Ett ändamålsenligt skydd för tryck- och yttrandefriheten

Betänkande av 2018 års tryck- och yttrandefrihetskommitté

Stockholm 2020

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR

SOU 2020:45

SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@nj.se
Webbadress: www.nj.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.
Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).
En kort handledning för dem som ska svara på remiss.
Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet
Omslag: Elanders Sverige AB
Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2020

ISBN 978-91-38-25080-8
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Regeringen beslutade den 14 juni 2018 att tillkalla en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppdrag att utreda vissa frågor på det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området.

Som ordförande förordnades den 14 juni 2018 justitierådet Henrik Jermsten. Den 6 september 2018 förordnades som ledamöter i kommittén chefredaktören Jesper Bengtsson (S), dåvarande riksdagsledamoten Per-Ingvar Johnsson (C), riksdagsledamoten Ida Karkiainen (S), dåvarande riksdagsledamöterna Niclas Malmberg (MP) och Jonas Millard (SD), riksdagsledamöterna Andreas Norlén (M), Christer Nylander (L) och Marta Obminska (M), dåvarande riksdagsledamoten Heléne Petersson (S), riksdagsledamoten Mia Sydow Mölleby (V), dåvarande riksdagsledamoten Caroline Szyber (KD) och dåvarande distriktsordföranden Brita Wessinger (MP).

Den 11 oktober 2018 entledigades Jonas Millard och Caroline Szyber. Samma dag förordnades som ledamöter riksdagsledamoten Angelika Bengtsson (SD) och förbundsordföranden Leif Hallberg (KD). Den 16 oktober 2018 entledigades Andreas Norlén. Samma dag förordnades som ledamot riksdagsledamoten Maria Malmer Stenergard (M). Den 1 november 2018 entledigades Jesper Bengtsson. Samma dag förordnades som ledamot f.d. statsrådet Lars Engqvist (S). Den 24 januari 2019 entledigades Christer Nylander. Samma dag förordnades som ledamot riksdagsledamoten Bengt Eliasson (L). Den 20 augusti 2019 entledigades Leif Hallberg. Samma dag förordnades som ledamot riksdagsledamoten Tuve Skånberg (KD). Den 3 oktober 2019 entledigades Maria Malmer Stenergard. Samma dag förordnades som ledamot riksdagsledamoten Erik Ottoson (M). Den 14 november 2019 entledigades Bengt Eliasson. Samma dag förordnades som ledamot riksdagsledamoten Tina Acketoft (L).

Som sakkunnig i kommittén förordnades den 6 september 2018 rättssakkunniga Karin Friberg. Hon entledigades den 17 januari 2019. Samma dag förordnades som sakkunnig rättssakkunniga Zlata Tuco.

Som experter i kommittén förordnades den 6 september 2018 kanslirådet Emma Alskog, chefsjuristen Kerstin Bröms Lumpus, chefsjuristen Henrik Grinbaum, verkställande direktören Patrik Hadenius, juristen Per Hultengård, byråchefen Daniel Kjellgren, kanslirådet Mia Wieslander, stabschefen och bolagsjuristen Lena Strand, departementssekreteraren Anna Sööder, juristen Ola Vigström, förbundsjuristen Olle Wilöf och juristen Mikaela Zabrodsky.

Den 4 oktober 2018 entledigades Per Hultengård. Samma dag förordnades som expert verkställande direktören Jeanette Gustafsdotter. Den 11 mars 2019 förordnades som expert hovrättsrådet och vice ordföranden Daniel Gustavsson. Den 19 september 2019 förordnades som expert avdelningsdirektören Hans Kärnlöf. Den 30 januari 2020 entledigades Mikaela Zabrodsky. Samma dag förordnades som expert juristen Maria Wande. Den 1 mars 2020 entledigades Jeanette Gustafsdotter. Samma dag förordnades som expert juristen Per Hultengård. Den 1 april 2020 entledigades Patrik Hadenius och den 8 april 2020 entledigades Anna Sööder.

Som sekreterare anställdes den 25 juni 2018 kanslirådet Lisa Englund Krafft, den 20 augusti 2018 hyresrådet Katarina Berglund Siegbahn och den 19 augusti 2019 dåvarande justitiesekreteraren Daniel Wållander.

Kommittén har antagit namnet 2018 års tryck- och yttrandefrihetskommitté.

Härmed överlämnas kommitténs betänkande Ett ändamålsenligt skydd för tryck- och yttrandefriheten (SOU 2020:45). Kommitténs uppdrag är härigenom slutfört.

Till betänkandet fogas reservationer och särskilda yttranden.

Stockholm i augusti 2020

Henrik Jermsten

Tina Acketoft

Angelika Bengtsson

Lars Engqvist

Per-Ingvar Johnsson

Ida Karkiainen

Niclas Malmberg

Mia Sydow Mölleby

Marta Obminska

Erik Ottoson

Heléne Petersson

Tuve Skånberg

Brita Wessinger

/Lisa Englund Krafft
Katarina Berglund Siegbahn
Daniel Wållander

Innehåll

Sammanfattning **17**

Summary **31**

1 Författningsförslag **47**

1.1 Förslag till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen 47

1.2 Förslag till lag om ändring i yttrandefrihetsgrundlagen 50

1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden 55

I. INLEDNING **57**

2 Kommitténs uppdrag och arbete **59**

2.1 Kommitténs uppdrag 59

2.2 Kommitténs arbete 61

3 Tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens skydd för yttrandefriheten ... **63**

3.1 Inledning 63

3.2 Tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens tillämpningsområden 64

3.2.1 Formella krav 64

3.2.2 Materiella krav 69

3.2.3 Territoriella krav 74

3.3 De tryck- och yttrandefrihetsrättsliga grundprinciperna 75

4 Regeringsformens skydd för yttrandefriheten 87

4.1 Inledning 87

4.2 Regleringen i regeringsformen 87

4.3 En jämförelse med skyddet enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen 89

5 Yttrandefrihet i internationell rätt och i EU-rätten 93

5.1 Inledning 93

5.2 FN:s allmänna deklaration om de mänskliga rättigheterna 93

5.3 Europakonventionen 94
5.3.1 Allmänt 94
5.3.2 Skyddet för yttrandefriheten 96

5.4 EU-rätten 98
5.4.1 Allmänt 98
5.4.2 EU-stadgan 99
5.4.3 Relationen mellan EU-rätten och Sveriges grundlagar 100

6 Tidigare lagstiftningsarbete 105

6.1 Inledning 105

6.2 Historisk tillbakablick 105

6.3 1949 års tryckfrihetsförordning 107

6.4 Yttrandefrihetsgrundlagen 109

6.5 Utredningar och kommittéer efter yttrandefrihetsgrundlagens tillkomst 110

7 Utvecklingen på medieområdet 117

7.1 Inledning 117

7.2 Internet och tekniken 118

7.3 Mediekonsumtionen 120

7.4 Mediemarknaden 125

7.5 Nyhetsförmedling och demokrati 127

II. TRYCKFRIHETSFÖRORDNINGENS OCH YTTRANDEFRIHETSGRUNDLAGENS TILLÄMPNINGSOMRÅDEN 129

8 Grundlagsskyddet för vissa sändningar av program via satellit 131

8.1 Uppdraget 131

8.2 Yttrandefrihetsgrundlagens territoriella tillämpningsområde 132

8.2.1 Satellitsändningar 133

8.2.2 Yttrandefrihetsgrundlagens reglering för sändningar som utgår från utlandet 134

8.3 Rätten till en effektiv domstolsprövning 137

8.4 Europadomstolens dom i målet Arlewin mot Sverige 139

8.5 AV-direktivets regler om ursprungslandsprincipen 144

8.6 Överväganden och förslag 145

8.6.1 Vilken slutsats kan dras av Europadomstolens avgörande? 145

8.6.2 En effektiv domstolsprövning i Sverige 149

8.6.3 Hur bör regleringen utformas? 150

8.6.4 Ett ansvar införs för ägare 159

8.6.5 Behörig domstol 162

9 Grundlagsskyddet för avbildning, beskrivning och mätning av skyddsobjekt 165

9.1 Uppdraget 165

9.2 Anskaffarfriheten 166

9.3 Censurförbudet och förbudet mot hindrande åtgärder 169

9.4 Regler om beslag på tryck- och yttrandefrihetens område 171

9.5 Totalförsvarets skyddsbehov 172

9.6 Skyddslagen 173
9.6.1 Beslut om skyddsobjekt 174
9.6.2 Tillträdesförbud och avbildningsförbud 175
9.6.3 Beslag och förverkande 177

9.7 Förhållandet mellan skyddslagens avbildningsförbud och anskaffarfriheten 178
9.7.1 Tidigare lagstiftningsarbeten och praxis 178
9.7.2 Högsta domstolens avgörande NJA 2015 s. 298 180

9.8 Synpunkter från vissa berörda myndigheter 182

9.9 Överväganden och förslag 183
9.9.1 Avbildningsförbudets förhållande till grundlagsregleringen 184
9.9.2 Avbildningsförbudet bör kunna upprätthållas 188
9.9.3 Hur bör regleringen utformas? 190

10 Grundlagsskyddet för webbsändningar 199

10.1 Uppdraget 199

10.2 Sändningar över internet 200
10.2.1 Sammanfattning av kartläggning 201

10.3 Databasregeln 203
10.3.1 Databasregelns tillämpningsområde 204
10.3.2 Grundlagsskydd för en del av en webbplats 206
10.3.3 Grundlagsskydd för sociala medier 207

10.4 Webbsändningsregeln 209
10.4.1 Sändningar och webbsändningar 209
10.4.2 Den ursprungliga utformningen 210
10.4.3 Den nuvarande utformningen 211
10.4.4 Begränsningar i webbsändningsregelns tillämplighet 215
10.4.5 Förekomsten av webbsändningar 218

10.5 Överväganden och förslag 220
10.5.1 Är webbsändningsregeln ändamålsenlig och väl avvägd? 220
10.5.2 Webbsändningsregeln bör begränsas 225
10.5.3 Hur bör regleringen utformas? 231

11 Grundlagsskyddet för vissa söktjänster 235

11.1 Uppdraget 235

11.2 Exempel på söktjänster som offentliggör personuppgifter om lagöverträdelser 237

11.3 Skyddet för personuppgifter i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen 238

11.4 Skyddet för personuppgifter i Europakonventionen och i EU:s stadga om grundläggande rättigheter 239
11.4.1 Europakonventionen 239
11.4.2 EU:s stadga om grundläggande rättigheter 243

11.5 Skyddet för personuppgifter enligt dataskyddsförordningen och dataskyddslagen 245
11.5.1 Inledning 245
11.5.2 Personuppgiftsregleringen fram till 2018 års ändringar 245
11.5.3 Dataskyddsförordningens syfte 246
11.5.4 Tillämpningsområde och undantag för yttrandefriheten 247
11.5.5 Vägledande principer för all personuppgiftsbehandling 253
11.5.6 Behandling av känsliga personuppgifter 255
11.5.7 Behandling av personuppgifter om lagöverträdelser 256

11.5.8 De registrerades rättigheter ... 258
11.5.9 Organisatoriska krav på verksamheter när personuppgifter behandlas ... 259
11.5.10 Tillsyn ... 261
11.5.11 Rättsmedel, sanktioner och skadestånd ... 261

11.6 Tidigare överväganden ... 262
11.6.1 Yttrandefrihetskommittén ... 262
11.6.2 Mediegrundlagskommittén ... 264
11.6.3 2018 års grundlagsändringar ... 265

11.7 Överväganden och förslag ... 267
11.7.1 Utgångspunkter ... 267
11.7.2 Skyddet för den personliga integriteten bör stärkas ... 268
11.7.3 Hur bör regleringen utformas? ... 271

12 Grundlagsskyddet för förpackningar ... 279

12.1 Uppdraget ... 279

12.2 Vad är en förpackning? ... 280

12.3 Tryckfrihetsförordningens tillämplighet på förpackningstryck ... 282

12.4 Reglering av förpackningars utformning ... 286
12.4.1 EU-förhandlingar om rättsakter ... 286
12.4.2 Tobaksförpackningar ... 287
12.4.3 Produktinformation ... 291
12.4.4 Andra förpackningar än tobak ... 293

12.5 Vad gäller utanför tryckfrihetsförordningens tillämpningsområde? ... 295

12.6 Synpunkter från näringsliv och branschorganisationer ... 296

12.7 Överväganden ... 297

13 Vidaresändningsplikt för tekniska tilläggstjänster ... 303

13.1 Uppdraget ... 303

13.2 Tekniska tilläggstjänster ... 304

13.2.1 Tillgänglighetstjänster 304
13.2.2 Andra tekniska tilläggstjänster 307

13.3 Gällande rätt 309
13.3.1 Vidaresändningsplikt 309
13.3.2 Krav på tillgänglighetstjänster 312
13.3.3 Tidigare överväganden 315

13.4 Synpunkter från funktionsrättsrörelsen, operatörer och nätinnehavare 316
13.4.1 Funktionsrättsrörelsen 316
13.4.2 Operatörer och nätinnehavare 317

13.5 Överväganden och förslag 318
13.5.1 Det befintliga utrymmet för vidaresändningsplikt 318
13.5.2 Ett klargörande i yttrandefrihetsgrundlagen rörande tillgänglighetstjänster 322
13.5.3 Ett tillägg rörande vissa tjänster 323

III. RADIO OCH TV I ALLMÄNHETENS TJÄNST 327

14 Radio och tv i allmänhetens tjänst 329

14.1 Uppdraget 329

14.2 Disposition 330

14.3 Uttrycket public service 330

14.4 Ägandestrukturen rörande public service-företagen 331

14.5 Regleringen av public service 333

14.6 Public service-företagens uppdrag i allmänhetens tjänst 334
14.6.1 Formulering av uppdraget 334
14.6.2 Sändningstillstånden för perioden 2020–2025 335

14.7 Granskning och uppföljning av public service-företagens verksamhet 337

14.8 Finansieringssystemet 339

14.9 Public service i Europa 340

15 Public service och sändningar genom tråd 349

15.1 Inledning 349

15.2 Yttrandefrihetsgrundlagen och uppdraget i allmänhetens tjänst 350
15.2.1 Etableringsfriheten för medier som omfattas av yttrandefrihetsgrundlagen 350
15.2.2 Public service-företagens verksamhet genom tråd 351

15.3 Granskning av innehåll 352

15.4 Vissa förarbetsuttalanden om public service-företagens verksamhet genom tråd 355

15.5 Överväganden och förslag 356
15.5.1 Villkor för public service-företagens verksamhet genom tråd 356
15.5.2 Hur bör regleringen om villkor utformas? 359
15.5.3 Hur bör regleringen om granskning utformas? .. 364

16 Oberoendet hos public service 367

16.1 Inledning 367

16.2 Komponenter till skydd för oberoendet 368

16.3 Synpunkter från Parlamentariska public service-kommittén och public service-företagen 373
16.3.1 Parlamentariska public service-kommittén 373
16.3.2 Public service-företagen 373

16.4 Överväganden 375

IV. ANDRA YTTRANDEFRIHETSRÄTTSLIGA FRÅGOR 381

17 Ansvarsordningen för innehåll i digitala böcker 383

17.1 Uppdraget 383

17.2 Vad är en databas? 384

17.3 Vad är en digital bok? 387

17.4 Marknaden för digitala böcker 388
17.4.1 Förlagens digitala utgivning 388
17.4.2 Distributionen av digitala böcker 388

17.5 Grundlagsskyddet för innehåll i digitala böcker 389

17.6 Ansvaret för innehåll i grundlagsskyddade databaser 393
17.6.1 Principen om ensamansvar 393
17.6.2 Yttrandefrihetsgrundlagens ansvarsordning 394

17.7 Skyldigheten att utse och anmäla utgivare 397

17.8 Synpunkter från författar- och förläggarbranschen 397

17.9 Överväganden 398
17.9.1 Grundlagsskyddet för digitala böcker som tillhandahålls av bibliotek och återförsäljare 398
17.9.2 Författaransvar för böcker oavsett form för publicering? 401

V. ÖVRIGA FRÅGOR 415

18 Övriga författningsfrågor 417

18.1 Ändring av rättelsekaraktär 417

19 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser 419

20 Konsekvenser 421

20.1 Inledning 421

20.2 Ekonomiska konsekvenser 422

20.3 Övriga konsekvenser 426

21 Författningskommentar 427

21.1 Förslaget till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen ... 427

21.2 Förslaget till lag om ändring i yttrandefrihetsgrundlagen 430

21.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden 438

Reservationer 439

Särskilda yttranden 443

Bilagor

Bilaga 1 Kommittédirektiv 2018:51 449

Bilaga 2 Kommittédirektiv 2019:29 473

Bilaga 3 Kartläggning av plattformar för webbsändning och tekniskt utbud för inspelning av ljud och bild ... 479

Sammanfattning

Kommitténs uppdrag

2018 års tryck- och yttrandefrihetskommitté är en parlamentariskt sammansatt kommitté som har haft i uppdrag att, med utgångspunkt i det nuvarande tryck- och yttrandefrihetsrättsliga systemet, se över grundlagsregleringen på området i ett antal hänseenden.

Ett av kommitténs uppdrag har varit att analysera hur möjligheten att utkräva ansvar enligt yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) förhåller sig till reglerna i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) när det är fråga om satellitsändningar som utgår från utlandet.

Vidare har kommittén haft i uppdrag att överväga om det finns skäl att föreslå ändringar i lag eller grundlag för att kunna upprätthålla skyddslagens (2010:305) avbildningsförbud även när det är fråga om anskaffande för publicering i grundlagsskyddade medier.

Kommittén har också haft till uppgift att göra en översyn och en analys av den s.k. webbsändningsregeln samt att analysera och ta ställning till behovet av att inskränka grundlagsskyddet för uppgiftssamlingar avseende lagöverträdelser.

Ytterligare uppdrag har varit att överväga om förpackningar bör undantas från tryckfrihetsförordningens (TF) tillämpningsområde och om det behövs grundlagsändringar för att kunna ställa krav på vidaresändningsplikt av tekniska tilläggstjänster för personer med funktionsnedsättning.

Vad gäller public service har kommittén haft i uppdrag att överväga om det bör vara möjligt att ställa upp villkor för public serviceföretagens sändningar och tillhandahållanden oavsett vilken teknik som används. Kommittén har även haft att analysera om oberoendet

för public service behöver stärkas och om detta i så fall bör ske genom ändringar i grundlag.

Kommittén har slutligen haft till uppgift att överväga om författare kan och bör vara primärt ansvariga för innehållet i digitala böcker utan tryckt förlaga.

Grundlagsskyddet för vissa sändningar av program via satellit

Yttrandefrihetsgrundlagen är enligt huvudregeln om sändningar tillämplig på sändningar av program som är riktade till allmänheten och som är avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel (1 kap. 3 § första stycket YGL). Genom ett tillägg till huvudregeln har yttrandefrihetsgrundlagen även gjorts tillämplig på program som förmedlas genom satellitsändning som utgår från Sverige, trots att dessa sändningar inte anses vara riktade till allmänheten (1 kap. 3 § tredje stycket YGL). Om satellitsändningen inte utgår från Sverige är utgångspunkten att yttrandefrihetsgrundlagen inte är tillämplig.

Det avgörande för var en satellitsändning utgår ifrån är var bestämmandet över programinnehållet utövas vid sändningen, inte var ett program faktiskt kommer till eller hur den tekniska transporten sker (NJA 2002 s. 314). Om programverksamheten är förlagd till utlandet anses alltså satellitsändningen utgå därifrån. För det fall att programmen vidaresänds här samtidigt och oförändrat är dock ändå vissa bestämmelser i yttrandefrihetsgrundlagen tillämpliga, däribland reglerna om meddelar- och anskaffarfrihet (11 kap. 1 § YGL).

Meddelarfriheten motsvaras emellertid inte i dessa fall av något ensamansvar enligt ansvarsordningen i yttrandefrihetsgrundlagen. Konsekvensen av detta är att personer som medverkar i programmen kan omfattas av meddelarfrihet utan att det finns någon som ansvarar för innehållet i programmet enligt yttrandefrihetsgrundlagen.

Europadomstolen har i en dom den 1 mars 2016 i målet Arlewin mot Sverige gjort bedömningen att det inte gått att ställa någon till svars i Sverige för ett uttalande i ett program i TV3 – som anses utgå från Storbritannien – när den som gjorde uttalandena hade meddelarfrihet. Domstolen ansåg att Sverige därmed inte uppfyllde Europakonventionens krav på tillgång till en effektiv domstolsprövning. Det förhållandet att en prövning möjligen kunnat ske i Storbritannien ansågs inte kunna kompensera för denna brist.

Kommittén har analyserat förutsättningarna i det fall som var föremål för Europadomstolens prövning och gjort bedömningen att det i och för sig inte med säkerhet går att dra slutsatsen att Arlewin varit helt rättslös i den uppkomna situationen, eftersom det inte går att utesluta att det funnits möjlighet att föra en talan enligt vanlig lag. Det går å andra sidan inte heller att med säkerhet säga att Arlewin hade kunnat få sin rätt till en effektiv domstolsprövning tillgodosedd på detta sätt.

Kommittén anser att det är rimligt att en person som anser sig t.ex. förtalad i ett program med så stark anknytning till Sverige som det aktuella inte ska behöva vända sig till en utländsk domstol för att få sin sak prövad. Kommittén har därför övervägt olika lösningar, bl.a. att inskränka meddelarfriheten vad gäller program som utgår från utlandet men som vidaresänds här. En sådan inskränkning har dock ansetts vara ett alltför stort ingrepp i en av hörnpelarna i tryck- och yttrandefriheten.

Kommittén föreslår i stället att yttrandefrihetsgrundlagens tillämpningsområde ska utvidgas till att avse vissa satellitsändningar som i dag anses utgå från utlandet. Meddelarfriheten kommer då att motsvaras av ett ensamansvar. Utvidgningen begränsas till sådana sändningar som har en särskilt stark anknytning till Sverige och som i många avseenden kan uppfattas som svenska. Innebörden är att endast program som vidaresänds här och som huvudsakligen är avsedda att tas emot här omfattas. För att det sistnämnda kriteriet ska vara uppfyllt är det inte tillräckligt att sändningen av programmet rent tekniskt är riktad mot Sverige utan andra faktorer som kan vägas in är t.ex. om programmet är på svenska, om det riktar sig mot en svensk publik och om det är inspelat eller producerat här.

Eftersom det, trots programmens starka svenska anknytning, i realiteten är fråga om programverksamhet som bedrivs i utlandet, kan det dock finnas svårigheter att ställa någon till svars om reglerna om att utse en utgivare inte följs. Kommittén föreslår därför att ansvarskedjan i dessa fall kompletteras med ett ansvar för ägaren till den som bedriver sändningsverksamheten. Ansvaret ska gå över på denne i fall den som bedriver sändningsverksamheten inte hade känd hemvist i Sverige vid tiden för brottet och inte heller kan påträffas här under rättegången.

Grundlagsskyddet för avbildning, beskrivning och mätning av skyddsobjekt

Skyddslagen har till syfte att ge ett förstärkt skydd till vissa byggnader, områden, anläggningar och andra objekt mot bl.a. sabotage, terroristbrott och spionerі. Vilka objekt som kan beslutas vara skyddsobjekt anges i skyddslagen. Ett beslut om att t.ex. en byggnad eller ett område ska vara skyddsobjekt innebär att det råder tillträdesförbud. Tillträdesförbudet kan kompletteras med, eller ersättas av, ett avbildningsförbud som innebär att det är förbjudet att göra avbildningar, mätningar och beskrivningar av eller inom skyddsobjektet. Överträdelser av förbudet är straffbelagda.

Uppfattningen har tidigare varit att skyddslagens avbildningsförbud går att upprätthålla även när det är fråga om anskaffande av uppgifter för publicering i medier som omfattas av tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen. I rättsfallet NJA 2015 s. 298 har emellertid Högsta domstolen klargjort att skyddslagens avbildningsförbud inte tar sikte på sättet för anskaffande utan på vad som avbildas. En överträdelse av avbildningsförbudet kan därför inte jämställas med de metoder för anskaffande av information som undantas från grundlagsskyddet i 1 kap. 12 § 6 TF och 1 kap. 18 § YGL. Det går därför inte att upprätthålla avbildningsförbudet när det är fråga om anskaffande för publicering i grundlagsskyddade medier.

Med utgångspunkt i det angivna rättsfallet konstaterar kommittén att en tillämpning av avbildningsförbudet står i strid med anskaffarfriheten när det är fråga om anskaffande i publiceringssyfte och att exempelvis beslag och andra tvångsmedel vid ett ingripande kan komma att utgöra otillåtna hindrande åtgärder. Däremot är kommitténs bedömning att reglerna i och för sig inte strider mot censurförbudet, dvs. förbudet mot förhandsgranskning.

Kommitténs bedömning är vidare att det förhållandet att avbildningsförbudet inte går att upprätthålla när avbildningen sker i publiceringssyfte innebär en risk för att information om skyddsobjektet inhämtas och sprids och t.ex. kan komma till främmande makts kännedom. Enligt kommittén är det grundläggande för Sveriges säkerhet att kunna upprätthålla totalförsvarets skyddsvärden. Skyddslagens bestämmelser är en viktig del i detta och det har aldrig varit avsikten att anskaffarfriheten ska ha företräde i detta sammanhang. Kommittén anser att det finns skäl att begränsa anskaffarfriheten vad gäller

avbildning, beskrivning och mätning av skyddsobjekt för att dessa skyddsvärden ska kunna upprätthållas på det sätt som varit avsett.

Kommittén har övervägt olika lösningar, bl.a. ändringar i skyddslagen, men funnit att en delegationsregel bör införas i grundlagarna, som ger utrymme för lagstiftning i vanlig lag när det gäller avbildningsförbud av och inom skyddsobjekt.

Grundlagsskyddet för webbsändningar

Huvudregeln om sändningar i 1 kap. 3 § första stycket YGL innebär att traditionella linjära sändningar av tv- och radioprogram har automatiskt grundlagsskydd enligt yttrandefrihetsgrundlagen. I andra stycket återfinns den s.k. webbsändningsregeln, som omfattar sändningar via internet som antingen direktsänds eller utgörs av förinspelat material som spelas upp utan att mottagaren kan påverka starttidpunkten själv. Dessa sändningar omfattas också av automatiskt grundlagsskydd.

Webbsändningsregeln var från början avsedd att träffa främst traditionella tv-sändningar som simultant sänds över internet. I och med teknikens utveckling har dock regeln fått ett mycket bredare tillämpningsområde. Kommittén har låtit genomföra en kartläggning av hur dagens utbud ser ut vad gäller inspelning av ljud och bild och vilka plattformar det finns för sändningar på internet. Kartläggningen visar att utbudet är stort och att i princip vem som helst enkelt kan starta en sändning t.ex. på Facebook, YouTube eller Instagram som kan omfattas av webbsändningsregeln.

Kommittén finner skäl att utgå från att webbsändningar förekommer i stor omfattning och att de är av vitt skilda slag. Många av dem som webbsänder känner varken till eller efterfrågar yttrandefrihetsgrundlagens skydd och följer inte heller dess regler och förpliktelser. Mot den bakgrunden anser kommittén att webbsändningsregeln inte längre kan anses vara ändamålsenlig och väl avvägd. Kommittén har därför övervägt om webbsändningsregeln bör avskaffas, men gjort bedömningen att skyddet för vissa webbsändningar bör kvarstå. Regelns tillämpningsområde bör därför i stället begränsas till sådana aktörer som omfattas av den s.k. databasregeln, dvs. aktörer som har automatiskt grundlagsskydd eller grundlagsskydd genom utgivningsbevis. Med denna lösning kommer skyddet fort-

farande att bestå bl.a. för de traditionella mediernas webbsändningar, oavsett på vilken plattform sändningarna sker. Skyddet kommer även bestå för de webbsändningar som tillhandahålls av någon som har utgivningsbevis.

En konsekvens av att någon webbsänder ett program är, enligt kommitténs bedömning, att denne också får automatiskt grundlagsskydd för övrigt innehåll i sina databaser. Denna konsekvens är i många fall inte motiverad. Kommittén föreslår därför en ändring av yttrandefrihetsgrundlagen med innebörd att redaktioner för webbsändningar inte längre ges automatiskt grundlagsskydd för sina databaser. Detta utesluter dock inte att den som webbsänder kan ha grundlagsskydd för sina databaser på annan grund, t.ex. genom att vara en redaktion för ett radio- eller tv-program eller genom utgivningsbevis.

Kommittén föreslår i samband med detta också att hänvisningen till webbsändningsregeln i databasregelns sista stycke utgår. Någon ändring av rättsläget är dock inte avsedd i denna del.

Grundlagsskyddet för vissa söktjänster

Tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen ger ett visst skydd för enskilda individers personliga integritet genom den s.k. brottskatalogen. I övrigt är möjligheterna att värna enskildas personliga integritet mycket begränsade inom de båda grundlagarnas områden. Exempelvis tillämpas inte personuppgiftsregleringen i de fall denna är oförenlig med grundlagarna.

De aktörer som har automatiskt eller frivilligt grundlagsskydd kan därför som utgångspunkt fritt offentliggöra personuppgifter om lagöverträdelser. Detta har gett förutsättningar för framväxten av ett antal rena söktjänster på internet som offentliggör sådana uppgifter. Användare av tjänsterna kan genom att söka på exempelvis namn eller adress få reda på om en viss person har dömts för brott. Detta trots att sådana uppgifter enligt EU:s dataskyddsförordning har getts ett särskilt skydd på grund av deras känsliga natur.

Att uppgifter om enskilda individers brottslighet tillhandahålls fritt på internet leder enligt kommittén till risker för allvarliga intrång i enskildas personliga integritet. Även om det kan finnas legitima skäl att ta del av den här typen av information framstår behovet

av att låta verksamheter av detta slag fullt ut skyddas av de tryck- och yttrandefrihetsrättsliga grundprinciperna som begränsat.

Kommittén föreslår därför att de befintliga delegationsbestämmelserna om s.k. känsliga personuppgifter ändras på så sätt att personuppgifter om lagöverträdelser läggs till i uppräkningen av de kategorier av personuppgifter som kan regleras genom vanlig lag.

För att uppnå en rimlig avvägning mellan yttrandefriheten och skyddet för enskildas personliga integritet bör emellertid delegationsbestämmelsernas tillämpningsområde begränsas. I likhet med vad som gäller i dag bör en förutsättning för bestämmelsernas tillämpning vara att personuppgifterna ingår i en uppgiftssamling som är sök- eller sammanställbar. Delegationsbestämmelserna ska emellertid bara tillämpas om det med hänsyn till den offentliggjorda uppgiftssamlingens karaktär står klart att det finns särskilda risker för otillbörliga intrång i enskildas personliga integritet. Det är viktigt att en betydande marginal tillämpas till förmån för intresset av en vid yttrandefrihet i gränsfall eller svårbedömda situationer. I tveksamma fall bör alltså yttrandefrihetsintresset väga tyngst.

Grundlagsskyddet för förpackningar

Tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens formella tillämpningsområde bestäms utifrån vilken teknik som yttrandena framställs med. En konsekvens av detta är att tryckta förpackningar omfattas av tryckfrihetsförordningen eftersom de framställs med tryckteknik. Det kan dock enligt kommitténs direktiv ifrågasättas om förpackningar bör omfattas av det särskilda grundlagsskydd som ges i tryckfrihetsförordningen. Kommittén har därför haft i uppgift att överväga om det finns behov av och är lämpligt att undanta förpackningar från tryckfrihetsförordningens tillämpningsområde.

Kommittén har vägt skälen för och emot en utmönstring av förpackningarna från tryckfrihetsförordningens tillämpningsområde mot varandra.

Ett skäl som skulle kunna tala för att exkludera förpackningarna från tryckfrihetsförordningen är de frågeställningar som uppkommer i EU-samarbetet i samband med reglering av förpackningars utformning. Sverige lägger i sådana förhandlingar ner ett omfattande arbete på att kraven som ställs på förpackningar ska vara förenliga

med tryckfrihetsförordningen, även när kraven i övriga avseenden kan uppfattas som berättigade. Betoningen på att regleringen ska vara förenlig med tryckfrihetsförordningen kan också innebära att andra viktiga frågor måste prioriteras ner. Andra länders acceptans för våra grundlagar kan också minska om de åberopas för ofta. Förtroendet för grundlagarna riskerar också att försämras på ett inhemskt plan om de omfattar företeelser som ligger långt bort från kärnområdet.

De materiella undantag från tillämpningsområdet som redan finns innebär dock att problematiken är mindre än den annars skulle ha varit. Dels finns det uttryckliga delegationsregler som kan aktualiseras när det gäller förpackningars utformning, dels finns det undantag som har växt fram i praxis genom en tolkning av tryckfrihetsförordningens ändamål. Därigenom finns det möjlighet att t.ex. reglera viss produktinformation och ren reklam på förpackningar. Det går dock t.ex. inte att ställa krav på förhandsgranskning av informationen och det går inte heller att reglera hela förpackningens yta. Ett visst utrymme måste finnas kvar för näringsidkaren att förse med egen text.

Kommitténs uppfattning är att text på förpackningar oftast har andra syften än dem som det talas om i tryckfrihetsförordningen. Det kan emellertid också förekomma yttranden som omfattas av tryckfrihetsförordningens ändamål. Ett undantag för förpackningar skulle innebära att även t.ex. rent opinionsbildande yttranden på förpackningar skulle mista sitt skydd enligt tryckfrihetsförordningen. Regeringsformens skydd är i och för sig mer flexibelt och anpassningsbart, men baksidan av detta är att skyddet inte är lika starkt. Att undanta förpackningar från tryckfrihetsförordningens skydd skulle enligt kommitténs bedömning kunna leda till mindre genomtänkta regleringar av sådan förpackningsinformation som i och för sig kan anses omfattas av tryckfrihetsförordningens syften. Det skulle också kunna få spridningseffekter. Vidare skulle ett undantag för förpackningar innebära att dessa i yttrandefrihetsrättsligt hänseende behandlades annorlunda än andra tryckta skrifter, vilket innebär att yttranden skulle kunna bedömas olika beroende på om de har tryckts på en förpackning eller t.ex. i en broschyr. Kommittén är inte övertygad om att detta är en önskvärd konsekvens.

Kommitténs sammantagna bedömning är att det i vissa avseenden kan uppfattas som problematiskt att förpackningar omfattas av tryckfrihetsförordningen men att det inte finns tillräckligt starka skäl för att särreglera denna typ av tryckta skrifter genom att undanta dem

från tryckfrihetsförordningens skydd. Kommittén föreslår därför inte någon ändring i denna del.

Vidaresändningsplikt för tekniska tilläggstjänster

Den s.k. vidaresändningsplikten syftar till att ge den som tar del av tv genom ett kabel- eller ip-nät tillgång till public services linjära tv-sändningar på samma sätt som om han eller hon skulle ha haft tillgång till tv genom marknätet. Detta åstadkoms genom krav i radio- och tv-lagen (2010:696) på vidaresändning av vissa tv-sändningar. I dagsläget vidaresänds SVT1, SVT2, Kunskapskanalen och Barnkanalen/SVT24 med stöd av radio- och tv-lagens regler.

Vidaresändningsplikten utgör ett avsteg från principen om etableringsfrihet för sändningar genom tråd. Stöd för detta avsteg finns i en delegationsregel i 3 kap. 2 § 1 YGL. Delegationsregeln är formulerad i förhållande till program.

Det har funnits viss osäkerhet kring om sådana tekniska tilläggstjänster som krävs för att innehåll i tv ska göras tillgängligt för personer med funktionsnedsättning – t.ex. textning, tolkning och uppläst text – omfattas av yttrandefrihetsgrundlagens programbegrepp och om krav på vidaresändning av sådana tjänster kan ställas.

Kommitténs analys av programbegreppet leder kommittén till slutsatsen att övervägande skäl talar för att tillgänglighetstjänster av beskrivet slag kan betraktas som program i yttrandefrihetsgrundlagens mening. Det innebär att yttrandefrihetsgrundlagen medger lagstadgade krav på vidaresändning av sådana tjänster, under förutsättning att de svarar mot övriga krav enligt delegationsregeln.

Med hänsyn till den osäkerhet som har funnits kring programbegreppets räckvidd föreslås dock ett klargörande i yttrandefrihetsgrundlagen med innebörden att krav på vidaresändning av tillgänglighetstjänster kan ställas i lag. En förutsättning är att tillgänglighetstjänsten hör till ett redan vidaresändningspliktigt program.

Kommittén har även haft att analysera programbegreppet i förhållande till andra tekniska tilläggstjänster. I det hänseendet har kommittén identifierat tjänster som möjliggör aktivering av innehåll som finns tillgängligt via öppna internet. Sådana tjänster innebär att den som tittar på linjär tv via en smart-tv med internetanslutning upp-

märksammas på att visst innehåll finns tillgängligt. Det kan t.ex. röra textning, tolkning eller uppläst text.

Kommitténs bedömning är att denna typ av aktiveringstjänster inte är att betrakta som program i yttrandefrihetsgrundlagens mening. Därmed träffas de inte av det nuvarande utrymmet för vidaresändningsplikt. Krav på vidaresändning kan alltså inte ställas.

Enligt kommitténs mening bör grundlagsregleringen vara plattformsneutral i det hänseendet att inte bara tjänster som innehållsmässigt svarar mot yttrandefrihetsgrundlagens programbegrepp ska kunna omfattas av vidaresändningsplikt, utan att motsvararande krav ska kunna ställas också på tjänster som rent tekniskt underlättar användarens tillgång till tillgänglighetstjänster. Kommittén ser det som viktigt att grundlagsregleringen inte i onödan står i vägen för den tekniska utvecklingen när det gäller möjligheterna för personer med funktionsnedsättning att ta del av programinnehåll. Kommittén föreslår därför en ändring av yttrandefrihetsgrundlagen med innebörd att krav på vidaresändning även ska kunna ställas för tjänster som underlättar tillgången till tillgänglighetstjänster.

När det i övrigt gäller tekniska tilläggstjänster är det inte möjligt att förutse vilken typ tjänster som kan komma att följa av den tekniska utvecklingen och vilket behov som kommer att finnas av vidaresändning.

Public service och sändningar genom tråd

Public service-företagens uppdrag i allmänhetens tjänst formuleras i huvudsak genom villkor i sändningstillstånden. Villkoren innefattar bl.a. att ett mångsidigt programutbud ska erbjudas som speglar förhållandena i hela landet, att programutbudet som helhet ska präglas av folkbildningsambitioner, att nyhetsverksamheten ska bedrivas så att en mångfald i nyhetsurval, analyser och kommentarer kommer till uttryck, att ett varierat utbud av program för barn och med barn och unga ska erbjudas, att behoven hos personer med funktionsnedsättning ska beaktas och att en viss del av programutbudet ska erbjudas på minoritetsspråk. Det utbud som erbjuds ska svara mot krav på saklighet och opartiskhet. Public service har också en viktig del i totalförsvaret, vilket följer bl.a. av de villkor som gäller för beredskapsfrågor.

Dessa villkor gäller i dagsläget endast för public service-företagens sändningar i marknätet. För verksamhet genom tråd medger yttrandefrihetsgrundlagen inte motsvarande villkor. En stor del av den programverksamhet som bedrivs på internet, t.ex. genom företagens playtjänster och appar, är att betrakta som sändningar och tillhandahållanden genom tråd.

Yttrandefrihetsgrundlagen medger inte heller granskning av innehåll som sänds genom tråd. Det innebär att en person som anser att innehållet i ett tv- eller radioprogram som tillhandahålls exklusivt i public service-företagens playtjänster t.ex. är osakligt eller partiskt inte kan få sin sak prövad.

Kommittén anser att det förhållandet att en stor och dessutom växande del av public service-företagens verksamhet inte kan inordnas under de villkor som är bärande för public service är att betrakta som otillfredsställande. I det sammanhanget noterar kommittén särskilt att regelverket innebär att finansiering med allmänna medel som går till public service används till verksamhet som i det närmaste är oreglerad. I längden riskerar detta att minska allmänhetens förtroende för verksamheten vilket kan äventyra verksamhetens legitimitet. Detta talar med styrka för en ändring i yttrandefrihetsgrundlagen som medger att innehållsvillkor kan ställas även för public service-företagens verksamhet genom tråd.

En sådan ändring utgör en begränsning av etableringsfriheten för sändningar och tillhandahållanden genom tråd i förhållande till public service-företagen. Kommittén konstaterar dock att etableringsfriheten i förhållande till just public service snarare utgör ett avsteg från vad som varit grunden för verksamheten – ett uppdrag i allmänhetens tjänst – än en utgångspunkt för densamma.

Mot denna bakgrund föreslås ett undantag från etableringsfriheten för trådsändningar med innebörd att det i lag får meddelas föreskrifter om villkor för att sända program för verksamhet som bedrivs med ett uppdrag att sända ljudradio eller tv i allmänhetens tjänst, under förutsättning att uppdraget finansieras med allmänna medel.

För att på motsvarande sätt öppna för granskning av public service-företagens verksamhet på internet föreslås en ändring av yttrandefrihetsgrundlagens bestämmelse om innehållsgranskning i efterhand. Ändringen innebär att begränsningen till sändningar på annat sätt än genom tråd tas bort. I den mån det ställs villkor även för sändningar

genom tråd kan sändningarna alltså granskas av samma nämnd som i dag granskar sändningar i etern.

Oberoendet hos public service

Att public service-företagen kan upprätthålla integritet och redaktionellt oberoende så att verksamheten kan bedrivas självständigt i förhållande till ekonomiska och politiska intressen i samhället har återkommande betonats som en grundläggande förutsättning för public service. Det har också framhållits att det ur ett medborgar- och demokratiperspektiv är viktigt att det finns de som granskar samhällets olika maktsfärer, det offentliga och det privata, det korporativa och det ideella. En oberoende nyhetsförmedling har i det sammanhanget betraktats som en hörnsten i det demokratiska systemet.

I förarbetena till lagstiftningen om det nya finansieringssystemet för public service beskrivs det förhållandet att public service-företagens verksamhet präglas av oberoende och stark integritet som public services fundament.

En tidigare kommitté, Parlamentariska public service-kommittén, lämnade flera förslag i syfte att stärka public service-företagens oberoende. Även med dessa ansåg dock den kommittén att frågan om oberoendet för public service skulle kunna stärkas i grundlag borde övervägas i ett annat sammanhang.

Uppdraget för 2018 års tryck- och yttrandefrihetskommitté har varit att analysera om nuvarande reglering i grundlag och vanlig lag är tillräcklig för att garantera public service-företagens oberoende och att överväga om oberoendet annars kan och bör stärkas ytterligare genom ändringar av grundlag.

Kommittén konstaterar att frågan om oberoendet hos public service har flera olika dimensioner och att man kan närma sig frågan från olika utgångspunkter. Det kan hävdas att oberoendet för public service bör stärkas genom en ändring av grundlag, men det kan också hävdas att det befintliga skyddet är tillräckligt. Dessutom finns det både för- och nackdelar förknippade med de olika modeller för en eventuell grundlagsförstärkning av oberoendet som kommittén har funnit skäl att överväga närmare.

När det gäller stiftande och ändring av grundlag eftersträvas normalt största möjliga politiska enighet. Det har därför varit en grund-

läggande utgångspunkt för kommittén att de förslag som läggs fram har en bred parlamentarisk förankring.

Kommittén har noga prövat de olika argumenten och regleringsmodellerna men ett tillräckligt brett stöd för någon viss handlingslinje har inte kunnat samlas.

Mot bakgrund av att ett förslag till ändring av grundlag bör ha ett brett parlamentariskt stöd och att ett sådant stöd inte har uppnåtts, har kommittén därför beslutat att avstå från att lägga fram något förslag till ändring av grundlag. Vid denna bedömning har beaktats att public service-företagens oberoende inte torde gynnas av att stora reformer genomdrivs med stöd av endast begränsade parlamentariska majoriteter.

Ansvarsordningen för innehåll i digitala böcker

E-böcker och ljudböcker som tillhandahålls från en databas som hör till ett bokförlag kan omfattas av grundlagsskydd enligt yttrandefrihetsgrundlagens databasregel. Med sådant grundlagsskydd är det en utgivare som har utsetts av bokförlaget som ansvarar för innehållet.

Detta skiljer sig från ansvarsordningen för tryckta böcker. Enligt tryckfrihetsförordningen ansvarar nämligen författaren primärt för innehållet i skrifter som inte är periodiska.

För att samma person ska ansvara när en och samma bok publiceras i både tryckt och digital form gäller sedan den 1 januari 2019 en s.k. bilageregel i tryckfrihetsförordningen. Innebörden är att en digital publikation som tillhandahålls med samma innehåll som en tryckt förlaga under vissa förutsättningar ses som en bilaga till den tryckta skriften. Därmed ansvarar samma person – primärt författaren – för innehållet i både den tryckta och den digitala publikationen. För att bilageregeln ska vara tillämplig krävs att innehållet i den tryckta förlagan återges oförändrat och att det anges att innehållet är en bilaga enligt bilageregeln.

För e-böcker eller ljudböcker som visserligen tillhandahålls på ett sådant sätt att databasregeln är tillämplig men som saknar tryckt förlaga eller som bilageregeln av något annat skäl inte tillämpas på gäller emellertid fortfarande det ansvar som följer av yttrandefrihetsgrundlagen, dvs. med utgivaren först i ansvarskedjan.

Kommittén ser ett problem i att utvecklingen med utgivning av digitala böcker har medfört en förskjutning av det straffrättsliga ansvaret från författaren. Enligt kommittén talar detta i och för sig för att införa en ordning som innebär att samma ansvarsförhållanden så långt som möjligt gäller för innehållet i böcker, oavsett om dessa är tryckta eller enbart publiceras i digital form.

Samtidigt går det inte att komma ifrån att tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens regler är uppbyggda utifrån delvis olika förutsättningar och behov.

För att ansvarsförhållanden motsvarande dem enligt tryckfrihetsförordningen ska kunna gälla även på yttrandefrihetsgrundlagens område krävs att en sådan reglering kan ges en ändamålsenlig utformning utan att samtidigt bryta mot grundläggande principer som yttrandefrihetsgrundlagen bygger på.

Kommittén bedömer i det hänseendet att ett ansvar för författaren i yttrandefrihetsgrundlagen visserligen är rättsligt sett genomförbart men att regleringen skulle bli komplicerad och behöva bygga på många olika och var för sig fristående krav. Risken för att regelverket skulle bli svårtillämpat är uppenbar.

Det finns också flera omständigheter som gör att nyttan av en sådan reglering kan ifrågasättas. Det är t.ex. en öppen fråga vilken ”träffyta” regleringen rent faktiskt skulle komma att få. Till detta kommer att ett författaransvar skulle behöva förenas med regler om att en utgivare ska utses om upphovsmannen avlider. Det innebär att förlag och författare även med ett författaransvar i yttrandefrihetsgrundlagen skulle behöva kalkylera med risken för att straffansvaret går tillbaka på förlaget i händelse av upphovsmannens död.

Sammantaget bedömer kommittén att det visserligen kan hävdas goda skäl för att införa ett författaransvar även i yttrandefrihetsgrundlagen. En sådan reglering förutsätter emellertid ingripande och omfattande förändringar i den nuvarande ansvarsordningen. Sådana ändringar bör enligt kommittén kräva att nyttan av regleringen inte kan ifrågasättas. I det hänseendet är inte kommittén övertygad. Kommittén lämnar därför inget förslag i denna del.

Summary

The Committee's remit

The 2018 All-Party Committee of Inquiry on Freedom of the Press and Freedom of Expression has been tasked with reviewing, with the existing legal framework for freedom of the press and freedom of expression as its starting point, the constitutional provisions in this area in a number of respects.

One of the tasks entrusted to the Committee has been to analyse how the possibility of imposing liability under the Fundamental Law on Freedom of Expression (FLFE) relates to the provisions of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (the European Convention) in the case of satellite transmissions emanating from outside Sweden.

In addition, the Committee's remit has included considering whether there is reason to propose amendments to fundamental (constitutional) or other laws in order to be able to uphold a prohibition on the making of images under the Installations Protection Act (2010:305), even when such images are procured for publication in media enjoying constitutional protection.

The Committee has also been tasked with carrying out a review and analysis of the "internet transmission rule", and with analysing and reaching a position on the need to limit constitutional protection for collections of data relating to criminal offences.

Further tasks have been to consider whether packaging should be excluded from the scope of the Freedom of the Press Act (FPA) and whether constitutional amendments are needed to be able to impose a "must carry" obligation with respect to complementary services for people with disabilities.

As regards public service broadcasting, the Committee's remit has included, on the one hand, analysing whether its independence needs

to be strengthened and, if so, whether this should be achieved by constitutional amendments; and on the other, considering whether it should be possible to lay down conditions for transmissions and services provided in this sector, regardless of the technology used.

The Committee has also been asked to consider whether authors can and should be primarily liable for digital books not based on a printed original.

Constitutional protection for certain transmissions of programmes by satellite

Under the main rule on transmissions, the Fundamental Law on Freedom of Expression is applicable to transmissions of programmes that are directed to the general public and intended for reception using technical aids (Chapter 1, Article 3, first paragraph of the FLFE). An addition to this main rule has extended the application of the Fundamental Law to programmes made available by satellite transmission emanating from Sweden, even though these transmissions are not considered to be directed to the general public (Chapter 1, Article 3, third paragraph of the FLFE). If the satellite transmission does not emanate from Sweden, the basic premise is that the Fundamental Law on Freedom of Expression is not applicable.

What decides the question of where a satellite transmission emanates from is where the programme content transmitted is determined, and not where a programme is in fact produced or how it is technically transported (Supreme Court, NJA 2002, p. 314). If programming activities are located abroad, in other words, the satellite transmission is considered to emanate from there. If the programmes are retransmitted simultaneously and unmodified in Sweden, however, certain provisions of the Fundamental Law on Freedom of Expression are nonetheless applicable, including the rules on freedom to communicate and procure information (Chapter 11, Article 1 of the FLFE).

In such cases, though, the freedom to communicate information is not counterbalanced by sole liability under the liability provisions of the Fundamental Law on Freedom of Expression. The consequence of this is that individuals taking part in such a programme may be covered by the freedom to communicate information, with-

out there being anyone who is liable for the content of the programme under the Fundamental Law.

In its judgment of 1 March 2016 in the case of Arlewin v. Sweden, the European Court of Human Rights (ECHR) made the assessment that it had not been possible to hold anybody in Sweden liable for a statement in a programme on TV3 – which is considered to emanate from the United Kingdom – when the person who made the statements had the freedom to communicate information. The Court took the view that Sweden consequently did not meet the European Convention's requirement of effective access to a court. The fact that the applicant's claim could possibly have been examined by a court in the United Kingdom was not considered to compensate for this deficiency.

The Committee has analysed the basic premises of the case tried by the ECHR and made the assessment that it is not, as such, possible to conclude with certainty that Mr Arlewin was completely without legal remedy in the situation that arose, as it cannot be ruled out that it would have been possible to institute proceedings under ordinary law. Equally, however, it is not possible to say with certainty that Mr Arlewin would have been able to secure his right to effective access to a court in that way.

The Committee considers it reasonable that a person who believes that they have suffered defamation, for example, in a programme with such strong connections to Sweden as the one in question should not need to have recourse to a foreign court for a determination of their claim. The Committee has therefore considered various options, including limiting the freedom to communicate information in the case of programmes emanating from abroad, but retransmitted in Sweden. Such a limitation, however, has been regarded as too great an encroachment on one of the cornerstones of freedom of the press and freedom of expression.

Instead, the Committee proposes that the scope of application of the Fundamental Law on Freedom of Expression should be extended to include certain satellite transmissions that are currently considered to emanate from abroad. The freedom to communicate information will then be counterbalanced by sole liability. This extension will be limited to transmissions that have a particularly strong connection to Sweden and that in many respects can be perceived to be Swedish. This means that only programmes that are retransmitted

here and are mainly intended to be received here will be covered. For the last-mentioned criterion to be met, it will not be sufficient for the transmission of a programme to be directed to Sweden in a purely technical sense; other factors that might be taken into account include whether the programme is in Swedish, whether it is aimed at a Swedish audience and whether it is recorded or produced here.

However, since – despite the strong Swedish connection of such programmes – it will in reality be a matter of programming activities carried on abroad, it may be difficult to hold anyone liable if the provisions on appointing an editor are not followed. The Committee therefore proposes that, in such cases, the chain of liability should be supplemented to include liability for the owner of the enterprise operating the transmission activities. Liability will pass to the owner in cases where the operator of the transmission activities had no known domicile in Sweden at the time of the offence and, in addition, cannot be reached here during the court proceedings.

Constitutional protection for the making of images, descriptions and measurements of protected objects

The purpose of the Installations Protection Act is to give certain buildings, areas, installations and other objects enhanced protection, inter alia against sabotage, terrorist offences and espionage. The range of facilities and sites that can be designated as protected objects is set out in the Act. A decision to designate, for example, a building or an area as a protected object means that access to it is prohibited. This prohibition of access can be supplemented with, or replaced by, a prohibition on the making of images, which includes the making of images, measurements or descriptions of or within the protected object. Violations of such a prohibition constitute a criminal offence.

It used to be the view that a prohibition on the making of images under the Installations Protection Act could also be upheld in cases where it was a matter of procuring information for publication in media covered by the Freedom of the Press Act or the Fundamental Law on Freedom of Expression. In the case reported in NJA 2015, p. 298, however, the Supreme Court made it clear that a prohibition on making images under the Installations Protection Act does not take aim at the manner in which the information is procured, but at what is depicted. A violation of such a prohibition therefore cannot

be equated with the methods of procuring information that are excluded from constitutional protection in Chapter 1, Article 12, point 6 of the FPA and Chapter 1, Article 18 of the FLFE. It is thus not possible to uphold a prohibition on the making of images when it is a matter of procuring information for publication in media with constitutional protection.

With the case cited as a starting point, the Committee notes that the application of a prohibition on making images comes into conflict with the freedom to procure information when such images are procured for purposes of publication, and that, for example, seizure and other coercive measures taken in conjunction with an intervention could constitute inadmissible obstructive measures. On the other hand, it is the Committee's assessment that these provisions do not, as such, conflict with the prohibition of censorship, i.e. the prohibition of prior scrutiny.

In the Committee's assessment, moreover, the fact that a prohibition on the making of images cannot be upheld when those images are made for purposes of publication entails a risk of information about a protected object being obtained and disseminated and, for example, possibly coming to the knowledge of a foreign power. In the Committee's view, it is fundamental to Sweden's security that the critical assets of the total defence system can be safeguarded. The provisions of the Installations Protection Act are an important element in achieving this, and it has never been the intention that the freedom to procure information should take precedence in this context. The Committee considers that there is reason to limit the freedom to procure information when it comes to the making of images, descriptions and measurements of protected objects, to enable these critical assets to be safeguarded in the manner intended.

The Committee has considered various options, including amendments to the Installations Protection Act, but has concluded that a delegation provision should be introduced in the fundamental laws, creating scope for ordinary legislation prohibiting the making of images of and within protected objects.

Constitutional protection for internet transmissions

The main rule on transmissions in Chapter 1, Article 3, first paragraph of the FLFE means that traditional linear transmissions of television and radio programmes automatically enjoy constitutional protection under the Fundamental Law on Freedom of Expression. The second paragraph contains the "internet transmission rule", which covers transmissions via the internet that are either broadcast live or consist of pre-recorded material that is played back without the receiver him- or herself being able to influence the starting time. These transmissions also fall within the scope of automatic constitutional protection.

The internet transmission rule was originally intended to apply chiefly to traditional television broadcasts that are simultaneously transmitted over the internet. With advances in technology, however, the rule has come to be applied much more broadly. The Committee has commissioned a survey of the kinds of material now available in terms of recordings of sounds and images, and of the platforms that exist for internet transmissions. The survey shows that the range of material available is extensive and that basically anyone can easily start a transmission, e.g. on Facebook, YouTube or Instagram, that could be covered by the internet transmission rule.

The Committee believes there is reason to assume that internet transmissions occur on a large scale and vary widely in character. Many of those who transmit via the internet are neither aware of nor interested in the protections of the Fundamental Law on Freedom of Expression, nor do they comply with its rules and obligations. With this in mind, the Committee is of the opinion that the internet transmission rule can no longer be regarded as serving its intended purpose and striking the right balance. The Committee has therefore considered whether the rule should be abolished, but has made the assessment that protection for certain internet transmissions should remain in place. The scope of the rule should therefore instead be limited to actors covered by the "database rule", i.e. actors that enjoy automatic constitutional protection or constitutional protection on the basis of a certificate of no legal impediment to publication (a "publishing certificate"). With such an approach, protection will remain in place for the internet transmissions of the traditional media, among others, regardless of what platform those transmissions occur

on. Protection will also remain for internet transmissions provided by the holder of a publishing certificate.

In the Committee's assessment, a consequence of someone transmitting a programme via the internet is that they also secure automatic constitutional protection for the other content of their databases. In many cases, that consequence is unwarranted. The Committee therefore proposes an amendment to the Fundamental Law on Freedom of Expression, to the effect that the editorial offices responsible for internet transmissions are no longer given automatic constitutional protection for their databases. However, this will not rule out the possibility of someone who transmits via the internet having constitutional protection for their databases on some other ground, for example as the editorial office of a radio or television programme, or based on a publishing certificate.

In connection with this, the Committee also proposes that the reference to the internet transmission rule in the last paragraph of the database rule should be deleted. This is not intended to change the legal position, however.

Constitutional protection for certain search services

The Freedom of the Press Act and the Fundamental Law on Freedom of Expression provide a degree of protection for the personal privacy of individuals through their lists of offences constituting freedom of the press and freedom of expression offences. Apart from that, there is very limited scope to safeguard personal privacy in the areas covered by these two fundamental laws. Data protection provisions, for example, are not applied in cases where they are incompatible with the fundamental laws.

The basic position, therefore, is that actors that enjoy automatic or voluntary constitutional protection are able to freely publish personal data relating to criminal offences. This has paved the way for the emergence of a number of what are purely search services on the internet publishing such data. By searching by name or address for example, users of these services can find out whether a given individual has been convicted of an offence. This is despite the fact that such data have been given special protection under the EU's

General Data Protection Regulation on account of their sensitive nature.

In the Committee's view, making information about the criminal activities of private individuals freely available on the internet creates a risk of serious invasions of their personal privacy. While there may in certain cases be legitimate reasons for gaining access to this type of information, the need for services of this kind to be fully protected by the basic principles of freedom of the press and freedom of expression would seem to be limited.

The Committee therefore proposes that the existing delegation provisions concerning sensitive personal data should be amended by adding personal data relating to criminal offences to the list of categories of personal data that can be regulated by ordinary law.

However, to strike a reasonable balance between freedom of expression and the protection of individuals' personal privacy, the scope of the delegation provisions should be limited. As is currently the case, one condition for the provisions to apply should be that the personal data in question form part of a collection of data that is searchable or collatable. The delegation provisions should only apply if, in view of the character of the collection of data published, it is clear that there is a particular risk of improper invasion of the personal privacy of individuals. In borderline cases or situations that are difficult to assess, it is important to apply a significant margin in favour of the interest in wide freedom of expression. When in doubt, the interest in freedom of expression should carry most weight.

Constitutional protection for packaging

The formal scope of application of the Freedom of the Press Act and of the Fundamental Law on Freedom of Expression is determined on the basis of the technology used to convey the utterances in question. One consequence of this is that printed packaging is covered by the Freedom of the Press Act, as it is produced using printing technology. According to the Committee's terms of reference, however, it is open to question whether packaging should be covered by the special constitutional protection afforded by the Freedom of the Press Act. Therefore, the Committee has been asked to consider if it is needed and appropriate to exclude packaging from the scope of

application of the Freedom of the Press Act. The Committee has weighed up the reasons for and against this.

One reason that could support the exclusion of packaging from the Freedom of the Press Act is the issues arising in EU cooperation on regulation of the design of packaging. In negotiations on this subject, Sweden puts considerable effort into ensuring that the requirements placed on packaging are compatible with the Freedom of the Press Act, even when those requirements can be regarded as justified in other respects. The emphasis on regulation in this area being compatible with the Freedom of the Press Act may also mean that lower priority has to be given to other important issues. In addition, there may be less acceptance among other countries for our fundamental laws if they are invoked too often. Confidence in the fundamental laws may also be undermined in a domestic context if they cover phenomena that are far removed from their core areas.

The material exceptions to the scope of application that already exist, however, mean that this is less of a problem than it would otherwise have been. First, there are express delegation provisions that may come into play when it comes to the design of packaging; and second, there are exceptions that have emerged in case law through an interpretation of the purposes of the Freedom of the Press Act. As a result, it is for example possible to regulate certain product information and pure advertising on packaging. It is not possible, however, to require prior scrutiny of such information, for instance, nor is it possible to regulate the entire surface of the packaging. Some space must be left for business operators to provide with text of their own.

The Committee's view is that text on packaging most commonly has other purposes than those referred to in the Freedom of the Press Act. However, such text may also include utterances that fall within the purposes of the Act. An exception for packaging would mean that purely opinion-forming utterances in that context, for example, would also lose their protection under the Freedom of the Press Act. The protection afforded by the Instrument of Government is admittedly more flexible and adaptable, but the downside is that that protection is not as strong. In the Committee's assessment, excluding packaging from the protection of the Freedom of the Press Act could result in less carefully considered regulation of such packaging information as can be considered to fall within the purposes of the Act. It could also have spillover effects. In addition, an

exception for packaging would mean that, from the standpoint of freedom of expression, it would be treated differently from other printed matter, which means that utterances could be assessed in different ways depending on whether they are printed on packaging or, say, in a brochure. The Committee is not convinced that this is a desirable consequence.

The Committee's overall assessment is that, in certain respects, it may be considered problematic that packaging is covered by the Freedom of the Press Act, but that there are not sufficiently strong reasons for separate regulation of this type of printed matter by excluding it from the protection afforded by the Freedom of the Press Act. The Committee therefore does not propose any change in this regard.

The "must carry" obligation for complementary services

The "must carry" obligation is designed to ensure that a person who receives television through a cable or IP network has access to linear public service television broadcasts in the same way as if they had had access to television through the terrestrial network. This is achieved by provisions of the Radio and Television Act (2010:696) requiring the retransmission of certain television broadcasts. Currently, SVT1, SVT2, Kunskapskanalen and Barnkanalen/SVT24 are retransmitted by virtue of the provisions of that Act.

The "must carry" obligation represents a departure from the principle of freedom of establishment for transmissions by landline (i.e. cable, fibre etc.). Support for this is found in a delegation provision in Chapter 3, Article 2, point 1 of the FLFE. The provision is expressed in terms of programmes.

There has been some uncertainty about whether complementary services of the kind needed to make television content accessible to people with disabilities – such as subtitling, interpretation and spoken subtitles – fall within the "programme" concept of the Fundamental Law on Freedom of Expression, and whether a "must carry" obligation can be imposed with respect to such services.

The Committee's analysis of the programme concept leads it to conclude that the balance of arguments supports the position that accessibility services of the kind described can be regarded as programmes in the sense of the Fundamental Law on Freedom of

Expression. This means that the Fundamental Law permits a "must carry" obligation to be imposed by law with respect to such services, provided that they meet the other requirements of the delegation provision.

Given the uncertainty that has existed regarding the scope of the programme concept, however, a clarification in the Fundamental Law on Freedom of Expression is proposed, to the effect that a "must carry" obligation with respect to accessibility services may be imposed by law. For this to apply, the accessibility service must be related to a programme that is already subject to a "must carry" obligation.

The Committee's remit has also included an analysis of the programme concept in relation to other complementary services. In that context, the Committee has identified services that permit the activation of content available via the public internet. With such services, a person watching linear television on a smart television with an internet connection is made aware that certain content is available. That content may, for example, consist of subtitling, interpretation or spoken subtitles.

The Committee's assessment is that activation services of this type are not to be regarded as programmes in the sense of the Fundamental Law on Freedom of Expression. That means that they do not fall within the scope currently provided for a "must carry" obligetion. Such an obligation therefore cannot be imposed.

In the view of the Committee, however, the constitutional provisions should be platform-neutral, in the sense that it should be possible to impose a "must carry" obligation not only with respect to services corresponding in content terms to the programme concept of the Fundamental Law on Freedom of Expression, but also with respect to services which technically facilitate the user's access to accessibility services. The Committee considers it important that constitutional provisions should not unnecessarily stand in the way of technical advances in terms of enabling people with disabilities to gain access to programme content. The Committee therefore proposes an amendment to the Fundamental Law on Freedom of Expression, to the effect that a "must carry" obligation may be imposed with respect also to services that facilitate access to accessibility services.

As regards other complementary services, it is not possible to predict what types of services could arise from technical advances and to what extent they may need to be retransmitted.

Public service broadcasting and landline transmissions

The mission of the public service companies in the service of the general public is primarily defined by conditions in their broadcasting licences. Those conditions include, for example, a requirement to offer a diverse range of programmes, reflecting conditions across the whole of the country; to ensure that programming as a whole is informed by educational ambitions; to provide news services in such a way that a diversity of news items, analysis and commentary finds expression; to offer a varied range of programmes for children and involving children and young people; to take the needs of people with disabilities into account; and to offer a certain proportion of programming in minority languages. The range of programmes offered must meet the requirements of objectivity and impartiality. Public service broadcasting also plays an important part in Sweden's total defence, a point made clear for instance by conditions relating to contingency planning.

At present, these conditions only apply to public service companies' broadcasts on the terrestrial network. For services provided by landline, the Fundamental Law on Freedom of Expression does not permit corresponding conditions. A large proportion of the programming activities undertaken on the internet, for example through the companies' catch-up services and apps, are to be regarded as transmissions and services provided by landline.

Likewise, the Fundamental Law on Freedom of Expression does not permit scrutiny of content transmitted by landline. This means that a person who considers that the content of a television or radio programme provided exclusively through a public service company's catch-up services is not objective or impartial, for instance, has no means of having a complaint investigated.

In the Committee's view, it is to be regarded as unsatisfactory that a large and, moreover, growing proportion of the public service companies' activities fall outside the scope of the conditions underpinning public service broadcasting. In that context, the Committee

notes in particular that, under the existing regulatory framework, public funding allocated to public service broadcasting is being used for activities that are virtually unregulated. In the long run, there is danger that this could erode public confidence in public service broadcasting, which could jeopardise its legitimacy. This is a powerful argument for amending the Fundamental Law on Freedom of Expression so as to permit conditions regarding content also to be imposed on services which the public service companies provide by landline.

Such an amendment represents a limitation of the freedom of establishment for transmissions and services provided by landline in relation to the public service companies. The Committee notes however that, in the case of public service broadcasting, freedom of establishment is more of a departure from what has been the basis for such operations – a mission in the service of the public – than a starting point for them.

In view of this, an exception to the freedom of establishment for landline transmissions is proposed, permitting provisions to be laid down in law concerning conditions for the transmission of programmes by operations run with a mission to broadcast radio or television in the public service, provided that that mission is publicly funded.

To allow in a corresponding manner for scrutiny of public service broadcasters' activities on the internet, an amendment to the provision of the Fundamental Law on Freedom of Expression concerning subsequent scrutiny of content is proposed. This amendment would remove the limitation to transmissions by other means than landline. To the extent that conditions have been laid down also for landline transmissions, these transmissions can be scrutinized by the same commission that currently scrutinizes transmissions in the ether.

The independence of public service broadcasting

The ability of the public service companies to maintain their integrity and editorial independence, so that their activities can be carried on independently of economic and political interests in society, has been emphasised repeatedly as a basic condition for public service broadcasting. It has also been stressed that, from a civic and democratic point of view, it is important that there are those who scrutinise

the various spheres of power in society, public and private, corporate and voluntary. In that context, independent news services have been regarded as a cornerstone of the democratic system.

In the preparatory work for the legislation regarding the new funding system for public service broadcasting, the fact that the public service companies' operations are informed by independence and a high degree of integrity is described as fundamental to this sector of broadcasting.

An earlier committee, the Cross-Party Committee of Inquiry on Public Service Broadcasting, presented a number of proposals aimed at strengthening the independence of the public service companies. Even with those proposals, however, that committee took the view that the question whether the independence of public service broadcasting could be strengthened in the constitution needed to be considered in another context.

In this regard, the remit of the 2018 All-Party Committee of Inquiry on Freedom of the Press and Freedom of Expression has been to analyse whether the current provisions of the fundamental laws and the ordinary law are sufficient to guarantee the independence of the public service companies and, if not, to consider whether their independence can and should be further strengthened by amendments to the constitution.

The Committee notes that there are several different dimensions to the question of the independence of public service broadcasting and that it can be approached from different angles. It can be argued that the sector's independence should be strengthened by amending the constitution, but it can also be argued that the existing protection is sufficient. Furthermore, there are both advantages and disadvantages to the various approaches to a possible strengthening of independence through the constitution which the Committee has found reason to consider more closely.

When a fundamental law is to be passed or amended, the greatest possible political agreement is normally sought. It has therefore been a basic starting point for the Committee that the proposals put forward should enjoy broad parliamentary support.

The Committee has carefully considered the different arguments and regulatory approaches, but has been unable to gather sufficiently broad support for any one course of action.

Given that a proposal to amend the constitution should have broad parliamentary support, and that such support has not been achieved, the Committee has decided not to propose any constitutional amendments to strengthen the independence of public service broadcasting. One consideration in making this assessment has been that the public service companies' independence is unlikely to be promoted by major reforms being pushed through with the backing of only limited parliamentary majorities.

Liability for the content of digital books

Audiobooks and eBooks supplied from a database belonging to a publishing company can enjoy constitutional protection under the database rule. In such cases, an editor appointed by the publishing company is liable for the content.

This differs from the liability position for printed books, since under the Freedom of the Press Act, primary liability for the content of printed matter that is not a periodical rests with the author.

To ensure that the same person will be liable when one and the same book is published both in print and in digital form, a "supplement rule" has applied under the Freedom of the Press Act since 1 January 2019. This means that a digital publication that is supplied with the same content as a printed original will, on certain conditions, be regarded as a supplement to the printed publication. Consequently, the same person – primarily the author – will be liable for the content of both the printed and the digital publication. For the supplement rule to be applicable, the content of the printed original must be reproduced unaltered and it must be stated that the content constitutes a supplement under the supplement rule.

However, for audiobooks or eBooks which are admittedly supplied in such a way that the database rule is applicable, but for which there is no printed original or to which the supplement rule does not apply for some other reason, liability as provided in the Fundamental Law on Freedom of Expression still applies, i.e. with the editor first in the chain of liability.

The Committee considers it problematic that developments in the publishing of digital books have resulted in a shift in criminal liability away from the author. In the Committee's view, this is, in

itself, an argument for introducing a system whereby, as far as possible, the same liability position would apply to the content of books, regardless of whether they are printed or published only digitally.

At the same time, there is no escaping the fact that the provisions of the Freedom of the Press Act and the Fundamental Law on Freedom of Expression build on partly different basic premises and needs. For liability rules corresponding to those of the Freedom of the Press Act also to apply in the area of application of the Fundamental Law on Freedom of Expression, in other words, it would need to be possible to give such provisions an appropriate design without at the same time breaching any of the basic principles on which the Fundamental Law on Freedom of Expression rests.

In that respect, the Committee's assessment is that liability for the author under the Fundamental Law on Freedom of Expression would admittedly be legally achievable, but that the provisions required would be complex and would need to build on many different and mutually independent requirements. There is a clear risk that such provisions would be difficult to apply.

There are also several considerations that mean that the benefits of such a regulatory arrangement can be questioned. It is an open question, for example, how many digital books it would in practice apply to. In addition, liability for the author would need to be combined with rules about appointing an editor if the author dies. That means that, even with liability for the author provided for in the Fundamental Law on Freedom of Expression, publishing companies and authors would need to reckon with the risk of criminal liability reverting to the publishing company in the event of the author dying.

To sum up, the Committee's assessment is that good reasons can admittedly be advanced for also introducing liability for the author under the Fundamental Law on Freedom of Expression. Such an arrangement, however, would require radical and far-reaching changes to the current liability rules. In the Committee's view, for such changes to be warranted, the benefits of the new arrangement would have to be beyond question. In that regard, the Committee is not convinced. The Committee therefore makes no proposal on the matter.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen

Härigenom föreskrivs i fråga om tryckfrihetsförordningen[1] att 1 kap. 12 och 13 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*

1 kap.

12 §

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

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

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

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

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

5. förbud mot offentliggörande i yrkesmässig kreditupplysningsverksamhet av kreditupplysning	5. förbud mot offentliggörande i yrkesmässig kreditupplysningsverksamhet av kreditupplysning

[1] Tryckfrihetsförordningen omtryckt 2018:1801.

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

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

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

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

7. ansvar och ersättningsskyldighet som avser en överträdelse av ett förbud mot att göra avbildningar, beskrivningar och mätningar av eller inom ett sådant objekt som omfattas av förstärkt skydd mot sabotage, terroristbrott, grovt rån eller spioneri och röjande i andra fall av hemliga uppgifter som rör totalförsvaret, eller som omfattas av skydd för allmänheten mot skada till följd av militär verksamhet.

13 §

Bestämmelserna i denna grundlag hindrar inte att det i lag meddelas föreskrifter om förbud mot offentliggörande av personuppgifter

1. som avslöjar etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening,

2. om hälsa, sexualliv eller sexuell läggning,

3. som består av genetiska uppgifter eller biometriska uppgifter för att entydigt identifiera en fysisk person, eller

4. som rör fällande domar i brottmål och lagöverträdelser som innefattar brott eller därmed sammanhängande säkerhetsåtgärder.

Vad som anges i första stycket gäller endast om

1. personuppgifterna ingår i en uppgiftssamling som har ordnats så att det är möjligt att söka efter eller sammanställa dessa, och

2. det med hänsyn till *verksamheten och de former under vilka uppgiftssamlingen hålls tillgänglig* finns särskilda risker för otillbörliga intrång i enskildas personliga integritet.

2. det med hänsyn till *uppgiftssamlingens karaktär står klart att det* finns särskilda risker för otillbörliga intrång i enskildas personliga integritet.

1.2 Förslag till lag om ändring i yttrandefrihetsgrundlagen

Härigenom föreskrivs i fråga om yttrandefrihetsgrundlagen[1]

dels att nuvarande 6 kap. 4–9 §§ ska betecknas 6 kap. 5–10 §§,

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

dels att det ska införas en ny paragraf, 6 kap. 4 §, och en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
1 kap.	
3 §	
Denna grundlag är tillämplig på sändningar av program som är riktade till allmänheten och avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel.	
Som sändningar av program anses också tillhandahållande till allmänheten på särskild begäran av direktsända eller inspelade program, om starttidpunkten och innehållet inte kan påverkas av mottagaren.	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 *och programmet tillhandahålls av någon som omfattas av 4 § första stycket 1 a–d.*
Det som föreskrivs om program i denna grundlag gäller även program som förmedlas genom satellitsändning som utgår från Sverige.	Det som föreskrivs om program i denna grundlag gäller även program som förmedlas genom satellitsändning som utgår från Sverige. *Program i tv som förmedlas hit genom satellitsändning som utgår från utlandet men som huvudsakligen är avsedda att tas emot här i landet anses utgå från Sverige, under förutsättning att*

[1] Yttrandefrihetsgrundlagen omtryckt 2018:1802.

programmet samtidigt och oförändrat vidaresänds här.

4 §

Denna grundlags föreskrifter om sändningar av program tillämpas också när information ur en databas, vars innehåll kan ändras endast av den som driver verksamheten, tillhandahålls allmänheten med hjälp av elektromagnetiska vågor

1. av någon av följande:

a) en redaktion för en periodisk skrift eller ett program,

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

c) en nyhetsbyrå, eller

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

2. på något av följande sätt:

a) överföring på särskild begäran,

b) överföring enligt överenskommelse i förväg,

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

c) framställning *på särskild begäran* av tekniska upptagningar, skrifter eller bilder, eller

d) offentlig uppspelning.

Även om viss information i databasen har tillförts av någon annan gäller grundlagen för sådana delar av databasen där det framstår som klart att informationen härrör från den som driver verksamheten.

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

Första stycket 1 a gäller inte redaktioner för sådana program som avses i 3 § andra stycket.

18 §

Det som sägs i 1 kap. 11 och 12 §§ tryckfrihetsförordningen om att det i lag får meddelas föreskrifter om upphovsmäns rättigheter, vissa kommersiella annonser, kreditupplysningsverksamhet, produktinformation *och* tillvägagångssätt för anskaffande av upp-

Det som sägs i 1 kap. 11 och 12 §§ tryckfrihetsförordningen om att det i lag får meddelas föreskrifter om upphovsmäns rättigheter, vissa kommersiella annonser, kreditupplysningsverksamhet, produktinformation, tillvägagångssätt för anskaffande av upp-

gifter gäller också i fråga om program och om innehållet i tekniska upptagningar.

gifter *samt avbildningsförbud* gäller också i fråga om program och om innehållet i tekniska upptagningar.

20 §

Bestämmelserna i denna grundlag hindrar inte att det i lag meddelas föreskrifter om förbud mot offentliggörande av personuppgifter

1. som avslöjar etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening,

2. om hälsa, sexualliv eller sexuell läggning,

3. som består av genetiska uppgifter eller biometriska uppgifter för att entydigt identifiera en fysisk person, eller

4. som rör fällande domar i brottmål och lagöverträdelser som innefattar brott eller därmed sammanhängande säkerhetsåtgärder.

Vad som anges i första stycket gäller endast om

1. personuppgifterna ingår i en uppgiftssamling som har ordnats så att det är möjligt att söka efter eller sammanställa dessa, och

2. det med hänsyn till *verksamheten och de former under vilka uppgiftssamlingen hålls tillgänglig* finns särskilda risker för otillbörliga intrång i enskildas personliga integritet.

2. det med hänsyn till *uppgiftssamlingens karaktär står klart att det* finns särskilda risker för otillbörliga intrång i enskildas personliga integritet.

3 kap.

2 §

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

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

1. skyldighet för nätinnehavare att ge utrymme för

a) vissa program i den utsträckning det behövs med hänsyn till

allmänhetens intresse av tillgång till allsidig upplysning, och

b) tjänster som utgörs av eller underlättar tillgången till textning, tolkning, uppläst text eller liknande teknik som syftar till att göra programmen tillgängliga för personer med funktionsnedsättning,

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

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

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

5. skyldighet för den som sänder program i tv eller tillhandahåller sådana program genom överföring ur en databas enligt 1 kap. 4 § första stycket 2 a att främja framställning av och tillgång till program med europeiskt ursprung, *eller*

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

5. skyldighet för den som sänder program i tv eller tillhandahåller sådana program genom överföring ur en databas enligt 1 kap. 4 § första stycket 2 a att främja framställning av och tillgång till program med europeiskt ursprung,

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

7. villkor för att sända program för verksamhet som bedrivs med ett uppdrag att sända ljudradio eller tv i allmänhetens tjänst, under förutsättning att uppdraget finansieras med allmänna medel.

6 kap.

Ägare

4 §

Ägaren är ansvarig för yttrandefrihetsbrott i stället för den som bedriver sändningsverksamheten om

1. det är fråga om ett sådant program som avses i 1 kap. 3 § tredje stycket andra meningen, och

2. den som bedriver sändningsverksamheten saknar känd hemvist i Sverige och inte heller kan påträffas här under rättegången.

7 kap.

5 §

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

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

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

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden[1] att 7 kap. 3 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*

7 kap.

3 §[2]

Avgörande för var ett yttrandefrihetsmål ska tas upp är den ort

1. varifrån ett program har utgått för sändning,
2. varifrån information som avses i 1 kap. 4 § yttrandefrihetsgrundlagen har tillhandahållits, eller
3. där en teknisk upptagning har lämnats ut för spridning eller där brottet på annat sätt har förövats.

Yttrandefrihetsmål om program som avses i 1 kap. 3 § tredje stycket andra meningen yttrandefrihetsgrundlagen ska tas upp av Stockholms tingsrätt.

[1] Lagen omtryckt 2002:911.
[2] SFS 2018:1913.

I. INLEDNING

2 Kommitténs uppdrag och arbete

2.1 Kommitténs uppdrag

Kommitténs direktiv återges i sin helhet i *bilaga 1 och 2*. Kommitténs uppdrag – att utreda vissa frågor på tryck- och yttrandefrihetens område – kan beskrivas på följande sätt.

Kommittén har haft i uppdrag att, mot bakgrund av Europadomstolens dom den 1 mars 2016 i målet Arlewin mot Sverige, analysera om svensk lag eller grundlag behöver ändras för att Sverige ska anses uppfylla de krav som den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) ställer på rätten till domstolsprövning.

Kommitténs uppdrag har vidare varit att analysera hur skyddslagens (2010:305) avbildningsförbud förhåller sig till anskaffarfriheten, censurförbudet och förbudet mot hindrande åtgärder. Kommittén har haft att överväga om det finns behov av lagändringar för att möjliggöra tillämpning av skyddslagens avbildningsförbud även när anskaffning sker för publicering i grundlagsskyddade medier. Det har dock inte ingått i kommitténs uppdrag att överväga eller föreslå inskränkningar i censurförbudet.

I kommitténs uppdrag har också ingått att göra en översyn av den s.k. webbsändningsregelns tillämpningsområde i förhållande till dagens tekniska utbud för inspelningar av ljud och bild och plattformar för webbsändningar. Utifrån den översynen har kommittén haft i uppdrag att analysera om webbsändningsregeln är ändamålsenlig och väl avvägd och hur den förhåller sig till databasregeln.

När det gäller förpackningar som utgör tryckta skrifter har kommittén haft att överväga om det finns behov av och är lämpligt att undanta dessa från tryckfrihetsförordningens (TF) tillämpningsområde.

Kommitténs uppdrag har vidare innefattat att analysera om yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) medger att det i lag ställs upp krav på vidaresändning för tekniska tilläggstjänster. Om så inte är fallet har kommittén haft att lämna förslag på författningsändringar som medger krav på vidaresändning för tekniska tilläggstjänster såsom textning, tolkning, uppläst text och liknande teknik som syftar till att göra program tillgängliga för personer med funktionsnedsättning. Beträffande andra tekniska tilläggstjänster har uppdraget varit att överväga en sådan ändring.

Kommittén har också haft att överväga om det finns skäl att möjliggöra villkor för public service som är oberoende av om en sändning eller ett tillhandahållande sker genom tråd eller på annat sätt. Kommitténs uppdrag har varit begränsat i det hänseendet att det inte har ingått i uppdraget att föreslå ändringar i yttrandefrihetsgrundlagen som påverkar etableringsfriheten i tråd för andra än dem som bedriver radio- och tv-verksamhet i allmänhetens tjänst.

Kommitténs uppdrag har vidare varit att analysera om public serviceföretagens 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 av grundlag.

I fråga om ansvarsordningen för digitala böcker utan tryckt förlaga har kommittén haft i uppdrag att analysera förutsättningarna för en ordning med författaren som primärt ansvarig för innehållet i sådana böcker. Det har dock inte ingått i kommitténs uppdrag att överväga eller föreslå ändringar i tryckfrihetsförordningens eller yttrandefrihetsgrundlagens respektive ansvarsordning för andra publikationer än digitala böcker.

Genom tilläggsdirektiv har kommittén getts i uppdrag att analysera och ta ställning till om det finns behov av att inskränka grundlagsskyddet för sådana uppgiftssamlingar som innefattar ett offentliggörande av personuppgifter som rör fällande domar i brottmål och lagöverträdelser som innefattar brott eller därmed sammanhängande säkerhetsåtgärder.

2.2 Kommitténs arbete

Kommitténs arbete har bedrivits på sedvanligt sätt genom regelbundna sammanträden med kommitténs ledamöter. Det första kommittésammanträdet hölls i oktober 2018 och därefter har 14 sammanträden hållits. Ett av sammanträdena har varit längre och i internatform. Kommitténs sista fyra sammanträden har, med anledning av covid-19-pandemin, hållits digitalt.

Inför kommittésammanträdena har möten hållits med de experter som varit knutna till kommittén. Inriktningen för dessa möten har dels varit att behandla de juridiska frågeställningar som uppdraget har innefattat, dels att utifrån de partsintressen experterna har representerat inhämta experternas inställning till de möjliga handlingslinjer som sekretariatet identifierat. Vid dessa möten har, utöver experterna och sekretariatet, ordföranden deltagit. Även expertgruppsmöten har under covid-19-pandemin hållits digitalt. Experterna har deltagit vid vissa av kommitténs sammanträden.

Kommitténs arbete med vart och ett av deluppdragen har i huvudsak bedrivits i tre olika faser.

I den första fasen har inriktningen varit att inhämta kunskap om respektive frågeställning. Detta har skett genom att sekretariatet har skrivit promemorior som har föredragits och diskuterats vid kommittésammanträdena. I den andra fasen har arbetet varit inriktat på att, efter diskussion i kommittén, kartlägga vilka närmare ståndpunkter som funnits i respektive delfråga. Inför kommitténs diskussioner i denna del har sekretariatets uppgift varit att redogöra för de huvudsakliga handlingsalternativ som identifierats och att kommentera dessa närmare. Under den tredje fasen har arbetet inriktats på att finna en konkret lösning på respektive frågeställning. Förslag på författningstext och motivtext har tagits fram av sekretariatet och fortlöpande behandlats vid kommittésammanträdena.

Kommittén har lämnat ett externt uppdrag. Det har avsett en kartläggning av hur dagens utbud ser ut vad gäller inspelning av ljud och bild och vilka plattformar det finns för webbsändningar. Uppdraget har redovisats i form av en rapport. Rapportens innehåll återges i *bilaga 3*.

Kommitténs ordförande och sekretariat har haft möten och samrått med flera offentliga och privata aktörer inom ramen för de olika deluppdragen.

I de delar av utredningsuppdraget som direkt berör public service-företagen har samråd hållits med Sveriges Television AB (SVT), Sveriges Radio AB (SR) och Sveriges Utbildningsradio AB (UR). Sekretariatet har vidare besökt SVT för information om hur företaget arbetar med tekniska tilläggstjänster.

Samråd har hållits med Myndigheten för press, radio och tv, bl.a. inom ramen för deluppdraget om public services sändningar genom tråd.

Samråd har hållits med Försvarsmakten, Säkerhetspolisen och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap beträffande det deluppdrag som rör skyddslagen. I denna del har sekretariatet även haft kontakter med Länsstyrelsen i Stockholms län.

I den del som rör tillämpningsområdet för yttrandefrihetsgrundlagens bestämmelse om vidaresändningsplikt har samråd hållits med såväl representanter för funktionsrättsrörelsen som operatörer av kabel- och ip-nät. Funktionsrättsrörelsen representerades då av Funktionsrätt Sverige, med deltagare bl.a. från Dyslexiförbundet, och Lika Unika, med deltagare bl.a. från Hörselskadades Riksförbund, Sveriges Dövas Riksförbund och Synskadades Riksförbund. Sekretariatet har även haft kontakter med Nätverket Unga för tillgänglighet inom ramen för deluppdraget. Vid det samråd som hölls med operatörerna var Telia Sverige AB, Telenor Sverige AB, Canal Digital AB, Com Hem AB, Boxer AB, Tele2 Sverige AB och Svenska KabelTV Föreningen representerade.

I frågan om förpackningars grundlagsskydd har samråd hållits med näringslivet och vissa branschorganisationer. Närvarande var representanter för Alkoholgranskningsmannen, British American Tobacco, Livsmedelsföretagen, Skruf Snus AB, Svensk Handel, Svenska Snustillverkarföreningen, Svenska Tobaksleverantörsföreningen, Svenskt Näringsliv, Sveriges Annonsörer och Swedish Match.

Kommittén har vidare samrått och haft kontakter med Utredningen om radiospektrumanvändning i framtiden (N 2017:07), Riksbankskommittén (Fi 2016:15), Spelmarknadsutredningen (Fi 2018:03) och Utredningen om civilt försvar (JU 2018:05). Sekretariatet har även haft fortlöpande kontakter med 2018 års AV-utredning (Ku 2018:03), som hade i uppgift att utreda vissa frågor som är nära besläktade med frågor som kommittén har haft att utreda.

3 Tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens skydd för yttrandefriheten

3.1 Inledning

Enligt 2 kap. regeringsformen (RF) tillförsäkras var och en, gentemot det allmänna, vissa grundläggande fri- och rättigheter, däribland yttrandefrihet och informationsfrihet.

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

I tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen läggs ett mycket detaljerat skyddssystem för tryck- och yttrandefriheten fast. Systemet vilar på ett antal grundprinciper som syftar till att ge ett särskilt starkt skydd för tryckta skrifter och vissa andra medieformer. En viktig komponent i skyddet är att inga andra begränsningar i tryck- och yttrandefriheten får göras än de som följer av de båda grundlagarna. Begränsningar av det slaget förutsätter alltså grundlagsändring. Det här innebär en tydlig skillnad mot regleringen i regeringsformen, enligt vilken yttrandefriheten kan inskränkas genom vanlig lag om det sker inom de ramar som anges i 2 kap. 20–23 §§, se kapitel 4.

Tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen kompletteras av lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden (tillämpnings-

lagen). I den lagen finns bestämmelser om tillämpningen av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

Yttrandefriheten skyddas även enligt Europakonventionen och EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna (EU-stadgan), se kapitel 5.

3.2 Tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens tillämpningsområden

3.2.1 Formella krav

Tillämpningsområdet för tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen bestäms utifrån vissa formella, materiella och territoriella krav.

Den särskilda grundlagsregleringen av tryck- och yttrandefriheten har konstruerats så att den bara omfattar vissa kommunikationstekniker. Bakgrunden är att det historiskt sett har ansetts vara effektivare att konstruera skyddet som ett värn för tekniken respektive förmedlingssättet, än för det egentliga yttrandet. Den här skyddsmetoden har sitt ursprung i skyddet för tryckta skrifter och innebär att yttrandets innehåll som huvudregel inte är avgörande för grundlagarnas tillämplighet. I tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen pekas tre huvudsakliga förmedlingssätt ut: maskinellt framställda skrifter, tekniska upptagningar och kommunikation via elektromagnetiska vågor. Dessa tekniker omfattar ett antal olika medieformer, bl.a. tryckta böcker och tidningar, dvd-skivor, radio, tv och innehåll som tillhandahålls i digital form på vissa webbplatser.

En viktig konsekvens av att tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen har kopplats till användandet av viss teknik är att s.k. direkt kommunikation inte omfattas av det särskilda grundlagsskyddet. Det innebär att yttranden som framförs vid t.ex. demonstrationer, teaterföreställningar eller konstutställningar inte skyddas av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. För dessa yttrandeformer gäller i stället det skydd som följer av regeringsformen, Europakonventionen och unionsrätten.

Ett annat grundläggande villkor för skydd enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen är att det uppställs ett krav på spridning. Det här kravet vilar på tanken att den särskilda tryck-

och yttrandefrihetsregleringen ska skydda friheten att sprida yttranden till allmänheten.

I det följande ges en översiktlig presentation av det formella tillämpningsområdet för tryckfrihetsförordningen respektive yttrandefrihetsgrundlagen.

Tryckfrihetsförordningens formella tillämpningsområde

Tryckta skrifter och skrifter framställda genom kopiering eller liknande teknik

Det är väsentligen två olika slag av skrifter som omfattas av tryckfrihetsförordningen.

För det första omfattas sådana skrifter som har framställts i tryckpress. Med begreppet tryckpress avses alla metoder för mångfaldigande som innebär att färg överförs från ett tryckmedium (t.ex. en tryckplåt) till en tryckbärare (t.ex. papper) genom en direktkontakt och ett fysiskt tryck mellan dem (se bl.a. SOU 2001:28 s. 359 och 360).

För det andra omfattas skrifter som har mångfaldigats genom fotokopiering eller någon liknande teknik. I dessa fall uppställs det även ett krav på att utgivningsbevis gäller för skriften eller att den har försetts med s.k. ursprungsuppgifter. Med ursprungsuppgifter avses en beteckning som visar att skriften är mångfaldigad och i anslutning därtill tydliga uppgifter om vem som har mångfaldigat skriften och om ort och år för detta. Bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen avseende tryckta skrifter tillämpas som huvudregel även på skrifter av det här slaget.

Kravet på spridning kommer till uttryck i 1 kap. 3 §. Där anges att en skrift anses som en tryckt skrift när den är utgiven. Utgivningskravet är uppfyllt om skriften har blivit utlämnad till försäljning eller för spridning på något annat sätt i Sverige. Det här innebär i fråga om skrifter som ska säljas, att de anses utgivna om de har nått en bokhandel eller ett annat försäljningsställe och där blivit tillgängliga för allmänheten. Kravet på spridning kan anses uppfyllt även om skriften bara finns i något eller några exemplar. Det förutsätts dock att skriften når eller avses nå andra än dem som befinner sig i en mindre, sluten krets.

En innebörd av kravet på utgivning är att ingripanden enligt tryckfrihetsförordningen mot en tryckt eller därmed jämställd skrift får

ske först efter utgivningen. Däremot innebär kravet på utgivning inte att tryckfrihetsförordningen bara är tillämplig på skrifter som är utgivna. Det framgår bl.a. av förbudet mot censur och hindrande åtgärder som tar sikte på omständigheter som ligger före utgivningstidpunkten.

Bilagor till tryckta skrifter enligt bilagereglerna

Tryckfrihetsförordningen kan under vissa förutsättningar även bli tillämplig på program och tekniska upptagningar som avses i yttrandefrihetsgrundlagen och som oförändrat återger innehållet i en tryckt skrift (1 kap. 5 och 6 §§). Programmet eller upptagningen anses då utgöra en bilaga till skriften och den som ansvarar för skriftens innehåll ansvarar därmed även för innehållet i programmet eller upptagningen.

Yttrandefrihetsgrundlagens formella tillämpningsområde

Olika kommunikationstekniker

Yttrandefrihetsgrundlagen är i huvudsak tillämplig på två olika kommunikationstekniker.

Den första kategorien avser överföringar av ljud, bild eller text som sker med hjälp av elektromagnetiska vågor. Detta benämns i grundlagen som ”ljudradio, tv och vissa liknande överföringar” (1 kap. 1 § första stycket). Bland överföringarna skiljer yttrandefrihetsgrundlagen mellan sändningar och tillhandahållanden på särskild begäran.

Den andra kategorien är tekniska upptagningar, dvs. filmer, videogram, ljudupptagningar på band m.m.

Sändningar av program

När det gäller överföringar med hjälp av elektromagnetiska vågor har begreppet program en särskild betydelse. Yttrandefrihetsgrundlagen är som huvudregel tillämplig på sändningar av program som är riktade till allmänheten och avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel (1 kap. 3 § första stycket). Det betyder att sändningen ska vara riktad till alla som önskar ta emot den. Det ska inte krävas någon

särskild begäran från mottagaren. Överföringen startas av sändaren och mottagaren är bara aktiv genom att slå på mottagarapparaten och välja kanal (SOU 2004:114 s. 69).

Bestämmelsen om sändningar av program omfattar i första hand traditionella ljudradio- och tv-sändningar, s.k. linjär radio och tv, där sändningen startar och slutar vid en given tidpunkt som den som sänder bestämmer. Med sändningar av program avses även vissa direktsända och – om starttidpunkten inte kan bestämmas av mottagaren – inspelade program ur en databas (webbsändningar).

Tillhandahållande av information ur databaser

Enligt den s.k. databasregeln ska yttrandefrihetsgrundlagens föreskrifter om sändningar av program också tillämpas när information ur databaser tillhandahålls allmänheten under vissa angivna förutsättningar (1 kap. 4 §). Det krävs bl.a. att innehållet i databasen endast kan ändras av den som driver verksamheten.

En databas är en samling av information som är lagrad för automatiserad behandling.

Databasregeln omfattar t.ex. dagstidningars nätupplagor och vissa andra webbplatser på internet. Beställ-tv och beställradio kan också omfattas. Det är då fråga om ett tillhandahållande på särskild begäran, där användaren har möjlighet att själv bestämma vilket tv- eller radioprogram han eller hon vill ta del av och när programmet ska starta. Detta skiljer sig från de linjära sändningarna och webbsändningarna där lyssnaren eller tittaren kommer in i sändningen där den råkar befinna sig.

Grundlagsskyddet enligt databasregeln gäller också för print on demand, dvs. att tekniska upptagningar, skrifter eller bilder framställs på begäran i enstaka exemplar genom överföring av innehållet från en databas. En ytterligare form av tillhandahållande till allmänheten som faller under databasregeln är överföringar som sker enligt en överenskommelse i förväg, s.k. push-teknik. Grundlagsskyddet enligt databasregeln omfattar även offentlig uppspelning ur en databas, något som bl.a. berör digital bio.

I första hand omfattar databasregeln verksamhet som bedrivs av traditionella massmedieföretag. Hit räknas bl.a. redaktioner för periodiska skrifter och radio- och tv-program samt förlag, tryckerier och

nyhetsbyråer. Dessa aktörer har s.k. automatiskt grundlagsskydd, vilket innebär att någon särskild åtgärd inte behöver vidtas för att skyddet ska uppkomma, t.ex. för webbplatser som dessa aktörer tillhandahåller.

Massmedieföretag som endast är verksamma på internet, t.ex. webbtidningar utan tryckt upplaga, har däremot som huvudregel inte automatiskt grundlagsskydd.

Databasregeln gör det även möjligt för andra aktörer än traditionella massmedieföretag att få grundlagsskydd för t.ex. en webbplats på internet genom att ansöka om ett utgivningsbevis hos Myndigheten för press, radio och tv. Man brukar här tala om att skyddet är frivilligt eftersom den som driver verksamheten kan välja om denna ska omfattas av yttrandefrihetsgrundlagen eller inte.

För att utgivningsbevis ska utfärdas ställs vissa krav. Till att börja med måste verksamheten bedrivas enligt de förutsättningar som gäller generellt för att databasregeln ska tillämpas. Vidare ska överföringarna utgå från Sverige, databasen ha en behörig utgivare som åtagit sig uppdraget och verksamheten ha ett namn som är sådant att det inte lätt kan förväxlas med namnet på en annan verksamhet som omfattas av databasregeln. Någon prövning av de tänkta yttrandenas innehåll eller av verksamhetens karaktär sker däremot inte utan kraven är av formellt slag.

Tekniska upptagningar

Med tekniska upptagningar avses upptagningar som innehåller text, bild eller ljud och som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med ett tekniskt hjälpmedel (1 kap. 2 §). Exempel på tekniska upptagningar är filmer, videogram, cd-skivor och dvd-skivor.

När det gäller kravet på spridning av tekniska upptagningar liknar regleringen den som gäller för tryckta skrifter. Yttrandefrihetsgrundlagen är bara tillämplig på tekniska upptagningar som är utgivna (1 kap. 8 §). En upptagning anses utgiven då den har lämnats ut för att spridas till allmänheten i Sverige genom att spelas upp, säljas eller tillhandahållas på något annat sätt. I fråga om upptagningar som sprids genom utlämning av exemplar krävs det att dessa framställs eller avses framställas i tillräckligt många exemplar för att kunna lämnas

ut för spridning till andra än dem som befinner sig i en mindre, sluten krets (SOU 2009:14 s. 135 och 136).

På samma sätt som beträffande tryckta skrifter är innebörden av kravet på utgivning att ingripanden mot en teknisk upptagning får ske först efter utgivningen.

Den s.k. paraplyeffekten

I vissa lagstiftningssammanhang har diskuterats i vilken mån tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen undantagsvis kan erbjuda ett visst skydd även åt uttrycksformer som faller utanför grundlagarnas tillämpningsområden. Detta brukar kallas för grundlagarnas paraplyeffekt. Paraplyeffekten kan aktualiseras vid ingripanden mot yttranden som inte omfattas av tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen. Ett ingripande kan underlåtas för det fall att yttrandet skulle ha varit lagligt vid publicering i ett grundlagsskyddat medium. Grundlagarna fungerar alltså som ett ”paraply”.

Exempel som har getts på detta är att det kan te sig meningslöst för myndigheterna att ingripa mot en teaterpjäs om dess innehåll straffritt kan spridas genom tryck (se bl.a. SOU 1983:70 s. 79 och SOU 2006:96 s. 45). Ett annat exempel kan vara att samma yttrande publiceras på flera webbplatser, varav vissa omfattas av yttrandefrihetsgrundlagen medan andra inte gör det.

Paraplyeffekten förefaller emellertid inte ha haft något större genomslag i rättstillämpningen, utan vanlig lag har tillämpats om ett yttrande inte omfattas av tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen. Uppsala tingsrätt har dock i en dom, med hänvisning till paraplyeffekten, ansett att det inte fanns större utrymme för att ingripa rättsligt mot ett yttrande när det tillhandahållits på ett sätt som föll utanför yttrandefrihetsgrundlagen än när det vidaresändes med visst skydd av samma grundlag (Uppsala tingsrätts dom den 23 december 2013 i mål nr T 1958-12).

3.2.2 Materiella krav

För att skyddet enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen ska tillämpas är det inte tillräckligt att de formella kraven har tillgodosetts, dvs. att viss teknik har använts och att det aktuella

massmediet spritts. Det finns nämligen vissa ytterligare förutsättningar som ska vara uppfyllda. Dessa tar sikte på yttrandenas innehåll och kommer till uttryck i flera undantag från grundlagarnas tillämpningsområden. När hänsyn har tagits till dessa undantag framträder det materiella tillämpningsområdet för tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

Undantagen är av två slag. Det finns för det första ett antal undantag som uttryckligen har skrivits in i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. För det andra finns det oskrivna undantag som har sin grund främst i en tolkning av grundlagarnas innebörd och syfte. Vilka principer som ska gälla vid denna tolkning är en av de mer komplicerade frågeställningarna inom tryck- och yttrandefrihetsrätten.

Det bör påpekas att de materiella undantagen som regel inte innebär att tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen undantas helt. Ofta kan resultatet bli att vissa delar av grundlagarna inte tillämpas (t.ex. de straffrättsliga aspekterna) medan de fortfarande gäller i andra avseenden (t.ex. i fråga om censurförbudet).

Uttryckliga undantag

I 1 kap. 12 § TF finns ett antal uttryckliga undantag från grundlagens tillämpningsområde, s.k. delegationsbestämmelser. Det handlar om begränsningar av tryck- och yttrandefriheten inom vissa områden där behovet av grundlagsskydd har ansetts vara mindre. På dessa områden har grundlagsstiftaren delegerat till lagstiftaren att reglera tryck- och yttrandefriheten i vanlig lag.

Undantagen ger möjlighet för riksdagen att i lag uppställa förbud mot vissa typer av kommersiella annonser, bl.a. i samband med marknadsföring av alkohol och tobak (punkterna 1–3). Från och med den 1 januari 2019 ges även möjlighet att i lag ställa krav på införande och utformning av produktinformation om syftet är skydd för hälsa eller miljö eller konsumentskydd (punkt 4).

Lagstiftaren ges vidare möjlighet att under vissa förutsättningar meddela förbud m.m. som tar sikte på offentliggörande av kreditupplysningar, bl.a. om upplysningen innebär ett otillbörligt intrång i den enskildes personliga integritet (punkt 5).

De här förbuden ska alltså kunna tillämpas trots att det är fråga om en publicering som omfattas av tryckfrihetsförordningens formella tillämpningsområde, t.ex. i en dagstidning.

Dessutom gäller att regler i vanlig lag gäller i fråga om ansvar och ersättningsskyldighet som avser det sätt på vilket en uppgift eller underrättelse har anskaffats (punkt 6). Det här innebär t.ex. att man inte har rätt att straffritt göra inbrott för att anskaffa en uppgift som ska publiceras.

Delegationsbestämmelserna i 1 kap. 12 § TF tillämpas även på program och tekniska upptagningar (1 kap. 18 § YGL). När det gäller program finns det också en särskild bestämmelse om möjligheter att i lag meddela föreskrifter om förbud eller villkor när det gäller bl.a. kommersiell reklam och sponsring.

Från och med den 1 januari 2019 gäller även att det i vanlig lag kan meddelas föreskrifter om förbud mot offentliggörande av vissa känsliga personuppgifter – t.ex. uppgifter som avslöjar etniskt ursprung eller politiska åsikter – när det är fråga om vissa typer av uppgiftssamlingar och när det med hänsyn till verksamheten och de former under vilka uppgiftssamlingen tillhandahålls finns särskilda risker för otillbörliga intrång i enskildas personliga integritet (1 kap. 13 § TF och 1 kap. 20 § YGL). Bestämmelsen ger, liksom andra delegationsbestämmelser som hänvisar till föreskrifter i lag, även utrymme för reglering genom EU-förordningar (se prop. 2017/18:49 s. 147 och 148).

Det finns även ett antal andra uttryckliga undantag från grundlagsskyddet. Tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen är inte tillämpliga på pornografiska bilder av personer vars pubertetsutveckling inte är fullbordad eller som är under 18 år (1 kap. 14 § TF och 1 kap. 21 § YGL). Barnpornografi faller alltså under vanlig lag. Vidare kan, något förenklat, viss hantering av pornografiska eller förråande bilder m.m. bestraffas enligt vanlig lag trots att de förekommer i grundlagsskyddade medier. Här kan nämnas bestämmelserna i brottsbalken (BrB) om otillåten utlämning av teknisk upptagning (16 kap. 10 d §), otillåtet förfarande med pornografisk bild (16 kap. 11 §) och förledande av ungdom (16 kap. 12 §). I lag kan det också meddelas föreskrifter om spridning av kartor, ritningar eller bilder som återger Sverige helt eller delvis och innehåller upplysningar av betydelse för rikets försvar (6 kap. 3 § TF och 3 kap. 9 § YGL).

Sådan reglering återfinns i lagen (2016:319) om skydd för geografisk information.

Ett annat undantag rör upphovsrätten (1 kap. 11 § TF och 1 kap. 18 § YGL). Innebörden av det undantaget är att upphovsrätten inte regleras i grundlagarna utan i vanlig lag, se främst upphovsrättslagen (1960:729).

Brott som begås av en meddelare bestraffas inte enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen utan i stället enligt brottsbalken (7 kap. 22 § TF och 5 kap. 4 § YGL). Meddelarens straffansvar kan bli aktuellt vid en del grövre brott mot rikets säkerhet, uppsåtligt oriktigt utlämnande av allmän handling som inte är tillgänglig för var och en och uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt i vissa fall. Anskaffande av uppgifter i publiceringssyfte är också straffbart enligt brottsbalken när anskaffandet innefattar vissa grövre brott mot rikets säkerhet.

I fråga om brott görs det undantag även för annonser och liknande där det inte av innehållet omedelbart framgår att meddelandet är straffbart (7 kap. 21 § TF och 5 kap. 3 § YGL). Sådana publiceringar kan bestraffas enligt vanlig lag.

Vidare finns det undantag som tar sikte på yttranden i program som består i ”direktsändningar av dagshändelser eller av sådana gudstjänster eller offentliga tillställningar som anordnas av någon annan än den som bedriver programverksamheten”. Av 1 kap. 16 § YGL följer att brottsbalken, inte yttrandefrihetsgrundlagen, ska tillämpas vid straffrättsliga ingripanden mot sådana yttranden.

Undantag utifrån en tolkning av innebörden och syftet med tryck- och yttrandefriheten

Som har framgått ovan bestäms det materiella tillämpningsområdet inte enbart med utgångspunkt i de uttryckliga undantagen i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen utan även efter en tolkning av grundlagarnas innebörd och syfte. En sådan tolkning blir framför allt aktuell på straffrättens område och i fråga om kommersiell reklam.

På dessa områden finns det viktiga undantag som följer av en tolkning utifrån innebörden och syftet med det särskilda grundlagsskyddet för tryck- och yttrandefriheten enligt 1 kap. 1 § TF och 1 kap. 1 § YGL. Där anges att grundlagarna innebär en frihet för var

och en att i de skyddade medierna uttrycka tankar, åsikter och känslor och att i övrigt lämna uppgifter i vilket ämne som helst. Vidare anges att tryck- och yttrandefriheten syftar till att säkerställa ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande.

Med utgångspunkt i dessa bestämmelser går det – enligt det rådande synsättet – att fastställa vilket bruk av tryck- och yttrandefriheten som tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen är tänkta att omfatta. Om ett visst yttrande inte omfattas av grundlagarnas innebörd och syfte blir inte tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen tillämpliga. Yttrandet ligger då utanför det materiella tillämpningsområdet. Det kan t.ex. bli fallet om ett grundlagsskyddat medium används för att begå bedrägeri, oredligt förfarande, svindleri eller något liknande brott. Gärningar av det slaget prövas enligt brottsbalken.

Eftersom utgångspunkten är att bara de gärningar som nämns i den s.k. brottskatalogen (se nedan) är brott när de begås i ett grundlagsskyddat medium, innebär det nyss sagda ett slags undantag från en av tryck- och yttrandefrihetsrättens grundprinciper. Riktigt hur långt detta undantag sträcker sig är inte klart.

Synsättet att tryck- och yttrandefrihetens ändamål medför vissa undantag från det materiella tillämpningsområdet får även betydelse på området för kommersiell marknadsföring. Tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen innehåller vissa uttryckliga undantag i det avseendet. Även i andra fall kan det dock bli aktuellt att göra avsteg från grundlagarnas tillämpningsområden. Det brukar anses att marknadsföring i kommersiell verksamhet som har ett kommersiellt syfte och som har rent kommersiella förhållanden till föremål faller utanför det materiella tillämpningsområdet (se bl.a. NJA 2001 s. 319). Det här medför t.ex. att rent kommersiell reklam i grundlagsskyddade medier underkastas bestämmelserna i marknadsföringslagen (2008:486) om god marknadsföringssed.

Läget blir annorlunda för det bruk av de grundlagsskyddade medierna som faller inom det materiella tillämpningsområdet. I vissa situationer anses en sådan användning vara ett otillåtet missbruk av yttrandefriheten. Det är de fallen som är tryck- och yttrandefrihetsbrott enligt brottskatalogerna i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Andra yttranden som faller inom det materiella tillämpningsområdet kan inte bestraffas. Det skulle stå i strid

med exklusivitetsprincipen (se bl.a. NJA 1999 s. 275, jfr SOU 2001:28 s. 405–407).

3.2.3 Territoriella krav

Det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga systemet gäller fullt ut för yttranden i tryckta skrifter och tekniska upptagningar som både framställs och sprids här. Det gäller även för program och databasöverföringar som utgår från Sverige. Förutsättningen är att de formella och materiella kraven är uppfyllda.

Grundlagsskyddet enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen är emellertid till viss del även tillämpligt på medier med en svagare anknytning till Sverige. I 13 kap. TF finns det regler om utrikes tryckta skrifter och 11 kap. YGL innehåller bestämmelser om program och tekniska upptagningar från utlandet.

Detta begränsade skydd kan, något förenklat, sägas innebära följande. Om det aktuella mediet inte ges ut i Sverige, eller om överföringen inte utgår härifrån, gäller ändå ett skydd för den framställning som eventuellt sker här i form av förbud mot censur och hindrande åtgärder samt en något inskränkt meddelar- och anskaffarfrihet. Om mediet ges ut här gäller i princip fullt grundlagsskydd. Vissa begränsningar kan dock finnas, bl.a. om mediet framställs i utlandet men ges ut här.

Utgångspunkten har varit att grundlagsskyddet enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen endast har gällt för svenska medborgare, även om det i grundlagarna har angetts att andra än svenska medborgare är likställda med svenska medborgare om inte annat anges i grundlagen eller i vanlig lag. Från den 1 januari 2019 har de uttryckliga kraven på svenskt medborgarskap tagits bort och ersatts med bestämmelser i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen om att begränsningar i tryck- och yttrandefriheten får göras genom lag för andra än svenska medborgare och svenska juridiska personer (14 kap. 5 § TF och 12 kap. 3 § YGL).

3.3 De tryck- och yttrandefrihetsrättsliga grundprinciperna

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

Genom ikraftträdandet av yttrandefrihetsgrundlagen den 1 januari 1992 gjordes den tryckfrihetsrättsliga ordningen tillämplig på ett antal andra medieformer, bl.a. ljudradio, tv och liknande överföringar samt tekniska upptagningar.

Det brukar framhållas att tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen vilar på vissa grundprinciper. Dessa kan beskrivas på olika sätt. Ett vanligt framställningssätt är att tala om att systemet bygger på principerna om

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

Av central betydelse för grundlagssystemet är även den s.k. exklusivitetsprincipen. Den ska garantera att tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens särställning som straff- och processlagar på tryck- och yttrandefrihetens områden inte urholkas.

Dessa principer presenteras kortfattat nedan.

Förbud mot censur och hindrande åtgärder

Förbudet mot censur

Censurförbudet innebär beträffande tryckta skrifter att framställning och spridning inte får villkoras av att det allmänna granskar innehållet i förväg (1 kap. 8 § första stycket TF). Det grundläggande syftet med censurförbudet är att en skrift alltid ska kunna offentliggöras före ett eventuellt ingripande mot dess innehåll. Tryckfrihetsförordningen har därför konstruerats så att straffrättsliga åtgärder med anledning av innehållet får ske först i efterhand.

Förbudet mot censur gäller som huvudregel även för de medier som omfattas av yttrandefrihetsgrundlagen (1 kap. 11 § första meningen YGL). I ett avseende görs det dock undantag från förbudet mot förhandsgranskning. Det får nämligen i lag meddelas bestämmelser om granskning och godkännande av rörliga bilder i offentliga uppspelningar ur en databas. Detsamma gäller rörliga bilder i tekniska upptagningar som ska visas offentligt (s.k. biografcensur).

Förbudet mot hindrande åtgärder

Innebörden av förbudet mot hindrande åtgärder är, när det gäller tryckta skrifter, att det allmänna inte får hindra tryckning, utgivning eller spridning av skriften på grund av dess innehåll om åtgärden inte har stöd i tryckfrihetsförordningen (1 kap. 8 § andra stycket TF). Motsvarande förbud gäller för de medier som omfattas av yttrandefrihetsgrundlagen (1 kap. 11 § andra meningen YGL). Förbudet mot hindrande åtgärder är inte absolut. Vissa åtgärder av det här slaget har stöd i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen, t.ex. beslag eller konfiskering av en framställning som innefattar tryck- eller yttrandefrihetsbrott.

Till förbudet mot hindrande åtgärder hör även att det allmänna inte på grund av innehållet i en framställning får förbjuda eller hindra innehav av tekniska hjälpmedel som behövs för att ta emot program eller uppfatta innehållet i tekniska upptagningar (t.ex. satellitmottagare eller dvd-spelare). Det får inte heller meddelas förbud mot att anlägga trådnät för sändning av program (1 kap. 13 § YGL).

Etableringsfrihet

Tryckta skrifter

Den grundlagsskyddade etableringsfriheten innebär på tryckfrihetens område att varje fysisk och juridisk person har rätt att trycka och sprida tryckta skrifter.

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

En innebörd av etableringsfriheten är att det inte krävs tillstånd för att driva t.ex. boktryckeri eller bokhandel.

Sändningar som skyddas av yttrandefrihetsgrundlagen

När det gäller etableringsfriheten på yttrandefrihetsgrundlagens område skiljer grundlagen mellan sändningar genom tråd och sändningar på annat sätt.

För sändningar genom tråd råder etableringsfrihet. Det kommer till uttryck i 3 kap. 1 § YGL där det anges att varje fysisk och juridisk person har rätt att sända program genom tråd. Etableringsfriheten för sändningar genom tråd är emellertid inte helt oinskränkt utan i 3 kap. 2 § anges när krav trots huvudregeln får ställas.

För program som sänds på annat sätt än genom tråd (i etern) råder inte motsvarande etableringsfrihet. Anledningen är att etersändningar sker i ett begränsat frekvensutrymme. Det har därför av tekniska skäl ansetts nödvändigt att reglera användningen av detta utrymme (prop. 1990/91:64 s. 79 och 80). Rätten att sända program i etern får därför regleras genom lag som innehåller föreskrifter om tillstånd och villkor för att sända (3 kap. 3 § första stycket YGL). Sådana föreskrifter finns i radio- och tv-lagen (2010:696).

Yttrandefrihetsgrundlagen talar alltså om att sända genom tråd men vad som avses med ”tråd” definieras inte i grundlagstexten. Uttrycket sändning genom tråd har emellertid en historisk bakgrund.

Upprinnelsen förefaller vara införandet av lagen (1905:18) om utförande och nyttjande af elektrisk anläggning för telegrafering eller

telefonering utan tråd. Den lagen, som föranleddes av framgångarna med försök att med hjälp av radiotelegrafering, dvs. ”utan tråd”, sända meddelanden mellan skilda orter, innebar tillståndskrav för den som ville utföra elektrisk anläggning för telegrafering eller telefonering i riket. Även om mycket återstod innan man uppnått samma säkerhet och tillförlitlighet som vid telegrafering genom metallisk ledare syntes vid införandet av 1905 års lag ”den tid ej vara långt aflägsen, då telegraferingen utan tråd komme att intaga ett viktigt rum i den allmänna samfärdseln” (NJA II 1905 avd. 7 s. 17). Även om lagstiftningen på området ändrades vid flera tillfällen under första halvan av 1900-talet så levde uttryckssättet ”utan tråd” vidare.

Vid tillkomsten av radiolagen (1966:755) infördes en särskild reglering för trådsändningar. Skälet var att begreppet radiovågor i det till 1959 års internationella telekonvention fogade radioreglementet hade getts en definition som omfattade elektromagnetiska vågor av viss frekvens som fortplantar sig i rymden utan konstgjord ledare. Därmed uteslöts sändningar genom en särskilt anordnad ledare – i tråd.

Detta ställde krav på en klar åtskillnad mellan trådlösa sändningar, dvs. radiosändningar, och trådbundna sändningar i den nationella regleringen, såväl i fråga om terminologi som i den rättsliga regleringen (prop. 1966:149 s. 6–8). Med anledning av SR:s ensamrätt och strävan att hålla borta den kommersiella reklamen från radio och tv bedömdes det nämligen finnas behov av en särskild reglering för sändningar genom tråd. Bakgrunden var att trådsändningar hade ökat i betydelse. Det hade exempelvis börjat förekomma s.k. varuhus-tv med reklaminslag och s.k. specialtelevision för bostadsområden där särskilda program fördes ”in på det trådnät som grenas ut från en centralantenn och som genom ledningar kan vara förbundet med andra centralantenners trådnät” (SOU 1965:46 s. 35–39).

I radiolagen definierades begreppet trådsändning som ljud, bild eller annat meddelande som sänds med hjälp av elektromagnetiska vågor vilka är bundna vid en särskilt anordnad ledare. Enligt motiven innebar det förhållandet att de elektromagnetiska vågorna skulle vara bundna att ”energi inte fick stråla ut från ledaren på sådant sätt att sändningen kunde mottas utanför denna” (prop. 1966:149 s. 36).

Med trådsändning avsågs alltså överföring genom ledning av ljud, bild eller annat meddelande.

Även Yttrandefrihetsutredningens ursprungliga förslag till yttrandefrihetsgrundlag byggde på en distinktion mellan eter- och trådsändningar (se SOU 1983:70). Den distinktionen kom att följa med till den yttrandefrihetsgrundlag som gäller i dag. Vid yttrandefrihetsgrundlagens tillkomst hänvisades till radiolagens definition av begreppet trådsändning (prop. 1990/91:64 s. 83).

Vad som avsågs med trådsändningar i början av 1980-talet var främst kabelsändningar av radio och tv men även överföringar över det fasta telenätet. I dagens kontext kan konstateras att även ip-nät är exempel på trådnät. Sändningar och tillhandahållanden över internet sker ofta genom tråd, i huvudsak genom fiber eller via ADSL-bredband. Mobilnätet är däremot att betrakta som en trådlös teknik.

Ensamansvar och ansvarsordning

Principen om ensamansvar innebär att bara en person kan hållas straff- och skadeståndsrättsligt ansvarig för innehållet i en framställning som omfattas av tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen. Vem som ansvarar för brott pekas ut i grundlagarna (8 kap. TF och 6 kap. YGL). Det finns således inte utrymme för att hålla någon ansvarig för medverkan till brott. I fråga om skadestånd kan dock ett solidariskt betalningsansvar gälla i vissa situationer (11 kap. 2–5 §§ TF samt 9 kap. 2–6 §§ YGL).

Utgångspunkten är att följande personer är ansvariga för de medieformer som omfattas av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen;

- periodisk skrift – utgivare,
- icke-periodisk skrift – författare,
- radio- och tv-program – utgivare,
- teknisk upptagning – utgivare, och
- databasöverföring – utgivare.

Kan den som i första hand pekas ut som ansvarig inte åtalas, går ansvaret över på den som därefter anses stå närmast det aktuella brottet. Man brukar här tala om att ansvaret är successivt och följer en ansvarighetskedja. Som ett exempel kan nämnas fallet då någon

utgivare inte har anmälts för en periodisk skrift (t.ex. en tidskrift). I det läget går ansvaret över på skriftens ägare.

Den som pekas ut i grundlagarna ansvarar oavsett hur han eller hon har bidragit till framställningen och oberoende av om vederbörande faktiskt har känt till massmediets innehåll i förväg (den s.k. uppsåtspresumtionen). Undantag kan göras i vissa speciella fall, t.ex. om en utgivare har utsetts för skens skull.

Meddelarskydd

Ett sätt att betrakta meddelarskyddet är att se detta som uppbyggt av ett antal grundkomponenter: meddelarfrihet, anskaffarfrihet, rätt till anonymitet, efterforskningsförbud och repressalieförbud. Skyddet för meddelaren gäller i förhållande till myndigheter och andra allmänna organ.

Meddelarfriheten hänger samman med principen om ensamansvar och innebär att det står var och en fritt att meddela uppgifter i vilket ämne som helst för publicering i ett massmedium som omfattas av tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen (1 kap. 7 § första stycket TF och 1 kap. 10 § första stycket YGL). I vissa undantagsfall kan dock meddelaren straffas för uppgiftslämnandet.

Det gäller om lämnandet av uppgifter innefattar

- vissa grövre brott mot rikets säkerhet (t.ex. högförräderi och spionerі),
- ett oriktigt utlämnande av en hemlig handling, eller
- ett uppsåtligt åsidosättande av s.k. kvalificerad sekretess (bl.a. när det gäller sekretess inom vården och socialtjänsten).

Som en följd av det s.k. repressalieförbudet (se nedan) finns det utöver detta inga möjligheter för det allmänna att ingripa mot en meddelare, vare sig straffrättsligt eller genom disciplinära åtgärder.

Anskaffarfriheten innebär att var och en har rätt att straffritt anskaffa uppgifter avsedda för publicering i ett massmedium som omfattas av grundlagarna (1 kap. 7 § andra stycket TF och 1 kap. 10 § andra stycket YGL). Undantag gäller om anskaffandet innefattar ett sådant grovt brott mot rikets säkerhet som har nämnts ovan. I de fallen kan anskaffaren dömas enligt bestämmelserna i brottsbalken.

Det bör noteras att vanlig lag tillämpas på det sätt genom vilket anskaffandet sker (1 kap. 12 § 6 TF och 1 kap. 18 § YGL). Om anskaffaren kommer över den aktuella uppgiften genom t.ex. dataintrång eller inbrott kan han eller hon dömas för den gärningen efter en vanlig straffrättslig prövning.

Rätten till anonymitet tillkommer enligt 3 kap. TF och 2 kap. YGL

- författare till tryckta skrifter,
- utgivare av tryckta skrifter som inte är periodiska,
- upphovsmannen till ett program eller en teknisk upptagning,
- den som har framträtt i ett program eller en teknisk upptagning, samt
- meddelare.

Rätten till anonymitet innebär att dessa personers identitet måste skyddas av dem som tagit befattning med tillkomsten, utgivningen eller spridningen av en framställning som omfattas av tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen. Det här betyder att en journalist inte får avslöja namnet på en uppgiftslämnare som inte vill framträda öppet. Tystnadsplikten är straffsanktionerad i grundlagarna. Det finns möjlighet att i speciella fall göra undantag från tystnadsplikten, bl.a. när det behövs för att lagföra vissa typer av brott.

En viktig del i anonymitetsrätten är vidare det förbud mot efterforskning av källor som gäller för det allmänna.

Efterforskningsförbudet innebär att myndigheter och andra offentliga organ inte får efterforska identiteten hos en sådan författare, upphovsman, meddelare m.fl. som omfattas av rätten till anonymitet (3 kap. 5 första stycket TF och 2 kap. 5 § första stycket YGL). Även här kan det göras undantag i speciella fall, bl.a. om ett ”vanligt” brott har anknytning till en framställning som omfattas av tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen (t.ex. vid annonsbedrägeri). Överträdelser av efterforskningsförbudet är straffsanktionerat i grundlagarna.

Repressalieförbudet innebär att uppgiftslämnandet inte får leda till negativa konsekvenser för meddelaren som inte har stöd i grundlagarna. Den närmare innebörden av förbudet framgår i första hand av Riksdagens ombudsmäns (JO) och Justitiekanslerns praxis. Re-

pressalieförbudet är uttryckligen straffsanktionerat i grundlagarna, se 3 kap. 6 § TF och 2 kap. 6 § YGL.

Särskild brottskatalog

Tryckfrihetsförordningen innehåller en uttömmande uppräkning av de gärningar som utgör tryckfrihetsbrott när de begås genom tryckt skrift ”och är straffbara enligt lag” (7 kap. 1–19 §§). Här kan bl.a. nämnas ett antal olika brott mot rikets säkerhet (t.ex. högförräderi och spionerі), uppvigling, hets mot folkgrupp, ärekränkningsbrott (dvs. förtal och förolämpning) samt flera brott som innefattar hot i olika avseenden (olaga hot och hot mot tjänsteman men även övergrepp i rättssak).

Till tryckfrihetsbrotten hör även vissa gärningar som innebär att själva publiceringen utgör ett otillåtet offentliggörande av hemliga handlingar, ett uppsåtligt åsidosättande av viss kvalificerad sekretess och – vid krig eller omedelbar krigsfara – ett brott mot rikets säkerhet (7 kap. 20 §).

Genom en hänvisning i yttrandefrihetsgrundlagen ska tryckfrihetsbrotten anses som yttrandefrihetsbrott om de begås i en framställning som omfattas av yttrandefrihetsgrundlagen och är straffbara enligt lag (5 kap. 1 §). Den enda skillnaden mellan tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen i det avseendet är att brottet olaga våldsskildring är något olika utformat i de två grundlagarna (jfr 7 kap. 7 § TF och 5 kap. 2 § YGL).

Gemensamt för tryck- och yttrandefrihetsbrotten är att det krävs att gärningen också är straffbar enligt lag (principen om dubbel täckning). Det innebär att om lagstiftaren ändrar brottsbalken och tar bort ett visst brott, t.ex. uppvigling, försvinner även möjligheten att döma till ansvar för motsvarande tryck- och yttrandefrihetsbrott. Dessutom kan inte ansvarsområdet för tryck- och yttrandefrihetsbrott utvidgas endast genom en ändring i brottsbalken. För det krävs också en ändring av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

En annan innebörd av principen om dubbel täckning är att ett brott inte kan införas enbart som ett tryck- eller yttrandefrihetsbrott. Det krävs alltså att motsvarande straffbestämmelse också finns i vanlig lag (normalt i brottsbalken). En viss gärning ska således vara

straffbar även om den utförs på andra sätt än genom en framställning som omfattas av tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen. En utvidgning av tillämpningsområdet för något av tryck- eller yttrandefrihetsbrotten måste, enligt den här principen, motsvaras av samma utvidgning i brottsbalken.

Särskild rättegångsordning

Grundlagarna innehåller en särskild reglering om åtal och rättegång vid tryck- och yttrandefrihetsbrott (se 9 och 12 kap. TF samt 7 och 10 kap. YGL). I tillämpningslagen finns det dessutom ett antal kompletterande bestämmelser om förfarandet. Grunddragen i denna ordning är följande.

Justitiekanslern är ensam allmän åklagare i mål om tryck- och yttrandefrihetsbrott. För väckande av allmänt åtal gäller särskilda preskriptionstider som är kortare än vad som följer av allmänna regler i brottsbalken. Det ordinarie polis- och åklagarväsendet är i princip inte behörigt att agera i sådana ärenden. I praktiken anlitas dock ofta polis och vanlig åklagare att bistå Justitiekanslern under förundersökningen och, när det gäller åklagaren, med att föra talan vid domstol. I fråga om ärekränkningsbrott (förtal och förolämpning) gäller inskränkningar i Justitiekanslerns möjligheter att väcka åtal, även om det sedan den 1 juli 2014 inte längre krävs särskilda skäl för att väcka allmänt åtal för förtal och förolämpning (prop. 2013/14:47 s. 22–27). Det är därför vanligare att målsäganden väcker s.k. enskilt åtal för dessa brott.

Åtal om tryck- och yttrandefrihetsbrott prövas av en jury med nio ledamöter. Utgångspunkten är att ett brott föreligger om minst sex juryledamöter är ense om det. Rätten, som då består av tre yrkesdomare, har dock möjlighet att gå emot juryns utslag och meddela frikännande dom eller att döma enligt en mildare straffbestämmelse. Om juryn friar den tilltalade är utslaget dock bindande för rätten. Det gäller även om tingsrättens dom överklagas i något avseende. En högre instans är med andra ord lika bunden av juryns utslag som yrkesdomarna i tingsrätten. Parterna har möjlighet att avstå från juryprövning. Domstolen är då i stället sammansatt enligt de bestämmelser som gäller för vanliga brottmål.

Rätten kan besluta om konfiskering av en tryckt skrift eller en teknisk upptagning som innehåller tryck- eller yttrandefrihetsbrott. Ett sådant ingripande innebär att alla exemplar som är avsedda för spridning förstörs och att det vidtas åtgärder för att förhindra ytterligare spridning (t.ex. genom att omöjliggöra fortsatt tryckning).

Under en förundersökning om brott har Justitiekanslern möjlighet att besluta om beslag av en skrift eller teknisk upptagning i syfte att säkerställa en framtida dom om konfiskering (s.k. konfiskationsbeslag).

Tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen innehåller genom den s.k. instruktionen en särskild erinran om vilket synsätt som ska tillämpas av den som tillämpar grundlagarna, främst Justitiekanslern och domstolarna (1 kap. 10 §) och yttrandefrihetsgrundlagen (1 kap. 15 §). Instruktionen innebär att den som dömer över missbruk av tryck- och yttrandefriheten eller vakar över denna alltid bör ha i åtanke att tryck- och yttrandefriheten är en grundval för ett fritt samhällsskick, alltid bör uppmärksamma ämnet och tanken mer än uttrycket, liksom syftet mera än framställningssättet samt i tveksamma fall hellre fria än fälla.

Exklusivitetsprincipen

En viktig aspekt av skyddet för tryck- och yttrandefriheten är att hela det detaljerade regelsystemet har placerats på grundlagsnivå. Det förhållandet får bl.a. som konsekvens att tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen i konfliktsituationer alltid ska ges företräde framför författningar som befinner sig längre ned i normhierarkin samt att lagstiftaren inte kan ändra reglerna utan att iaktta de former som gäller för grundlagsändringar.

Av särskild betydelse är också den s.k. exklusivitetsprincipen, eller exklusivitetsgrundsatsen som den ibland kallas, som återfinns i både tryckfrihetsförordningen (1 kap. 9 §) och yttrandefrihetsgrundlagen (1 kap. 14 §). Bestämmelserna slår fast grundlagarnas ställning som exklusiv straff- och processlag vid missbruk av tryck- och yttrandefriheten. I sådana fall får myndigheter och andra allmänna organ bara ingripa på ett sätt som är förenligt med tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Det här innebär i första hand ett skydd mot straffrättsliga ingripanden och skadestånd som inte har

stöd i grundlagarna. Principen omfattar dock även andra sanktioner från det allmännas sida, såsom avskedande och liknande disciplinära åtgärder, t.ex. omplacering.

Exklusivitetsprincipen gäller enbart under förutsättning att tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen är tillämplig. Om så inte är fallet kan ett ingripande ske enligt vanlig lag, t.ex. enligt brottsbalken om det är fråga om brott.

4 Regeringsformens skydd för yttrandefriheten

4.1 Inledning

Flera av de frågor som omfattas av kommitténs uppdrag berör gränserna för tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens tillämpningsområden. Konsekvenserna av att ett yttrande faller utanför tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen är dock inte att yttrandet står utan grundlagsskydd. I stället blir regeringsformens regler om skydd för yttrande- och informationsfriheten tillämpliga. Yttrande- och informationsfriheten ges även skydd genom Europakonventionen och EU-rätten, se kapitel 5. I detta avsnitt redogörs översiktligt för regeringsformens skydd och hur det förhåller sig till tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Vissa andra konsekvenser av att ett yttrande inte omfattas av tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen tas också upp.

4.2 Regleringen i regeringsformen

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

> Var och en är gentemot det allmänna tillförsäkrad
>
> 1. yttrandefrihet: frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor,
>
> 2. informationsfrihet: frihet att inhämta och ta emot upplysningar samt att i övrigt ta del av andras yttranden.

Yttrandefriheten och informationsfriheten enligt 2 kap. RF är inte absoluta. De kan enligt 2 kap. 20 § RF begränsas genom lag (undantagsvis genom förordning).

Riksdagens möjlighet att lagstifta i det här avseendet är dock inte obegränsad. Begränsningar av yttrandefriheten och informationsfriheten får göras endast för vissa ändamål och om vissa villkor är uppfyllda.

I 2 kap. 21 § RF anges de villkor som måste vara uppfyllda för att begränsa de fri- och rättigheter som räknas upp i den föregående paragrafen, däribland yttrande- och informationsfriheten. En begränsning får endast göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Den får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den. En begränsning måste alltså vara proportionerlig. Vidare får en begränsning inte 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.

Specifikt för just yttrande- och informationsfriheten gäller att inskränkningar endast får ske för vissa särskilt angivna ändamål som anges i 2 kap. 23 § första stycket RF. Yttrandefriheten får enligt denna bestämmelse begränsas endast med hänsyn till rikets säkerhet, folkförsörjningen, allmän ordning och säkerhet, enskildas anseende, privatlivets helgd eller förebyggandet och beivrandet av brott.

Enligt bestämmelsens ordalydelse får friheten att yttra sig i näringsverksamhet dock begränsas utan att något av dessa ändamål behöver vara för handen. I övrigt får begränsningar av yttrandefriheten och informationsfriheten göras endast om särskilt viktiga skäl föranleder det.

När det gäller friheten att yttra sig i näringsverksamhet torde avsikten, trots ordalydelsen, emellertid inte ha varit att göra undantag från begränsningarna generellt utan endast att möjliggöra reglering av kommersiell reklam, kreditupplysning och redares uppgifter

om svenska fartyg. Med kommersiell reklam avses sådan reklam som är av mera utpräglat kommersiell natur och det framhålls i förarbetena att begränsningsgrunden inte medger ingrepp i reklam som är av opinionsbildande karaktär (SOU 1975:75 s. 204 och prop. 1975/76:209 s. 109, jfr bet. KU 1975/76:56 s. 97).

Vid bedömningen av vilka begränsningar som får göras ska enligt 2 kap. 23 § andra stycket RF särskilt beaktas vikten av vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet i politiska, religiösa, fackliga, vetenskapliga och kulturella angelägenheter.

Det bör också understrykas att lag eller annan föreskrift som inskränker yttrandefriheten inte får meddelas i strid med Europakonventionen (2 kap. 19 § RF).

I formellt hänseende kan enligt 2 kap. 22 § RF ett särskilt förfarande bli tillämpligt på ett lagförslag som är rättighetsbegränsande. Förfarandet innebär att lagförslaget, om det inte avslås av riksdagen, på yrkande av lägst tio av riksdagens ledamöter ska vila i minst tolv månader från det att det första utskottsyttrandet över förslaget anmäldes i riksdagens kammare. Riksdagen får dock anta förslaget direkt, om minst fem sjättedelar av de röstande enas om beslutet.

4.3 En jämförelse med skyddet enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen

Begränsningar av yttrandefriheten

Det är alltså möjligt att begränsa yttrande- och informationsfriheten enligt regeringsformen genom vanlig lag om det sker inom de ramar och under de förutsättningar som anges i 2 kap. 20–23 §§ RF. Detta skiljer sig från tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen, enligt vilka en begränsning av skyddet kräver grundlagsändring. I detta hänseende kan ett yttrande sägas få ett svagare skydd om det faller utanför tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens tillämpningsområden. Det måste dock betonas att även skyddet enligt regeringsformen är starkt eftersom en begränsning av yttrande- och informationsfriheten inte kan ske om inte samtliga villkor och ändamål som anges i regeringsformen är uppfyllda. Det förhållandet att skyddet enligt regeringsformen är mer flexibelt inne-

bär dock att det enklare kan anpassas till olika situationer och förhållanden.

Censur- och hindersförbuden, etableringsfriheten och meddelarskyddet

En annan konsekvens av att ett yttrande faller utanför tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen är att de grundläggande principerna i dessa grundlagar inte blir tillämpliga. Det finns t.ex. inte något uttryckligt skydd mot förhandsgranskning och hindrande åtgärder i regeringsformen.

Skyddet för etableringsfriheten har inte heller någon direkt motsvarighet i regeringsformen. Det finns dock ett skydd för näringsfriheten i 2 kap. 17 § RF. I denna bestämmelse anges att begränsningar i rätten att driva näring eller utöva yrke får införas endast för att skydda angelägna allmänna intressen och aldrig i syfte enbart att ekonomiskt gynna vissa personer eller företag.

Reglerna om meddelarskydd har inte heller någon uttrycklig motsvarighet i regeringsformen. Meddelarskydd har dock genom vanlig lag införts i viss omfattning även utanför tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden.

Utan lagstöd anses också repressalieförbudet, som ses som del av meddelarskyddet, gälla som en allmän yttrandefrihetsrättslig princip utanför tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagens områden. En offentliganställd person är alltså skyddad mot repressalier från arbetsgivarens sida även när denne har yttrat sig i media som inte omfattas av tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen (se t.ex. JO 2010/11 s. 605 och Justitiekanslerns beslut den 20 september 2011, dnr 5394-10-31).

Dessutom kan alla arbetstagare sägas ha ett visst skydd mot repressalier genom de arbetsrättsliga reglerna om t.ex. uppsägning och genom lagen (2016:749) om särskilt skydd mot repressalier för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden.

Meddelarskydd kan också föreligga om en meddelare tror att grundlagsskydd föreligger men det visar sig att så inte är fallet. Ett påstående från meddelarens sida om att denne verkligen räknade med att uppgiften skulle publiceras i medier som omfattas av tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen får nämligen godtas, om uppgiften med hänsyn till omständigheterna inte framstår som helt

osannolik (se prop. 1975/76:204 s. 129, jfr även Axberger, Tryckfrihetens gränser, 1984, s. 311 och 312).

Brottskatalogen och den särskilda rättegångsordningen

Ytterligare en konsekvens av att ett yttrande faller utanför tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen är att brottskatalogen och den särskilda rättegångsordningen enligt dessa grundlagar inte blir tillämpliga. I stället är det de straff- och processrättsliga reglerna i vanlig lag som gäller för avgörande av frågan om ett yttrandes eventuella lagstridighet.

Detta innebär bl.a. att fler brott kan bli aktuella än om grundlagsskyddet enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen gäller. De brott som främst aktualiseras vid publiceringar torde dock vara hets mot folkgrupp, förtal, förolämpning och olaga hot, vilka även utgör brott enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

Ett annat brott som kan förekomma vid publiceringar är olaga integritetsintrång. Regleringen straffbelägger intrång i någon annans privatliv genom spridning av vissa slag av bilder eller andra uppgifter, om spridningen är ägnad att medföra allvarlig skada för den som bilden eller uppgiften rör (4 kap. 6 c § BrB). Eftersom brottet inte finns med i tryckfrihetsförordningens brottskatalog är det inte straffbart när publiceringen omfattas av tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen.

Enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen finns alltså särskilda ansvarskedjor som avgör vem som ansvarar för ett yttrande. Den som pekas ut som ansvarig är ensamt straffrättsligt ansvarig och presumeras ha uppsåt oavsett om denne kände till brottet eller inte. Det anges även i grundlagarna vilka som kan bli ansvariga för skadestånd. Enligt brottsbalken är det i stället primärt den som uppfyller de subjektiva och objektiva brottsrekvisiten som kan dömas för brottet. Är det flera personer som tillsammans har skapat eller spritt ett brottsligt yttrande kan de alla anses som gärningsmän och bli ansvariga och skadeståndsskyldiga. Även en person som inte anses som gärningsman kan fällas till ansvar om han eller hon har medverkat till brottet som anstiftare eller medhjälpare.

Vid misstanke om brott är det allmän åklagare – inte Justitiekanslern – som väcker åtal vid allmän domstol. I rättegångsbalken finns bestämmelser som reglerar förundersökningen och rättegången i allmän domstol i brottmål. Alla vanliga tvångsmedel kan tillämpas, och alla särskilda rättsverkningar av brott, t.ex. förverkande av egendom, kan bli aktuella. Jury medverkar inte i rättegången utan målet avgörs av juristdomare och nämndemän. Någon motsvarighet till den s.k. instruktionen finns inte utanför tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

5 Yttrandefrihet i internationell rätt och i EU-rätten

5.1 Inledning

I Sverige tillmäts intresset av en vid yttrandefrihet stor vikt. Detta gäller i synnerhet inom tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden. De båda grundlagarna utmärker sig genom den detaljerade och uttömmande regleringen av tryck- och yttrandefriheten.

De internationella rättssystem som Sverige har åtagit sig att följa är konstruerade på ett delvis annorlunda sätt. Skillnaderna ligger inte enbart i olika grad av detaljreglering. De internationella rättssystemen lägger generellt större vikt vid konkurrerande rättigheter, såsom respekten för privatlivet, än vad som är fallet inom tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden.

I detta kapitel lämnas en översiktlig redogörelse för FN:s deklaration om de mänskliga rättigheterna, Europakonventionen och EU-rätten. Dessutom lämnas en kortfattad redogörelse för relationen mellan EU-rätten och Sveriges grundlagar.

5.2 FN:s allmänna deklaration om de mänskliga rättigheterna

Förenta nationernas generalförsamling antog den 10 december 1948 en allmän förklaring om de mänskliga rättigheterna. Förklaringen definierar vilka de grundläggande mänskliga rättigheterna är.

När förklaringen antagits uppmanade generalförsamlingen alla medlemsstater att offentliggöra förklaringens text och att göra den spridd, känd, läst och förstådd framför allt i skolor och andra undervisnings-

institutioner utan hänsyn till olika länders eller regioners politiska förhållanden.

I artikel 19 finns en bestämmelse om rätt till åsiktsfrihet och yttrandefrihet. Artikeln har följande lydelse.

> Var och en har rätt till åsiktsfrihet och yttrandefrihet. Denna rätt innefattar frihet att utan ingripande hysa åsikter samt söka, ta emot och sprida information och idéer med hjälp av alla uttrycksmedel och oberoende av gränser.

Inskränkningar i de rättigheter som följer av förklaringen får göras endast under vissa förutsättningar. Dessa följer av artikel 29.2 och 29.3 som har följande lydelser.

> 29.2. Vid utövandet av sina rättigheter och friheter får en person endast underkastas sådana inskränkningar som har fastställts i lag och enbart i syfte att trygga tillbörlig hänsyn till och respekt för andras rättigheter och friheter samt för att tillgodose ett demokratiskt samhälles berättigade krav på moral, allmän ordning och allmän välfärd.
>
> 29.3. Dessa rättigheter och friheter får inte utövas på ett sätt som är oförenligt med Förenta Nationernas ändamål och grundsatser.

5.3 Europakonventionen

5.3.1 Allmänt

Efter andra världskriget bildade tio stater, däribland Sverige, Europarådet i syftet att skapa ett samarbete för att vidmakthålla och vidareutveckla de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Samarbetet resulterade i antagandet av Europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, Europakonventionen. Konventionen trädde i kraft 1953 och var avsedd att bygga på FN:s allmänna deklaration om de mänskliga rättigheterna.

För närvarande är 47 stater medlemmar i Europarådet och därmed anslutna till Europakonventionen. Konventionen innebär att de anslutna staterna åtar sig att garantera vissa fri- och rättigheter (artikel 1). Vilka rättigheter som avses framgår av en omfattande och relativt detaljerad katalog över fri- och rättigheter (artiklarna 2–18). Konventionen har vidare kompletterats med olika tilläggsprotokoll varav vissa innehåller materiella bestämmelser.

Ett viktigt inslag i Europakonventionen är att det finns ett internationellt system för kontroll av att staterna uppfyller sina förpliktelser enligt konventionen. Huvudelementen i detta system är den rättsliga kontroll som utförs av Europadomstolen och enskilda människors möjligheter att föra talan inför domstolen (se Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, 5 uppl., 2015, s. 22 och 23).

Enskilda kan klaga till Europadomstolen över att en medlemsstat inte har respekterat de fri- och rättigheter som anges i konventionen. Ett klagomål förutsätter bl.a. att den enskilde först har uttömt alla nationella rättsmedel. Europadomstolens prövning kan resultera i att domstolen konstaterar att den berörda medlemsstaten har brutit mot konventionens bestämmelser och domstolen kan i vissa fall ålägga staten att betala skadestånd till klaganden. Europadomstolens avgöranden är rättsligt bindande för den berörda staten.

Samtliga konventionsstater till Europakonventionen har åtagit sig att garantera de fri- och rättigheter som fastställs i konventionen och dess tilläggsprotokoll. Sverige har alltså en folkrättslig skyldighet att följa konventionen och Europadomstolens uttolkning av denna.

Sverige ratificerade Europakonventionen 1952 men det dröjde till 1966 innan Sverige förklarade att landet underkastade sig Europadomstolens kompetens.

Sverige ansåg sig redan uppfylla konventionens krav vid tillträdet och någon ny lagstiftning infördes därför inte med anledning av det. Även därefter präglades svensk rätt länge av en försiktig och avvaktande inställning till Europakonventionen (se SOU 2008:125 s. 395 och 396).

Sedan den 1 januari 1995 har konventionen en annan ställning eftersom den har inkorporerats i svensk rätt genom lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Konventionen är därmed direkt tillämplig vid domstolar och myndigheter i enskilda mål och ärenden. Samtidigt infördes en bestämmelse i regeringsformen enligt vilken lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med konventionen, nuvarande 2 kap. 19 § RF.

5.3.2 Skyddet för yttrandefriheten

Yttrandefriheten skyddas genom artikel 10 i Europakonventionen. Artikeln har följande lydelse.

> 1. Var och en har rätt till yttrandefrihet. Denna rätt innefattar åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan offentlig myndighets inblandning och oberoende av territoriella gränser. Denna artikel hindrar inte en stat att kräva tillstånd för radio-, televisions- eller biografföretag.
>
> 2. Eftersom utövandet av de nämnda friheterna medför ansvar och skyldigheter, får det underkastas sådana formföreskrifter, villkor, inskränkningar eller straffpåföljder som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till den nationella säkerheten, den territoriella integriteten eller den allmänna säkerheten, till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral, till skydd för annans goda namn och rykte eller rättigheter, för att förhindra att förtroliga underrättelser sprids eller för att upprätthålla domstolarnas auktoritet och opartiskhet.

Av första stycket följer att rätten till yttrandefrihet även innefattar åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan offentlig myndighets inblandning och oberoende av territoriella gränser.

Europadomstolen har flera gånger framhållit att yttrandefriheten utgör en av demokratins grundvalar. I Europadomstolens dom den 7 december 1976 i målet Handyside mot Storbritannien uttalade Europadomstolen följande.

> Yttrandefriheten utgör en av de väsentliga grundvalarna för ett [demokratiskt] samhälle, en av de grundläggande förutsättningarna för dess framsteg och för varje människas utveckling. … den omfattar inte endast information och idéer som mottas positivt eller anses ofarliga utan också dem som kränker, chockerar eller stör staten eller någon del av befolkningen. Detta är de krav som ställs av den pluralism, den tolerans och den vidsynthet utan vilka inget demokratiskt samhälle kan existera.

Av detta följer att inskränkningar av yttrandefriheten måste hållas inom snäva gränser och, för att kunna accepteras som konventionsenliga, vara grundade på övertygande skäl (Danelius, s. 458 och 459).

Artikel 10 skyddar mottagande och spridande av information och idéer och gäller oavsett om det är fråga om spridning mellan personer i en begränsad krets eller opinionsyttringar som är avsedda att få stor

spridning genom böcker, tidningar, tidskrifter, radio, tv eller på elektronisk väg.

Europadomstolen har i flera avgöranden betonat betydelsen av en fri press och dess vikt i det demokratiska samhällsskick som Europakonventionen syftar till att upprätthålla (se bl.a. Europadomstolens dom den 23 september 1994 i målet Jersild mot Danmark, och dom den 27 mars 1996 i målet Goodwin mot Storbritannien).

Yttrandefriheten enligt artikel 10 innebär främst att staten ska avhålla sig från att hindra eller bestraffa fri spridning av tankar och idéer. Det är alltså en negativ förpliktelse som åläggs staten. I vissa situationer kräver artikeln dock även att staten genom positiva åtgärder, t.ex. genom ändamålsenlig lagstiftning, sörjer för att rätten att sprida tankar och idéer skyddas mot ingrepp från enskilda personer eller institutioner.

Rätten till yttrandefrihet är inte absolut. Av andra stycket framgår under vilka förutsättningar yttrandefriheten får begränsas. Det uppställs tre krav för att en inskränkning ska vara förenlig med konventionen. Dessa är

1. att begränsningar ska ske i lag,
2. att inskränkningen ska avse att tillfredsställa något av följande ändamål: statens säkerhet, den territoriella integriteten eller den allmänna säkerheten, förebygga oordning eller brott, skydda hälsa eller moral eller annans goda namn och rykte eller rättigheter, förhindra att förtroliga underrättelser sprids eller att upprätthålla domstolars auktoritet och opartiskhet, och
3. att inskränkningarna ska vara nödvändiga i ett demokratiskt samhälle för att tillgodose något av de ovan angivna ändamålen.

En åtgärd som innebär en inskränkning i konventionsskyddade rättigheter kan alltså godtas om den är proportionerlig, dvs. om åtgärden står i rimlig relation till det intresse den är avsedd att tillgodose. Om åtgärden är oproportionerlig eller mer långtgående än vad som framstår som rimligt för det angivna ändamålet, kan den däremot innebära ett brott mot konventionen.

Begränsningar i yttrandefriheten kan ske genom formföreskrifter, villkor, inskränkningar eller straffpåföljder. Det är alltså fråga inte bara om åtgärder som hindrar eller försvårar för någon att ge

uttryck för åsikter och tankar utan också om påföljder, särskilt i form av straff, som drabbar någon i efterhand (Danelius, s. 461).

I målet Bucur och Toma mot Rumänien (dom den 8 januari 2013) hade en befattningshavare vid underrättelsetjänsten på en presskonferens avslöjat att underrättelsetjänsten illegalt avlyssnat journalisters och politikers telefonsamtal. Befattningshavaren dömdes för detta av rumänsk domstol till ett villkorligt fängelsestraff. Europadomstolen ansåg att den rumänska domen var i strid med yttrandefriheten eftersom det rörde sig om viktiga frågor av allmänt intresse, försök först hade gjorts att uppmärksamma en chef inom underrättelsetjänsten om missförhållandena och påföljden varit sträng.

I målet Delfi AS mot Estland (dom den 16 juni 2015) var frågan om yttrandefriheten hade kränkts då en nyhetsportal av en estnisk domstol ålagts att betala skadestånd om 320 euro för läsares kommentarer i anslutning till en artikel på internet. Kommentarerna var inte förhandsgranskade men Delfi kunde ta bort olämpliga kommentarer på eget initiativ eller efter påpekanden från läsare, ett s.k. notice and take down-system. Vissa av kommentarerna var grovt kränkande mot det bolag och dess ägare som artikeln hade handlat om.

Europadomstolen kom fram till att Estland inte hade kränkt yttrandefriheten. Europadomstolen ansåg att den estniska domen var en rättfärdig och proportionerlig restriktion av nyhetsportalens yttrandefrihet. Bedömningen grundade sig på att läsarnas kommentarer var mycket kränkande och att Delfi inte hindrade dem från att offentliggöras, profiterade på deras existens och tillät de som skrev att vara anonyma. Europadomstolen ansåg inte heller att skadeståndet var orimligt. Delfi kunde alltså hållas ansvarigt för kommentarer som skrivits av andra personer.

5.4 EU-rätten

5.4.1 Allmänt

EU har bildats genom fördrag som ingåtts av suveräna stater vilka har beslutat sig för att bedriva ett fördjupat samarbete inom vissa politikområden. Inom EU-samarbetet finns dels överstatligt samarbete, dels mellanstatligt samarbete. Det överstatliga samarbetet innebär begränsningar i medlemsstaternas självbestämmanderätt medan

det mellanstatliga samarbetet i princip inte inskränker den nationella suveräniteten.

EU-rätten delas in i primärrätt och sekundärrätt. EU-rättens primärrätt består bl.a. av tre grundfördrag som utgör basen för EU-samarbetet: fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget), fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) samt Euratom-fördraget. Utöver fördragen finns EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna, EU-stadgan. Även stadgan räknas till primärrätten.

5.4.2 EU-stadgan

EU-stadgan godtogs politiskt av EU:s medlemsstater vid toppmötet i Nice 2000 med ett uttryckligt tillägg om att den inte var rättsligt bindande. Det främsta syftet med stadgan var att befästa och klargöra den skyldighet som EU redan hade att respektera grundläggande rättigheter. I stadgan behandlas medborgerliga, politiska, ekonomiska och sociala rättigheter. Genom Lissabonfördraget blev EU-stadgan juridiskt bindande.

Redan tidigare tillämpades dock Europakonventionen och medlemsstaternas skydd för de grundläggande rättigheterna som ”allmänna principer” inom unionsrätten. Stadgan går dock längre än konventionen på vissa områden.

Stadgan är indelad i sju kapitel varav de sex första behandlar olika rättigheter och det sjunde kapitlet innehåller allmänna bestämmelser om tolkning och tillämpning av stadgan.

Bestämmelserna i stadgan riktar sig, med beaktande av subsidiaritetsprincipen, till unionens institutioner, organ och byråer samt till medlemsstaterna endast när de tillämpar unionsrätten.

Skyddet för yttrandefriheten

Yttrandefriheten regleras i artikel 11 som har följande lydelse.

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

Bestämmelsen motsvarar i stort sett artikel 10 i Europakonventionen. Punkten 2 om mediernas frihet och mångfald är dock ett tillägg. Möjligheten att inskränka en rättighet i stadgan följer av artikel 52.1 som har följande lydelse.

> Varje begränsning i utövningen av de rättigheter och friheter som erkänns i denna stadga skall vara föreskriven i lag och förenlig med det väsentliga innehållet i dessa rättigheter och friheter. Begränsningar får, med beaktande av proportionalitetsprincipen, endast göras om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter.

Förutsättningarna för att inskränka rättigheter är alltså upplagd på liknande sätt som i artikel 10.2 i Europakonventionen.

5.4.3 Relationen mellan EU-rätten och Sveriges grundlagar

Genom EU-samarbetet avstår medlemsstaterna från makten att själva fatta beslut inom vissa områden och lämnar över denna till EU. Makten utövas i stället av staterna gemensamt genom EU:s institutioner. EU-organen kan således, inom de områden som berörs, sägas ha ersatt t.ex. de nationella parlamenten som beslutsfattare. I regeringens proposition inför ett svenskt medlemskap i EU benämndes detta som ”överlåtelse av beslutanderätt” och att staterna ”avstår från en del av sina statsorgans beslutsbefogenheter och överlåter dessa till EG-institutionerna” (prop. 1993/94:114 s. 12).

Bestämmelser om riksdagens överlåtelse av beslutanderätt inom EU-samarbetet finns i 10 kap. 6 § RF. Enligt denna paragraf kan riksdagen inom ramen för samarbetet överlåta beslutanderätt som inte rör principerna för statsskicket. Vad som avses med ”principerna för statsskicket” är en fråga som har varit föremål för diskussion. I den diskussionen har bl.a. riksdagens ställning som det främsta statsorganet särskilt betonats liksom den fria åsiktsbildningens stora betydelse för det svenska statsskicket (se bl.a. bet. 1993/94:KU21).

Det är en sedan länge etablerad EU-rättslig grundprincip att unionsrätten har företräde framför nationell rätt, även framför medlemsstaternas grundlagar (se bl.a. EU-domstolens domar i målen Costa/ENEL, C-6/64, och Internationale Handelsgesellschaft, C-11/70). EU-domstolens tolkning av företrädesprincipen betyder

att medlemskapets innebörd helt och hållet bestäms av unionsrätten. Innehållet i en rättsakt som antas av EU kan inte, enligt EU-domstolens praxis, överprövas mot nationella rättsregler, inte ens mot medlemsstaternas grundlagar.

Det här synsättet har inte varit okontroversiellt. Särskilt på området för grundläggande fri- och rättigheter har det i flera medlemsstater hävdats att i vissa situationer måste det på nationell nivå kunna prövas om en EU-rättslig regel är förenlig med det rättighetsskydd som tillkommer medborgarna enligt den nationella grundlagen. Även i Sverige har en liknande diskussion förts med utgångspunkt i bestämmelsen i 10 kap. 6 § RF om överlåtelse av beslutanderätt.

I samband med det svenska anslutningsavtalet till EU från juni 1994 gjorde Sverige en ensidig förklaring rörande offentlighetsprincipen och meddelarfriheten. Regeringen förklarade att offentlighetsprincipen, särskilt rätten att ta del av allmänna handlingar, och grundlagsskyddet för meddelarfriheten, är och förblir grundläggande principer som utgör en del av Sveriges konstitutionella, politiska och kulturella arv.

Den ensidiga svenska förklaringen avspeglar regeringens och konstitutionsutskottets uttalanden i samband med överlåtelsen av beslutanderätt. Synsättet har varit att sådan överlåtelse inte omfattar grundläggande konstitutionella principer här i landet. Handlingsoffentligheten samt principerna om censurförbud, meddelarskydd och ensamansvar m.m. har framhållits i det sammanhanget. De har ansetts utgöra förutsättningar för den fria åsiktsbildningen. I konstitutionsutskottets betänkande 1993/94:KU21 som gällde anpassningar i regeringsformen med anledning av EU-inträdet framhölls de nämnda principerna som icke överlåtbara. Detta hindrade dock inte utskottet från att godta ett par anpassningar av tryckfrihetsförordningen till EU-rätten. De gällde en ny delegationsregel avseende kommersiella annonser till skydd för hälsa och miljö och utökade möjligheter för utländska medborgare att äga periodiska skrifter.

I en svarsförklaring från medlemsstaterna förklarades att de förutsatte att Sverige som medlem i Europeiska unionen fullt ut kommer att följa gemenskapsrätten i detta avseende.

De tryck- och yttrandefrihetsrättsliga frågorna blev återigen aktuella i samband med godkännandet av Lissabonfördraget. Bakgrunden var att fördraget utökade EU:s behörighet på det straffrättsliga och polisiära området, vilket ansågs göra viss ytterligare över-

låtelse av beslutanderätt nödvändig. Regeringen betonade att det var svårt att förutse hur det samarbetet skulle utvecklas. Regeringen ansåg dock att överlåtelsen inte kunde anses leda till att riksdagens ställning som det främsta statsorganet skulle urholkas i väsentlig grad och att den inte heller rörde någon av de grundläggande konstitutionella principer som framhölls av konstitutionsutskottet i grundlagsärendet 1993/94 (prop. 2007/08:168 s. 66 och 67).

Konstitutionsutskottet uttalade i ett yttrande inför godkännandet av Lissabonfördraget att utskottet vidhöll sin tidigare uppfattning, nämligen att en rättsakt från EU, som från svensk sida framstår som konstitutionellt oacceptabel, inte ligger inom det område där beslutanderätt har överlåtits. Om det inom ramen för EU-samarbetet uppstår behov av reglering som inte låter sig förenas med viktiga principer i det svenska tryck- och yttrandefrihetsrättsliga systemet förutsätter ett deltagande från svensk sida, enligt utskottets mening, grundlagsändring och överlåtelse av ny beslutanderätt till EU som möjliggör för EU att fatta beslut i frågan (2008/09:KU3y, bet. 2008/09:UU8 s. 123 och 124).

Utskottets uttalande framstår emellertid som tveksamt från ett rent EU-rättsligt perspektiv. Enligt unionsrätten har medlemsstaterna överlåtit till EU-domstolen att avgöra var gränserna för EU:s kompetens går.

Samtidigt kan hävdas att eftersom det är medlemsstaterna som har ansett att det finns konstitutionella förutsättningar för anslutning till unionen och för att godkänna de olika ändringsfördragen, är det också medlemsstaterna som avgör var gränserna för den överlåtna kompetensen går. Så har t.ex. författningsdomstolen i Tyskland i de s.k. Solange-målen intagit förhållningssättet att tysk grundlag står över unionsrätten men ändå accepterat unionsrätten eftersom den inte ännu (=so lange) ansetts strida mot tysk grundlag (Eka m.fl., Regeringsformen – med kommentarer, 2 uppl., 2018, s. 505 och 506).

Det finns olika uppfattningar i frågan om den svenska grundlagsregleringens förhållande till EU-rätten. Detta framgår bl.a. av en debatt som under 2014 och 2015 fördes i Svensk Juristtidning (se inlägg av Olle Abrahamsson och Henrik Jermsten i SvJT 2014 s. 201 och 2015 s. 8, Göran Lambertz i SvJT 2014 s. 440 samt Magnus Schmauch i SvJT 2014 s. 520 och 2015 s. 199) och även senare diskussion (se t.ex. David Törngren i Ord och rätt, Festskrift till Hans-Gunnar Axberger, 2020, s. 605–608).

För det fall en konflikt mellan de svenska överlåtelsevillkoren och en rättsakt från EU skulle komma under EU-domstolens prövning framstår det som mest troligt att prövningen kommer att avse de detaljerade bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen (Eka m.fl., s. 507).

6 Tidigare lagstiftningsarbete

6.1 Inledning

Det svenska grundlagsskyddet för tryck- och yttrandefriheten med detaljerade regler på grundlagsnivå har en lång historisk bakgrund. Flera av principerna i dagens tryckfrihetsförordning och yttrandefrihetsgrundlag har sitt ursprung i vår allra första tryckfrihetsförordning från 1766. I detta kapitel ges en kortfattad bakgrundsbeskrivning rörande grundlagarnas tillkomst.

De senaste 25 åren har lagstiftningsarbetet varit inriktat på att anpassa grundlagsskyddet till den snabba teknikutvecklingen. I kapitlet redogörs därför översiktligt för de senare årens lagstiftningsarbete och då särskilt för Mediegrundlagskommitténs betänkande.

6.2 Historisk tillbakablick

1766 års tryckfrihetsförordning

År 1766 infördes Förordning om skriv- och tryckfriheten, vilket blev Sveriges första tryckfrihetsförordning. Förordningen skulle enligt sin lydelse ge den fullkomliga trygghet som en grundlag medför och förordningen gavs därför grundlagsstatus. Sverige blev därigenom det första landet i Europa med grundlagsskydd för tryckfriheten.

Före 1766 års tryckfrihetsförordning fanns bestämmelser om att alla boktryckare i riket skulle vara sammanslutna i en boktryckarsocietet under kanslikollegiets uppsikt och ledning. För att starta tryckeriverksamhet krävdes tillstånd och för att trycka och ge ut en skrift krävdes dessutom godkännande av den statligt utsedda censorn. Syftet med dessa regler var att upprätthålla en statlig censur och att tillförsäkra boktryckarna vissa privilegier.

Genom 1766 års tryckfrihetsförordning infördes flera av de principer som ligger till grund för det nu gällande tryck- och yttrandefrihetsrättsliga systemet. Förordningen innehöll inte något allmänt censurförbud, men de censurbestämmelser som dittills gällt upphävdes och censorsämbetet avskaffades. Offentlighetsprincipen och principen om att ingripande mot missbruk av tryckfriheten endast får göras i efterhand infördes. Undantag gjordes dock för förhandsgranskning av religiösa skrifter. I den nya förordningen infördes vidare en variant av exklusivitetsprincipen, dvs. principen att ingripanden på grund av missbruk av tryckfriheten inte får göras på annat sätt eller i andra fall än som anges i förordningen. Något ensamansvar för tryckfrihetsbrott infördes däremot inte men skriftens författare ansvarade i första hand. Boktryckaren kunde dock bli ansvarig om denne inte angav författarens namn på titelbladet eller inte kunde ange vem författaren var.

Utvecklingen fram till 1949 års tryckfrihetsförordning

Den starka tryckfrihet som Sverige fick genom 1766 års tryckfrihetsförordning upprätthölls inte särskilt länge. Genom Gustav III:s statskupp 1772 var den första tiden av tryckfrihet förbi och 1774 infördes en ny tryckfrihetsförordning. Under denna tid gjordes en mängd inskränkningar av tryckfriheten och den s.k. indragningsmakten introducerades. Indragningsmakten gav hovkanslern och i sista hand Kungl. Maj:t möjligheter att hindra vidare utgivning av en periodisk skrift, således en betydande inskränkning av tryckfriheten.

Efter mordet på Gustav III 1792 vidtogs ytterligare åtgärder som begränsade tryckfriheten, bl.a. infördes censur för alla politiska skrifter.

Efter 1809 års statsvälvning intog frågan om tryckfriheten en framträdande plats i lagstiftningsarbetet. I 1809 års regeringsform infördes ett principiellt stadgande som återgav tryckfrihetsförordningen dess grundlagsstatus och 1766 års principer återupplivades. Innehållet i stadgandet finns i dag i redigerat skick i den inledande ändamålsparagrafen i 1 kap. 1 § TF.

Redan 1812 infördes dock återigen en ny och mer restriktiv tryckfrihetsförordning. Denna innefattade bl.a. en bestämmelse om krav på tillståndsbevis för att ge ut periodisk skrift och indragningsmakten infördes på nytt.

1812 års tryckfrihetsförordning kom att gälla ända fram till att den nu gällande 1949 års tryckfrihetsförordning började tillämpas. Flera ändringar gjordes dock under åren. Bland annat infördes juryinstitutionen 1815 och 1844 avskaffades indragningsmakten. År 1876 lyftes bestämmelserna om den litterära äganderätten (upphovsrätten) ut ur tryckfrihetsförordningen. En rad förändringar gjordes 1937 bl.a. avseende juryinstitutet och även avseende offentlighetsprincipen, genom att det mesta av sekretessregleringen bröts ut och fördes in i vanlig lag.

Under andra världskriget inskränktes tryckfriheten, bl.a. genom att föråldrade regler om konfiskation började tillämpas igen och att en ny ansvarsordning med ökat ansvar för tryckare infördes. Vidare infördes det ett transportförbud för skrifter vilkas innehåll kunde skada förhållandet till främmande makt. En inskränkning av censurförbudet gjordes också, vilken innebar att riksdagen i vanlig lag kunde föreskriva om förhandsgranskning av tryckta skrifter och om förbud mot införsel av sådana skrifter till Sverige samt mot utgivning av periodisk skrift. Någon sådan lag stiftades dock inte.

6.3 1949 års tryckfrihetsförordning

1944 års tryckfrihetssakkunniga

År 1944 tillsattes en utredning för en fullständig översyn av tryckfrihetslagstiftningen. Utredningen (1944 års tryckfrihetssakkunniga) kom till som en reaktion på de hårda restriktioner som gällde för medierna under andra världskriget. Utredningen presenterade 1947 betänkandet Förslag till tryckfrihetsförordning (SOU 1947:60). En proposition utarbetades på grundval av förslagen (prop. 1948:230) och den nya tryckfrihetsförordningen började tillämpas den 1 januari 1950.

Den nya grundlagen präglades av erfarenheterna från krigsåren och får anses ha inneburit en väsentligt förbättrad systematik och ett mera lättillgängligt regelverk. Inskränkningar som hade gjorts i tryckfriheten under andra världskriget och dessförinnan upphävdes. Den nya tryckfrihetsförordningen byggde på grundsatser som hade kommit till uttryck redan i 1766 års tryckfrihetsförordning och som utvecklats under tidens gång, bl.a. exklusivitetsprincipen, censurförbudet samt en särskild brottskatalog och rättegångsordning. Genom

1949 års tryckfrihetsförordning infördes principen om dubbel täckning och meddelarfriheten fick ett direkt grundlagsskydd.

Utvecklingen fram till yttrandefrihetsgrundlagens tillkomst

Sedan tryckfrihetsförordningen trädde i kraft 1950 har utvecklingen av skyddet för yttrandefriheten främst rört grundlagsskyddets tillämpningsområde. Det formella skyddet har utvidgats till att omfatta även andra skrifter än sådana som har framställts i tryckpress och till att omfatta nya medier som bl.a. tv och vissa databasöverföringar.

Vad gäller det materiella tillämpningsområdet har detta begränsats vid flera tillfällen genom olika undantagsbestämmelser. Här kan t.ex. nämnas att all tillämpning av grundlagsskyddet har uteslutits när det gäller barnpornografiska bilder. Det har även införts flera s.k. delegationsbestämmelser som innebär att en fråga kan regleras i vanlig lag. Så har bl.a. skett avseende marknadsföring i vissa fall och i fråga om kreditupplysningsverksamhet.

År 1966 tillkom särskild lagstiftning för radio och tv, nämligen radiolagen och radioansvarighetslagen (1966:756). Lagarna byggde i väsentliga delar på de tryckfrihetsrättsliga principerna.

Regeringen tillsatte 1970 Massmedieutredningen, en parlamentarisk kommitté med uppdrag att utreda frågan om en enhetlig reglering i grundlag av yttrandefriheten i massmedier. Utredningen förslog en ny massmediegrundlag som skulle omfatta såväl tryckta skrifter som radio, television och film. Utredningen föreslog även en särskild domstol för dessa medier, en yttrandefrihetsdomstol. Förslagen kritiserades och ledde inte till ny lagstiftning utan resulterade endast i mindre ändringar i tryckfrihetsförordningen. En av ändringarna var införandet av den s.k. stencilregeln, vilken innebar att grundlagsskyddet även skulle omfatta skrifter framställda genom t.ex. stencilering under förutsättning att det av skriften framgick vem som hade låtit mångfaldiga den samt var och när det hade skett. Som skäl för utvidgningen anfördes att tryckningen blivit så dyr att det för den enskilde medborgarens rätt att utnyttja grundlagens skydd var av stor betydelse att billigare framställningsmetoder kunde användas (prop. 1975/76:204 s. 90). En annan förändring var att grundlagsskyddet byggdes ut med en särskild regel om anskaffarfrihet (a. prop. s. 96–99 och 125–131).

6.4 Yttrandefrihetsgrundlagen

Yttrandefrihetsutredningen

År 1977 tillsattes en ny parlamentarisk kommitté, Yttrandefrihetsutredningen, med uppdrag att utreda frågan om en ny yttrandefrihetsgrundlag. I direktiven till utredningen angavs att den nya grundlagsregleringen i princip borde omfatta alla de medier som kunde ha särskild betydelse för den fria åsiktsbildningen i Sverige. Utredningen föreslog i slutbetänkandet Värna yttrandefriheten (SOU 1983:70) en ny yttrandefrihetsgrundlag som skulle gälla parallellt med tryckfrihetsförordningen. Den nya grundlagen skulle omfatta program i eter- eller trådsändningar, ljudupptagningar, upptagningar av rörliga bilder samt sceniska framställningar och utställningar. En förutsättning för att de två sistnämnda kategorierna skulle omfattas var att det hade utsetts en ansvarig utgivare för verksamheten.

Yttrandefrihetsutredningen förslag genomfördes inte. I stället fortsatte beredningen av frågan om grundlagsskydd för nya medier i Regeringskansliet och först 1990 kunde ett förslag till en ny yttrandefrihetsgrundlag läggas fram (prop. 1990/91:64). Yttrandefrihetsgrundlagen antogs av riksdagen och trädde i kraft den 1 januari 1992.

Yttrandefrihetsgrundlagens innehåll

När yttrandefrihetsgrundlagen trädde i kraft omfattades yttranden i ljudradio, television och vissa massmedieföretags databaser, filmer, videogram och andra upptagningar av rörliga bilder samt ljudupptagningar. Sceniska framställningar och utställningar lämnades utanför grundlagens tillämpningsområde eftersom regeringen ansåg att det fanns många svagheter med ett sådant system och att värdet av grundlagsskydd för sådana framställningar kunde ifrågasättas.

Den s.k. databasregeln gällde under förutsättning att databasen tillhandahölls allmänheten och att den mottagande inte kunde ändra innehållet i den. För sådana databaser gav regeln grundlagsskydd om verksamheten drevs av en sådan aktör som angavs i bestämmelsen, dvs. en redaktion för en tryckt periodisk skrift eller för radioprogram, ett företag för framställning av filmer eller ljudupptagningar eller en nyhetsbyrå. Databasregeln innebar att det blev möjligt för massmedieföretag att i yttrandefrihetsrättsligt skyddade former erbjuda allmän-

heten information också genom andra moderna medier än de som mera direkt liknade de traditionella radio- och tv-sändningarna. I det sammanhanget nämndes bl.a. videotex (ett modembaserat system för textinformation via det fasta telenätet) och andra liknande medier (se prop. 1990/91:64 s. 112).

I samband med att yttrandefrihetsgrundlagen antogs infördes också en regel avseende nya medier i dåvarande 1 kap. 7 § TF (nuvarande 1 kap. 5 § TF), den s.k. bilageregeln.

Efter tillkomsten av yttrandefrihetsgrundlagen har arbetet med att utreda grundlagsregleringen av yttrandefriheten fortsatt och kommittéer och utredningar har avlöst varandra. Redan 1994 tillsattes Mediekommittén och därefter Mediegrundlagsutredningen 1999. År 2003 tillsattes Tryck- och yttrandefrihetsberedningen som 2008 ombildades till Yttrandefrihetskommittén. Därefter tillsattes Mediegrundlagskommittén år 2014. Samtliga utredningar har haft i uppdrag att utreda grundlagsskyddet i förhållande till den tekniska utveckling som skett sedan yttrandefrihetsgrundlagens ikraftträdande.

6.5 Utredningar och kommittéer efter yttrandefrihetsgrundlagens tillkomst

Mediekommittén

Mediekommittén tillsattes alltså 1994. Uppdraget var att bl.a. utreda behovet av ett grundlagsskydd för yttrandefriheten i nya medieformer som används för att förmedla yttranden och annan information till allmänheten. I betänkandet Grundlagsskydd för nya medier (SOU 1997:49) föreslog kommittén bl.a. att samlingstermen tekniska upptagningar skulle införas i yttrandefrihetsgrundlagen och att särregleringen av ljudupptagningar skulle utgå. Vidare föreslogs att databasregeln skulle utvidgas till att gälla även andra aktörer än massmedieföretag under förutsättning att utgivningsbevis hade sökts och utfärdats för verksamheten. Kommittén övervägde även frågan om en teknikoberoende grundlagsreglering men föreslog i stället förändringar i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

Regeringen ansåg inte att tiden var mogen för den utvidgning av databasregeln som kommittén föreslagit. Kommitténs förslag i fråga om tekniska upptagningar genomfördes dock. Detta innebar att grundlagens tillämpningsområde vidgades till att omfatta även upp-

tagningar med enbart text eller stillbilder (eller båda), att det klargjordes att grundlagen omfattade upptagningar med olika kombinationer av innehåll och att särbehandlingen av ljudupptagningar upphörde (se prop. 1997/98:43 och bet. 1997/98:KU19).

Mediegrundlagsutredningen

Mediegrundlagsutredningen var en parlamentarisk kommitté som tillsattes 1999, med uppdrag att bl.a. närmare analysera behovet av och förutsättningarna för en mer teknikoberoende grundlagsreglering av yttrandefriheten. Kommittén lämnade i januari 2001 betänkandet Yttrandefrihetsgrundlagen och Internet. Utvidgat grundlagsskydd och andra frågor om tryck- och yttrandefrihet (SOU 2001:28). Även Mediegrundlagsutredningen kom till slutsatsen att kraven på teknikoberoende kunde uppfyllas genom ändringar i den befintliga regleringen, dvs. i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

I enlighet med ett av Mediegrundlagsutredningens förslag utvidgades databasregeln till att även omfatta print on demand-framställningar av tekniska upptagningar, skrifter eller bilder ur en databas samt viss användning av s.k. push-teknik, dvs. att en databasinnehavare som råder över innehållet i databasen sänder meddelanden till mottagarna med innehåll och tidsintervaller som har angetts i förväg (prop. 2001/02:74 och bet. 2002/03:KU8).

Vidare infördes det en möjlighet för andra än sådana massmedieföretag som nämns i databasregeln att få grundlagsskydd för databasverksamhet genom ansökan om utgivningsbevis. Ett tillägg gjordes även i dåvarande 1 kap. 6 § första stycket YGL (nuvarande 1 kap. 3 § andra stycket YGL) för att klargöra att direktsändningar via internet och uppspelningar via internet som startar på tider som sändaren bestämmer omfattas av regeln och alltså inte faller under databasregeln (den s.k. webbsändningsregeln). Grundlagsändringarna trädde i kraft den 1 januari 2003.

Tryck- och yttrandefrihetsberedningen

I april 2003 tillsattes Tryck- och yttrandefrihetsberedningen, en stående beredning som gavs uppdraget att bl.a. följa teknikutvecklingen och föreslå förändringar av tryckfrihetsförordningen och yttrande-

frihetsgrundlagen. Beredningen skulle bl.a. överväga frågan om det mot bakgrund av den tekniska och mediala utvecklingen i längden var möjligt att bibehålla en teknikberoende grundlagsreglering eller om det på sikt fanns anledning att slå ihop tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen till en enda grundlag.

Beredningen lämnade i december 2004 delbetänkandet Vissa tryck- och yttrandefrihetsrättsliga frågor (SOU 2004:114) som främst handlade om internationellt rättsligt bistånd, brottskatalogen och vissa processuella frågor. I betänkandet lämnades också förslag till justering av webbsändningsregelns lydelse. Förslaget syftade i den delen till att klargöra att det som faller in under regeln är tillhandahållande till allmänheten på särskild begäran av webbsändningar, som består av direktsändningar eller uppspelningar av tidigare inspelningar som startar på tider som sändaren bestämmer. Vidare skulle klargöras att s.k. omodererade chattsidor, dvs. webbplatser där läsarna kan skriva inlägg som inte kontrolleras före publicering, faller utanför databasregeln. Skälet till det sistnämnda var att det inte ansågs rimligt att ensamansvaret skulle gälla för innehåll som den ansvarige inte kan påverka.

Förslagen ledde inte till lagstiftning då men frågan behandlades senare vidare av Yttrandefrihetskommittén.

Beredningen lämnade i november 2006 även debattbetänkandet Ett nytt grundlagsskydd för tryck- och yttrandefriheten? (SOU 2006:96). Genom betänkandet ville beredningen främst ge underlag för en bred diskussion om ett teknikoberoende grundlagsskydd och några konkreta förslag till lagändringar lämnades inte.

Yttrandefrihetskommittén

I maj 2008 ombildades Tryck- och yttrandefrihetsberedningen till en parlamentariskt sammansatt kommitté som antog namnet Yttrandefrihetskommittén.

Yttrandefrihetskommitténs direktiv omfattade ett stort antal frågor där huvuduppgiften var att försöka hitta en ny teknikoberoende regleringsmodell inom ramen för de grundläggande tryck- och yttrandefrihetsrättsliga principerna. Om kommittén skulle komma fram till att det inte var möjligt att hitta en ny teknikoberoende regleringsmodell som gav ett tillräckligt starkt skydd var uppdraget att göra

en allmän översyn av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Syftet med denna översyn skulle vara att göra de båda grundlagarna så tydliga och lättillämpade som möjligt.

Yttrandefrihetskommittén presenterade två delbetänkanden och ett slutbetänkande.

Det första delbetänkandet, Grundlagsskydd för digital bio och andra yttrandefrihetsrättsliga frågor (SOU 2009:14), låg till grund för regeringens proposition 2009/10:81 och ledde fram till ett antal ändringar av grundlagarna som trädde i kraft den 1 januari 2011. Dessa ändringar innebar bl.a. att grundlagsskyddet enligt yttrandefrihetsgrundlagen utvidgades till att omfatta s.k. digital bio och annan offentlig uppspelning ur databaser, att det gavs möjlighet att i lag ställa krav på viss anpassning av tv-sändningar genom tråd till personer med funktionsnedsättning samt en utvidgning av undantaget från censur så att det blev tillåtet med granskning och godkännande i förväg av rörliga bilder i en sådan offentlig uppspelning ur en databas som avsågs i den nya regeln. Ändringarna innebar även en förstärkning av meddelarskyddet, bl.a. genom att det s.k. repressalieförbudet uttryckligen straffsanktionerades i grundlagarna. Vidare gjordes ändringar i webbsändningsregeln mot bakgrund av de behov som redan Tryck- och yttrandefrihetsberedningen hade identifierat samt infördes ett förtydligande i databasregeln av den regelns förhållande till webbsändningsregeln.

I det andra delbetänkandet, Ny yttrandefrihetsgrundlag? Yttrandefrihetskommittén presenterar tre modeller (SOU 2010:68), presenterades tre möjliga regleringsmodeller för en ny yttrandefrihetsgrundlag. Dessa benämndes ansvarsmodellen, verksamhetsmodellen och ändamålsmodellen.

Yttrandefrihetskommittén lämnade sitt slutbetänkande, En översyn av tryck- och yttrandefriheten (SOU 2012:55), i augusti 2012. Kommittén hade utarbetat ett förslag till en ny och mer teknikoberoende grundlag, men kom i sitt slutbetänkande fram till att yttrandefriheten bäst stärks och utvecklas genom att tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen förbättras. Ordföranden reserverade sig dock mot kommitténs bedömning och presenterade ett förslag till en ny mer teknikoberoende grundlag.

Kommittén föreslog i betänkandet bl.a. redaktionella och språkliga förändringar av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen i syfte att göra dem så tydliga och lättillämpade som möjligt.

I vissa fall föreslogs att bestämmelser skulle flyttas från grundlagarna till vanlig lag. I materiellt hänseende föreslogs bl.a. vissa förändringar i databasregeln och en ny bestämmelse om internationellt rättsligt bistånd. Dessa förslag ledde dock inte till lagstiftning.

Betänkandet låg emellertid till grund för vissa lagändringar som trädde i kraft den 1 januari 2015. Det handlade bl.a. om att krav på särskilda skäl för att väcka allmänt åtal för förtal och förolämpning togs bort så att allmän åklagare och Justitiekanslern i högre grad skulle kunna bistå enskilda som t.ex. har utsatts för förtal på internet. Det var också bl.a. fråga om att införa en viss möjlighet för målsägande att slippa att betala rättegångskostnader i tryck- och yttrandefrihetsmål, även om han eller hon förlorar målet (prop. 2013/14:47).

Mediegrundlagskommittén

År 2014 tillsatte regeringen en parlamentariskt sammansatt kommitté, som antog namnet Mediegrundlagskommittén. Kommittén hade till uppdrag dels att utreda vissa materiella frågor, dels att se över grundlagarnas språk och struktur.

Språk och struktur

I sitt betänkande Ändrade mediegrundlagar (SOU 2016:58) föreslog kommittén genomgripande språkliga och redaktionella ändringar i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen i syfte att underlätta förståelsen och tillämpningen av dessa. Förslagen innebar, förutom en modernisering av språket, bl.a. att längre paragrafer delades upp i flera och att en del paragrafer flyttades till andra ställen i grundlagarna där de ansågs passa in bättre systematiskt. Ett stort antal paragrafer fick en ny beteckning och en ny lydelse. Några bestämmelser flyttades till tillämpningslagen.

Preskriptionsregler och ansvar för innehållet i databaser

Kommittén föreslog också vissa bestämmelser som reglerar grundlagsskyddet för publiceringar på internet. Bland annat föreslogs ett klargörande av det förhållandet att viss information i en databas, t.ex.

användarkommentarer, har tillförts av någon annan än den som driver verksamheten inte utesluter grundlagsskydd för sådana delar av databasen där det framstår som klart att informationen härrör från den som driver verksamheten.

Även en ny s.k. bilageregel i tryckfrihetsförordningen föreslogs. Innebörden var att innehåll i bl.a. ljud- och e-böcker under vissa förhållanden kan ses som en bilaga till en tryckt bok. Därigenom hålls ansvaret för innehållet samlat hos en och samma person.

Kommittén föreslog vidare en ordning som ger en utgivare möjlighet att undgå ansvar för yttrandefrihetsbrott för yttranden i en databas som publicerats för mer än ett år sedan. Om utgivaren, efter en underrättelse av Justitiekanslern eller en målsägande om att en databas innehåller sådant äldre material som innefattar yttrandefrihetsbrott, tar bort materialet inom två veckor kan ansvar inte utkrävas. Bakgrunden till förslaget var ett ifrågasättande av att utgivaren ansvarade för allt innehåll på t.ex. en dagstidnings webbplats, alltså även för innehåll som publicerats efter beslut av en tidigare utgivare.

Personlig integritet, produktinformation och neutrala tobaksförpackningar

Kommittén föreslog även delegationsbestämmelser som medger bestämmelser i vanlig lag om förbud mot offentliggörande av vissa personuppgifter av särskilt integritetskänslig karaktär – t.ex. uppgifter om lagöverträdelser, etniskt ursprung och hälsa – när det är fråga om vissa typer av uppgiftssamlingar och när det med hänsyn till verksamheten och de former under vilka uppgiftssamlingen tillhandahålls finns särskilda risker för otillbörliga intrång i enskildas personliga integritet.

I betänkandet föreslogs även att det skulle bli möjligt att i lag föreskriva om krav på att införa och på visst sätt utforma varningstext, innehållsdeklaration eller annan liknande produktinformation.

Vad gällde frågan om krav på neutrala tobaksförpackningar konstaterade kommittén att ett sådant krav kan komma i konflikt med tryckfrihetsrättsliga principer om etableringsfrihet och förbud mot hindrande åtgärder. Kommittén lämnade ett förslag på hur en grundlagsbestämmelse skulle kunna utformas för att möjliggöra en reglering i vanlig lag. Kommittén tog dock inte ställning till om någon sådan bestämmelse skulle införas.

Internationell rättslig hjälp samt tillgänglighet och främjande av europeiska produktioner

Vidare föreslog kommittén att det under vissa förutsättningar skulle vara möjligt att lämna internationellt rättsligt bistånd i straffrättsliga och civilrättsliga ärenden.

Kommittén föreslog också att samma krav som kan ställas på den som sänder program i tv att göra programmen tillgängliga för personer med funktionsnedsättning skulle kunna ställas på den som tillhandahåller s.k. beställ-tv. Vidare föreslogs att det skulle bli möjligt att i lag föreskriva om skyldighet för den som sänder program i tv i tråd eller tillhandahåller beställ-tv i tråd att främja framställningen av och tillgången till program av europeiskt ursprung.

2018 års grundlagsändringar

Kommitténs förslag har lett till lagstiftning som trätt i kraft den 1 januari 2019. Riksdagen antog dock inte förslaget om förbud mot offentliggörande av vissa personuppgifter, i den del det avsåg uppgifter om lagöverträdelser genom brott och liknande (prop. 2017:18/49 och bet. 2017/18:KU16). Regeringen lämnade inte något förslag rörande neutrala tobaksförpackningar.

7 Utvecklingen på medieområdet

7.1 Inledning

Förändringen av mediemarknaden och mediekonsumtionen pågår kontinuerligt. Det är framför allt digitaliseringen och globaliseringen som ligger bakom förändringarna.

Nyheter, information och underhållning som tidigare bara var tillgänglig i tryckt form eller sändes på förbestämda tider finns numera tillgänglig och uppdaterad dygnet runt. Kostnaden för att sprida information till en stor målgrupp är låg och enskilda personer kan delta i debatten på ett helt annat sätt än tidigare. Tillgången till s.k. smarta mobiltelefoner och surfplattor innebär också en möjlighet att både konsumera och producera medieinnehåll i princip oberoende av var man befinner sig. Konsumtion, men även produktion, blir alltså allt mindre bestämd till tid och rum.

Digitaliseringen har medfört att konsumtionen av traditionell tv, radio och tryckta dagstidningar minskar, medan en allt större del av mediekonsumtionen sker över internet. Det innebär att det tillkommer nya internetbaserade aktörer på mediemarknaden men även att de traditionella medieaktörerna i allt högre grad publicerar digitalt. Samma medieinnehåll sprids ofta på flera plattformar. När olika medier och deras användningsområden slås samman brukar man tala om mediekonvergens. Exempelvis kan samma artikel publiceras både i en tryckt tidning, på tidningsföretagets webbplats, i en app och på tidningsföretagets ytor i sociala medier. Artikeln kan sedan enkelt spridas vidare på andra webbplatser och i sociala medier.

Gränserna mellan olika medieformer blir också mer diffusa. Det kan vara fråga om att tidningsföretag sänder tv på sina webbplatser eller att tv-kanaler tillhandahåller skrivna artiklar.

Det kan också handla om hur medierna konsumeras. Det är numera möjligt t.ex. att titta på tv på sin dator, att surfa på sin smarta tv och att se strömmad film på mobiltelefonen.

I detta kapitel ges en översiktlig redogörelse för vissa delar av den medieutveckling som har skett i Sverige på senare år samt hur mediekonsumtionen och mediemarknaden ser ut i dag. Den statistik som redovisas är om inget annat anges hämtad från Internetstiftelsen i Sveriges rapport Svenskarna och internet 2019 (Svenskarna och internet), Mediebarometern 2019 från Nordicom (Mediebarometern) och Myndigheten för press, radio och tv:s rapport Medieutveckling 2019 Mediekonsumtion (Mediekonsumtion).

Rapporten Svenskarna och internet bygger på en återkommande undersökning av svenska folkets internetvanor och kartlägger internetanvändningens utveckling och förändring hos den svenska befolkningen (12 år och uppåt, utan övre gräns).

Mediebarometern är en räckviddsundersökning som belyser hur stor andel av den svenska befolkningen mellan 9 och 79 år som en genomsnittlig dag tar del av medier på olika plattformar.

Rapporten Mediekonsumtion från Myndigheten för press, radio och tv är liksom som Mediebarometern årligt återkommande och en del av myndighetens uppdrag att bevaka och följa medieutvecklingen i Sverige. Myndigheten använder sig av statistik från olika källor, bl.a. Mediebarometern och årsrapporter över tv-tittande och radiolyssnande från MMS respektive Kantar Sifos Radiopanel TNS Sifo.

Myndigheten för press, radio och tv har också gett ut ytterligare rapporter i serien Medieutvecklingen 2019: Medieekonomi, Mediepolitik och Mediemångfald.

7.2 Internet och tekniken

I mitten av 1990-talet blev internet mer allmänt tillgängligt. Sverige satsade tidigt på internetinfrastruktur och subventionering av hemdatorer, vilket innebar att internetanvändningen spreds snabbt. I dag har 95 procent av befolkningen tillgång till internet i hushållet, varav mer än hälften via fiber. Av befolkningen använder 88 procent internet dagligen. Skillnaden är dock fortfarande stor mellan unga och gamla. Det är emellertid i den äldsta åldersgruppen som användningen ökar mest. De senaste tio åren har internetanvändningen i gruppen

över 75 år ökat markant, vilket antas bero på att fler i denna grupp än tidigare hann bli vana internetanvändare på sina arbetsplatser. Internetanvändandet har också ökat i de lägsta åldrarna. I dag använder 80 procent av förskolebarnen internet. Framför allt tittar de på tv eller film i föräldrarnas mobiltelefon eller surfplatta, men de använder också pedagogiska program och olika spel (Barnen och internet 2019, rapport från Internetstiftelsen i Sverige, sammanfattningen).

Bland dem som inte använder internet dagligen eller inte använder internet över huvud taget är äldre personer överrepresenterade. I denna grupp är det också fler som bor på landsbygden, som enbart har grundskoleutbildning eller som har låg hushållsinkomst. Den vanligaste orsaken till att inte använda internet är att man inte ser det som användbart eller intressant. Ett annat vanligt skäl är att man inte kan använda internet eller tycker att det är för krångligt.

Den största förändringen i internetvanorna beror på introduktionen av de smarta mobiltelefonerna. Utvecklingen för smarta telefoner har varit explosionsartad. År 2010 hade endast 14 procent tillgång till en smart telefon och i dag har 94 procent en sådan. Numera ökar inte användningen av smarta telefoner i samma takt som tidigare, men telefonerna har helt förändrat våra digitala vanor. I alla åldersgrupper utom bland de allra äldsta är det numera fler som använder mobiltelefon än dator vid det dagliga internetnyttjandet.

För surfplattor har utvecklingen inte varit fullt lika snabb och i dag är det 64 procent som använder en surfpatta. Användandet av surfplatta har minskat något det senaste året och är högst i åldersgruppen 66–75 år.

En faktor som är av stor betydelse för digitaliseringen är tillgången till en säker och snabb uppkoppling. De flesta internetanvändare kopplar upp sig från hemmet och regeringens mål är att 95 procent av befolkningen ska ha tillgång till en uppkopplingshastighet om 100 Mbit/sekund senast 2020. Det finns dock fortfarande platser som har begränsad eller ingen uppkoppling.

Utbyggnaden av fibernät fortsätter emellertid, numera med högst takt på landsbygden. Befolkningen på landsbygden är nu nästan ikapp städerna vad gäller tillgång till internet via fiber. I genomsnitt är det 57 procent av befolkningen som i dag har tillgång via fiber, vilket är en dubblering sedan 2015. Under samma tid har även tillgången till mobilt bredband nära nog fördubblats. Det är dock färre och färre som tar emot internet via ADSL eller kabel-tv.

7.3 Mediekonsumtionen

Allmänt om mediekonsumtionen

I genomsnitt lägger Sveriges befolkning omkring sex timmar på medier en vanlig dag. Av den tiden utgörs cirka två timmar av rörlig bild och ytterligare cirka två timmar av ljudmedier. Drygt en timme ägnas åt textmedier medan knappt en timme ägnas åt sociala medier.

De åldersgrupper som avviker mest från genomsnittstiden är de yngsta grupperna. Den grupp som ägnar mest tid per dag åt mediekonsumtion, nästan åtta timmar, är gruppen 15–24 år. Det som är unikt för denna grupp är den omfattande tid som ägnas åt musik. Den allra yngsta åldersgruppen, 9–14 år, är den som ägnar minst tid, fem timmar, åt medier.

Även om den totala mediekonsumtionen är ganska stabil över tid har den tid som vi lägger på olika medier en vanlig dag förändrats. Allt mer mediekonsumtion sker digitalt. De medier som tidsmässigt har ökat mest är traditionella medier på digitala plattformar. Användningstiden för deras traditionella plattformar har på motsvarande sätt minskat.

Den faktor som främst särskiljer traditionell mediekonsumtion från digital är ålder. De som är födda på 1990- och 2000-talet väljer i högre grad bort mediekonsumtion i traditionell form. Ett undantag är dock läsningen av tryckta böcker som fortfarande håller ställningen, kanske delvis beroende på att tryckt kurslitteratur omfattas av statistiken.

En annan trend är att antalet abonnemangstjänster på marknaden ökar. Det blir allt vanligare att ha ett eller flera abonnemang på t.ex. musik eller film. År 2018 var det första året som det var fler internetanvändare som betalade för ett abonnemang på film/tv/video än för en tidningsprenumeration. Även prenumerationerna på musiktjänster översteg i antal tidningsprenumerationerna. I dag har 63 procent tillgång till ett abonnemang på en strömningstjänst för tv och lika många har tillgång till en strömningstjänst för musik eller podcast/podradio. Skillnaden är dock stor mellan yngre och äldre. Framför allt är det pensionärer som betalar för en tidningsprenumeration medan yngre åldersgrupper i betydligt högre grad betalar för musiktjänster och abonnemang på film.

Fler abonnemang innebär att hushållens utgifter för medier har ökat. Utgiftsökningen har dock stannat av och uppgår nu till cirka 20 000 kronor per hushåll och år. De största utgifterna är kostnaderna

för bredbandsuppkoppling och mobilabonnemang, därefter kommer utgifter för rörlig bild, inklusive public-service-avgiften, och andra abonnemang. Utgifterna för abonnemang på film, tv och musik ökade med 400 procent mellan 2014 och 2018. Utgifterna för nyhetsmedier minskar däremot. Förutom att betala i reda pengar för olika tjänster kan konsumenter sägas betala indirekt i form av användardata som kan bearbetas och kapitaliseras av telekombolag, sökmotorer och sociala nätverksmedier. Ur dessa datamängder kan beteendemönster identifieras för att t.ex. sända direktreklam (SOU 2018:50 s. 47 och 48).

Utvecklingen för olika medieslag

Dagstidningar

Den tryckta tidningen är den traditionella medieform som har påverkats mest av de nya medievanorna. Läsningen av papperstidningar har minskat i många år. År 2002 läste 80 procent av befolkningen en dagstidning tryckt på papper en vanlig dag. I dag är den siffran 31 procent. En del av minskningen kompenseras i och för sig av att det digitala läsandet har ökat. Minskningen av dagstidningsläsandet är dock även med beaktande av detta markant. Framför allt är det yngre personer som har valt bort dagstidningen medan pensionärernas dagstidningsläsande fortfarande är högt.

Det minskade läsandet återspeglas också i att antalet prenumerationer på morgontidningar har sjunkit. Trenden verkar dock numera ha avstannat, vilket beror på att ökningen av digitala prenumerationer i viss mån kompenserar för minskningen av prenumerationer på papperstidningar. I dag har knappt hälften av befolkningen i åldern 9–79 år tillgång till en prenumeration på en morgontidning i någon form. Med tanke på att det i åldersgruppen 25–44 år endast är 25 procent som har sådan tillgång, jämfört med 70 procent i åldern 65–79 år, kan dock nedgången tänkas fortsätta framöver.

Till skillnad från morgontidningarna har den ökade digitala läsningen av kvällstidningar kompenserat för att läsningen av tryckta kvällstidningar har minskat. Tidningsföretag som Aftonbladet och Expressen har också i en ökad grad satsat på rörlig bild på sina webbplatser. Läsningen av kvällstidningar är mer jämnt fördelad mellan åldersgrupperna än vad beträffar morgontidningarna. Det är bara de yngsta åldersgrupperna som sticker ut med ett lägre antal läsande.

De som läser en morgon- eller kvällstidning ägnar detta cirka 50 minuter per dag, varav i genomsnitt 20 minuter avser digital läsning och 30 minuter avser läsning av en papperstidning.

Tidskrifter

Tidskriftsläsandet har också minskat. I statistiken skiljer man på vecko-/månadstidningar och special-/facktidskrifter. I båda dessa kategorier har antalet läsare en genomsnittlig vecka minskat tydligt under de senaste tjugo åren. I dag läser ungefär hälften av befolkningen en tidskrift en genomsnittlig vecka. Även om de digitala läsarna successivt ökar är det fortfarande en majoritet som läser tidskrifter i tryckt form.

Böcker

Tryckta böcker är den enda medieform vars användning har varit relativt konstant över tid. Även om läsning och lyssnande på digitala böcker har ökat har alltså inte läsandet av tryckta böcker minskat i någon större omfattning. En genomsnittlig dag läser 34 procent av befolkningen (9–79 år) en tryckt bok. Sett på veckobasis är dock siffran högre, 48 procent läser en tryckt bok en vanlig vecka. Skönlitteratur är mest populärt. Kvinnor läser något mer än män. De flesta köper boken som de vill läsa, men det är även vanligt att låna på bibliotek.

Även om läsandet av tryckta böcker håller i sig har konsumtionen av digitala böcker stigit markant på senare år. Mellan 2016 och 2019 fördubblades konsumtionen av digitala böcker. I åldersgruppen 12–45 år läser eller lyssnar hälften av internetanvändarna någon gång på digitala böcker. Sett på daglig basis är dock siffrorna lägre. Det är cirka 10 procent av befolkningen som lyssnar på en ljudbok en vanlig dag medan motsvarande siffra för läsning av e-böcker är cirka 5 procent. De som läser böcker i någon form lägger dock en genomsnittlig dag mer tid på att lyssna på ljudböcker än att läsa tryckta böcker eller e-böcker.

Försäljningen av digitala böcker sker främst via digitala abonnemangstjänster. Övrig försäljning, av enstaka exemplar, kan ske via internetbokhandeln. Digitala böcker kan även lånas på bibliotek. Under 2019 ökade den totala bokförsäljningen med 4,9 procent räk-

nat i antal böcker. Förklaringen till ökningen är en starkt ökande försäljning i digitala abonnemangstjänster. Försäljningen i fysisk butiksmiljö minskar dock, liksom försäljningen av tryckta böcker (Bokförsäljningsstatistiken, helåret 2019, Svenska bokhandlareföreningen och Svenska förläggareföreningen, s. 7).

Rörlig bild

Den totala användningen av rörlig bild på tv eller annan skärm är relativt stabil över tid. Däremot har plattformarna för tv-tittande förändrats. Det är i och för sig fortfarande 58 procent som tittar på linjär (tablålagd) tv en vanlig dag. Siffran minskar dock kontinuerligt. Tittartiden varierar mycket mellan olika åldersgrupper. Medan de äldre åldersgrupperna tittar allra mest på linjär tv, och då gärna på public service-kanaler, gör de yngre det i mycket mer begränsad omfattning. Ungdomar i åldern 15–24 år tittar bara i genomsnitt 37 minuter per dag, till skillnad från personer över 60 år som tittar betydligt mer, 255 minuter per dag. I grupperna upp till 34 år är det i stället YouTube, tv-kanalernas play-tjänster och betaltjänster som Netflix och Viaplay som dominerar. Barn tittar mycket på videoklipp och ungdomar tittar mycket på strömmad film.

Den abonnemangsfria tjänst som har högst daglig räckvidd i befolkningen (9–99 år) är YouTube med cirka 43 procent. Den dagliga räckvidden för SVT Play är cirka 20 procent. YouTube är även störst mätt i daglig tittartid, följt av Netflix och SVT Play. Mest tittartid överlag läggs på SVT1 följt av TV4 (Årsrapport 2019, MMS, s. 9).

Ljudmedier (utom ljudböcker)

Det totala radiolyssnandet har gått ner över tid och framför allt är det de yngre som väljer bort radiolyssnandet. Förskjutningen från analog radio till digitalt lyssnande sker inte på motsvarande sätt som för tv-tittandet. I befolkningen är det i dag 73 procent som lyssnar på radio en genomsnittlig dag. De flesta lyssnar analogt i en radioapparat eller i bilradion medan cirka 20 procent lyssnar på strömmad radio, dvs. direktsändningar via internet eller podcast/podradio (beställradio). De äldre lyssnar betydligt mer på analog radio än yngre, som i högre grad lyssnar digitalt.

Lyssnandet på podcast/podradio innefattande både program som producerats av oberoende producenter och av traditionella radioföretag (t.ex. SR), har ökat signifikant på senare år. Sedan 2015 har lyssnandet nästan fördubblats och i dag lyssnar 55 procent av befolkningen (12 år och uppåt) på podcast/podradio någon gång ibland. De som lyssnar mest frekvent finns i åldersgruppen 16–35 år.

En stor förändring de senaste tio åren är hur musik konsumeras. I dag har 63 procent av befolkningen (9–79 år) tillgång till ett abonnemang på en musiktjänst. På daglig basis har lyssnandet fördubblats sedan 2011. Spotify är den överlägset största musiktjänsten. Bland de yngre internetanvändarna lyssnar 9 av 10 på Spotify.

Sociala medier

Användningen av sociala medier har ökat stort de senaste tio åren och i dag använder 79 procent i åldrarna 9–79 år någon social nätverkstjänst en vanlig dag. Bland dem som använder sociala medier ägnas en genomsnittlig dag en dryg timme åt detta. Mest tid, cirka två timmar per dag, lägger åldersgruppen 15–24 år ner medan åldersgruppen 65–79 år endast ägnar en halvtimme om dagen åt sociala medier.

Användningen av sociala medier ökar dock inte lika snabbt som tidigare. I och för sig ökar användningen av Facebook fortfarande bland äldre personer men den minskar samtidigt bland yngre. Det syns också en tydlig minskning av andelen användare som skriver och lägger upp egna inlägg och delar andras inlägg. Facebook är dock fortfarande större än andra sociala medier. Det är 61 procent av befolkningen som använder Facebook en genomsnittlig dag. Bland barn och ungdomar är det dock Snapchat och Instagram som dominerar. Twitter och Linkedin används i betydligt mindre omfattning på daglig basis.

Sociala medier används framför allt för att följa vänner och familj och för underhållning. Konsumenterna är också producenter och vem som helst kan lägga ut bilder eller filmer, som andra kan ta del av och sprida. Sociala medier har också, framför allt bland de yngre, blivit en nyhetskälla och t.ex. använder 28 procent en genomsnittlig dag Facebook för nyheter och information, även om det kan noteras att många av nyheterna har sitt ursprung i traditionella medier.

7.4 Mediemarknaden

De traditionella medieföretagens ställning och villkor har i hög grad påverkats av teknikutvecklingen. Public service-företagen var t.ex. tidigare ensamma om att sända radio och tv till det svenska folket. Detta berodde på tekniska begränsningar och på att public service-företagen länge hade en monopolställning.

I slutet av 1980-talet och början av 1990-talet lanserades dock TV3, TV4 och Kanal 5 och dessa kanaler började konkurrera med public service-företagen när det gällde tv-sändningar. År 1993 meddelades de första tillstånden för kommersiell radio i FM-bandet och därmed blev även radiomediet konkurrensutsatt.

Numera finns det ett stort antal aktörer som erbjuder ett brett utbud av radio- och tv-kanaler via olika plattformar. Möjligheten att sända och tillhandahålla tv och radio via internet har sänkt många av de tidigare etableringshindren för nya aktörer och gör det lättare både för etablerade och nya aktörer, såväl svenska som internationella, att nå ut med sitt innehåll till konsumenterna (Mediemångfald, s. 8–14). Mediekonvergensen gör även att gränserna mellan olika medier och medieaktörer blir mindre tydliga. I dag konkurrerar de olika medieaktörerna inte bara med dem som tillhandahåller tekniskt sett samma medier utan i större utsträckning med alla andra medieaktörer.

Den svenska mediemarknaden präglas av en ökad ägarkoncentration. Flera av landets ledande mediekoncerner har i dag verksamhet inom flera olika medieformer och förmedlar medieinnehåll via en rad olika plattformar. Den kommersiella tv-marknaden utgörs huvudsakligen av tre aktörer, Bonnier, Nent Group och Discovery, och marknaden för kommersiell radio av två, Bauer Media och Nent Group. Det är dock SVT och SR som har störst publikandelar. Under 2018 svarade SVT för 35 procent av det traditionella tv-tittandet och SR för 75 procent av radiolyssnandet. (Medieekonomi, s. 5).

Övergången till mediekonsumtion över internet och beställ-tv innebär att andra aktörer också blivit stora. Bland dessa finns Netflix och YouTube. På området för digitala böcker är Storytel och Nextory exempel på företag som tillhandahåller abonnemangstjänster.

På musikmarknaden utmärker sig Spotify som i dag är Sveriges största medieföretag i fråga om omsättning (Medieekonomi, s. 14). Spotify tillhandahåller både musik och podcast/podradio. Den ut-

ländska konkurrensen är dock stor, på pod-området framför allt från Apple iTunes.

Över huvud taget har globaliseringen en påtaglig inverkan på mediemarknaden. Facebook och Google är jättar i detta sammanhang. De påverkar inte bara annonsmarknaden utan även medievanor och affärsmodeller. I både USA och Europa förs debatt om hur Facebook och Googles marknadspåverkan skulle kunna regleras i t.ex. skatte- och konkurrensfrågor samt hur den användargenererade datan används. I Europa har dataskyddsförordningen (GDPR), upphovsrättsdirektivet och det nya AV-direktivet antagits, med skydd för konsumenterna och upphovsrättsägarnas intressen. Hur dessa kommer att påverka medielandskapet framöver återstår att se (Mediemångfald, s. 27).

Globaliseringen påverkar även på andra sätt det svenska medielandskapet, bl.a. genom att ett stort antal film- och tv-producerande bolag ägs av stora utländska koncerner, t.ex. franska Banijay.

Trots ökad konkurrens klarar sig dock den svenska tv- och radiobranschen överlag relativt bra. Dagspressen har däremot drabbats hårt. Under 2018 minskade försäljningen med 6,1 procent och under de senaste tio åren har branschen förlorat cirka en tredjedel av sina intäkter. Den största förklaringen till de sjunkande intäkterna är en minskande annonsförsäljning. Även om svenska annonsörer köper reklamutrymme i större omfattning än tidigare förflyttas reklaminvesteringarna från traditionella medieslag till internetbaserade reklamkanaler och i dag går ungefär hälften av investeringarna till digital marknadsföring. Konkurrensen är emellertid hård på den digitala marknaden och en allt större andel av reklamförsäljningen kan hänföras till sökordsannonsering och reklam i sociala medier. Det här är marknadssegment som i mycket hög grad kontrolleras av Google och Facebook. Uppskattningsvis tillfaller ungefär en tredjedel av den totala reklamförsäljningen i Sverige något av de globala teknikföretagen (Medieekonomi, s. 5–7, 10 och 11).

Tidningsbranschen har hanterat denna situation genom strukturella förändringar med nedläggningar, samgåenden, samarbeten, koncernbildningar och stora neddragningar, inte minst redaktionellt. Antalet journalister har minskat och lokalredaktioner har lagts ner. Sedan 2013 har det också blivit allt vanligare att innehåll läggs bakom betalväggar och att olika digitala abonnemang införs (Medieekonomi, s. 39 och Mediemångfald, s. 19).

7.5 Nyhetsförmedling och demokrati

Ur ett demokratiskt perspektiv har naturligtvis medieutvecklingen stor betydelse eftersom det framför allt är via medierna som vi tar del av nyheter och annan samhällsinformation (se t.ex. Strömbäck, Demokratin och det förändrade medielandskapet, 2015, s. 42).

Som har framgått är det tydligt att utvecklingen går mot allt mer digital konsumtion av medier. Det finns inte anledning att tro att denna utveckling kommer att stanna av, särskilt med hänsyn till hur konsumtionen ser ut bland de yngre åldersgrupperna. Internetanvändningen har krupit neråt i åldrarna, nästan alla tonåringar har en smart mobiltelefon och en stor de av de ungas liv levs på internet. För de yngre generationerna är det naturligt att all information och underhållning finns tillgänglig dygnet runt i mobiltelefonen medan det för de äldre, som är uppvuxna i en annan tid, fortfarande är naturligt att söka information och ta del av underhållning på mer traditionella vis. Även de äldres konsumtion av digitala medier ökar dock (Mediemångfald, s. 17 samt Svenskarna och internet, s. 13).

Det förhållandet att medier allt mer konsumeras och produceras digitalt kan förstås vara ett demokratiskt problem såtillvida att en del av befolkningen faktiskt inte använder internet över huvud taget och att det fortfarande kan finnas områden där internetkapaciteten är för låg för att t.ex. ta emot rörlig bild som kräver höghastighetsuppkoppling (se SOU 2015:94 s. 48–52).

För dem som är internetanvändare med en god uppkoppling innebär dock digitaliseringen och globaliseringen ett enormt tillgängligt utbud av information och underhållning. Eftersom tiden för medieanvändning inte ökat nämnvärt över tid innebär detta att den enskilde i mycket högre grad kan – och måste – välja vad han eller hon vill ta del av (Mediemångfald, s. 22.) Det har diskuterats om detta i ökad grad leder till att människor söker sig till källor som bekräftar de åsikter de själva redan har i olika samhällsfrågor – och därmed inte tar del av olika synvinklar (se t.ex. Weibull m.fl., Det svenska medielandskapet: traditionella och sociala medier i samspel, 2018, s. 189).

Å andra sidan innebär digitaliseringen ökade möjligheter att på ett enkelt sätt just ta del av olika åsikter, nyheter och information samt att själv delta i samhällsdebatten, t.ex. genom att kommentera artiklar, starta en egen blogg eller YouTube-kanal eller föra diskussioner på sociala medier (se bl.a. Mediemångfald, s. 14). Det kan vara

en diskussion i den lokala Facebook-gruppen eller ett upprop som får en global omfattning, t.ex. metoo-rörelsen som fick sin spridning i sociala medier.

För den svenska mediemarknaden innebär globaliseringen en ökad konkurrens, både om konsumenter och annonsörer. Det kan vara svårt för ett lokaltidningsföretag att få tillräckliga annonsintäkter och/eller tillräckligt många prenumeranter för att driva verksamheten vidare. Det kan även vara svårt för större medieföretag att bedriva lokaljournalistik. Följden kan bli s.k. vita fläckar där någon egentlig mediabevakning inte finns. Även om medborgarinitiativ kan bidra till att sprida lokal information, t.ex. genom sociala medier, riskerar det bli en demokratisk förlust när lokaljournalistiken uteblir (se t.ex. SOU 2016:5 s. 109 och 110 samt Mediemångfald, s. 19).

Trots alla förändringar på mediemarknaden är det fortfarande SVT och morgontidningarna som är de största nyhetsförmedlarna. Det är 46 procent respektive 31 procent av befolkningen mellan 9 och 79 år som tar del av nyheter från dessa plattformar en genomsnittlig dag. Därefter följer i storleksordning SR, TV4, Facebook och kvällstidningar följda av andra sociala medier och YouTube. Föga förvånande är det fler äldre som tillgodogör sig nyheterna via SVT, SR och morgontidningarna medan unga i mycket högre grad än äldre använder sig av sociala medier och YouTube för att konsumera nyheter. Valet av plattform förklaras således i stor utsträckning av individens ålder. Även om det alltid har funnits större eller mindre skillnader mellan yngre och äldres nyhetsvanor, är det tydligt att det nu finns en markant generationsklyfta (Myndigheten för press, radio och tv, Medieutveckling 2018, Nyhetsvanor, s. 17).

Exakt hur mediemarknaden och mediekonsumtionen kommer att se ut framöver går det dock förstås inte att säga. Det är emellertid rimligt att anta att utvecklingen mot digitala medier och digital nyhetskonsumtion kommer att fortsätta, men hur fort utvecklingen kommer att gå är det svårt att sia om (Mediemångfald, s. 5).

II. TRYCKFRIHETS-FÖRORDNINGENS OCH YTTRANDEFRIHETS-GRUNDLAGENS TILLÄMPNINGSOMRÅDEN

8 Grundlagsskyddet för vissa sändningar av program via satellit

8.1 Uppdraget

Yttrandefrihetsgrundlagen 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 hit 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).

En konsekvens av att en sändning anses utgå från utlandet är att endast vissa av yttrandefrihetsgrundlagens regler kan bli tillämpliga på sändningen. Bland annat tillämpas inte yttrandefrihetsgrundlagens regler om ensamansvar på innehållet i sådana sändningar. En talan om ansvar för förtalsbrott eller andra yttrandefrihetsbrott kan därmed inte riktas mot en utgivare med stöd av yttrandefrihetsgrundlagens bestämmelser.

Även om reglerna om ensamansvar inte gäller för dessa sändningar kan en person som medverkar i ett sådant program omfattas av yttrandefrihetsgrundlagens regler om meddelarfrihet (11 kap. YGL och NJA 2005 s. 884).

Den sammantagna innebörden av yttrandefrihetsgrundlagens regler och Högsta domstolens praxis är att den situationen kan uppstå att en person som i egenskap av meddelare 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 någon utgivare här i landet.

Europadomstolen har i målet Arlewin mot Sverige (dom den 1 mars 2016) prövat en sådan situation och funnit att Sverige brutit mot artikel 6.1 i Europakonventionen om rätten till en effektiv domstolsprövning.

Mot bakgrund av denna dom och regleringens utformning ska kommittén enligt direktiven 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. Kommittén ska vidare överväga om yttrandefrihetsgrundlagens regler om var sändningar utgår ifrån går att upprätthålla eller om ändringar av grundlag eller annan lag krävs för att Sverige ska kunna uppfylla Europakonventionens krav på rätten till domstolsprövning när det gäller förtal och andra yttrandefrihetsbrott i sändningar som sänds via satellit och som utgår från utlandet.

8.2 Yttrandefrihetsgrundlagens territoriella tillämpningsområde

För att tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen ska vara tillämpliga krävs, förutom att ett yttrande omfattas av grundlagarnas formella och materiella tillämpningsområde, att det också faller under deras territoriella tillämpningsområde.

Det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga systemet gäller fullt ut för yttranden i tryckta skrifter och tekniska upptagningar som både framställs och sprids i Sverige. Det gäller även för program och databasöverföringar som utgår från Sverige.

Grundlagarna omfattar dock inte enbart de medier som har en uppenbar anknytning till Sverige. Även massmedier som inte alls, eller bara i begränsad utsträckning når den svenska allmänheten kan i vissa avseenden omfattas av grundlagarnas skydd.

Reglerna om det territoriella tillämpningsområdet finns främst i 13 kap. TF och 11 kap. YGL och innebär, något förenklat, att det även i fråga om medier som inte ges ut i Sverige eller utgår härifrån, gäller ett skydd för den framställning som eventuellt sker här. Det är främst förbuden mot censur och hindrande åtgärder och en något inskränkt meddelar- och anskaffarfrihet som är tillämpliga.

8.2.1 Satellitsändningar

I 1 kap. 3 § första stycket YGL anges att yttrandefrihetsgrundlagen är tillämplig på sändningar av program som är riktade till allmänheten och avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel. I tredje stycket sägs att det som föreskrivs om program i yttrandefrihetsgrundlagen även gäller för program som förmedlas genom satellitsändning som utgår från Sverige. Det som avses är alltså satellitsänd tv där signalen skickas via en satellit och tas emot med en parabolantenn. Parabolantennen kan användas av ett hushåll eller delas av flera. Satellitsändningar kan också fångas upp och vidaresändas i kabelnätet eller i marknätet, dvs. via en radiomast med utnyttjande av frekvenser i etern (radiospektrum).

Bakgrunden till regleringen i bestämmelsens tredje stycke är att satellitsändningar inte anses riktade till allmänheten utan till satelliten. De omfattas alltså inte av det första stycket. Om sändningarna är avsedda att slutligt tas emot av allmänheten har det dock ansetts att de i yttrandefrihetsrättsligt hänseende ska behandlas på samma sätt som andra sändningar. Enligt tredje stycket gäller alltså det som föreskrivs om program i yttrandefrihetsgrundlagen även för program som förmedlas genom satellitsändning som utgår från Sverige. Detta gäller oavsett om programmen är avsedda för den svenska allmänheten eller ska tas emot på annat håll. För upplänkar som är ”svenska” i den i grundlagen avsedda bemärkelsen blir alltså yttrandefrihetsgrundlagen som huvudregel tillämplig oavsett om sändningen riktar sig till en svensk publik eller till publik i utlandet.

Högsta domstolen tog i rättsfallet NJA 2002 s. 314 ställning till yttrandefrihetsgrundlagens tillämplighet på programmet Efterlyst i TV3. Programmet producerades av Strix Television Sverige AB för TV3 Broadcasting Group Limited med säte i London. Två personer som var anställda i Strixbolaget medverkade i programmet som programledare. En person väckte talan mot programledarna och Strixbolaget och hävdade att programledarna hade uttalat sig om honom i programmet på ett sätt som utgjorde grovt förtal, eller i vart fall förtal. Han begärde skadestånd för detta. Till grund för talan mot bolaget åberopades att bolaget i egenskap av arbetsgivare svarade för de anställdas agerande i tjänsten. Programledarna och bolaget begärde att käromålet skulle avvisas på grund av rättegångshinder. De ansåg

att talan, om den över huvud taget skulle prövas enligt svensk rätt, skulle prövas enligt yttrandefrihetsgrundlagen.

Högsta domstolen prövade frågan om yttrandefrihetsgrundlagens tillämplighet. Domstolen konstaterade att frågan om var en sändning utgår från måste besvaras med ledning av de principer som det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga systemet bygger på.

En sändning anses enligt förarbetena till yttrandefrihetsgrundlagen utgå från Sverige bl.a. om upplänkningen äger rum från utlandet efter programtransport från Sverige genom tråd eller radiolänk. Domstolen ansåg att begreppet programtransport kunde antas syfta på en rent ”teknisk” programtransport till en satellit i utlandet varifrån programmen sprids direkt till Sverige. I de fallen bedrivs ingen egentlig programverksamhet utanför Sverige och yttrandefrihetsgrundlagen borde vara tillämplig.

Om programverksamheten däremot bedrivs i utlandet saknas i mycket förutsättningar för en tillämpning av det tryckfrihetsrättsliga systemet med ensamansvar. Det avgörande borde enligt domstolen alltså inte vara var ett program faktiskt kommer till eller hur den tekniska transporten sker utan var bestämmandet över programinnehållet utövas vid sändningen.

Mot den bakgrunden och det förhållandet att det aktuella programmet först sändes till TV3 i London, som stod för programverksamheten, ansågs sändningen utgå från utlandet. Därmed var 1–9 kap. YGL (nuvarande 1–10 kap.) inte tillämpliga på sändningen.

Genom Högsta domstolens avgörande är det alltså klarlagt att även program som i många hänseenden kan uppfattas som svenska kan anses utgå från utlandet när programverksamheten bedrivs utomlands.

8.2.2 Yttrandefrihetsgrundlagens reglering för sändningar som utgår från utlandet

Avgränsningen av det skydd som gäller för sändningar som inte utgår från Sverige följer av 11 kap. YGL. Enligt 11 kap. 1 § YGL gäller endast vissa begränsade delar av yttrandefrihetsgrundlagen vid samtidig och oförändrad vidaresändning här i landet av program som kommer från utlandet eller förmedlas hit genom satellitsändning men som inte utgår från Sverige.

För vidaresändning i marknätet krävs sändningstillstånd. Sådana tillstånd meddelas, såvitt är aktuellt nu, av Myndigheten för press,

radio och tv. I myndighetens tillståndsregister finns bl.a. tillstånd för programtjänsterna TV3, TV6, TV10 och Kanal 5 som alla utgår från Storbritannien. Det finns även tillstånd för sändningar som utgår från t.ex. Nederländerna och Spanien. Av registret framgår inte på vilket sätt sändningarna förmedlas från utlandet till Teracom, som äger och driver marknätet. Detta kan ske både genom tråd (fiber) och via satellit. Vidaresändning kan också ske t.ex. i kabelnät. I kabelnäten vidaresänds inte bara tv-program utan även vidaresändning av radioprogram förekommer. Det är då möjligt att lyssna på radio via sin tv-box. Det kan vara både svenska och utländska radiosändningar som vidaresänds. Exempel på det sistnämnda är norska, finska och danska radiokanaler samt BBC World Service.

För dessa vidaresändningar gäller bl.a. reglerna om meddelar- och anskaffarfrihet, censurförbud, förbudet mot andra hindrande åtgärder, exklusivitetsprincipen och rätten att sända program genom tråd.

Skälen till att reglerna om ansvarsordning och ensamansvar inte har gjorts tillämpliga har snarare varit praktiska än principiella. När en sändning utgår från utlandet är det nämligen ofta inte rimligt eller möjligt att upprätthålla reglerna om ensamansvar och ansvarsordning. Det kan t.ex. vålla praktiska svårigheter att ställa krav på att det verkligen finns en utsedd och anmäld ansvarig utgivare.

Det har inte heller bedömts vara rimligt att låta principen om ensamansvar gälla för den som ombesörjer den samtidiga och oförändrade vidaresändningen, då denne saknar möjlighet att ändra innehållet i vad som vidareförmedlas och inte heller kan publicera några egna uppgifter. Eftersom uppgifter inte kan lämnas till vidareförmedlaren för publicering faller också ett viktigt syfte med ensamansvaret bort. Till detta kommer att ingen bör göras ansvarig för innehållet i en sändning som denne inte kan kontrollera i förväg (se prop. 1990/91:64 s. 54).

För program som sänds från en sändare utanför Sverige och inte samtidigt och oförändrat vidaresänds här, t.ex. program som sänds från en direktsändande satellit utan svensk anknytning, gäller bara rätten att meddela och anskaffa uppgifter och att vara anonym, och detta endast om uppgifterna har meddelats eller anskaffats här (11 kap. 7 § YGL). Den enda anknytningen till Sverige kan i dessa fall vara just att anskaffandet eller meddelandet av uppgifterna har skett här.

Meddelarfrihet

Som har nämnts ger grundlagarna alltså ett visst skydd för meddelare, anskaffare, författare och andra upphovsmän även när det rör sig om medier som inte ges ut eller på annat sätt offentliggörs i Sverige.

Typiskt sett träffar bestämmelserna korrespondenter för utländska medier som befinner sig här i landet och andra personer som lämnar meddelanden till utländska medier. Det skydd som ges brukar därför kallas för korrespondentskyddet. Korrespondentskyddet är begränsat till när uppgiftslämnandet eller anskaffandet av uppgifter sker i Sverige.

Att meddelarskydd och anskaffarfrihet gäller när det är fråga om samtidig och oförändrad vidaresändning av program som kommer från utlandet eller förmedlas hit genom satellitsändning men som inte utgår från Sverige framgår av 11 kap. 1 § andra stycket YGL jämförd med 11 kap. 4 och 7 §§.

Genom hänvisningen i 11 kap. 4 § till 3 § gäller dock vissa inskränkningar i meddelarskyddet och anskaffarfriheten. Dessa är mer långtgående än när det är fråga om inhemska förhållanden. Bland annat är alla uppsåtliga åsidosättanden av tystnadsplikt undantagna, inte bara åsidosättanden som avser uppgifter som är föremål för kvalificerad sekretess. Skyddet gäller inte heller om meddelandet eller anskaffandet innefattar brott mot Sveriges säkerhet. Det görs alltså inte bara undantag för de meddelar- och anskaffarbrott som räknas upp i 5 kap. 4 § första stycket YGL.

I rättsfallet NJA 2005 s. 884 prövade Högsta domstolen frågan om programledarna i samma program som i NJA 2002 s. 314 (se avsnitt 8.2.1) omfattades av meddelarfrihet enligt yttrandefrihetsgrundlagen. Skadeståndstalan i målet vid tingsrätten riktades fortfarande både mot programledarna och produktionsbolaget, men frågan om programledarnas meddelarfrihet prövades i en separat mellandom som överklagades till Högsta domstolen.

Högsta domstolen konstaterade att reglerna om meddelarfrihet gäller för uppgifter i tv-program som sänds från sändare utanför Sverige, t.ex. vid direktsändning via satellit. Meddelarfriheten omfattar medverkande i tv-program när meddelandet lämnas till en sådan mottagare som avses i 1 kap. 2 § YGL (nuvarande 1 kap. 10 §) för offentliggörande, dvs. till författare och andra upphovsmän samt till utgivare, redaktioner, nyhetsbyråer och företag för framställning av

tekniska upptagningar. Ett sådant lämnande ansågs ha skett även när uppgifterna lämnats i ett direktsänt program som, efter att via kommunikationssatellit ha sänts till ett programföretag utomlands, hade förmedlats till allmänheten. Det ansågs vidare uppenbart att det var fråga om ett publiceringsmeddelande i grundlagens mening.

Högsta domstolen slog alltså fast att programledarna omfattades av meddelarfrihet enligt yttrandefrihetsgrundlagen och att de därmed inte kunde åläggas något skadeståndsansvar, även om meddelarfriheten i denna situation inte motsvarades av en möjlighet att utkräva ensamansvar för ett eventuellt brott mot yttrandefrihetsgrundlagen.

8.3 Rätten till en effektiv domstolsprövning

Europakonventionen och Europadomstolen

I Europakonventionen, inklusive de tilläggsprotokoll till konventionen som har tillkommit genom åren, anges de grundläggande materiella fri- och rättigheter som omfattas av konventionens tillämpningsområde. I konventionen finns t.ex. bestämmelser om vars och ens rätt till liv och om förbud mot tortyr och omänsklig och förnedrande behandling eller bestraffning. Det finns också bestämmelser om rätt till domstolsprövning och om rättssäkerhet.

Europadomstolen har primärt att pröva påstådda brott mot Europakonventionen men kan också döma ut skadestånd till sökanden. Europadomstolen är dock ingen överinstans till nationella domstolar och myndigheter och kan därför inte upphäva en dom eller ett beslut som fattats av en nationell myndighet eller domstol.

För att konventionssystemet ska fungera tillfredsställande anses det vara viktigt att staterna, när en fråga om tolkningen av konventionen avgjorts av Europadomstolen, anpassar sin lagstiftning eller vidtar andra åtgärder som medför att nya situationer av samma eller liknande slag inte uppkommer eller kan klaras av utan hänvändelse till Europadomstolen (Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, 5 uppl., 2015, s. 41).

Några egentliga verkställighetsåtgärder kan i och för sig inte vidtas mot en stat men konventionssystemet bygger på att staterna fullgör de förpliktelser som åläggs dem av Europadomstolen. Europarådets ministerkommitté har dock enligt artikel 46 i konventionen övervakande uppgifter och kan utöva påtryckningar på staterna.

Genom det fjortonde tilläggsprotokollet har dessutom en procedur införts för att utöva press på en stat som inte lojalt fullgör sin förpliktelse att verkställa en dom av Europadomstolen. Europarådets ministerkommitté kan, om kommittén anser att en stat inte fullgör sina förpliktelser enligt en dom, hänskjuta frågan till Europadomstolen, som prövar om staten brutit mot sina förpliktelser i fråga om verkställigheten och som, när förpliktelserna inte fullgjorts, överlämnar till ministerkommittén att överväga vilka åtgärder detta bör föranleda (a.a. s. 39).

Artikel 6.1

I artikel 6.1 regleras rätten till domstolsprövning och till en rättssäker process. Enligt artikeln ska var och en, vid prövningen av hans eller hennes civila rättigheter och skyldigheter eller av en anklagelse för brott, vara berättigad till en rättvis och offentlig förhandling inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol, som upprättats enligt lag.

När det gäller tvister om civila rättigheter och skyldigheter har Europadomstolen slagit fast att artikel 6.1 är tillämplig under förutsättning

- att det föreligger en reell och seriös tvist mellan en enskild – fysisk eller juridisk – person och en annan person eller en myndighet,
- att tvisten gäller en rättighet som har sin grund i den nationella rätten, och
- att denna rättighet är en civil rättighet.

Tvisten måste alltså vara ”reell” och ”seriös” (”genuine and of a serious nature”). Den måste gälla ett anspråk på något som är eller påstås vara en rättighet enligt inhemsk rätt. Det krävs inte att anspråket är välgrundat, utan det är tillräckligt att någon på rimliga grunder kan hävda att han eller hon har en sådan rättighet.

En typ av mål som artikel 6.1 ansetts tillämplig på är mål om skadestånd. När målsäganden i ett brottmål för en skadeståndstalan, anses alltså målet i den delen angå målsägandens civila rättigheter.

Artikel 6.1 är också tillämplig på prövning av anklagelser för brott. Det som åsyftas är i första hand rättegångar i brottmål som mynnar

ut i ett avgörande av om en anklagad person är skyldig till brott och i fastställande av påföljden för brottet.

Även om det inte uttryckligen framgår av artikeln, innefattar artikel 6.1 en grundläggande rätt till domstolsprövning, s.k. access to court. Om det enligt nationell rätt inte finns någon behörig domstol i en fråga som omfattas av artikel 6.1 är det alltså fråga om ett brott mot artikeln.

Europadomstolen har i ett stort antal avgöranden slagit fast att artikel 6.1 kränkts när administrativa beslut inte har kunnat överprövas av domstol. Det finns bl.a. flera sådana fällande domar mot Sverige med anledning av att det tidigare saknades möjlighet att få vissa förvaltningsbeslut prövade i domstol.

Europadomstolen har ofta framhållit att konventionen är avsedd att skydda rättigheter som är reella och effektiva och inte endast formella och illusoriska. För att rätten till domstolsprövning ska bli effektiv och meningsfull räcker det inte med att det finns en behörig domstol utan det måste också krävas t.ex. att domstolen prövar talan medan ett avgörande fortfarande kan få praktisk betydelse för parten och att domen kan verkställas. Det kan också finnas andra förhållanden som gör att en dom inte får avsedd praktisk verkan. Exempelvis har kravet på en effektiv domstolsprövning inte ansetts uppfyllt när ett utdömt skadestånd reducerades genom ett åläggande att betala domstolskostnader som var nästan lika höga som skadeståndet (Europadomstolens dom den 18 juli 2013 i målet Klauz mot Kroatien).

8.4 Europadomstolens dom i målet Arlewin mot Sverige

Prövningen i svenska domstolar

Det aktuella programmet

Upprinnelsen till målet i Europadomstolen var att en privatperson – Arlewin – ansåg sig förtalad i tv-programmet Insider, som sändes i TV3. Programmet sändes via en satellitlänk från Sverige till det Londonbaserade företaget Viasat Broadcasting UK Ltd och därifrån skickades programmet omedelbart till en satellit som förde över programmet i direktsändning till den svenska publiken.

Genom enskilt åtal avseende grovt förtal stämde Arlewin programledaren och begärde skadestånd. Arlewin menade att programledaren var ansvarig eftersom han också var vd för produktionsbolaget, som enligt Arlewin borde ha utsett en ansvarig utgivare.

Tingsrätten uppfattade Arlewin som att han i första hand utkrävde ansvar enligt yttrandefrihetsgrundlagens regler och i andra hand enligt brottsbalken.

Med hänvisning till rättsfallet NJA 2005 s. 885 (se ovan) bestred programledaren talan. Han invände att han inte var utgivare av programmet utan omfattades av meddelarfrihet enligt dåvarande 10 kap. 2 § YGL.

Domstolarnas bedömningar

Tingsrätten konstaterade i ett beslut att programmet inte hade utgått från Sverige och att föreskrifterna i 1–9 kap. (nuvarande 1–10 kap.) YGL inte var tillämpliga. Programledaren kunde därmed inte hållas ansvarig med stöd av yttrandefrihetsgrundlagen. Tingsrätten avvisade därför talan i den del den avsåg ansvar och skadestånd grundat på yttrandefrihetsgrundlagen och meddelade att frågan om ansvar och skadestånd enligt brottsbalken skulle avgöras efter huvudförhandling i målet. Tingsrätten erinrade i beslutet om innehållet i dåvarande 10 kap. 2 § YGL och NJA 2005 s. 884, dvs. om meddelarfriheten.

Arlewin överklagade tingsrättens beslut. Vid sin prövning av överklagandet uttalade hovrätten att Arlewin hade bevisbördan för yttrandefrihetsgrundlagens tillämplighet, men att han inte hade visat att bestämmande över programinnehållet vid sändningen utövades från Sverige. Yttrandefrihetsgrundlagen var alltså inte tillämplig. Hovrätten avslog därför överklagandet och uttalade att annat inte hade framkommit i målet än att det skulle vara möjligt att föra talan vid brittisk domstol.

Arlewin överklagade till Högsta domstolen och yrkade att målet skulle återförvisas till tingsrätten. Hans argumentation utgick från att skadan uppkommit i Sverige och att han därför enligt unionsrätten, framför allt Bryssel I-förordningen,[1] hade rätt att få sin talan prövad i Sverige. Han begärde också att Högsta domstolen skulle

[1] Rådets förordning (EG) nr 44/2001 om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar på privaträttens område.

inhämta ett förhandsavgörande från EU-domstolen i frågan om rätten att få talan prövad i Sverige.

Högsta domstolen avslog denna begäran med hänvisning till att tingsrätten funnit sig behörig att pröva Arlewins yrkande om skadestånd i de delar talan vilade på annan grund än yttrandefrihetsgrundlagen.

Domstolen avslog också begäran om prövningstillstånd. Målet lämnades åter till tingsrätten.

I tingsrätten återkallade Arlewin dock sin talan i de delar den inte redan hade avvisats. I Europadomstolen förklarade han detta med att det i realiteten inte fanns någon möjlighet till framgång med en fortsatt process eftersom domstolarna ansett att sändningen inte utgått från Sverige. Tingsrätten skrev av målet från vidare handläggning.

Prövningen i Europadomstolen

Ansökan

Arlewin vände sig till Europadomstolen och gjorde gällande att han hade berövats rätten till en effektiv domstolsprövning.

Arlewin menade att programmet var att betrakta som svenskt och att det var för dyrt och för svårt för en svensk person att väcka talan i Storbritannien för att den möjligheten skulle svara mot Europakonventionens krav på tillgång till en effektiv domstolsprövning.

Han gjorde även gällande att Sverige hade brutit mot artikel 8 i Europakonventionen genom att inte skydda honom mot anklagelser som kränkte hans rätt till privatliv och att han inte hade fått tillgång till ett effektivt rättsmedel för att få denna kränkning prövad (artikel 13).

Europadomstolen bedömde att frågan i Arlewins fall handlade om hans rätt till skydd för privatliv på det sätt som avses i artikel 8 i konventionen. Förtalsprocessen ansågs mot den bakgrunden röra hans civila rättigheter och artikel 6.1 ansågs tillämplig. Frågan som domstolen skulle pröva var alltså i första hand om Arlewin hade fått tillgång till en effektiv domstolsprövning.

Sveriges processuella invändningar

Sveriges regering gjorde i första hand processuella invändningar. Sverige hävdade dels att Sverige inte var ansvarigt enligt konventionen eftersom programmet var utländskt, dels att Arlewin inte hade uttömt sina inhemska rättsmedel eftersom han inte först hade begärt ersättning av svenska staten för den påstådda konventionskränkningen.

Domstolen underkände båda dessa invändningar och Sverige fick i stället ange sin inställning i sak.

Sveriges inställning i sak

I sak motsade Sverige inte Arlewins påstående om att han saknade möjlighet till en domstolsprövning i Sverige. Sverige framhöll i stället att en stat inte behöver tillhandhålla effektiva rättsmedel för sådant som har skett i en annan stat för det fall att den andra staten har jurisdiktion. I detta fall stod det klart att Viasat Broadcasting UK Ltd hade sitt säte i Storbritannien och att Storbritannien var sändarland för TV3 enligt AV-direktivets[2] regler. Detta indikerade enligt Sverige att Storbritannien hade jurisdiktion.

Dessutom pekade Sverige på att brittiska domstolar var behöriga enligt Bryssel I-förordningen. Bryssel I-förordningen innebar visserligen att svenska domstolar också hade jurisdiktion, men det förhållandet att svensk domstol inte ansåg sig kunna pröva saken påverkade enligt Sverige inte förordningens effektivitet eftersom en prövning kunde ske i Storbritannien.

Enligt den svenska regeringen hade Arlewin alltså haft tillgång till domstolsprövning, om än inte i Sverige.

Europadomstolens bedömning

Europadomstolen konstaterade att Sverige saknade ett regelverk som gjorde det möjligt för Arlewin att hålla någon ansvarig i svensk domstol för den påstådda kränkningen av hans privatliv. Frågan var då om det förhållandet att en annan stat kunde tillhandahålla ett sådant regelverk befriade Sverige från den skyldigheten.

[2] Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/13/EU av den 20 mars 2010 om samordning av vissa bestämmelser som fastställs i medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillhandahållande av audiovisuella medietjänster.

Domstolen konstaterade vidare att AV-direktivet, när det är fråga om att någons namn och rykte vanäras, inte reglerar förtalsprocessen och rätten till skadestånd för den enskilde, utan endast rätten till genmäle och liknande påföljder. Domstolen lät sig alltså inte övertygas om att AV-direktivets jurisdiktionsregler – ens ur ett EU-rättsligt perspektiv – skulle avgöra vilket land som har jurisdiktion i ett fall som det aktuella.

Snarare ansågs Bryssel I-förordningen reglera jurisdiktionen enligt EU-rätten. Domstolen ansåg att både Storbritannien och Sverige hade jurisdiktion enligt förordningen, eftersom Viasat ansågs ha sin hemvist i Storbritannien och den skadegörande handlingen (sändningen) hade skett där, medan skadan däremot hade manifesterat sig i Sverige.

Domstolen lämnade dock frågan öppen om någon EU-reglering skulle ha påverkat Sveriges skyldighet att garantera de mänskliga rättigheterna och konstaterade i stället att Sverige i vart fall inte hade visat att svensk jurisdiktion var utesluten på grund av någon sådan regel utan att det snarare var den inhemska rätten, tolkad av Högsta domstolen, som hade uteslutit jurisdiktion.

Europadomstolen hade inte några invändningar mot systemet med ensamansvar som sådant men kom fram till att innebörden av lagstiftning och praxis var att Arlewin i den aktuella situationen inte kunde hålla någon ansvarig enligt svensk lag, varken enligt yttrandefrihetsgrundlagen eller brottsbalken.

Domstolen konstaterade att det aktuella programmet hade producerats i Sverige, av svenskar, för svenskar, på det svenska språket och att annonsörerna riktade sig till den svenska marknaden. Vidare handlade programmet om kriminalitet i Sverige och den påstådda skadan hade uppstått i Sverige. Det var direktsänt och domstolen hade inte fått förklarat för sig att någon redigering eller annan innehållskontroll bedrevs från utlandet. Domstolen konstaterade att programmet och dess sändning till sin natur var helt svenskt och menade att den svenska staten under dessa omständigheter hade en skyldighet enligt artikel 6.1 i Europakonventionen att tillhandahålla en effektiv tillgång till domstolsprövning.

Europadomstolen konstaterade att de nationella domstolarna hade tillämpat regelverket på ett sätt som gjorde att Arlewin inte kunde göra någon ansvarig för sändningen i Sverige. Att kräva att han skulle väcka talan i Storbritannien ansågs inte rimligt. Sverige hade där-

igenom förnekat honom hans rätt till domstolsprövning. Därmed förelåg en kränkning av artikel 6.1. Med denna utgång prövade inte domstolen den påstådda kränkningen av artiklarna 8 och 13 eftersom påståendena om kränkning enligt dessa artiklar inte gav upphov till några separata frågor som inte redan omfattades av prövningen av artikel 6.1.

Arlewin tilldömdes ett skadestånd om 12 000 euro.

8.5 AV-direktivets regler om ursprungslandsprincipen

Som har framgått ovan byggde Sveriges argumentation i Arlewin-målet bl.a. på att Storbritannien var sändarland enligt AV-direktivet. Det direktivet är ett inremarknadsdirektiv vars huvudsakliga syfte är att underlätta för tv-sändningar mellan medlemsländerna. Direktivet omfattade ursprungligen endast tv-sändningar men utvidgades 2007 till att omfatta också beställ-tv-tjänster. Efter ändringar som antogs i november 2018 (ändringsdirektivet[3]) omfattar direktivet dessutom s.k. videodelningsplattformstjänster.

AV-direktivet bygger på den s.k. ursprungslands- eller sändarlandsprincipen. Principen innebär att den ansvariga medlemsstaten är skyldig att säkerställa att alla tv-sändningar som sänds av programföretag inom dess jurisdiktion överensstämmer med regelverket som gäller för sändningar avsedda för allmänheten i den egna medlemsstaten. En leverantör av audiovisuella medietjänster kommer alltså att omfattas av en enda medlemsstats jurisdiktion.

Regleringen i AV-direktivet avser huvudsakligen utformning av reklam, annonsmängd och placering av annonser, skydd av minderåriga samt innehåll som uppmanar till hat och våld.

Artikel 2 i direktivet reglerar vilken medlemsstat som är ansvarig, dvs. vilket land som har jurisdiktion.

I första hand avgörs detta utifrån var en leverantör av medietjänster är etablerad. Avgörande för det är primärt var leverantören har sitt huvudkontor och var de redaktionella besluten fattas, men om detta sker i olika länder kan det avgörande bli bl.a. var en betydande del av arbetsstyrkan är verksam. Om etableringskriterierna inte är tillämp-

[3] Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/1808 av den 14 november 2018 om ändring av direktiv 2010/13/EU om samordning av vissa bestämmelser som fastställs i medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillhandahållande av audiovisuella medietjänster (direktivet om audiovisuella medietjänster), mot bakgrund av ändrade marknadsförhållanden.

liga bestäms ansvarig medlemsstat i stället utifrån tekniska kriterier, som exempelvis var en satellitupplänk är belägen.

8.6 Överväganden och förslag

8.6.1 Vilken slutsats kan dras av Europadomstolens avgörande?

Kommitténs bedömning: Utifrån vad som är känt om omständigheterna kring det aktuella fallet går det inte att med säkerhet säga att Arlewin hade kunnat få sin rätt till en effektiv domstolsprövning tillgodosedd.

Utgångspunkter

Kommittén ska enligt direktiven 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.

Kommitténs uppdrag i denna del har sin grund i Europadomstolens fällning av Sverige i Arlewin-målet och en viktig parameter är förstås hur Europadomstolens dom ska uppfattas och om Sverige, trots vad som sägs i domen, ändå skulle kunna tillgodose rätten till en effektiv domstolsprövning i en motsvarande situation.

Det går inte att utläsa ur domen att Europadomstolen ställer något krav på att det krävs en straffrättslig prövning, utan även en civilrättslig talan om skadestånd borde kunna uppfylla Europakonventionens krav på en effektiv domstolsprövning. Detta är i linje med Europadomstolens bedömning i andra fall och det förhållandet att förtal inte är straffbelagt i alla konventionsstater.

Utgångspunkten för kommittén är därför att både förutsättningarna för en straffrättslig och en skadeståndsrättslig prövning bör beaktas vid kommitténs bedömning.

Europadomstolen uttalade i och för sig att det i den aktuella situationen inte fanns någon möjlighet att hålla någon ansvarig enligt den generella regleringen i brottsbalken. Huruvida ansvar enligt brottsbalken verkligen har varit helt uteslutet är dock enligt kommittén svårt att uttala sig om i efterhand eftersom Arlewin återkallade sin talan vid tingsrätten. Hans talan enligt brottsbalken prövades alltså

inte av svensk domstol. Det tycks inte heller i praxis finnas något exempel på en motsvarande situation där någon har försökt få en prövning med stöd av allmänna regler i brottsbalken eller skadeståndslagen. Något generellt hinder finns dock inte mot att föra en talan enligt brottsbalken eller skadeståndslagen när ansvarsordningen i yttrandefrihetsgrundlagen inte är tillämplig.

Kommittén har därför analyserat vilka möjligheter det finns att i en motsvarande situation föra en sådan talan och vilka förutsättningar som då måste vara uppfyllda.

Kan någon annan än meddelaren ställas till svars?

Som har framgått ovan omfattas t.ex. en programledare som uttalar sig i ett tv-program av meddelarfrihet. Så kan även vara fallet när det är fråga om en sändning av ett program från utlandet. I den situationen motsvaras dock inte meddelarfriheten av något ensamansvar enligt yttrandefrihetsgrundlagen. För att någon annan i den situationen ska ansvara straffrättsligt enligt allmänna regler krävs att denne har agerat som gärningsman eller uppfyller förutsättningarna för ett medverkansansvar.

För ett medverkansansvar krävs dock att det är fråga om medverkan till ett brott. Ett uttalande som sker med meddelarfrihet kan inte anses vara brottsligt. Kommitténs bedömning är mot den bakgrunden att ett medverkansansvar till en gärning som omfattas av meddelarfrihet bör vara uteslutet. På samma sätt bör ett skadeståndsrättsligt ansvar för kränkning till följd av uttalandet inte kunna uppkomma, eftersom skadeståndsansvar för kränkning endast kan uppkomma vid brott (om meddelarfrihet och skadeståndsansvar för arbetsgivare, se Justitiekanslerns beslut den 28 januari 2003, dnr 3559-02-40).

Detta utesluter dock inte att det kan vara möjligt att utkräva straff- eller skadeståndsrättsligt ansvar av andra aktörer än meddelaren, t.ex. personer som är inblandade i produktionen, sändningen eller försäljningen av ett visst program. För straffrättsligt ansvar krävs det emellertid att personen ifråga har begått ett eget brott och alltså själv är gärningsman. Det är alltså inte fråga om medverkan till den gärning som omfattas av meddelarfrihet. Ett gärningsmannaansvar kan bli aktuellt t.ex. när någon sprider vidare ett uttalande som har uttalats med meddelarfrihet men som annars skulle ha varit att bedöma

som förtal. Eftersom det utgör förtal även att sprida ett sådant yttrande vidare kan spridaren genom sitt agerande göra sig skyldig till ett eget förtalsbrott och bli straff- och skadeståndsrättsligt ansvarig för detta. En skadeståndstalan kan också riktas mot en juridisk person, men det krävs alltså att ett brott har begåtts för att det ska finnas rätt till kränkningsersättning.

Av det anförda kan den slutsatsen dras att t.ex. en vd för ett produktionsbolag – om alla förutsättningar är uppfyllda – skulle kunna hållas ansvarig för spridning av ett yttrande som utgör förtal, trots att yttrandet som sådant omfattats av meddelarfrihet.

I Arlewin-fallet komplicerades dock saken av att talan väcktes mot den person som var vd för produktionsbolaget men som samtidigt i egenskap av programledare hade meddelarfrihet. Den frågan kan ställas om det alls finns möjlighet att ställa t.ex. en vd till svars som gärningsman enligt brottsbalken trots att han eller hon i rollen som programledare har agerat med meddelarfrihet enligt yttrandefrihetsgrundlagen. Kommitténs bedömning är att detta rimligen bör vara uteslutet.

Även frågan om uppsåt blir komplicerad när det som i Arlewin-fallet är fråga om en direktsändning och det dessutom är samma person som uttalar sig med meddelarfrihet och som möjligen skulle kunna ansvara enligt brottsbalken. I och för sig skulle en vd kunna ha uppsåt till det som sägs av någon annan i en direktsändning, i vart fall om detta sker enligt ett förutbestämt manus. Men är det fråga om ett spontant yttrande av oväntat innehåll är det inte säkert att bedömningen blir densamma. I Arlewin-fallet skulle i och för sig vd:n möjligen kunna anses ha uppsåt oavsett om yttrandena var förutbestämda eller inte, eftersom det var han själv som uttalade dem. Detta är dock inte någon självklar bedömning.

Slutsatser

Som har framgått ovan kan det alltså t.ex. vid förtal finnas möjlighet att föra talan enligt brottsbalken och/eller skadeståndslagen i de situationer när meddelarfriheten inte motsvaras av något ensamansvar. Det kan vara fråga om att föra en talan t.ex. mot vd:n för ett produktionsbolag eller någon annan som kan anses ansvara för sändningen av programmet.

Mot den bakgrunden kan Europadomstolens slutsats – att det varken går att föra talan enligt yttrandefrihetsgrundlagen eller brottsbalken – uppfattas som väl kategorisk. Domstolen uttalar sig dock i det enskilda fallet och utifrån den inställning som Sverige hade i målet. Som har framgått ovan invände inte Sverige mot Arlewins påstående om att det inte gick att ställa någon till svars i den aktuella situationen, vilket innebär att domstolen hade att utgå från detta.

Sveriges inställning i målet kan ha sin förklaring i hur Arlewin hade lagt upp sin talan. Hans talan riktades mot den person som både var programledare för programmet och vd för produktionsbolaget. I egenskap av programledare hade personen i fråga meddelarfrihet vilket, i linje med den bedömning kommittén nyss gjort, torde innebära att det inte heller gick att ställa honom till svars i egenskap av vd. Det var dessutom fråga om en direktsändning vilket komplicerar uppsåtsbedömningen.

Det sätt som de svenska domstolarna har formulerat sig på utesluter dock inte att en prövning hade varit möjlig. Tvärtom hänvisar både tingsrätten och Högsta domstolen till den prövning som skulle ske i tingsrätten enligt brottsbalkens regler efter det att frågan om ansvar enligt yttrandefrihetsgrundlagen hade avvisats.

Eftersom Arlewin återkallade sin talan kom emellertid inte frågan att prövas av domstol. Det kan dock inte uteslutas att en prövning i tingsrätten hade kunnat svara mot Europakonventionens krav på en effektiv domstolsprövning. Det kan inte heller, utifrån vad som är känt, helt uteslutas att Arlewin skulle ha kunnat rikta sin talan mot någon annan person som var inblandad i produktionen eller sändningen, vilket i så fall också borde kunna anses tillgodose rätten till en effektiv domstolsprövning i Europakonventionens mening.

Sammantaget anser kommittén att det, utifrån vad som är känt om omständigheterna kring det aktuella fallet, inte med säkerhet går att dra slutsatsen att Arlewin varit helt rättslös i den aktuella situationen. Det är inte helt uteslutet att Arlewin hade kunnat få sin rätt till en effektiv domstolsprövning tillgodosedd. Men i avsaknad av praxis på området går det inte att säga hur en svensk domstol skulle bedöma en liknande situation.

8.6.2 En effektiv domstolsprövning i Sverige

Kommitténs bedömning: Påståenden om t.ex. förtal i program av den karaktär som Europadomstolen har tagit ställning till i det aktuella målet bör kunna prövas i svensk domstol.

Trots att Arlewin-målet är ett enskilt fall och att omständigheterna var speciella visar analysen att det även kan uppkomma andra situationer där det är svårt, eller kanske till och med omöjligt, att ställa någon till svars i Sverige för uttalanden i ett program som kan uppfattas som i allt väsentligt svenskt. Även om det inte är uteslutet att någon kan ansvara för t.ex. ett eget förtalsbrott när denne sprider ett yttrande finns det andra brott, bl.a. olaga hot, där den som sprider uttalandet vidare inte ansvarar på motsvarande sätt.

Det grundläggande problemet ligger i att meddelarfriheten inte motsvaras av något ensamansvar när sändningarna inte utgår från Sverige i yttrandefrihetsgrundlagens mening. Denna diskrepans kan uppfattas som motiverad och godtagbar när det är fråga om sändningar med ingen eller mycket begränsad anknytning till Sverige. Det är då närmast fråga om att någon utnyttjar sin meddelarfrihet här i Sverige i förhållande till utländska medier som i huvudsak riktar sig mot en utländsk publik. Ju starkare anknytning programmen har till Sverige desto mer kan dock diskrepansen ifrågasättas och när det är fråga om sändningar av program som har så pass stark anknytning till Sverige som t.ex. program i TV3 och Kanal 5 ställs frågan på sin spets. Dessa sändningar är i allt väsentligt inriktade på en publik som bor i Sverige och som talar svenska. Programmen kan spelas in och produceras i Sverige och de vidaresänds här på ett sätt som innebär att en tittare sannolikt inte uppfattar vissa program som mindre svenska än t.ex. program i TV4.

Kommittén delar Europadomstolens bedömning att det inte är rimligt att en person som anser sig t.ex. förtalad i ett program av denna karaktär ska behöva vända sig till utländsk domstol för att få sin sak prövad. Det finns därför goda skäl för att se över den nuvarande ordningen.

8.6.3 Hur bör regleringen utformas?

Kommitténs förslag: Yttrandefrihetsgrundlagens territoriella tillämpningsområde utvidgas genom att sådana program i tv som förmedlas hit genom satellitsändning från utlandet, men som huvudsakligen är avsedda att tas emot här i landet, anses utgå från Sverige under förutsättning att programmet samtidigt och oförändrat vidaresänds här.

Alternativ som har förkastats

En ändring inom straffrätten eller skadeståndsrätten?

Kommittén har inledningsvis övervägt om en ändring i vanlig lag skulle kunna tillgodose enskildas rätt till en effektiv domstolsprövning när det är fråga om sändningar av program från utlandet som kan uppfattas som svenska. En sådan ändring skulle vara ett mindre ingripande alternativ än ändring av grundlag. Ändringen skulle syfta till att en person som anser sig vara t.ex. förtalad i ett program i exempelvis TV3 eller Kanal 5 kan få sin sak prövad i domstol trots att den som gör uttalandet omfattas av meddelarfrihet. Som har nämnts ovan är det kommitténs bedömning att både en straffrättslig prövning och en skadeståndsprocess bör kunna uppfylla kravet på en effektiv domstolsprövning.

Det straffrättsliga systemet bygger på krav på uppsåt om det inte är fråga om s.k. oaktsamhetsbrott som är straffbara även vid oaktsamhet. För att med säkerhet kunna ställa någon till svars straffrättsligt i den aktuella situationen skulle dock kravet på uppsåt eller oaktsamhet behöva frångås, eftersom det i vissa situationer, särskilt vid direktsändning, sannolikt inte kommer att finnas någon annan än meddelaren som har agerat uppsåtligt eller oaktsamt. Att tillskapa en straffrättslig bestämmelse som inte kräver någon form av uppsåt eller oaktsamhet vore främmande för straffrätten. Kommittén har gjort bedömningen att detta därför inte är en framkomlig väg.

Även inom skadeståndsrätten är huvudregeln att det krävs uppsåt eller oaktsamhet. Det förekommer dock också strikt ansvar, dvs. ett ansvar oberoende av någons vållande. Rätten till skadestånd uppstår i stället genom det sätt på vilket skadan har uppstått, t.ex. genom elektrisk ström, genom luftfart eller genom oljeutsläpp från fartyg.

Det handlar alltså främst om särskilt farliga verksamheter där det bedömts att den som bedriver verksamheten bör bära ansvaret för skador som orsakas.

Kommittén har bedömt att en skadeståndsbestämmelse med strikt ansvar i och för sig skulle kunna möjliggöra ett ansvarsutkrävande. En sådan bestämmelse är dock systematiskt sett svår att förena med de situationer där det i dag förekommer strikt ansvar. Mot bakgrund av detta har alternativet med ett strikt skadeståndsansvar inte heller ansetts vara en framkomlig väg.

Kommittén har alltså inte funnit några lämpliga lösningar genom ändring av vanlig lag. Detta alternativ har därför avfärdats och kommittén har i stället undersökt vilka ändringar i grundlag som skulle kunna aktualiseras för att komma till rätta med problemet.

En inskränkning av meddelarfriheten?

Det förhållandet att det kan vara svårt att ställa någon till svars i de aktuella situationerna beror alltså på att meddelarfriheten inte motsvaras av något ensamansvar.

För att lösa detta skulle meddelarfriheten kunna inskränkas avseende vidaresändningar av program från utlandet. Detta skulle medföra att den som lämnar uppgifter för publicering eller uttalar sig t.ex. i program i TV3 och Kanal 5 inte omfattas av meddelarfrihet utan skulle kunna ställas till svars, t.ex. för förtal, enligt brottsbalkens eller skadeståndslagens regler. Det problem som Europadomstolens avgörande tar sikte på skulle lösas med ett sådant förslag.

Eftersom en inskränkning av meddelarfriheten är en ingripande åtgärd har kommittén övervägt olika alternativ för att göra en inskränkning så begränsad som möjligt. Det minst ingripande alternativet skulle vara att inskränka meddelarfriheten endast för de sändningar av program som kan sägas omfattas av Europadomstolens ställningstaganden, dvs. satellitsändningar som vidaresänds här och har stark anknytning hit. Eftersom problemet torde vara störst vid direktsändningar borde inskränkningen också kunna snävas in ytterligare genom att endast avse sådana sändningar.

Kommittén anser dock att redan en sådan inskränkning av meddelarfriheten skulle utgöra ett väsentligt ingrepp i det skydd som ansetts vara en av hörnpelarna i tryck- och yttrandefrihetsrätten. En

sådan inskränkning skulle kunna minska incitamentet att lämna uppgifter eller att medverka i de berörda tv-programmen. Kommittén anser därför att en sådan åtgärd inte kan motiveras, särskilt inte när en inskränkning skulle träffa just de program från utlandet som har starkast anknytning till Sverige.

Yttrandefrihetsgrundlagen görs helt eller delvis tillämplig på vissa vidaresändningar?

Eftersom kommittén anser att det inte finns förutsättningar att inskränka meddelarfriheten behöver en eventuell grundlagsändring säkerställa att någon annan än meddelaren kan ställas till svars. Då det rör sig om programverksamhet utomlands skulle en sådan reglering behöva fjärma sig från det principiella ställningstagandet att det i stora delar saknas förutsättningar att tillämpa det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga systemet med ensamansvar när programverksamheten bedrivs i utlandet. Detta alternativ förutsätter alltså att systemet med ensamansvar i någon form kan tillämpas även om programverksamheten bedrivs utomlands.

En lösning skulle kunna vara att göra ett tillägg i den paragraf där det anges vilka delar av yttrandefrihetsgrundlagen som är tillämpliga på vidaresändning av program som kommer från utlandet eller som förmedlas hit genom satellitsändning men inte utgår från Sverige (11 kap. 1 § YGL). Genom ett sådant tillägg skulle ytterligare bestämmelser i yttrandefrihetsgrundlagen, däribland reglerna om ensamansvar och ansvarsordning, kunna göras tillämpliga på de vidaresändningar som har en särskilt stark anknytning hit och för vilka det enligt kommitténs uppfattning bör finnas en möjlighet att föra en talan här.

En hänvisning skulle emellertid även behöva göras bl.a. till brottskatalogen och de processuella bestämmelserna. Dessa regler hänger dock nära samman med övriga bestämmelser i grundlagen och kommitténs bedömning är att en hänvisning skulle behöva göras även till resterande bestämmelser för att undvika risken att regleringen inte blir sammanhängande.

En hänvisning i 11 kap. 1 § till grundlagen i dess helhet skulle innebära att yttrandefrihetsgrundlagens alla regler tillämpas på vissa vidaresändningar som inte utgår från Sverige. Yttrandefrihetsgrundlagen, liksom tillämpningslagen, skiljer dock på sändningar och vidaresändningar och det är inte självklart att den slutsatsen kan dras att

reglerna om sändningar i alla sammanhang kan tillämpas på vidaresändningar. Det är också grundläggande för yttrandefrihetsgrundlagens tillämpning att sändningarna utgår från Sverige. Kommittén är mot den bakgrunden inte övertygad om att det är lämpligt att försöka lösa frågan genom en ändring av 11 kap. 1 §.

En utvidgning bör ske av det territoriella tillämpningsområdet

En utvidgning genom ett tillägg i sändningsregeln

Kommittén har kommit fram till att en bättre lösning är att utvidga yttrandefrihetsgrundlagens territoriella tillämpningsområde genom en ändring i den s.k. sändningsregeln (1 kap. 3 § YGL). Regeln omfattar satellitsändningar som utgår från Sverige men inte satellitsändningar från utlandet. Det avgörande för var en satellitsändning utgår ifrån är var programverksamheten bedrivs (NJA 2002 s. 314).

Genom ett tillägg i sändningsregeln skulle yttrandefrihetsgrundlagens tillämplighet kunna utvidgas till vissa utländska satellitsändningar av program genom att de anses utgå från Sverige även om programverksamheten bedrivs utomlands. Grundlagen skulle därmed göras tillämplig i sin helhet på sändningar av sådana program.

Det kan i och för sig tyckas inkonsekvent att uttryckligen i sändningsregeln reglera vad som gäller vissa sändningar av program när det i övrigt framgår av förarbeten och praxis vad som är avgörande för om en sändning utgår från utlandet eller inte. Kommittén har därför övervägt att i lagtexten även ange vad som i dag framgår av praxis och förarbeten. Det finns dock svårigheter med att heltäckande kodifiera gällande rätt och en sådan reglering riskerar också att bli oflexibel. Kommittén har mot denna bakgrund avfärdat detta alternativ.

Den närmare utformningen av bestämmelsen

Det är förstås en långtgående åtgärd att utvidga yttrandefrihetsgrundlagens tillämpningsområde till satellitsändningar som utgår från utlandet. Det finns därför skäl att noga överväga vilka sändningar som i så fall ska omfattas. Det handlar då inte bara om att någon ska kunna ställas till svars för dessa sändningars innehåll utan även om

konsekvenserna av att dessa sändningar kommer att åtnjuta grundlagens starka skydd.

I detta sammanhang bör särskilt beaktas risken för utländsk propaganda och desinformation i medier av olika slag som riktas mot Sverige.

Hittills har, såvitt känt, utländska propagandasändningar inte varit riktade mot Sverige utan det har snarast varit fråga om att t.ex. en stat har använt svensk satellitkapacitet för sändningar riktade mot andra stater. Det är dock inte uteslutet att främmande makt eller icke-statliga aktörer från annat land också skulle kunna rikta sändningar mot Sverige i liknande syften. Som exempel kan nämnas desinformation och annan informationspåverkan syftande till att destabilisera Sverige eller minska befolkningens försvarsvilja och motståndskraft eller t.ex. Daesh/IS-propaganda i syfte att sprida skräck eller rekrytera anhängare.

Kommitténs utgångspunkt är att satellitsändningar av denna typ inte bör omfattas av yttrandefrihetsgrundlagens skydd. Över huvud taget får inte regleringen träffa för brett och bli oöverblickbar. En utvidgning av yttrandefrihetsgrundlagens tillämpningsområde bör därför göras så snäv som möjligt och i görligaste mån begränsas till tv-program av den typ som kommitténs uppdrag avser och som Europadomstolen har uttalat sig om.

Mot bakgrund av ovanstående anser kommittén att utvidgningen endast bör omfatta sådana satellitsändningar som vidaresänds här på det sätt som anges i 11 kap. 1 §. Det huvudsakliga skälet till detta är att program som vidaresänds här – i marknät eller kabelnät – överlag kan antas ha en avsevärt starkare anknytning till Sverige än sändningar som endast kan tas emot med en egen parabolantenn. Bestämmelsen i 11 kap. 1 § omfattar dock inte bara vidaresändning av satellitsändningar av tv-program av det slag som var aktuellt i Europadomstolens dom utan även andra satellitsändningar som når Sverige från utlandet och där anknytningen är betydligt svagare. Ibland kan den enda anknytningen till Sverige vara just att programmet vidaresänds här. Yttrandefrihetsgrundlagen bör inte omfatta sådana program utan utvidgningen bör begränsas till de program som har en tydlig och väsentlig anknytning hit och som i många avseenden uppfattas som svenska. För dessa program bör det däremot inte ha någon betydelse att programverksamheten är förlagd utomlands utan deras starka

anknytning till Sverige i övrigt bör innebära att de ska anses utgå från Sverige.

Avgörande för anknytningen hit skulle t.ex. kunna vara att programmet spelas in eller produceras i Sverige, uteslutande har en svensk publik och svenska medverkande eller att sändningen är på svenska – eller kanske en kombination av dessa kriterier. Flera av de tänkbara kriterierna är dock svårdefinierade och ett mer övergripande kriterium är därför att föredra.

Ett exempel på ett sådant kriterium finns i 1 kap. 17 § YGL där det anges att det i lag får meddelas föreskrifter för sändningar av program som huvudsakligen är avsedda att tas emot utomlands. Bestämmelsen ger en öppning för att meddela föreskrifter i vanlig lag t.ex. när det är fråga om satellitsändningar som i och för sig utgår från Sverige men som huvudsakligen är avsedda att tas emot utomlands. I 3 kap. 11 § andra stycket tillämpningslagen finns en sådan föreskrift om undantag från delar av yttrandefrihetsgrundlagen när det är fråga om program som sänds av andra än svenska programföretag och som inte är avsedda att tas emot i Sverige. Liknande uttryck används även i 11 kap. 3 § YGL och i 13 kap. 3, 4 och 7 §§ TF.

Uttrycket ”huvudsakligen är avsedda att tas emot” används alltså redan för att avgränsa yttrandefrihetsgrundlagens territoriella tillämplighet. Det talar för att uttrycket bör kunna användas för att utvidga yttrandefrihetsgrundlagens territoriella tillämpningsområde till vissa sändningar av program som har en stark anknytning till Sverige på liknande sätt som det program som var aktuellt i fallet Arlewin. Som har framgått ovan ansåg Europadomstolen att programmet var helt svenskt till sin natur mot bakgrund av att programmet hade producerats i Sverige, av svenskar, för svenskar, på det svenska språket och att annonsörerna riktade sig till den svenska marknaden. Dessutom handlade programmet om kriminalitet i Sverige och den påstådda skadan hade uppstått i Sverige.

Kommittén har vidare ställt sig frågan om utvidgningen ska omfatta både program i radio och tv eller vara begränsad till den typ av program som avsågs i Europadomstolens dom, dvs. tv-program. Såvitt kommittén känner till finns det inte i dag några program i radio som skulle omfattas av en utvidgning av det nu aktuella slaget. Visserligen förekommer det att utländska radiokanaler vidaresänds i kabelnät men det kan inte sägas vara fråga om sändningar som huvudsakligen är avsedda att tas emot i Sverige. I nuläget ser alltså inte kommittén

något behov av att sändningar av radioprogram bör omfattas. Genom att begränsa utvidgningen till program i tv minskar också risken för att utvidgningen får oönskade konsekvenser. Regleringen bör därför begränsas till program i tv.

Kommittén föreslår alltså att sådana program som ska omfattas av utvidgningen är

- program i tv som
- förmedlas hit genom en satellitsändning som inte utgår från Sverige, men som
- huvudsakligen är avsedda att tas emot här i landet,
- om programmet samtidigt och oförändrat vidaresänds här.

Utvidgningens tillämpningsområde

I dag finns ett antal utländska programföretag som har tillstånd för vidaresändning i marknätet och därför finns i tillståndsregistret hos Myndigheten för press, radio och tv. Tv-program som sådana programföretag tillhandahåller kan omfattas av den föreslagna regleringen. Även utländska tv-program som vidaresänds i olika typer av kabelnät kan omfattas. Det krävs dock att det är fråga om satellitsändningar som huvudsakligen är avsedda att tas emot i Sverige. Det är alltså enbart sådana sändningar med stark anknytning hit som kommer att anses utgå från Sverige.

Även med en sådan snäv avgränsning finns det givetvis skäl att beakta sannolikheten för att utländska sändningar kan komma att anpassas för att få yttrandefrihetsgrundlagens skydd. Det skulle kunna vara fråga om allt från ren underhållning till t.ex. sändningar med vinklad eller osann information som syftar till att destabilisera landet. De medverkande skulle då omfattas av meddelarfrihet medan det skulle kunna bli svårt att ställa någon till svars här om det inte finns någon utgivare utsedd.

För att få grundlagsskydd kommer det dock att krävas både att programmen vidaresänds i Sverige och att dessa huvudsakligen är avsedda att tas emot här, vilket förutsätter inte bara att sändningen är riktad mot Sverige tekniskt sett utan att den även i andra hänseenden har stark svensk anknytning. Mot bakgrund av detta bedömer kommittén sannolikheten för sådana anpassningar som ytterst be-

gränsad. För att helt eliminera en sådan risk skulle det dock krävas en reglering som definierar visst innehåll och utesluter detta från grundlagens tillämpningsområde. Detta är något som bör undvikas i grundlagssammanhang och kommittén anser att en sådan reglering är utesluten.

Sammanfattningsvis anser kommittén att utvidgningen av grundlagsskyddet genom de nämnda begränsningarna blir väl avgränsad och enbart kommer att omfatta sådana program som kan uppfattas som i allt väsentligt svenska.

Det mer begränsade skydd som gäller för andra vidaresändningar kommer även fortsättningsvis att regleras i 11 kap. YGL.

Vissa konsekvenser av att sändningarna ska anses utgå från Sverige

Innebörden av att programmen kommer att anses utgå från Sverige är att yttrandefrihetsgrundlagen i sin helhet blir tillämplig på dessa. Detta har till följd att bl.a. databasregeln blir tillämplig. Yttrandefrihetsgrundlagen kommer alltså att tillämpas på de databaser som tillhandahålls av de aktuella redaktionerna (1 kap. 4 § första stycket 1 a YGL, se NJA 2001 s. 445). Följden av detta är att en utgivare ska utses och att en anmälan ska göras till Myndigheten för press, radio och tv (4 kap. 1 § YGL och 3 kap. 18 § tillämpningslagen). Utgivaren, som ska ha hemvist i Sverige, ansvarar för de yttrandefrihetsbrott som eventuellt begås på de webbplatser som redaktionen för programmen tillhandahåller, medan de som lämnar information har meddelarfrihet. Eventuella yttrandefrihetsbrott kommer att hanteras i yttrandefrihetsmål med jury och med Justitiekanslern som allmän åklagare.

Det kan diskuteras om detta är en önskvärd konsekvens, särskilt som det kan uppkomma svårigheter med att avgöra vilka webbplatser en redaktion kan anses tillhandahålla. Det bör dock beaktas att huvudanledningen till att yttrandefrihetsgrundlagens ansvarsregler bör göras tillämpliga är programmens nära anknytning till Sverige och dessas likheter med andra sändningar av program som omfattas av yttrandefrihetsgrundlagen. Det finns mot den bakgrunden inte skäl att undanta vissa regler utan yttrandefrihetsgrundlagen bör ses som ett sammanhållet ”paket” av regler som – om inte mycket starka skäl talar för annat – bör gälla i sin helhet. Även databasregeln ska

alltså vara tillämplig. Vilka webbplatser som kan anses tillhandahållas av en viss redaktion får, som i dag, avgöras i rättstillämpningen.

Förslaget innebär vidare att yttrandefrihetsgrundlagens principer, t.ex. om censurförbud och etableringsfrihet kommer att tillämpas och att endast de brott som förekommer i brottskatalogen kommer att vara straffbara. Prövningen ska ske med jury och med Justitiekanslern som åklagare.

Meddelarfrihet och anskaffarfrihet kommer att gälla enligt 1 kap. 10 § YGL. Det står alltså var och en fritt att meddela och anskaffa uppgifter för publicering i dessa program. De meddelar- och anskaffarbrott som trots detta kan bli aktuella är de som anges i 5 kap. 4 §, däribland uppror, högförräderi, spionerі och oriktigt utlämnande av en allmän handling som inte är tillgänglig för var och en. Till skillnad mot andra program som sänds från sändare i utlandet gäller alltså inte de begränsningar i meddelar- och anskaffarfriheten som beskrivs i 11 kap. och som innebär bl.a. att meddelar- och anskaffarfrihet inte gäller om meddelandet eller anskaffandet innefattar brott mot Sveriges säkerhet.

Det förhållandet att vissa program med stark anknytning hit kommer att anses utgå från Sverige och omfattas av yttrandefrihetsgrundlagen innebär dock inte att jurisdiktionen enligt radio- och tv-lagen och AV-direktivet förändras. De sändningar som i dag anses utgå från ett visst land i radio- och tv-lagens mening kommer alltså att göra det även fortsättningsvis. Till stora delar reglerar dock radio- och tv-lagen och yttrandefrihetsgrundlagen olika, om än närliggande, rättsområden och det finns inget hinder mot att ha olika jurisdiktion i dessa avseenden.

För de program som enligt förslaget kommer att omfattas av yttrandefrihetsgrundlagen kommer Justitiekanslern vara allmän åklagare och påstådda brott kunna prövas i Sverige. Det förhållandet att sändningarna fortfarande kommer att vara utländska i radio- och tv-lagens mening innebär dock att granskningsnämnden inte är behörig att pröva klagomål utan att sådana även fortsättningsvis kommer att prövas av nämndens motsvarigheter i utlandet.

Detta är möjligen inte helt idealiskt men ur en enskild drabbads perspektiv får det ändå anses vara till fördel att påstådda brott kan prövas här i Sverige. Det förhållandet att jurisdiktionen skulle komma att skilja sig åt är alltså enligt kommitténs mening inte något hinder mot att låta yttrandefrihetsgrundlagen bli tillämplig på sändningarna.

8.6.4 Ett ansvar införs för ägare

Kommitténs förslag: Ägaren ska svara i stället för den som bedriver sändningsverksamheten när det är fråga om program som anses utgå från Sverige enligt det föreslagna tillägget i sändningsregeln och den som bedriver sändningsverksamheten inte hade känd hemvist i Sverige vid tiden för brottet och inte heller kan påträffas här under rättegången.

Ansvar för utgivare när programverksamheten bedrivs utomlands

Kommitténs förslag medför en skyldighet att vid straffansvar utse en utgivare för de program som omfattas av bestämmelsen. Utgivaren ska utses av den som bedriver sändningsverksamheten. Det är utgivaren eller dennes ställföreträdare, om någon sådan har utsetts och inträtt som utgivare, som ansvarar för eventuella yttrandefrihetsbrott. För det fall att någon behörig utgivare inte fanns när brottet begicks, om utgivaren var utsedd för skens skull eller inte hade de lagstadgade befogenheterna – eller om uppgift om utgivaren inte har hållits tillgänglig för allmänheten på föreskrivet sätt – är det den som bedriver sändningsverksamheten som ansvarar i stället (6 kap. 1 och 3 §§ YGL).

Beroende på hur anknytningen till Sverige ser ut kan en sådan lösning anses mer eller mindre tillfredsställande. Det kan förstås finnas många situationer när programverksamheten bedrivs i utlandet och det – som Högsta domstolen uttalat i rättsfallet NJA 2002 s. 314 – egentligen i mycket saknas förutsättningar för en tillämpning av det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga regelsystemet med ensamansvar. Exempel på problem som kan uppkomma är svårigheter att utse en utgivare, eftersom det finns ett krav på att denne ska ha hemvist i Sverige.

Finns det inte någon utgivare utsedd är det svårt att se att Justitiekanslern med framgång skulle kunna driva den frågan i utlandet. Det finns i och för sig i den situationen möjlighet att i stället ställa den som bedriver sändningsverksamheten till svars. Det kan dock vara en utländsk juridisk person, med de svårigheter som detta kan innebära att utkräva ansvar i svensk domstol. Det finns inte heller skäl att anta

att de regler som finns om internationell rättslig hjälp skulle vara till någon egentlig hjälp i sammanhanget, bl.a. på grund av de krav som finns på dubbel straffbarhet.

Det kan dock erinras om möjligheten att driva en talan om skadestånd enligt 9 kap. yttrandefrihetsgrundlagen. Skadestånd kan krävas av den som ansvarar enligt ansvarskedjan, dvs. i första hand utgivaren eller ställföreträdaren. Den som bedriver programverksamheten är emellertid också skadeståndsrättsligt ansvarig (2 § andra stycket). Det är alltså möjligt att kräva skadestånd från denne även om någon ansvarsövergång inte har skett. Till detta kommer att om någon är ansvarig för skadestånd i egenskap av ställföreträdare för en juridisk person kan skadeståndskravet riktas direkt mot den juridiska personen (5 § första stycket). Ansvaret är även i detta fall solidariskt (6 §).

Krav på skadestånd kan också framställas trots att straff för brottet inte kan dömas ut på grund av preskription eller av något annat skäl, t.ex. att den som ansvarar för brottet har avlidit (7 §).

Möjligheterna att föra en skadeståndstalan är alltså inte lika begränsade som för en straffrättslig talan. Liknande problem som redovisats ovan kan emellertid uppkomma när det är fråga om ett utländskt programföretag som ligger bakom sändningarna.

Mot bakgrund av det anförda anser kommittén att det, för att underlätta ett ansvarsutkrävande, bör införas ytterligare ett led i ansvarskedjan när det är fråga om programverksamhet som bedrivs utomlands. För en sådan ordning kan inspiration hämtas från ansvarskedjan för tryckta skrifter.

Ansvar för ägaren till den som bedriver sändningsverksamheten

För tryckta periodiska skrifter ansvarar i första hand den ansvariga utgivaren eller dennes ställföreträdare. Om utgivaren inte är ansvarig utkrävs i stället ett ägaransvar (8 kap. 3 § TF). Kan det inte visas vem som var ägare vid utgivningen ansvarar i stället tryckaren, och i sista hand kan spridaren bli ansvarig. För tryckta skrifter som inte är periodiska är det i första hand författaren som ansvarar och därefter, något förenklat, i tur och ordning, utgivaren, förläggaren, tryckaren och spridaren.

När det gäller skrifter som är tryckta utomlands men som ges ut i Sverige gäller dock inte ansvaret för tryckaren, utan i stället för

denne ansvarar den som har låtit lämna ut skriften för spridning i Sverige. Om det inte kan visas vem denne är, eller om denne inte hade hemvist i Sverige när skriften gavs ut, är det i stället den som anses som spridare enligt 6 kap. TF som ansvarar (13 kap. 5 § TF).

På liknande sätt skulle en spridare, vilket torde motsvaras av den som vidaresänder programmet, kunna ges ett presumtionsansvar enligt yttrandefrihetsgrundlagen. Detta har dock tidigare inte ansetts vara rimligt på yttrandefrihetsgrundlagens område, då den som ombesörjer den samtidiga och oförändrade vidaresändningen normalt sett inte kan kontrollera innehållet i förväg, saknar möjlighet att påverka innehållet i vad som vidareförmedlas och inte heller kan publicera något själv (se prop. 1990/91:64 s. 54). Det är alltså svårt att motivera att spridaren ska få ett ensamansvar på motsvarande sätt som enligt tryckfrihetsförordningen, eftersom förutsättningarna skiljer sig åt.

Ett alternativ är att i stället införa ett ägaransvar, dvs. ett ansvar för ägaren till den som bedriver sändningsverksamheten. Med ett sådant ansvar kommer ägaren att presumeras känna till vad som sänds även om denne kanske inte själv är inblandad i den konkreta programverksamheten. Ägaren får genom detta ansvar ett starkt incitament att se till att den som bedriver verksamheten uppfyller sin skyldighet att utse en utgivare.

Om det är fråga om en utländsk ägare kan det i och för sig finnas liknande svårigheter med detta alternativ som med att programföretaget kan bli ansvarigt. Det är dock inte uteslutet att ägaren är ett svenskt bolag när det rör sig om sändningar som huvudsakligen är avsedda att tas emot här. Ett exempel på detta är det brittiska bolag som har tillstånd att vidaresända bl.a. TV3 i marknätet. Bolaget ägs av ett svenskt bolag, som i sin tur ägs av svenska bolag i flera led.

Mot bakgrund av ovanstående anser kommittén att det bör finnas en möjlighet att ställa ägare till svars. Det bör alltså läggas till ytterligare ett led i ansvarskedjan för den aktuella typen av sändningar.

Ansvaret bör, på det sätt som är brukligt i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen vara successivt, i detta fall närmast i förhållande till det ansvar som enligt 6 kap. 3 § YGL åligger den som bedriver sändningsverksamheten. Ansvaret bör, delvis med förebild i 6 kap. 4 § 2 och 9 kap. 4 § YGL, gå över på ägaren om den som bedriver sändningsverksamheten inte hade känd hemvist i Sverige vid tiden för brottet och inte heller kan påträffas här under rättegången,

eftersom det främst är i den situationen som det kan finnas svårigheter att utkräva ansvar.

Normalt sett torde en ägare vara ett bolag. En annan sak är givetvis att det endast är fysiska personer som kan ansvara för själva brottet. Detta innebär att det utifrån allmänna principer om företagsansvar måste bedömas vilken eller vilka personer inom t.ex. ett företag som ska ansvara (NJA 2004 s. 574). Även om det är fråga om företag som bedriver sändningsverksamheten och som är ägare är det alltså fysiska personer inom dessa företag som kommer att ansvara för brotten. Det avgörande för ansvarsövergången blir alltså, till följd av den systematik som finns i reglerna om ansvarsordning, om den person som ska ställas till svars inte har känd hemvist i Sverige och inte heller kan påträffas här under rättegången.

Har ansvaret gått över på ägaren kan denne också bli skadeståndsskyldig (9 kap. 2 § första stycket). Skadeståndstalan kan då riktas antingen mot den fysiska person som ansvarar enligt de straffrättsliga reglerna eller mot den juridiska personen. Eftersom dessa ansvarar solidariskt går det också att rikta talan mot båda. Dessutom går det att rikta en skadeståndstalan mot den som bedriver programverksamheten. Det förhållandet att ägaren läggs till i ansvarskedjan innebär alltså också en ökad möjlighet att utkräva skadestånd.

Eftersom det handlar om sändningar som huvudsakligen är avsedda att tas emot här kan dock anknytningen till Sverige ofta antas vara så stark att problemen med att ställa en utgivare till svars inte ska överdrivas. Förslaget innebär ju att det ska finnas en utgivare som har hemvist i Sverige, och följer programföretagen detta krav så kommer det att finnas en utgivare här som kan ställas till svars för eventuella brottsliga uttalanden. Det finns inte i nuläget skäl att överdriva risken för att detta krav inte kommer att uppfyllas, särskilt då det i flertalet fall rör sig om etablerade programföretag, med lång erfarenhet av publicistisk verksamhet och ofta med stark svensk anknytning.

8.6.5 Behörig domstol

Kommitténs förslag: Yttrandefrihetsmål om sådana program som anses utgå från Sverige enligt det föreslagna tillägget i sändningsregeln ska tas upp av Stockholms tingsrätt.

Ett syfte med det föreslagna tillägget i sändningsregeln är att ett påstående om att ett yttrandefrihetsbrott har begåtts i den aktuella typen av sändningar ska kunna prövas i svensk domstol. Frågan är då i vilken domstol detta ska ske. Enligt 10 kap. 1 § YGL som hänvisar till 12 kap. 2 § TF ska ett yttrandefrihetsmål prövas vid den tingsrätt inom vars domkrets länsstyrelsen har sitt säte. Det avgörande för bedömningen av vilken länsstyrelse som är aktuell är enligt 7 kap. 3 § tillämpningslagen den ort varifrån sändningen av programmet har utgått.

Innebörden av kommitténs förslag är att sändningarna kommer att betraktas som svenska, men eftersom det i praktiken är fråga om sändningar från utlandet går det inte att direkt knyta dem till någon svensk ort och därmed inte heller till någon länsstyrelse eller tingsrätt. Det finns därför ett behov av att i lag ange vilken tingsrätt som ska ta upp dessa mål. Kommittén anser att Stockholms tingsrätt bör vara behörig domstol.

9 Grundlagsskyddet för avbildning, beskrivning och mätning av skyddsobjekt

9.1 Uppdraget

Skyddslagen har till syfte att ge ett förstärkt skydd till vissa byggnader, områden, anläggningar och objekt mot bl.a. sabotage, terroristbrott och spionerі. Ett beslut om att en byggnad eller anläggning etc. ska utgöra ett skyddsobjekt innebär att obehöriga inte har tillträde till objektet. Ett sådant tillträdesförbud kan antingen förenas med, eller ersättas av, ett avbildningsförbud. Ett avbildningsförbud innebär att det är förbjudet att göra avbildningar, beskrivningar och mätningar av eller inom skyddsobjektet. Förbudet syftar till att hindra spridning av information och därmed förstärka sekretesskyddet.

Tidigare har uppfattningen varit att skyddslagens avbildningsförbud gäller oavsett i vilket syfte avbildningen sker. Det har således ansetts otillåtet att avbilda, beskriva och mäta ett skyddsobjekt även om detta skett i syfte att avbildningen, beskrivningen eller mätningen ska publiceras i grundlagsskyddade medier. Högsta domstolen har emellertid i rättsfallet NJA 2015 s. 298 gjort bedömningen att förbudet inte går att upprätthålla när det är fråga om fotografering eller annan avbildning som utgör anskaffande av bilder för publicering i medier som omfattas av tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen. Skälet till detta är den grundlagsreglerade anskaffarfriheten.

I kommitténs direktiv konstateras att inskränkningen av möjligheten att ingripa mot en överträdelse av avbildningsförbudet aldrig varit åsyftad och utgör en påtaglig försämring av skyddet av totalförsvaret. Kommittén har därför getts i uppdrag att analysera hur skyddslagens regler om avbildningsförbud, överträdelse av sådant förbud samt om beslag och förverkande förhåller sig till tryckfrihetsförord-

ningens och yttrandefrihetsgrundlagens regler om anskaffarfrihet, censurförbud och förbud mot hindrande åtgärder. Kommittén ska också överväga om det finns behov av lagändringar för att möjliggöra avbildningsförbud och ingripanden mot överträdelser av sådana förbud med stöd av skyddslagen även när anskaffning sker för publicering i grundlagsskyddade medier.

Det ingår inte i uppdraget att överväga eller föreslå inskränkningar i grundlagarnas censurförbud.

9.2 Anskaffarfriheten

I tryckfrihetsförordningen regleras anskaffarfriheten i 1 kap. 7 § andra stycket. Där anges att det står var och en fritt att anskaffa uppgifter i vilket ämne som helst för att göra dem offentliga i tryckt skrift eller för att lämna dem vidare för publicering.

Bestämmelsen infördes efter den s.k. IB-affären i början på 1970-talet. I affärens rättsliga efterspel klargjordes att obehörigt anskaffande – som i det fallet ansågs ha skett genom spioneri – inte var underkastat tryckfrihetsförordningens regler, även om anskaffandet lett till publicering.

Mot bakgrund av IB-affären ansågs att skyddet för anskaffare skulle komma till klart uttryck i tryckfrihetsförordningen, vilket skedde genom grundlagsändringar som trädde i kraft den 1 januari 1978 (prop. 1975/76:204 s. 96–99 och 125–131). Genom lagstiftningen klargjordes att grundlagsskyddet inte ska kunna kringgås genom att rättsliga åtgärder riktas mot gärningar som föregår en publicering. Anskaffarfriheten skyddar således en stor del av det journalistiska arbetet, bl.a. intervjuer och efterforskning i arkiv.

Rätten att anskaffa uppgifter tillkommer både dem som anges i paragrafens första stycke, bl.a. författare och utgivare, och dem som har skydd enligt samma stycke, nämligen meddelare. Såvitt gäller meddelare ligger en begränsning i detta. Den som anskaffar uppgifter med avsikt att de ska publiceras men som inte själv avser att offentliggöra dem skyddas av bestämmelsen endast om han eller hon lämnar, eller avser att lämna, uppgifterna vidare till någon i den mottagarkrets som anges i första stycket, dvs. författare, annan upphovsman, utgivare, redaktion eller nyhetsbyrå. Den som tar emot uppgifter för

att vidarebefordra dem för publicering omfattas också av anskaffarfriheten.

Skyddet för anskaffaren är oberoende av om åtgärden har fullföljts genom publicering eller meddelande eller om den stannat vid anskaffandet. En förutsättning för att skyddet ska inträda är dock att anskaffarens syfte har varit att uppgiften ska offentliggöras i tryck. En invändning om att hans eller hennes syfte har varit detta får enligt förarbetena bedömas enligt vanliga principer och godtas om påståendet inte kan vederläggas eller framstår som helt osannolikt. Den som utan tanke på offentliggörande i tryckt skrift har skaffat en uppgift genom brott kan dock aldrig till sitt försvar åberopa att uppgiften sedermera har publicerats i tryckt skrift (prop. 1975/76:204 s. 129).

Bestämmelsen om anskaffarfriheten i tryckfrihetsförordningen har sin motsvarighet i 1 kap. 10 § andra stycket YGL. Enligt den bestämmelsen står det var och en fritt att anskaffa uppgifter i vilket ämne som helst i syfte att meddela eller offentliggöra dem i program eller tekniska upptagningar. Liksom i tryckfrihetsförordningen anges att inga andra begränsningar får göras i denna frihet än dem som följer av yttrandefrihetsgrundlagen.

Begränsningar i anskaffarfriheten

För att inskränka anskaffarfriheten krävs alltså stöd i grundlag. Det måste finnas ett uttryckligt medgivande i tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen för att det ska vara möjligt att ingripa mot någon som har anskaffat uppgifter för publicering i ett grundlagsskyddat medium.

En sådan begränsning i anskaffarfriheten är att det vid anskaffande kan utkrävas ansvar för grova brott mot rikets säkerhet. Av 7 kap. 23 § TF framgår nämligen att straffansvar enligt vanlig lag gäller för den som anskaffar uppgifter i publiceringssyfte och därigenom gör sig skyldig till vissa allvarliga brott mot rikets säkerhet såsom spionerі, högförräderi och grov obehörig befattning med hemlig uppgift. Motsvarande reglering finns i 5 kap. 5 § YGL.

Även om det för dessa anskaffarbrott är fråga om straffansvar enligt vanlig lag hanteras brotten som tryck- eller yttrandefrihetsmål, om den som har anskaffat uppgiften har offentliggjort denna i en tryckt skrift, ett program, en teknisk upptagning eller har med-

delat uppgiften till någon annan för sådant offentliggörande. I annat fall prövas brottet i ett tryck- eller yttrandefrihetsmål endast om det är uppenbart att anskaffandet har skett för sådant offentliggörande (12 kap. 1 § andra stycket TF och 10 kap. 1 § YGL).

Den andra begränsningen i anskaffarfriheten regleras i 1 kap. 12 § 6 TF och innebär att grundlagarna inte hindrar att det i vanlig lag meddelas föreskrifter om ansvar och ersättningsskyldighet som avser det sätt på vilket en uppgift eller en underrättelse har anskaffats. Motsvarande bestämmelse vad gäller program och tekniska upptagningar finns i 1 kap. 18 § YGL.

Grundlagsskyddet för anskaffande innebär alltså inte att det är tillåtet att använda metoder för anskaffande som annars är brottsliga. De gärningar som avser sättet på vilket uppgiften eller underrättelsen anskaffats faller i stället utanför tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen i både straffrättsligt och processuellt hänseende.

I förarbetena ges som exempel på sådana gärningar som träffas av undantaget brott mot post- eller telehemligheten, intrång i förvar och olovlig avlyssning eller gärningar som innefattar inbrott, egenmäktigt förfarande, hemfridsbrott, olaga tvång, olaga hot eller mutbrott (prop. 1975/76:204 s. 97, 98 och 131).

För att en ansvarsbestämmelse angående anskaffande inte ska komma i konflikt med tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen krävs alltså att den avser sättet för anskaffande och inte riktar in sig på anskaffandet av viss information. Detta är inte alltid någon självklar gränsdragning. När det gäller avbildningsförbud kan det exempelvis vara svårt att avgöra om en bestämmelse endast riktar in sig på metoden för anskaffandet, t.ex. själva fotograferingen, eller om bestämmelsens tillämplighet är beroende av vad som fotograferas, dvs. bildinnehållet.

Det kan dock noteras att det förhållandet att anskaffandet har begåtts genom ett brott och att det inte föreligger anskaffarfrihet inte alltid behöver betyda att ansvar kan utkrävas. Högsta domstolen har i rättsfallet NJA 2015 s. 45 uttalat att det kan finnas fall där brott i journalistiskt efterforskningsarbete inte ska medföra ansvar trots att brottet faller utanför tryckfrihetsförordningens område, eftersom ett ansvarsutkrävande i en viss situation skulle kunna stå i strid med 2 kap. 21 § regeringsformen. Enligt den bestämmelsen får yttrandefriheten och informationsfriheten begränsas i lag med hänsyn till bl.a. allmän ordning och säkerhet samt förebyggande och beivrande av

brott. Det krävs dock att en sådan begränsning är godtagbar i ett demokratiskt samhälle och inte går utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den.

I det angivna rättsfallet var det fråga om en reporter som på uppdrag av den ansvarige utgivaren införskaffade ett vapen i syfte att i ett reportage belysa frågan om hur lätt det är att få tag i vapen. Högsta domstolen konstaterade att det aktuella vapeninnehavet hade utgjort ett sätt att anskaffa uppgifter som föll utanför tryckfrihetsförordningens tillämpningsområde och resonerade kring regeringsformens bestämmelser men ansåg inte att det fanns förutsättningar för ansvarsfrihet i det aktuella fallet. Däremot ansågs förutsättningar finnas för att döma till en lindrigare påföljd än vad som var föreskrivet för brottet.

9.3 Censurförbudet och förbudet mot hindrande åtgärder

Förbudet mot censur

Censurförbudet innebär beträffande tryckta skrifter att framställning och spridning inte får villkoras av att det allmänna granskar innehållet i förväg, innan det får publiceras (1 kap. 8 § första stycket TF). Förhandsgranskning är alltså förbjudet. Det grundläggande syftet med censurförbudet är att en skrift alltid ska kunna offentliggöras före ett eventuellt ingripande mot dess innehåll. Tryckfrihetsförordningen har därför konstruerats så att straffrättsliga åtgärder med anledning av innehållet får ske först i efterhand.

Förbudet mot censur gäller som huvudregel även för de medier som omfattas av yttrandefrihetsgrundlagen (1 kap. 11 § första meningen YGL). Endast i ett avseende görs det undantag från förbudet mot förhandsgranskning. Det rör granskning och godkännande av rörliga bilder i offentliga uppspelningar ur en databas och i tekniska upptagningar som ska visas offentligt, s.k. biocensur. För sådan granskning och godkännande får bestämmelser meddelas i lag (1 kap. 12 YGL).

Censurförbudet gäller endast i förhållande till det allmänna och kan inte kringgås genom mer eller mindre frivilliga överenskommelser mellan myndigheter och den som publicerar. En myndighet kan dock erbjuda sig att granska material före en publicering, t.ex. för att kontrollera att fakta är korrekta. Det måste dock vara helt frivilligt

och får inte förknippas med något krav på att publicisten ska följa myndighetens synpunkter.

Förbudet mot hindrande åtgärder

Att nå ut med en grundlagsskyddad framställning kan förhindras genom andra åtgärder än regelrätt censur. Censurförbudet kompletteras därför av förbudet mot hindrande åtgärder. Det innebär, när det gäller tryckta skrifter, att en myndighet eller annat allmänt organ inte får hindra tryckning, utgivning eller spridning av skriften på grund av dess innehåll om åtgärden inte har stöd i tryckfrihetsförordningen (1 kap. 8 § andra stycket TF). Motsvarande förbud gäller för de medier som omfattas av yttrandefrihetsgrundlagen och innebär att myndigheter eller andra allmänna organ inte på grund av innehållet får förbjuda eller hindra framställning, offentliggörande eller spridning av program eller tekniska upptagningar (1 kap. 11 § andra meningen YGL).

För att en åtgärd ska vara otillåten krävs inte att det är fråga om ett oöverstigligt hinder utan det är tillräckligt att åtgärden negativt påverkar möjligheten för en framställning att nå ut.

Hindersförbudet är begränsat till hinder som grundar sig på framställningens kända eller förväntade innehåll. Det innebär att generella hinder, t.ex. pappersransonering eller skatt på tidningar, inte berörs av regeln, i vart fall inte så länge som de inte grundar sig på det förväntade innehållet i tidningarna. Ordningsregler är också acceptabla så länge som de är generella och inte grundar sig på innehållet i en framställning.

Detta innebär att det är i sin ordning att ha ett förbud mot att sälja tidningar på allmän på plats, om förbudet inte beror på innehållet. Det är också acceptabelt att i en lokal ordningsstadga t.ex. kräva polistillstånd för att affischera på allmän plats. Däremot är det otillåtet att specifikt förbjuda t.ex. valaffischering, eftersom ett sådant beslut riktar in sig på affischernas innehåll. På en plats där det i och för sig är tillåtet att sprida tryckta skrifter kan ordningsmakten inte ingripa mot spridandet med hänvisning till att dess innehåll ger upphov till ordningsstörningar. Om det däremot är själva spridningssättet som är ordningsstörande kan ingripande ske. Denna gräns kan ibland vara svår att dra.

Till förbudet mot hindrande åtgärder hör även att det allmänna inte på grund av innehållet i en framställning får förbjuda eller hindra innehav av tekniska hjälpmedel som behövs för att kunna ta emot program eller kunna uppfatta innehållet i tekniska upptagningar. Det får inte heller meddelas förbud mot att anlägga trådnät för sändning av radio- eller tv-program (1 kap. 13 § YGL).

Förbudet mot hindrande åtgärder gäller, liksom censurförbudet, endast det allmänna. Det står alltså privata näringsidkare fritt att t.ex. besluta att inte sälja vissa typer av tidningar.

Förbudet mot hindrande åtgärder gäller inte för åtgärder som har stöd i tryckfrihetsförordningen respektive yttrandefrihetsgrundlagen. Det innebär att t.ex. grundlagarnas bestämmelser om beslag, konfiskering och utgivningsförbud inte påverkas av förbudet. Ett annat sådant exempel är yttrandefrihetsgrundlagens undantag från etableringsfriheten för bl.a. marksänd ljudradio och tv.

9.4 Regler om beslag på tryck- och yttrandefrihetens område

Tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen innehåller särskilda regler om beslag. Reglerna gäller dels utredningsbeslag, dels konfiskationsbeslag (10 kap. TF och 8 kap. YGL).

Bestämmelserna om utredningsbeslag innebär att en tryckt skrift, en teknisk upptagning eller en print on demand-framställning kan tas i beslag för att säkra bevis om brott eller få tillgång till ett utredningsunderlag. Ett sådant beslag kan endast omfatta enstaka exemplar och får inte syfta till att begränsa spridningen av framställningen.

Framställningens spridning kan dock begränsas genom konfiskationsbeslag som syftar till att säkerställa en eventuell konfiskation. För sådant beslag krävs att det bedöms vara fråga om ett tryck- eller yttrandefrihetsbrott och att framställningen inte redan har spritts på ett sådant sätt så att konfiskation saknar mening.

I övrigt gäller rättegångsbalkens regler om tvångsmedel enligt grundlagarnas hänvisning till vanlig lag i frågor som inte har reglerats i tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen (14 kap. 6 § TF och 12 kap. 4 § YGL).

9.5 Totalförsvarets skyddsbehov

Totalförsvar är den verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. Det består av militär verksamhet (militärt försvar) och civil verksamhet (civilt försvar). Under högsta beredskap är totalförsvaret all samhällsverksamhet som då ska bedrivas. Detta framgår av 1 § lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap.

Enligt 1 § förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten ska Försvarsmakten upprätthålla och utveckla ett militärt försvar som ytterst kan möta ett väpnat angrepp. Försvarsmakten ska försvara Sverige och främja svensk säkerhet samt upptäcka och avvisa kränkningar av det svenska territoriet (2 §).

Det civila försvaret utgörs av verksamhet som ansvariga aktörer genomför i syfte att göra det möjligt för samhället att hantera situationer då beredskapen höjs. Verksamheten bedrivs av statliga myndigheter, kommuner, regioner, privata företag och frivilligorganisationer, och avser skydd av befolkningen, säkerställande av samhällsviktiga funktioner och övriga samhällets stöd till Försvarsmakten.

Att kunna upprätthålla totalförsvarets skyddsvärden är grundläggande för Sveriges säkerhet. En viktig del i detta är skyddet av uppgifter som rör totalförsvaret och som omfattas av försvarssekretess enligt 15 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Försvarssekretess gäller för uppgifter som rör verksamhet för att försvara landet eller planläggning eller annan förberedelse av sådan verksamhet eller som i övrigt rör totalförsvaret, om det kan antas att det skadar landets försvar eller på annat sätt vållar fara för rikets säkerhet om uppgiften röjs.

Sekretessen gäller som huvudregel i högst 40 år, men den kan i vissa fall gälla längre. Enligt 4 § offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641) gäller sekretessen i högst 150 år om uppgifterna rör geografisk information om militärgeografiska förhållanden, rikets fasta försvarsanläggningar för krigsbruk, underhållsanläggningar som kan röja försvarets grupperingar, planerade försvarsanläggningar i form av mineringar och andra hinder eller militärtekniska forskningsresultat. Vidare gäller sekretessen i högst 95 år om uppgifterna rör underrättelseverksamheten inom underrättelse- och säkerhetstjänsten.

Att de intressen som försvarssekretessen avser att skydda har bedömts vara särskilt skyddsvärda framgår även av att det i offentlighets- och sekretesslagen ges utrymme att föreskriva att endast viss

myndighet får pröva frågan om utlämnande till enskild av allmän handling som är av synnerlig betydelse för rikets säkerhet och att meddelarfriheten är inskränkt då det handlar om uppgifter som omfattas av försvarssekretess (2 kap. 17 § andra stycket TF samt 15 kap. 5 och 6 §§ offentlighets- och sekretesslagen). Innebörden av detta är att en meddelare kan göra sig skyldig till vissa uppräknade meddelarbrott, bl.a. spionerі, grov obehörig befattning med hemlig uppgift, oriktigt utlämnande av allmän handling som omfattas av sekretess och uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt i de fall som anges i särskild lag, dvs. offentlighets- och sekretesslagen (7 kap. 22 § TF och 5 kap. 4 § YGL).

Försvarshemliga uppgifter särregleras även på andra sätt. Det är t.ex. enbart vissa statsråd eller regeringen som är behöriga att i vissa fall pröva en begäran om utlämnande när det är fråga om kvalificerat hemliga handlingar (1 § offentlighets- och sekretessförordningen).

9.6 Skyddslagen

Säkerhetsskyddslagen (2018:585) gäller för den som till någon del bedriver verksamhet som är av betydelse för Sveriges säkerhet eller som omfattas av ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd (säkerhetskänslig verksamhet). Säkerhetsskyddslagen fastställer att det i sådana verksamheter ska finnas det säkerhetsskydd som behövs för att skydda verksamheten mot spionerі, sabotage, terroristbrott och andra brott som kan hota verksamheten, samt för att skydda säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter i andra fall (1 kap. 2 § säkerhetsskyddslagen). Säkerhetsskydd består av tre typer av säkerhetsskyddsåtgärder: informationssäkerhet, fysisk säkerhet och personalsäkerhet (2 kap. 2–4 §§).

Skyddslagen ger möjlighet att förstärka säkerhetsskyddsåtgärden fysisk säkerhet för de särskilt känsliga verksamheter som omfattas av skyddslagen. Lagen har till syfte att ge ett förstärkt skydd för vissa byggnader, andra anläggningar, områden och andra objekt mot sabotage, terroristbrott, spionerі samt röjande i andra fall av hemliga uppgifter som rör totalförsvaret och grovt rån (1 §). Ett beslut om skyddsobjekt kan omfatta vissa civila och militära byggnader, anläggningar, områden och objekt. I lagen preciseras närmare vilka typer av byggnader m.m. det kan vara fråga om (4–6 §§). Beslutet innebär att skydds-

objektet kan bevakas på ett visst sätt och att obehöriga personer inte har tillträde dit. Den som överträder förbud enligt skyddslagen kan dömas till straffansvar.

9.6.1 Beslut om skyddsobjekt

Vad kan beslutas vara skyddsobjekt?

Som exempel på byggnader, andra anläggningar, områden och objekt som kan beslutas vara civila skyddsobjekt kan nämnas statschefens, tronföljarens och statsministerns bostäder samt byggnader, andra anläggningar och områden som staten har äganderätt eller nyttjanderätt till och som disponeras av riksdagen eller riksdagsförvaltningen. Enligt lagen kan även beslut fattas om att vissa andra byggnader och anläggningar som används av staten och kommunerna för specifika ändamål ska vara skyddsobjekt, och också andra byggnader, anläggningar och områden, bl.a. sådana som är avsedda för energiförsörjning, vattenförsörjning och för upprätthållande av allmän ordning och säkerhet. Exempel på detta är flygplatser, kärnkraftverk, vattenkraftverk, polisstationer, kriminalvårdsanstalter och sådana byggnader m.m. som används för posthantering, alarmering och försörjning med livsmedel, men även fartyg som används för transport av kärnämnen.

Bland byggnader, anläggningar och områden som kan beslutas vara militära skyddsobjekt finns sådana som ägs eller nyttjas av Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt eller Totalförsvarets forskningsinstitut. Vidare omfattas sådana områden där dessa myndigheter tillfälligt bedriver övningar, prov eller försök eller där Försvarsmakten har satts in för att hindra en kränkning av territoriet eller för att möta ett väpnat angrepp mot Sverige. Det kan också bl.a. vara områden där en främmande stats militära styrka inom ramen för internationellt samarbete bedriver övningar. Även militära fartyg och luftfartyg och vissa militära fordon kan vara skyddsobjekt.

Beslut kan fattas om att även andra byggnader, anläggningar och områden ska vara skyddsobjekt, om de är av betydelse för totalförsvaret och det råder höjd beredskap, eller under annan tid som regeringen beslutar om med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap. Under samma förhållanden kan lok och järnvägsvagnar beslutas vara skyddsobjekt.

Vem beslutar om skyddsobjekt?

Beslut om skyddsobjekt fattas, förutom av regeringen, av Försvarsmakten när det gäller militära skyddsobjekt, av Säkerhetspolisen beträffande statsministerns tjänstebostäder och av länsstyrelserna när det är fråga om andra civila skyddsobjekt.

Ett sådant beslut, som innefattar tillträdesförbud eller andra former av förbud enligt skyddslagen, kan medföra begränsningar i den enskildes rättigheter bl.a. enligt regeringsformen. Ett beslut får därför inte göras mer ingripande eller omfattande än vad som behövs för att tillgodose skyddsbehovet. Så långt det är möjligt ska det tillses att ett beslut inte kommer att medföra skada eller annan olägenhet för andra allmänna eller enskilda intressen (18 § skyddslagen).

9.6.2 Tillträdesförbud och avbildningsförbud

Ett beslut om skyddsobjekt innebär att obehöriga inte har tillträde till skyddsobjektet. Genom ett särskilt beslut kan tillträdesförbudet förenas med ett förbud mot att göra avbildningar, beskrivningar eller mätningar av eller inom skyddsobjektet. Tillträdesförbudet kan också ersättas med bl.a. ett avbildningsförbud om ett sådant räcker för att tillgodose skyddsbehovet. Ett avbildningsförbud kan alltså antingen ersätta ett tillträdesförbud eller kombineras med ett sådant (7 § skyddslagen).

Syftet med ett avbildningsförbud är att hindra spridning av information och därmed förstärka sekretesskyddet för skyddsobjektet. Förbudet är utformat för att gälla avbildningar som sker både inom skyddsobjektet och från en plats utanför detta. Skyddslagen innehåller inga regler om hur långt avbildningsförbudet sträcker sig i höjdled. I stället anges i förarbetena som en generell regel att ett skyddsobjekts rättsverkningar i höjdled naturligen begränsas av bevakningspersonalens möjligheter att med gängse metoder hävda objektets skyddsstatus (SOU 2008:50 s. 157 och prop. 2009/10:87 s. 57).

Som en särskilt svårbedömd fråga nämns hur man ska se på avbildningsförbud vid fall av flygfotografering på hög höjd eller satellitfotografering. I förarbetena sägs att avbildningsförbudet under vissa sådana förhållanden i praktiken blir verkningslöst, men att det är omöjligt att generellt ange var gränsen går, varför detta får bedömas från fall till fall (a. bet. s. 157 och a. prop. s. 57). Det förhållandet att

drönare och andra obemannade farkoster har blivit allt vanligare har dock lett fram till ett tydliggörande i 7 § av att tillträdesförbudet omfattar även dessa farkoster, t.ex. drönare utrustade med kamera. Det är alltså lika förbjudet att bereda sig tillträde till ett skyddsobjekt med hjälp av en obemannad farkost som att fysiskt ta sig in där. En överträdelse av tillträdesförbudet för att inhämta uppgifter är då att bedöma som en sådan brottslig anskaffningsmetod som inte omfattas av anskaffarfriheten. Om ett ingripande mot farkosten övervägs utan att tillträdesförbudet har överträtts, kan emellertid anskaffarfriheten aktualiseras. Regeringen konstaterade dock att bestämmelsen inte får tillämpas om det uppstår en situation där ett ingripande skulle strida mot tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen (prop. 2018/19:127 s. 44–56 och 64).

Vidare sägs i förarbetena att möjligheten för en skyddsvakt att utöva sina befogenheter sträcker sig längre än skyddsobjektets beslutade geografiska gränser. Det framgår genom skyddslagens begrepp ”invid ett skyddsobjekt” eller ”i dess närhet”. En avgörande omständighet för att tolka begreppen torde vara skyddsobjektets geografiska belägenhet. Är objektet t.ex. beläget i stadsbebyggelse med kvartersstruktur och flervåningshus tätt inpå, är det naturligt att tolka begreppen förhållandevis snävt, medan tolkningen kan bli vidare om skyddsobjektet ligger i ett öppet område med fri sikt. När skyddsobjektet avser ett vattenområde bör skyddsobjektets rättsverkan ha giltighet även i djupled, dvs. också botten och vattenmassorna mellan denna och ytan. När det kommer till militära fartyg bör en skyddsvakt kunna utöva sina befogenheter på fartygskroppen, men även i vattenområdet invid fartyget (prop. 2009/10:87 s. 62).

Enligt 22 § skyddslagen ansvarar den som äger eller nyttjar ett skyddsobjekt för att upplysning lämnas om beslutet om skyddsobjekt genom tydlig skyltning eller på annat sätt. Försvarsmakten har med stöd av 14 § skyddsförordningen (2010:523) meddelat föreskrifter om utformningen av skyltar som används för att upplysa om beslut om skyddsobjekt. Dessa föreskrifter gäller för både civila och militära skyddsobjekt.

9.6.3 Beslag och förverkande

Ett skyddsobjekt får bevakas av polismän samt av militär personal och annan särskilt utsedd personal (skyddsvakt). Med bevakningen följer särskilda befogenheter enligt skyddslagen. Skyddsvakterna har rätt att ta föremål i beslag som de påträffar vid kroppsvisitation som genomförs med stöd av 11 § skyddslagen eller då de med stöd av 13 § skyddslagen griper en person som det finns skäl att anhålla för spioneri, sabotage, terroristbrott eller grovt rån, eller förberedelse till dessa brott. Rätten att ta föremål i beslag vid ett sådant gripande framgår direkt av 13 §.

Skyddslagen innehåller också en bestämmelse (14 §) som innebär att den som bevakar ett skyddsobjekt får ta föremål i beslag om föremålet skäligen kan antas vara av betydelse för utredning av brott enligt skyddslagen eller skäligen kan antas vara förverkat. Bestämmelsen avser att vara en förstärkning av beslagsreglerna i rättegångsbalken, vars definition av kroppsvisitation inte tillåter undersökning av bilar, andra fordon, fartyg och luftfartyg.

Avbildningar som har tillkommit genom brott enligt lagen ska förklaras förverkade. Egendom som har använts som hjälpmedel vid brott enligt lagen får också förklaras förverkad, om det behövs för att förebygga brott eller om det annars finns särskilda skäl. Detsamma gäller egendom som har varit avsedd att användas som hjälpmedel vid brott enligt skyddslagen, om brottet har fullbordats. I stället för egendomen kan dess värde förverkas (32 § skyddslagen).

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot ett tillträdesförbud eller olovligen stannar kvar inom skyddsobjektet döms för obehörigt tillträde till skyddsobjekt till fängelse i högst två år, eller om brottet är ringa, till böter eller fängelse i högst sex månader (30 § skyddslagen). Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot ett förbud mot att göra avbildningar, beskrivningar eller mätningar döms för olovlig avbildning av skyddsobjekt till böter eller fängelse i högst ett år (30 a § skyddslagen).

9.7 Förhållandet mellan skyddslagens avbildningsförbud och anskaffarfriheten

Högsta domstolen har i rättsfallet NJA 2015 s. 298 bedömt att skyddslagens avbildningsförbud inte omfattas av yttrandefrihetsgrundlagarnas undantag från anskaffarfriheten. Frågan om förhållandet mellan avbildningsförbudet och anskaffarfriheten har dock varit aktuell även tidigare och en annan bedömning har då gjorts.

9.7.1 Tidigare lagstiftningsarbeten och praxis

Som har framgått infördes anskaffarfriheten i tryckfrihetsförordningen först 1978, medan regleringen om avbildningsförbud har funnits längre. Frågan om förhållandet mellan skyddslagens avbildningsförbud och tryckfrihetsförordningens regler har därefter aktualiserats vid flera tillfällen.

På 1980-talet var frågeställningen aktuell för JO i två ärenden angående fotografering och filmning vid försvarets ubåtsjakt i Karlskrona skärgård. I samband med detta togs film och videokassetter i beslag. JO konstaterade att förbudet mot förhandsgranskning inte i och för sig hindrade att film togs om hand och undersöktes i ett fall som det förevarande. Att man som led i en utredning av om ett brott begåtts undersökte fotografiskt material som eventuellt skulle kunna tas in i en tidning eller visas i tv torde nämligen inte kunna betecknas som en förhandsgranskning av tidningen eller tv-programmet, eftersom syftet var att utreda brott och inte att censurera tidningen eller tv-programmet.

Vad gällde förhållandet mellan skyddslagens bestämmelser om fotograferingsförbud och den grundlagsskyddade anskaffarfriheten konstaterade JO att förarbetena inte gav någon säker vägledning, men att mycket talade för att det var möjligt att döma en pressfotograf till straff för brott mot skyddslagens fotograferingsförbud även när bilderna tagits för att publiceras i grundlagsskyddade medier. JO ansåg dock inte att detta var helt självklart eftersom den aktuella straffbestämmelsen inte enbart tog sikte på sättet för att anskaffa uppgifter utan också hade ett samband med en viss typ av uppgifter. Mot bakgrund av att rättsläget bedömdes något oklart ansåg JO att det kunde finnas skäl för statsmakterna att i lämpligt sammanhang

överväga en författningsändring (JO:s beslut den 1 december 1984, dnr 759-1984 och 1029-1984, se JO 1985/86 s. 224).

I samband med vissa ändringar i tryckfrihetsförordningen berördes också frågan. Justitieministern hänvisade till JO:s beslut och var benägen att instämma i JO:s tolkning, dvs. att mycket talade för att anskaffarfriheten inte hindrade straff för brott mot fotograferingsförbudet enligt skyddslagen och att detta också föreföll vara den rimligaste lösningen. Han ansåg att det saknades tillräcklig anledning att ta upp anskaffarfriheten till förnyat övervägande (prop. 1986/87:151 s. 161 och 162).

I förarbetena till 1990 års skyddslag berördes också frågan. Som en utgångspunkt uttrycktes att den begränsning av informationsfriheten som lagstiftningen innebär kräver en noggrann avvägning mellan å ena sidan berättigade säkerhetsintressen och å andra sidan intresset av fri insyn i det allmännas verksamhet. Av särskild vikt ansågs vara att massmediernas möjligheter till rapportering skyddades (prop. 1989/90:54 s. 29).

När det kom till förslagen om tillståndsprövning och ansvar ansågs dock inte anskaffarfriheten utgöra något hinder och försvarsministern uttryckte att han inte hade någon annan åsikt om förhållandet mellan fotograferingsförbudet och anskaffarfriheten än JO, dvs. att anskaffarfriheten inte hindrar lagföring för brott mot skyddslagens fotograferingsförbud (a. prop. s. 52, 53, 56 och 57). Varken konstitutionsutskottet eller försvarsutskottet gjorde någon annan bedömning (1989/90:KU4y s. 7 och 8 samt bet. 1989/90:FöU6 s. 23 och 24).

I specialmotiveringen till bestämmelsen om fotograferingsförbud uttalades att en anledning till att särskilt förbjuda fotografering inom ett tillträdesskyddat område – trots att redan vistelsen där är förbjuden – kunde vara att förhållandet mellan skyddslagens regler och tryckfrihetsförordningens regler om anskaffarfrihet därmed blev tydligare (a. prop. s. 64 och 65).

År 2010 trädde den nuvarande skyddslagen i kraft. I förarbetena angavs att reglerna om tillträdesskydd och andra former av förbud samt tvångsmedel medför begränsningar i enskildas grundlagsfästa fri- och rättigheter i regeringsformen, tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Det betonades att en avgränsning av regleringens tillämpningsområde därför är beroende av en avvägning mellan behovet av skydd och andra motstående intressen och att begräns-

ningarna givetvis inte får stå i strid med de fri- och rättigheter som skyddas i grundlagarna (prop. 2009/10:87 s. 25).

Vad gäller avbildningsförbudet konstaterades sedan att inget annat framkommit än att det skydd som den dåvarande skyddslagen gav var ändamålsenligt, flexibelt och tillräckligt samt att det även fortsättningsvis skulle finnas ett behov av tillträdesförbud samt möjlighet att meddela förbud mot att ta fotografier eller göra andra avbildningar, beskrivningar eller mätningar av eller inom skyddsobjekten. Det sistnämnda förbudet ansågs vara en förutsättning för att upprätthålla ett förstärkt sekretesskydd och förhindra att hemlig information sprids. Vidare framhölls vikten av den proportionalitetsprincip som också fortsättningsvis skulle komma till uttryck i lagen, och att det så långt möjligt ska undvikas att ett beslut medför skada eller olägenhet för allmänna eller enskilda intressen. Ett beslut ska därför i varje enskilt fall föregås av en noggrann avvägning mellan de rättigheter som stadgas i grundlagen, kravet på proportionalitet enligt skyddslagen och det eller de skyddsintressen som gör sig gällande (a. prop. s. 56–59).

9.7.2 Högsta domstolens avgörande NJA 2015 s. 298

Som har framgått har alltså både JO och lagstiftaren utgått ifrån att tillämpningen av skyddslagens regel om avbildningsförbud inte hindras av reglerna om anskaffarfrihet. Högsta domstolen har dock, som nämnts, gjort en annan bedömning i rättsfallet NJA 2015 s. 298.

Målet gällde ett vattenområde i Berga utanför Stockholm som är klassat som skyddsobjekt enligt skyddslagen. Där gäller både tillträdes- och avbildningsförbud. Under oktober 2014 bedrev Försvarsmakten ubåtsjakt i området. En fotograf från Dagens Nyheter befann sig i en båt och fotograferade skyddsobjektet. Militärpolis ingrep. Fotografen förklarade att fotografierna var avsedda för publicering i Dagens Nyheter, men militärpolis tog trots detta kamerans minneskort i beslag. Minneskortet innehöll 47 fotografier som var tagna mot skyddsobjektet. Allmän åklagare fastställde beslaget. Dagens Nyheter yrkade vid tingsrätten att beslaget skulle hävas och gjorde gällande att beslaget stod i strid med censurförbudet i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen samt att anskaffarfriheten hade företräde. Åklagaren bestred yrkandet.

Tingsrätten hävde beslaget då det ansågs strida mot anskaffarfriheten medan hovrätten ansåg att beslaget skulle bestå eftersom reglerna om anskaffarfrihet inte hindrade beslaget.

Högsta domstolen konstaterade att en överträdelse av ett förbud mot fotografering av ett skyddsobjekt inte omfattas av undantaget från anskaffarfriheten i 7 kap. 3 § 1 TF (nuvarande 7 kap. 23 §) eller motsvarande bestämmelse i yttrandefrihetsgrundlagen. Bestämmelsen i 1 kap. 9 § 5 TF (nuvarande 1 kap. 12 § 6) ger dock utrymme för bestämmelser i vanlig lag när det gäller det sätt på vilket en uppgift anskaffas. Den tar alltså sikte på själva tillvägagångssättet för anskaffandet.

Högsta domstolen konstaterade att fotograferingsförbudet i skyddslagen tar sikte på vad som avbildas och inte sättet för anskaffandet. Eftersom det alltså är informationsinnehållet som skyddas genom straffbestämmelsen kan en överträdelse av fotograferingsförbudet inte jämställas med sådana brottsliga metoder för anskaffande av information som avses i 1 kap. 9 § 5 TF (nuvarande 1 kap. 12 § 6). Slutsatsen var att denna bestämmelse och dess motsvarighet i yttrandefrihetsgrundlagen inte medger att fotografering straffbeläggs i vanlig lag om straffbestämmelsen tar sikte på innehållet i det som avbildas och fotograferingen sker i publiceringssyfte. Enligt domstolen påverkades denna slutsats inte av att ett förbud mot fotografering av ett skyddsobjekt i och för sig kan vara motiverat av angelägna säkerhetsskäl.

En tillämpning av ansvarsbestämmelsen i 30 § (nuvarande 30 a §) skyddslagen ansågs därmed stå i strid med den grundlagsskyddade anskaffarfriheten. Bestämmelsen fick alltså inte tillämpas och därmed saknades också grund för förverkande och beslag. Högsta domstolen tillade att ett beslag av en avbildning av ett skyddsobjekt också kan stå i strid med censurförbudet i den mån beslaget hindrar en publicering i ett grundlagsskyddat medium. Beslaget hävdes.

En ledamot var skiljaktig i fråga om motiveringen. Han ansåg att skyddslagens fotograferingsförbud straffbelägger sättet för anskaffande av information och att undantaget från anskaffarfriheten i 1 kap. 9 § 5 TF (nuvarande 1 kap. 12 § 6) därför är tillämpligt. Han ansåg alltså att skyddslagens fotograferingsförbud inte stod i strid med anskaffarfriheten, men att utgivaren för Dagens Nyheter genom beslaget hade berövats möjligheten att ta ställning till huruvida inne-

hållet skulle publiceras. Han menade att beslaget därför stred mot censurförbudet och på den grunden skulle hävas.

9.8 Synpunkter från vissa berörda myndigheter

Kommittén har inhämtat synpunkter i fråga om vilka konsekvenser Högsta domstolens klargörande av rättsläget får för Sveriges totalförsvar. I detta hänseende har samråd hållits med Försvarsmakten, Säkerhetspolisen och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Kommittén har även inhämtat upplysningar från Länsstyrelsen i Stockholms län.

Myndigheterna har allmänt beskrivit att främmande makts underrättelseverksamhet i och mot Sverige är omfattande. Den underrättelseinhämtning främmande makt bedriver i fredstid tar sikte på att skaffa fördelar inför kris och krig. Sådan verksamhet bedrivs på många olika sätt, men detta kan bl.a. ske genom utnyttjande av journalister och journalistisk verksamhet.

Säkerhetspolisen har pekat på att täckmanteln som journalist är passande eftersom journalister i sin yrkesutövning har skäl att befinna sig i forum där frågor av stor vikt avhandlas och där få andra har skäl att vara. De har anledning att träffa många olika människor och kan utan att bli misstänkta ställa ingående frågor. Även rollen som t.ex. frilansfotograf, filmare eller författare kan på liknande sätt användas av underrättelsetjänsterna.

Myndigheterna har uppgett att främmande makts underrättelsetjänster regelmässigt använder sig av bilder, bl.a. genom att skanna av bilder på internet av olika skyddsobjekt och se hur dessa förändras över tid. Underrättelseinhämtning genom fotografering används även för att kartlägga vilken verksamhet som bedrivs inom skyddsobjekten och vilken personal som deltar i verksamheten. Det finns möjlighet att få bilder av skyddsobjekten även t.ex. genom satelliter, men de ger inte motsvarande detaljerade information som fotografier och filmer. Myndigheterna har även påtalat att den tekniska utvecklingen har medfört kraftigt ökade möjligheter till spridning och sammanställning av information.

Vidare har myndigheterna framhållit att nuvarande rättsläge innebär att det är lätt att kringgå de avbildningsförbud som meddelas med stöd av skyddslagen, t.ex. genom att skaffa sig ett utgivnings-

bevis, och därmed få grundlagsskydd för en webbsida. Detta kan utnyttjas av främmande makt. Även en journalist som saknar uppsåt att gå främmande makt till handa kan dock ge främmande underrättelsetjänst material som de har användning för genom en publicering som betraktas som motiverad av helt andra skäl.

Det förhållandet att avbildningsförbudet inte kan upprätthållas när det rör anskaffande för publicering i grundlagsskyddade medier kan, enligt myndigheterna, medföra att de behöver ställa in verksamhet eller kan behöva sätta in andra, mer långtgående skyddsåtgärder, t.ex. besluta om utvidgade områden med tillträdesförbud. Försvarsmakten har uppgett att man vid varje beslut om skyddsobjekt beaktar att ett eventuellt avbildningsförbud inte kan upprätthållas i förhållande till anskaffarfriheten.

Länsstyrelsen har bl.a. uppgett att det är ett problem att skyddsobjekt med avbildningsförbud kan fotograferas straffritt när det finns ett publiceringssyfte. Exempelvis kan det röra sig om att inhämta information om tele- och it-anläggningar och om att ta bilder av myndighetspersonal, t.ex. poliser, som kan missbrukas.

9.9 Överväganden och förslag

Av direktiven följer alltså att 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.

Kommittén ska också överväga om det finns behov av ändringar i lag eller grundlag för att möjliggöra avbildningsförbud och ingripanden mot överträdelser av sådana även när anskaffning sker för publicering i grundlagsskyddade medier.

9.9.1 Avbildningsförbudets förhållande till grundlagsregleringen

Kommitténs bedömning: Skyddslagens regler om avbildningsförbud, om överträdelse av sådant förbud samt om beslag och förverkande är inte förenliga med anskaffarfriheten när avbildningen har skett i syfte att bilderna ska publiceras i grundlagsskyddade medier. Reglerna står i och för sig inte i strid med censurförbudet, men kan däremot komma i konflikt med förbudet mot hindrande åtgärder.

Anskaffarfriheten

En överträdelse av förbud mot avbildning av ett skyddsobjekt omfattas inte av undantagen från anskaffarfriheten i 7 kap. 23 § TF och 5 kap. 5 § YGL. Det avgörande för bedömningen av om det råder anskaffarfrihet blir då om 1 kap. 12 § 6 TF, som innebär att undantag görs för föreskrifter i lag om ansvar och ersättningssättningsskyldighet som avser det sätt på vilket en uppgift har anskaffats, är tillämplig. I det hänseendet har genom Högsta domstolens avgörande klarlagts att skyddslagens bestämmelser om avbildningsförbud inte träffas av detta undantag.

Eftersom avbildningsförbudet alltså inte omfattas av något av undantagen från anskaffarfriheten i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen står det alltså numera klart att ansvarsbestämmelsen i skyddslagen inte är förenlig med anskaffarfriheten när det är fråga om fotografering i syfte att publicera bilderna i medier som omfattas av tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen. Bestämmelsen får då inte tillämpas. Det finns därmed inte heller grund för förverkande enligt 32 § skyddslagen och då saknas också förutsättningar för beslag enligt 14 §. Kommittén kan alltså inte dra någon annan slutsats än att skyddslagens bestämmelser om ansvar, beslag och förverkande inte går att tillämpa när det är fråga om fotografering av ett skyddsobjekt som utgör anskaffande i publiceringssyfte.

Det kan noteras att Högsta domstolen tillagt att det inte har gjorts gällande att beslaget behövts för att utreda en överträdelse av tillträdesförbudet. Hade så varit fallet hade resultatet möjligen kunnat bli

ett annat. Tillträdesförbudet inskränker förstås också möjligheten att anskaffa information för publicering, men förbudet är inte inriktat på visst bildinnehåll utan gäller generellt. Som har framgått ovan anses en överträdelse av ett tillträdesförbud för att inhämta uppgifter utgöra en brottslig anskaffningsmetod som inte omfattas av anskaffarfriheten.

Censurförbudet

Uttrycket censurförbud används ibland som ett samlingsbegrepp för förbuden mot förhandsgranskning och mot hindrande åtgärder. Ett exempel på detta är när Högsta domstolen förklarar censurförbudets innebörd i det aktuella rättsfallet. Under rubriken ”Censurförbudet” behandlar domstolen både förhandsgranskning och förbudet mot hindrande åtgärder.

I lagtexten behandlas förhandsgranskning och hindrande åtgärder var för sig. Med denna uppdelning, som görs även i kommitténs direktiv, har begreppet censurförbud en mer begränsad innebörd, nämligen att spridning och framställning av grundlagsskyddade medier inte får villkoras av att det allmänna granskar innehållet i förväg, dvs. förhandsgranskning.

Mot den bakgrunden kan man, när Högsta domstolen uttalar att beslaget också kan ”stå i strid med censurförbudet”, ledas att tro att det är förbudet mot förhandsgranskning som Högsta domstolen talar om.

När Högsta domstolen förklarar att beslaget skulle kunna stå i strid med censurförbudet ”i den mån beslaget hindrar en publicering i ett grundlagsskyddat medium”, blir det dock tydligare att det inte är censur i betydelsen förhandsgranskning som domstolen syftar på utan på förbudet mot andra hindrande åtgärder.

Även om beslaget i slutändan skulle kunna påverka vad som kan publiceras sker ju inte heller beslaget i syfte att förhandsgranska en publicering utan i syfte att utreda ett brott. Kommitténs bedömning är alltså att skyddslagens avbildningsförbud med sammanhängande bestämmelser inte står i strid med censurförbudet i dess betydelse förhandsgranskning. För det fall att ett beslag enligt skyddslagen skulle anses strida mot censurförbudet skulle detta också få konsekvenser på andra områden, särskilt som censurförbudet är i det när-

maste utan undantag. En sådan slutsats skulle i princip omöjliggöra en tillämpning av beslagsreglerna när det är fråga om anskaffarbrott eller fråga om brottsliga anskaffningsmetoder, eftersom ett sådant beslag alltid skulle kunna sägas påverka möjligheten för publicisten att ta ställning till eventuell publicering.

Förbudet mot hindrande åtgärder

Förbudet mot hindrande åtgärder är begränsat till hinder som grundar sig på framställningens kända eller förväntade innehåll. Som har framgått ovan har det inte i alla lägen varit självklart om ett fotograferingsförbud tar sikte på innehållet i fotografierna eller om det är själva förfaringssättet som förbjuds.

Högsta domstolen har dock gjort bedömningen att skyddslagens bestämmelse om avbildningsförbud tar direkt sikte på vad som avbildas, dvs. att det avgörande för förbudet är informationsinnehållet. Därmed kan, enligt Högsta domstolen, ett beslag av en avbildning av ett skyddsobjekt också utgöra en otillåten hindrande åtgärd i den mån beslaget hindrar en publicering i ett grundlagsskyddat medium.

En fråga som aktualiseras är då om denna bedömning beror på att undantaget för brottsliga anskaffningsmetoder inte är tillämpligt eller om det kan vara fråga om en otillåten hindrande åtgärd även när det är fråga om en brottslig anskaffningsmetod som ska bedömas enligt vanlig lag. Det är inte möjligt att dra någon klar slutsats i denna fråga utifrån Högsta domstolens avgörande. Det kan dock konstateras att det, när det är fråga om inskränkningar av anskaffarfriheten med stöd i grundlagarna, dvs. vid anskaffarbrott och när undantaget för brottsliga anskaffningsmetoder aktualiseras, inte har påtalats att tvångsmedel skulle kunna ses som hindrande åtgärder trots inskränkningarna i anskaffarfriheten. Tvärtom förefaller det främmande att betrakta ett beslag med stöd av allmänna regler av t.ex. en stulen kamera eller ett minneskort som otillåtet med hänvisning till att innehållet varit tänkt att publiceras i ett grundlagsskyddat medium. I det sammanhanget kan noteras att åtalet för en sådan stöld inte handläggs som tryck- eller yttrandefrihetsmål.

En annan sak är om det är fråga om beslag av t.ex. en handling eller en dator som skulle kunna innehålla information som omfattas av källskyddet i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrund-

lagen. Om så är fallet aktualiseras det s.k. beslagsförbudet i rättegångsbalken (27 kap. 2 § rättegångsbalken). Detta förbud avser att skydda identiteten på upphovsmän, uppgiftslämnare m.fl. som valt att vara anonyma, eller vars identitet i vart fall inte framgår. Förbudet innebär, kortfattat, att handlingar som skulle kunna röja identiteten på dessa personer inte får tas i beslag.

Något motsvarande beslagsförbud som tar sikte på hindrande åtgärder finns inte i rättegångsbalken. Ett beslag måste dock enligt reglerna i rättegångsbalken vara proportionerligt. När proportionalitetsprincipen infördes i reglerna om tvångsmedel talades särskilt om att principen kunde aktualiseras vid tvångsmedelsanvändning hos medieföretag. Även om ett beslag i och för sig inte är uteslutet, t.ex. genom att det utgör en otillåten hindrande åtgärd, kan alltså proportionalitetsprincipen hindra användning av tvångsmedel hos ett medieföretag och även mot personer med anknytning till medieföretag, t.ex. journalister (prop. 1988/89:124 s. 27 och 28).

Kommitténs slutats är att det förhållandet att undantaget för brottsliga anskaffningsmetoder inte är tillämpligt inte bara innebär att en tillämpning av ansvarsbestämmelsen i 30 § skyddslagen står i strid med anskaffarfriheten, utan även att beslag och andra tvångsmedel kan komma att utgöra otillåtna hindrande åtgärder. För det fall att avbildningsförbudet hade omfattats av delegationsregeln bedöms slutsatsen bli den motsatta. Så har bestämmelsen även tidigare tillämpats, dvs. beslag och förverkande enligt skyddslagen har inte ansetts vara hindrande åtgärder då avbildningsförbudet ansetts omfattas av undantaget för brottsliga anskaffningsmetoder.

Sammanfattning

Högsta domstolens avgörande innebär att skyddslagens regler om ansvar för överträdelse av avbildningsförbudet och därmed sammanhängande regler om förverkande och beslag inte kan tillämpas på avsett sätt eftersom de står i strid med den grundlagsskyddade anskaffarfriheten.

De aktuella reglerna i skyddslagen står däremot inte, enligt kommitténs bedömning, i strid med censurförbudet i dess betydelse förhandsgranskning, men kan komma i konflikt med förbudet mot hindrande åtgärder. Exempelvis kan ett beslag eller ett förverkande som

inte har stöd i grundlagarna anses vara en otillåten hindrande åtgärd om det riktar in sig på informationsinnehållet och hindrar en publicering i ett grundlagsskyddat medium. Det sistnämnda förhållandet bedöms dock, i de fall anskaffarfriheten har inskränkts, sakna självständig betydelse.

9.9.2 Avbildningsförbudet bör kunna upprätthållas

Kommitténs bedömning: Skyddslagens förbud mot avbildning av skyddsobjekt bör kunna upprätthållas och eventuella bilder som tas i strid med förbudet bör kunna beslagtas och förverkas även när det är fråga om anskaffande i publiceringssyfte.

Skyddslagens förbud mot avbildning är alltså inte förenligt med anskaffarfriheten. Det innebär att förbudet inte går att upprätthålla när avbildningen sker i syfte att anskaffa uppgifter för publicering i grundlagsskyddade medier. En journalist eller annan person som fotograferar ett skyddsobjekt som omfattas av avbildningsförbud kan alltså inte straffas för detta om syftet är att publicera bilderna i ett medium som omfattas av tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen. En skyddsvakt får inte heller ingripa mot ett sådant förfarande och en kamera eller ett minneskort får inte tas i beslag eller förverkas om det inte samtidigt skulle vara fråga t.ex. om brott mot tillträdesförbudet.

Detta innebär att bilder av skyddsobjekt kan produceras och spridas på ett sätt som inte varit avsett vid bestämmelsens tillkomst. Det finns därigenom en uppenbar risk att information om skyddsobjekt inhämtas och kommer till t.ex. främmande makts kännedom. Detta kan ske genom att representanter för främmande makt ser till att agera i skydd av anskaffarfrihet, t.ex. genom att infiltrera en tidningsredaktion eller agera som exempelvis en frilansfotograf, men det kan lika gärna ske genom att främmande makt tar del av etablerade mediers publicering av bilder som anskaffats med stöd av anskaffarfriheten. Oavsett på vilket sätt inhämtandet sker kan det leda till stor skada för totalförsvaret.

Möjligheten att meddela avbildningsförbud som gäller oavsett vem som står bakom avbildningen är alltså av stor vikt för att upprätthålla skyddet mot att hemlig information sprids. Spridning av

hemliga uppgifter är visserligen straffbelagt i brottsbalken, men ett förbud mot själva inhämtandet av information genom fotografering, oavsett syfte, förstärker skyddet mot spridning (jfr prop. 1989/90:54 s. 38). Det är alltså av vikt att avbildning, oavsett syfte, är förbjudet och att förbudet kan upprätthållas. I sammanhanget kan det också noteras att det aldrig har funnits någon avsikt att anskaffande i publiceringssyfte ska exkluderas från bestämmelsens tillämpningsområde då ett sådant undantag motverkar skyddslagens syfte.

Det finns alltså goda skäl för en reglering som innebär att förbud mot avbildning av skyddsobjekt kan upprätthållas även i dessa sammanhang och att eventuella bilder som tas i strid med förbudet kan beslagtas och förverkas oavsett vem som står för avbildningen.

Det finns dock även skäl emot detta, varvid det starkaste argumentet är att det skulle bli fråga om en minskad möjlighet att anskaffa material för publicering i grundlagsskyddade medier. Även om syftet har varit att skyddslagens avbildningsförbud ska kunna upprätthållas även när det är fråga om anskaffande i publiceringssyfte innebär ju Högsta domstolens avgörande att så inte är möjligt.

En lagändring som innebär att avbildningsförbudet går att upprätthålla oavsett syftet med informationsinhämtandet kommer alltså att begränsa bl.a. mediernas möjlighet att anskaffa information om skyddsobjekten och att få fram upplysningar t.ex. om missförhållanden eller oegentligheter. Med hänsyn till anskaffarfrihetens stora vikt bör en sådan begränsning ske endast om det finns goda skäl för den.

Vid en bedömning av om en förändring bör ske konstaterar kommittén att det är grundläggande för Sveriges säkerhet att kunna upprätthålla totalförsvarets skyddsvärden. Skyddslagen och dess bestämmelser om tillträdes- och avbildningsförbud är en viktig del av detta och avsikten har aldrig varit att anskaffarfriheten skulle kunna göras gällande i detta sammanhang. Avsaknaden av förbud för var och en mot att avbilda skyddsobjekt och av möjligheter att ingripa mot överträdelser kan i stället resultera i mer omfattande tillträdesförbud i syfte att upprätthålla Sveriges säkerhet. Det alternativet får anses utgöra en väsentligen mer ingripande åtgärd än en inskränkning av anskaffarfriheten.

Kommitténs bedömning är att det i dag finns minst lika starka säkerhetsskyddsintressen som funnits tidigare och att konsekvenserna kan bli stora av att avbildningar går att anskaffa i publiceringssyfte utan att detta går att beivra. Mot denna bakgrund bedömer

kommittén att en ändring av rättsläget är motiverad. Den som bryter mot avbildningsförbudet bör alltså kunna ställas till svars för detta oavsett syftet med agerandet.

9.9.3 Hur bör regleringen utformas?

Kommitténs förslag: En ny delegationsregel införs i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen som möjliggör föreskrifter i lag som avser ansvar och ersättningsskyldighet för överträdelser av förbud mot avbildning, beskrivning och mätning av skyddsobjekt.

Alternativ som har förkastats

En ändring av skyddslagens regler?

Kommittén har övervägt olika alternativ för att skyddslagens avbildningsförbud ska kunna upprätthållas oavsett i vilket syfte informationsinhämtandet sker.

I första hand har kommittén övervägt att föreslå ändringar i skyddslagen. Utgångspunkten har då varit att delegationsregeln om brottsliga anskaffningsmetoder möjliggör att t.ex. fotografering straffbeläggs i vanlig lag om straffbestämmelsen tar sikte på det sätt som uppgiften har anskaffats på. Högsta domstolens avgörande innebär att avbildningsförbud som meddelats enligt skyddslagen tar direkt sikte på vad som avbildas, och straffbestämmelsen går därmed enligt domstolen inte att förstå på så sätt att den avser sättet för anskaffande. För det fall att skyddslagens avbildningsförbud skulle kunna konstrueras så att det inte tar sikte på själva skyddsobjektet utan enbart på sättet för anskaffandet av uppgifter skulle delegationsbestämmelsen däremot kunna vara tillämplig.

Det kan därvid konstateras att både förbudet mot fotografering vid rättegångar (5 kap. 9 b § första stycket och 9 kap. 5 a § rättegångsbalken) och bestämmelsen om kränkande fotografering (4 kap. 6 a § brottsbalken) anses avse sättet för anskaffande av uppgifter. I båda dessa bestämmelser beskrivs förfarandet som att någon med tekniskt hjälpmedel tar upp bild. I det ena fallet handlar det om att ta upp bild i eller in i en rättssal och i det andra fallet om att olovligen,

i hemlighet, ta upp bild av någon som befinner sig inomhus i en bostad eller på en toalett, i ett omklädningsrum eller ett annat liknande utrymme. Bestämmelserna är således avgränsade utifrån var fotograferingen sker, men även utifrån att ett tekniskt hjälpmedel används.

Till skillnad från dessa bestämmelser är skyddslagens avbildningsförbud inte begränsat till att avse upptagande av bild med tekniskt hjälpmedel, utan syftet med bestämmelsen är att förbjuda alla typer av avbildning, beskrivning och mätning. Det går alltså inte att, med bibehållet syfte, begränsa regeln till att avse visst sätt för anskaffande.

Kommittén har därför övervägt möjligheten att begränsa bestämmelsens tillämpningsområde utifrån de områden där avbildning, beskrivning och mätning inte får ske. Bestämmelsen skulle i så fall, i stället för att rikta in sig på informationsinnehållet i avbildningen, dvs. skyddsobjektet, snarare beskriva ett område där avbildning, beskrivning och mätning är förbjudet. I första hand är detta förstås inom själva skyddsobjektet. Även en sådan bestämmelse skulle alltså ha nära koppling till skyddsobjektet som sådant. Det förhållandet att ett avbildningsförbud inte bara gäller inom ett skyddsobjekt utan även avbildningar, beskrivningar och mätningar av ett skyddsobjekt komplicerar dock saken. Förbudet i denna del träffar en person som befinner sig utanför skyddsobjektets gränser när han eller hon t.ex. fotograferar det. Förbudet är då alltså direkt avhängigt vad som avbildas.

Ett alternativ skulle då kunna vara att utöka skyddsobjektens fysiska omfattning så att det blir tillräckligt att avbildningsförbudet gäller inom skyddsobjektet. En sådan utvidgning skulle dock innebära att all avbildning förbjuds inom ett större område, vilket får anses vara en alltför långtgående inskränkning av enskildas fri- och rättigheter.

Kommittén anser det alltså inte vara möjligt att formulera en ändring av skyddslagen, som med bibehållen skyddsnivå skulle innebära att bestämmelsen om olovlig avbildning av skyddsobjekt endast skulle rikta in sig på sättet för anskaffande. Och även om en sådan bestämmelse skulle kunna gå att formulera är det ändå underförstått att det är skyddsobjektet som skyddas av regleringen. Det skulle alltså kunna sägas att en sådan bestämmelse, oavsett hur den utformas, ändå tar sikte på informationsinnehållet. Kommitténs bedömning är alltså att det inte är en framkomlig väg att ändra bestämmelserna i skyddslagen.

Olovlig avbildning görs till ett anskaffarbrott?

Alternativet till förändringar i skyddslagen är att föreslå ändringar i grundlagarna.

Kommittén har övervägt att lägga till brottet olovlig avbildning av skyddsobjekt i uppräkningen av anskaffarbrott (7 kap. 23 § TF resp. 5 kap. 5 § YGL). Därmed skulle det vara möjligt att bestraffa olovlig avbildning av skyddsobjekt även när avbildningen skett med publiceringssyfte.

De brott som i dag utgör anskaffarbrott är uppror, högförräderi, spionerі, grovt spionerі, grov obehörig befattning med hemlig uppgift, landsförräderi och landssvek. Det rör sig alltså om grova brott mot rikets säkerhet som regleras i brottsbalken men som också har sin motsvarighet i tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens brottskatalog. Förberedelse, försök och stämpling till brotten är också straffbart.

Till skillnad mot dessa brott är olovlig avbildning av skyddsobjekt inte något brottsbalksbrott. Brottet har inte heller någon motsvarighet i grundlagarnas brottskatalog. Dessutom kategoriseras inte brottet som ett allvarligt brott mot rikets säkerhet och har en betydligt lägre straffskala än de andra brotten. Till skillnad från de befintliga anskaffarbrotten är inte heller olovlig avbildning straffbart på försöks- eller förberedelsestadiet. Att låta olovlig avbildning av skyddsobjekt omfattas av bestämmelsen om anskaffarbrott skulle alltså bryta mot den systematik som gäller och riskera att luckra upp principen om att det endast är allvarliga brott mot rikets säkerhet som utgör anskaffarbrott. Detta talar mot detta alternativ.

Alternativet skulle också innebära att olovlig avbildning av skyddsobjekt som huvudregel skulle hanteras som ett tryck- och yttrandefrihetsmål när det är fråga om anskaffande i publiceringssyfte, men annars hanteras som ett vanligt brottmål. Konsekvensen av detta kan bli att likartade gärningar bedöms olika beroende på om de har begåtts med publiceringssyfte eller inte, bl.a. på grund av att den s.k. instruktionen gäller i tryck- och yttrandefrihetsmål, men inte i vanliga brottmål. Innebörden av instruktionen är bl.a. att Justitiekanslern och domstolarna särskilt ska beakta att yttrandefriheten är en grundval för ett fritt samhällsskick och i tveksamma fall hellre fria än fälla. Det är dock tveksamt om de skäl som finns för att behandla t.ex. spionerі som ett tryck- och yttrandefrihetsmål när det är fråga om

anskaffning i publiceringssyfte är lika starka när det är fråga om brott mot skyddslagens avbildningsförbud. Det har ju inte funnits något syfte i skyddslagen att behandla t.ex. journalister annorlunda än andra.

Sammanfattningsvis har kommittén, mot bakgrund av ovanstående, avfärdat alternativet att låta olovlig avbildning av skyddsobjekt utgöra ett anskaffarbrott.

En delegationsregel bör införas

Det återstår då att överväga om det finns skäl att införa en delegationsregel som medför att avbildningsförbudet går att upprätthålla även när det är fråga om anskaffande av information i syfte att publicera denna i grundlagsskyddade medier. Detta sker i så fall genom att delegationsregeln ger utrymme för lagstiftning i vanlig lag på det område som annars skulle omfattas av grundlagarna.

Införandet av en ny delegationsbestämmelse bör övervägas noga. Det finns redan ett antal sådana på vitt skilda områden och genom att tillföra en ny tillskapas ytterligare ett undantag från grundlagarnas tillämpningsområde, med risken att detta öppnar upp för fler undantag i framtiden. Det är dock grundläggande för Sveriges säkerhet att totalförsvarets skyddsvärden kan upprätthållas och i detta fall anser kommittén att en delegationsregel är nödvändig för att skyddslagen ska kunna tillämpas på avsett sätt. Detta kommer förstås medföra en inskränkning av anskaffarfriheten men samtidigt innebära en anpassning till det rättsläge som ansågs gälla före Högsta domstolens avgörande. Det är således inte någon egentlig nyhet att tillämpa en delegationsregel på detta område. Kommittén anser mot denna bakgrund att en ny delegationsregel bör införas.

Det kan i detta sammanhang noteras att ett undantag från anskaffarfriheten inte innebär att yttrande- och informationsfriheten står helt utan skydd. Bland annat ska hänsyn tas till yttrande- och informationsfriheten när ett beslut fattas om att något ska vara skyddsobjekt och eventuellt omfattas av ett avbildningsförbud. Ett sådant beslut ska nämligen alltid föregås av en noggrann avvägning mellan de rättigheter som stadgas i grundlagarna och de skyddsintressen som gör sig gällande. Vid en sådan proportionalitetsbedömning ska informationsfriheten – och då särskilt massmediernas legitima behov av att fritt kunna rapportera – beaktas (prop. 2009/10:87 s. 58, 67 och 68).

Bestämmelsen bör omfatta ansvar och ersättningsskyldighet

I 1 kap. 12 § TF (till vilken det hänvisas i 1 kap. 18 § YGL) finns ett antal delegationsregler, men det finns också delegationsregler i andra paragrafer i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

De befintliga delegationsreglerna är inte formulerade på ett enhetligt vis och det finns inget allmänt rådande synsätt när det gäller den närmare rättsliga innebörden av dem. Flera av delegationsbestämmelserna ger enligt ordalydelsen möjlighet att i lag meddela förbud i de frågor som omfattas av respektive bestämmelse. Detta anses även inkludera en möjlighet att i lag införa åtgärder som är mindre ingripande än förbud, t.ex. att uppställa olika typer av villkor. Vidare öppnar bestämmelser av det här slaget för straffpåföljder och andra typer av rättsverkningar av överträdelser. Dessa delegationsbestämmelser har dock inte ansetts innebära att det görs undantag från principen om censurförbud (se bl.a. prop. 2001/02:64 s. 55).

Den delegationsregel som avser brottsliga anskaffningsmetoder är uppbyggd på ett annat sätt. Enligt bestämmelsen gäller vad som föreskrivs i lag om ansvar och ersättningsskyldighet som avser det sätt på vilket en uppgift har anskaffats. De gärningar som omfattas av bestämmelsen faller i både straffrättsligt och processuellt hänseende utanför grundlagarnas särskilda reglering. Det är alltså rättegångsbalkens regler som blir gällande. Bestämmelsen ger således inte utrymme bara för utdömande av påföljd utan även för beslut om ersättningsskyldighet, utvisning, förverkande och annan särskild rättsverkan av brott. Denna bestämmelse har, före Högsta domstolens avgörande, ansetts omfatta anskaffanden i strid med skyddslagens avbildningsförbud och därmed även gett utrymme för ingripanden enligt skyddslagen, inklusive beslag och förverkanden.

I 3 kap. 12 § YGL, som rör bl.a. visning av pornografiska bilder uttrycks delegationen i stället som att det i lag får meddelas föreskrifter om straff och särskild rättsverkan. Även detta uttryck öppnar upp för straffrättsliga bestämmelser i vanlig lag. Till skillnad från uttrycket ”ansvar och ersättningsskyldighet” omfattar dock inte detta uttryck skadeståndsskyldighet.

Den bestämmelse som nu föreslås bör vara så begränsad som möjligt men ändå ge utrymme för att avbildningsförbudet i dess helhet kan upprätthållas. Bestämmelsen måste alltså ge utrymme för både påföljd och särskild rättsverkan. Ersättningsskyldighet torde

inte vara vanligt förekommande vid brott mot avbildningsförbudet. Det är dock inte uteslutet att ersättningsskyldighet kan uppkomma om kostnader uppstår t.ex. för att ändra installationer eller skalskydd som har avbildats. Mot den bakgrunden anser kommittén att bestämmelsen, med förebild i 1 kap. 12 § 6 TF, bör möjliggöra föreskrifter om både ansvar och ersättningsskyldighet. I detta ligger även en möjlighet att tillgripa tvångsmedel, t.ex. beslag och förverkande.

Bestämmelsen bör placeras i en egen punkt i 1 kap. 12 § TF eftersom den inte har något direkt samband med övriga delegationsbestämmelser.

Till skillnad från sådana delegationsregler som vid tillkomsten avsågs öppna upp för eventuellt kommande reglering i vanlig lag innebär den delegationsbestämmelse som nu föreslås att det görs en öppning i grundlagen för redan befintlig lagstiftning.

Bestämmelsen bör omfatta både avbildning, beskrivning och mätning

Kommittén har beaktat de ändringar i skyddslagen som trädde i kraft den 1 juli 2018, dvs. efter Högsta domstolens avgörande och även efter det att kommitténs direktiv beslutades. Brott mot skyddslagens avbildningsförbud benämns nu olovlig avbildning av skyddsobjekt och regleras separat i 30 a § skyddslagen.

Av förarbetena till straffbestämmelsen framgår att bestämmelsen omfattar både avbildningar, beskrivningar och mätningar, men att begreppet avbildning har valts i brottsrubriceringen för att det skulle vara otympligt att i rubriceringen räkna upp även beskrivningar och mätningar. På motsvarande sätt används begreppet avbildningsförbud i 7 § tredje stycket skyddslagen, dvs. som en benämning för både förbud mot avbildningar och förbud mot mätningar och beskrivningar (prop. 2017/18:102 s. 37 och 38). Begreppet avbildning i skyddslagen inkluderar dock inte generellt beskrivningar och mätningar.

Högsta domstolen har i sitt avgörande endast uttalat sig om fotografering och annan avbildning av skyddsobjekt när syftet har varit att publicera bilderna. Det handlar alltså om förfaranden som ger upphov till bilder. Domstolen har inte uttryckligen tagit ställning till hur förbudet mot beskrivning och mätning av skyddsobjekt – eller de beskrivningar och mätresultat som dessa ger upphov till – förhåller sig till anskaffarfriheten. Det går alltså inte att av det avgöran-

det omedelbart dra slutsatsen att skyddslagens förbud mot beskrivning och mätning av skyddsobjekt inte går att upprätthålla med gällande lagstiftning i en anskaffarsituation. Kommittén har därför ställt sig frågan om delegationsregeln bör omfatta även beskrivningar och mätningar.

Det kan då konstateras att avbildning, beskrivning och mätning är likställda förfaranden i skyddslagens mening och att mätningar och beskrivningar av skyddsobjekt får sägas ha lika stark koppling till skyddsobjektet och dess informationsinnehåll som avbildningar av ett skyddsobjekt. Det finns alltså skäl att anta att Högsta domstolens tolkning, att dagens lagstiftning inte förhindrar anskaffande i publiceringssyfte, inte bara har bäring på avbildningar utan även på beskrivningar och mätningar.

Till saken hör också att avbildningar, beskrivningar och mätningar kan förekomma i samma sammanhang, t.ex. genom foto-appar som gör att man kan mäta ett objekt samtidigt som man fotograferar det, eller beskrivningar i anslutning till ett fotografi. Det finns då förstås en fördel med att med säkerhet veta att alla dessa former av informationsinhämtning kan hanteras på samma sätt som en regelrätt avbildning. Det skulle ge en mer teknikneutral reglering som underlättar för tillämparen genom en tydlighet i att ingripanden kan ske oavsett om det är fråga om avbildning, beskrivning eller mätning och oavsett i vilket syfte anskaffandet sker.

Kommitténs uppfattning är alltså att även beskrivningar och mätningar bör omfattas av delegationsregeln, för att säkerställa att avbildningsförbudet går att upprätthålla även i dessa delar.

Bestämmelsen bör anknyta till skyddslagens syften och skyddsändamål

Med hänsyn till anskaffarfrihetens stora vikt i det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga systemet är det av betydelse att delegationsbestämmelsen inte får ett vidare tillämpningsområde än vad som är motiverat. Delegationsbestämmelsen kan därför inte vara allmänt hållen utan bör lämpligen anknyta till brottet olovlig avbildning av skyddsobjekt. Hänvisningen kan dock inte endast göras till skyddslagen och till brottsrubriceringen eftersom detta skulle innebära att delegationsbestämmelsens innebörd enkelt skulle kunna ändras genom ändringar i vanlig lag. Delegationsregeln bör därför snarare beskriva

vad som krävs för att det ska vara fråga om olovlig avbildning. Detta är jämförbart med hur brottsbeskrivningarna är formulerade i den s.k. brottskatalogen och syftet bakom detta (prop. 1948:230 s. 92).

Kommittén anser dock att det förhållandet att begreppet skyddsobjekt, som används i brottsbeskrivningen, också får sin innebörd i lag, innebär att ytterligare avgränsning bör ske. Genom att hänvisa till skyddslagens syften och skyddsändamål begränsas delegationsregelns tillämpningsområde ytterligare. Delegationsregeln bör alltså inbegripa en beskrivning av lagens syften och skyddsändamål som knyter an till vad som anges i de inledande bestämmelserna i skyddslagen.

10 Grundlagsskyddet för webbsändningar

10.1 Uppdraget

Yttrandefrihetsgrundlagen är enligt 1 kap. 3 § första stycket YGL tillämplig på sändningar av program som är riktade till allmänheten och avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel, typiskt sett traditionella radio- och tv-sändningar.

Av andra stycket i bestämmelsen, den s.k. webbsändningsregeln, följer att som sändningar av program avses även tillhandahållande till allmänheten på särskild begäran av direktsända eller inspelade program, om starttidpunkten och innehållet inte kan påverkas av mottagaren. Det som avses är, något förenklat, sändningar via internet som antingen sker direkt (live) eller som utgör uppspelningar av förinspelat material, där mottagaren inte kan välja starttidpunkt för sändningen själv.

Vid införandet av webbsändningsregeln 2003 var regeringens bedömning att denna form av tillhandahållanden i och för sig redan omfattades av grundlagsskydd genom den befintliga regleringen av sändningar av program, men att det fanns skäl att förtydliga regleringen så att detta uttryckligen framgick.

Bestämmelsen har förtydligats ytterligare därefter, varvid det har gjorts klart att webbsändningar skiljer sig från traditionella radio- och tv-sändningar genom att det är mottagaren som ser till att sändningen startas. Det har också förtydligats i databasregeln att databasregeln inte gäller för webbsändningar.

Sedan webbsändningsregeln infördes har såväl de tekniska möjligheterna för inspelning som tillgången till sändningsfunktioner utvecklats avsevärt. Webbsändningar är i dag till allt större del separata sändningar och inte simultansändningar av traditionellt sända tv-

och radioprogram, vilket var det som främst åsyftades när regeln infördes.

Kommittén har mot den bakgrunden getts i uppdrag att göra en översyn av hur dagens utbud för inspelning och tillhandahållande av sändningar via internet förhåller sig till webbsändningsregeln. Det finns enligt direktiven 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 enligt direktiven översynen omfatta även den bestämmelsen.

Kommittén ska också analysera webbsändningsregelns förhållande till databasregeln och lämna de förslag till författningsändringar som kommittén anser är motiverade.

10.2 Sändningar över internet

Huvudregeln vad gäller publiceringar på internet är att dessa faller utanför tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens tillämpningsområden, vilket innebär att grundlagsskyddet i stället finns i regeringsformen. Det medför bl.a. att meddelarskydd och ensamansvar inte gäller och att yttranden som huvudregel prövas enligt vanlig lag. Det är allmän åklagare, alltså inte Justitiekanslern, som leder förundersökningen och väcker åtal. Det blir inte heller fråga om någon yttrandefrihetsrättegång med jury, utan åtal väcks vid allmän domstol där det hanteras som ett vanligt brottmål. Den s.k. instruktionen gäller inte vid denna prövning.

Från huvudregeln görs det dock undantag genom databasregeln och webbsändningsregeln (se nedan).

Syftet med webbsändningsregeln var alltså vid införandet främst att simultana sändningar via internet skulle få samma grundlagsskydd som de traditionella radio- och tv-sändningarna, dvs. omfattas av yttrandefrihetsgrundlagen (se prop. 2001/02:74 s. 41). Sålunda tillämpas webbsändningsregeln i dag på program som direktsänds i programföretagens s.k. playtjänster parallellt med etersändningen. Det har dock med teknikens utveckling också tillkommit nya sändningssätt som kan omfattas av webbsändningsregeln.

Kommittén har låtit genomföra en kartläggning av hur dagens utbud ser ut vad gäller inspelning av ljud och bild och vilka plattformar det finns för sändningar på internet. Kartläggningen är inte begränsad till webbsändningar i yttrandefrihetsgrundlagens mening. Kommitténs ställningstaganden till vilka sändningar över internet som i dag omfattas av webbsändningsregeln finns i avsnitt 10.5.1.

Den kartläggning som kommittén låtit göra redovisas i sin helhet i *bilaga 3*. Nedan lämnas en sammanfattning av delar av kartläggningen.

10.2.1 Sammanfattning av kartläggning

Olika typer av sändningar

Sändningar över internet – direktsändningar eller sändningar enligt tablå – är i dag av mycket skilda slag. Det kan t.ex. vara fråga om privatpersoners livesändningar på Facebook eller Instagram från en mobiltelefon, surfplatta eller dator. Det kan också vara fråga om mer organiserade sändningar av t.ex. datorspelande på webbplatser för e-sport eller sändningar av möten, föreställningar och evenemang. Utbildning och information kan livesändas t.ex. via YouTube. Det förekommer också olika typer av obemannade sändningar, från fast kamera eller från drönare, t.ex. från byggarbetsplatser, vägar, fågelholkar och utfodringsplatser. Man kan få tillgång till sändningarna via webbplatser eller applikationer (”appar”).

Radiosändningar över internet förekommer också. Det är både fråga om sändningar av etablerade programföretag och av enskilda personer, föreningar och liknande som med dagens teknik enkelt kan starta sin egen radiostation med hjälp av ett abonnemang för webbsänd radio.

Det förekommer vidare sändningar över internet som används i olagliga eller moraliskt tvivelaktiga sammanhang. Även sådana sändningar kan göras enkelt med god bildkvalitet och innehålla tilläggstjänster som betalväxel eller integritetsskydd för tittaren. Det kan t.ex. vara fråga om sändningar av sexualbrott som tittaren ser vid ett givet tillfälle mot betalning. Det förekommer också vadslagning på olagliga verksamheter, t.ex. kamphundsfighter. Direktsändningar kan ske från olyckor och dödsfall, t.ex. vid självmord. Det förekommer dessutom att tittarna kan beställa ett visst innehåll. Det kan bl.a. vara fråga om att beställa en viss typ av brott, t.ex. våldsbrott, sexuella övergrepp eller inbrott. Den person som sedan utför brottet live-sänder detta så att beställaren och andra kan se brottet i realtid.

Sociala medier kan användas som tablåer för att avisera sändningstid och innehåll för sändningarna. Materialet kan tas bort från internet när sändningen är klar. En del webbsändningstjänster har filter som ska hindra vissa typer av sändningar men det är sannolikt enkelt att kringgå dessa filter eller att använda en egen webbserver för att undvika upptäckt. Troligen förekommer sändningar av olagliga handlingar i stor omfattning.

Marknaden för sändningar över internet

Mycket talar för att marknaden för sändningar över internet ökar. Enligt rapporten Mediekonsumtion 2018 från Myndigheten för press, radio och tv (MPRT) ökar konsumtionen av webbaserad media medan traditionell tv ser ut att nära nog stagnera. Radio samt dagstidningar minskar i betydande utsträckning.

Framför allt är det live-streaming och e-sport som ökar snabbt. Det förhållandet att sociala nätverk som Facebook, YouTube och Twitter har infört kostnadsfria livestreamingfunktioner bidrar till detta. Det gör även det förhållandet att det för t.ex. företag och föreningar finns många alternativ för att sända över internet, utan att det krävs stor kunskap eller stora investeringar.

Teknik för sändningar över internet

Det finns två huvudsakliga principer för sändning över internet. Antingen svarar sändaren själv för all teknik och utrustning eller så köper sändaren utsändningsfunktionen som en molnbaserad tjänst. Sändaren behöver då bara hantera själva kameran, vanligtvis en mobiltelefon. Det finns också ett antal kombinationer av de två huvudprinciperna.

Det finns en stor mängd leverantörer som erbjuder plattformar för direktsänd webbsändning av video och ljud. Däribland finns sociala medier som YouTube, Facebook, Instagram och Twitter. Alla dessa har tilläggsfunktioner som tillåter direktsänd video. Det finns andra specialiserade plattformar för bl.a. gaming och e-sport, t.ex. Twitch, samt kommersiella plattformar som riktar sig till föreningar, offentliga organisationer och företag. Vanligtvis kallas denna grupp av tjänsteleverantörer av direktsändningar och on demand-tjänster för Content Delivery Network, CDN (innehålls- och distributionsnät).

Flera CDN-leverantörer erbjuder sina kunder en egen kanal och egen webbplats för sändningen samt möjlighet att lagra tidigare sändningar och ladda upp annat inspelat material. Vissa CDN-leverantörer tillhandahåller också programvara för att administrera och tekniskt anpassa sändningarna, exempelvis mixning av flera ljud- och videokällor.

För det fall att man själv vill ta ansvar för sändningen när det gäller teknik, programvara och utsändning finns det färdiga paket med server och programvaror för 10–20 000 kronor. Därutöver tillkommer kostnader för att hålla sig uppdaterad med den tekniska utvecklingen och att vid behov skala upp verksamheten.

Att i stället sända över en molntjänst innebär att det finns möjlighet att utvidga verksamheten utan att behöva betala för ny utrustning. Sändaren betalar för sina behov och för hur mycket tjänsten används. CDN-leverantören får anpassa sin kapacitet efter hur många tittare som finns. En annan fördel är att det endast behövs en begränsad kunskap om internetsändningar eftersom tjänsterna hanterar de flesta delmoment som behövs för en sådan sändning.

Det enklaste sättet är att använda en mobiltelefon eller en surfplatta med CDN-leverantörens app installerad. Det kan t.ex. vara fråga om direktsändning via Facebook eller YouTube.

För att få bättre kvalitet och t.ex. kunna använda externa kameror och flera mikrofoner krävs annan utrustning och programvara samt antingen en CDN-leverantör med rätt kapacitet och tjänster eller en egen medieserver med all teknik.

För mer avancerade sändningar från event eller publika platser kan en bärbar box vara ett alternativ. En sådan box kan hantera flera kameror och även inspelat material. Den kan dessutom användas med batteridrift. En sådan hårdvara kan kopplas direkt till en CDN-leverantör för sändning.

När det gäller obemannade sändningar från t.ex. fågelholkar finns det färdiga paket med webbkamera, minidator och 4G-abonnemang i en vattentät låda. För miljöer där det saknas elförsörjning kan paketet kompletteras med ett batteri som laddas av solenergi.

Ett alternativ för att genomföra mer avancerade sändningar över internet är att köpa teknik och utsändning som tjänst. Det finns flera produktionsbolag som erbjuder både studio för inspelning av program och plattform för direktsändningar på internet. Produktionsbolagen har all nödvändig utrustning som behövs och bistår med personal som sköter denna.

Det finns också billiga webbaserade sändningstjänster för mobila enheter. I dessa tjänster ingår all teknik och alla funktioner. Ett exempel är Solidsport som riktat in sig mot idrottsklubbar och föreningsliv. En klubb kan skapa en egen kanal hos Solidsport och via deras tjänst livesända klubbens matcher eller träningar antingen på den egna kanalen eller på Solidsports webbplats. Det som behövs är ett kostnadsfritt abonnemang, en internetuppkoppling och en mobilkamera eller surfplatta av god kvalitet med aktuell app installerad.

Att starta en webbradiostation kan vara lika enkelt som att starta en sändning av video med mobiltelefon. Det som behövs är en dator med programvara och en mikrofon kopplad till ett abonnemang från någon av de kostnadsfria eller kommersiella sändningsplattformarna som finns för radio, t.ex. Radionomy eller Radio.co. Dessa plattformar står för i stort sett all teknik som krävs för att sända över internet. De publicerar även radiostationen på officiella stationslistor och för statistik över antal lyssnare m.m.

10.3 Databasregeln

Som nämnts ovan faller publiceringar på internet utanför tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens tillämpningsområden om de inte omfattas av databasregeln eller webbsändningsregeln.

Databasregeln ger under vissa förutsättningar grundlagsskydd för yttranden som sker genom tillhandahållanden till allmänheten ur databaser. En databas definieras i yttrandefrihetsgrundlagen som en samling av information lagrad för automatiserad behandling.

Databasregeln har funnits sedan yttrandefrihetsgrundlagens tillkomst. Bakgrunden till regeln var att traditionella massmedieföretag hade börjat använda överföringar via elektromagnetiska vågor för att förmedla upplysningar till allmänheten på liknande sätt som de gjorde med det tryckta ordet. Uttryckssättet ”med hjälp av elektromagnetiska vågor ” var ett sätt att få grundlagen att bli tillämplig på alla då kända varianter av radio- och trådsändningar oberoende av om de förmedlade yttranden genom ljudradio, television, videotex (se avsnitt 6.4), telefax, eller i andra moderna tekniska format och oberoende av om digital teknik kom till användning (prop. 1990/91:64 s. 107 och 108). Skyddet utformades som ett kompletterande skydd till den traditionella verksamhet som bedrevs i form av tryckta skrifter, radio och tv.

Databasregeln har ändrats flera gånger sedan dess tillkomst, framför allt för att anpassa bestämmelsen till teknikutvecklingen.

10.3.1 Databasregelns tillämpningsområde

Ett övergripande krav för att databasregeln ska vara tillämplig är att det ska vara fråga om ett tillhandahållande ur en databas med hjälp av elektromagnetiska vågor.

De tillhandahållanden som databasregeln omfattar är:

- överföring på särskild begäran (traditionell databasverksamhet, webbplatser på internet),
- överföring enligt överenskommelse i förväg (push-teknik, t.ex. push-notiser med nyheter),
- framställning av tekniska upptagningar, skrifter eller bilder på särskild begäran (print on demand), och
- offentlig uppspelning (främst biofilmer som hämtas från en databas).

För att databasregeln ska vara tillämplig ställs det också upp ytterligare krav. Det ska till att börja med vara fråga om tillhandahållande av information till allmänheten. Innebörden är att databasens innehåll ska vara utformat så att i princip vem som helst kan ta del av det. Det måste inte vara gratis men om verksamheten bedrivs kommersiellt ska erbjudandet riktas till var och en. Slutna nätverk, t.ex. inom ett företag eller en förening, omfattas inte.

Vidare ska det vara fråga om enkelriktad kommunikation. Innehållet ska styras av avsändaren. Skälet till detta är det ensamansvar som i första hand åligger databasens utgivare. Ensamansvaret bygger på tanken att den som ansvarar ska ha möjlighet att granska material innan det publiceras.

Databasregeln gäller huvudsakligen tillhandahållanden av lagrad information från webbplatser på begäran. Om tillhandahållandet sker vid en tidpunkt som avsändaren bestämmer gäller i stället webbsändningsregeln, vilket tydliggörs i databasregelns sista stycke. Detta kan t.ex. avse direktsändningar via internet. Däremot faller s.k. beställ-tv i programföretagens play-tjänster, där mottagaren själv bestämmer starttidpunkten, under databasregeln.

Automatiskt grundlagsskydd

I första hand omfattar databasregeln databaser som drivs av traditionella massmedieföretag. De aktörer som omfattas av detta automatiska grundlagsskydd är bl.a. redaktioner för periodiska skrifter (t.ex. tidningsföretag som Dagens Nyheter och Göteborgsposten) och redaktioner för program (t.ex. TV4 och SR).

Begreppet redaktion har en central betydelse för det automatiska grundlagsskyddet. Någon definition av begreppet finns inte i lagtexten men genom praxis har begreppet fått en relativt vid innebörd (se t.ex. RÅ 2003 ref. 30). Med redaktion avses i princip den eller de som faktiskt råder över informationen i databasen (se vidare avsnitt 10.4.3).

Databasregeln ger även automatiskt skydd åt företag för yrkesmässig framställning av tryckta eller därmed enligt tryckfrihetsförordningen jämställda skrifter (t.ex. bokförlag) eller av tekniska upptagningar, såsom cd-skivor och filmer (t.ex. skivbolag). Det bör noteras att något motsvarande krav på yrkesmässighet inte finns när det gäller redaktioner för periodiska skrifter och tv- eller radioprogram. Vidare har nyhetsbyråer automatiskt grundlagsskydd för sina databaser.

För ett massmedieföretag som bara är verksamt på internet finns det däremot som huvudregel inte något automatiskt grundlagsskydd. Detta innebär att t.ex. en tidning som inte ges ut i pappersform utan bara publiceras på en webbplats saknar automatiskt grundlagsskydd.

Frivilligt grundlagsskydd

Grundlagsskyddet enligt databasregeln gäller också om det finns utgivningsbevis för verksamheten. Denna möjlighet till s.k. frivilligt grundlagsskydd infördes 2003 till följd av att internet blivit mer tillgängligt och att även andra än traditionella massmedieföretag startade webbplatser med liknande syften, som därmed också ansågs skyddsvärda.

Privatpersoner, företag, organisationer och myndigheter kan få grundlagsskydd för sina webbplatser genom att ansöka om utgivningsbevis hos Myndigheten för press, radio och tv. Det kan t.ex. vara fråga om webbtidningar eller bloggar, men även andra typer av webbplatser.

För att ett utgivningsbevis ska utfärdas ställs vissa krav i 1 kap. 5 § YGL. Till att börja med måste verksamheten bedrivas enligt de förutsättningar som gäller generellt för att databasregeln ska tillämpas. Vidare ska överföringarna utgå från Sverige, databasen ha en behörig utgivare som åtagit sig uppdraget och verksamheten ha ett namn som inte lätt kan förväxlas med namnet på någon annan verksamhet som omfattas av databasregeln. Någon prövning av de tänkta yttrandenas innehåll eller av verksamhetens karaktär sker inte utan kraven är av formellt slag. Ansökningsavgiften är 2 000 kronor.

Närmare bestämmelser om utfärdande av utgivningsbevis finns i tillämpningslagen.

10.3.2 Grundlagsskydd för en del av en webbplats

Grundlagsskyddet innebär som huvudregel att hela databasen, t.ex. ett medieföretags webbplats, skyddas. Det har dock diskuterats hur grundlagsskyddet påverkas av om någon utomstående kan tillföra information, t.ex. genom att skriva en kommentar på en webbplats. Om en sådan kommentar inte granskas före publicering, en s.k. omodererad kommentar, innebär det att utomstående kan påverka innehållet på webbplatsen, vilket ju i sin tur innebär att en av förutsättningarna för grundlagsskydd inte är uppfylld.

Frågeställningen har berörts i förarbeten till ändringar i databasregeln, varvid det uttalades att man borde kunna se ett omodererat diskussionsforum på en webbplats som en egen databas, om detta är naturligt med hänsyn till hur innehållet är ordnat på adressen.

I sådant fall skulle endast den delen falla utanför grundlagsskyddet (prop. 2001/02:74 s. 98).

Frågan har sedan behandlats av Högsta domstolen i rättsfallet NJA 2014 s. 128, där det var fråga om en omodererad kommentar i ett kommentarsfält. Domstolen ansåg att det fick anses mest förenligt med de intressen som skyddas av yttrandefrihetsgrundlagen att information som, utan föregående åtgärd av den som driver verksamheten, tillförs av en utomstående användare i anslutning till en grundlagsskyddad databas, kan betraktas som en egen databas i yttrandefrihetsgrundlagens mening om den är tydligt avskild. Det avgörande för om ett tillräckligt avskiljande av det redaktionella materialet har skett är enligt domstolen hur webbplatsen framstår för den som tar del av informationen. Det är alltså hur webbplatsen vid en objektiv bedömning ter sig för användaren som är avgörande. I det aktuella fallet ansågs avskiljandet ha varit tillräckligt tydligt varför kommentaren inte ansågs ha ändrat innehållet i databasen med automatiskt grundlagsskydd.

Högsta domstolen uttalade inte vad som skulle ha gällt om avskiljandet inte varit tillräckligt tydligt. Avgörandet kunde dock tolkas som att grundlagsskyddet upphör för hela databasen vid ett bristande avskiljande. För att klargöra att så inte är fallet finns det sedan den 1 januari 2019 en bestämmelse i databasregeln som anger att även om viss information i databasen har tillförts av någon annan, gäller grundlagen för sådana delar av databasen där det framstår som klart att informationen härrör från den som driver verksamheten (1 kap. 4 § andra stycket YGL). En utomståendes kommentar på en webbplats innebär alltså inte att grundlagsskyddet för webbplatsen upphör, så länge som det är tydligt vilka delar som härrör från redaktionen eller motsvarande (prop. 2017/18:49 s. 129–131).

10.3.3 Grundlagsskydd för sociala medier

Sociala medier som Facebook och YouTube har som sådana inte något grundlagsskydd då de varken omfattas av automatiskt grundlagsskydd eller har förutsättningar att få utgivningsbevis.

Frågan har dock uppkommit om massmediers yttranden på avskilda ytor på sociala medier skulle kunna ha automatiskt grundlagsskydd, exempelvis Expressens eller SVT:s Facebooksidor. Medie-

grundlagskommittén behandlade denna fråga och konstaterade att det av rättsfallen NJA 2007 s. 309 och NJA 2014 s. 128 framgår att visst innehåll på en webbplats kan utgöra en egen databas, i den större databasen, förutsatt att det är naturligt att betrakta innehållet som en enhet, skild från resterande innehåll på webbplatsen. Kommittén uttalade bl.a. följande (SOU 2016:58 s. 335).

> Möjligheten för massmedieföretaget att ordna webbplatsen så att dess innehåll är avskilt från övrigt innehåll på webbplatsen ser dock olika ut för olika internettjänster. På t.ex. Facebook kan kontoinnehavaren inte själv styra över hur dess material ska vara avskilt från övrigt material på webbplatsen utan detta styrs helt av Facebook som bestämmer hur layouten på webbplatsen ska se ut. Många andra sociala medier fungerar på samma sätt. Detta torde dock inte hindra att innehållet skulle kunna anses tillhandahållet av kontoinnehavaren och att det kan vara tillräckligt avskilt och därmed kunna utgöra en egen databas i den betydelse begreppet har fått i praxis i anslutning till databasregeln. En bedömning måste dock göras i varje enskilt fall.

En annan förutsättning för grundlagsskydd enligt databasregeln är dock att innehållet kan ändras endast av den som driver verksamheten. Mediegrundlagskommittén tog i detta hänseende del av användarvillkoren på olika sociala medier och konstaterade att Facebook och YouTube bl.a. förbehåller sig rätten att ta bort innehåll i strid med villkoren. Liknande villkor finns hos andra sociala medier men också vid tillhandahållanden av bl.a. webbhotell och olika publiceringsverktyg. För det fall att denna typ av villkor alltid skulle innebära att grundlagsskydd är uteslutet skulle det kunna medföra att inte bara massmediernas avskilda ytor på sociala medier, utan även deras andra webbpubliceringar, saknar grundlagsskydd. Ett sådant synsätt ansågs inte önskvärt och bl.a. mot bakgrund av detta menade Mediegrundlagskommittén att det inte var uteslutet att massmediers avskilda ytor på sociala medier skulle kunna omfattas av grundlagsskydd. Det borde i stället kunna göras en bedömning i varje enskilt fall.

Frågan om vilken betydelse som användarvillkor av nu nämnt slag har i sammanhanget har såvitt känt inte prövats i domstol och är således inte avgjord.

10.4 Webbsändningsregeln

10.4.1 Sändningar och webbsändningar

Som har framgått ovan är yttrandefrihetsgrundlagen enligt 1 kap. 3 § första stycket YGL tillämplig på

- sändningar av program som är
- riktade till allmänheten och
- avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel.

Det här betyder att sändningen ska vara riktad till alla som önskar ta emot den. Det ska inte krävas någon särskild begäran från mottagaren. Överföringen startas av sändaren och mottagaren är bara aktiv genom att slå på mottagarapparaten och välja kanal. I förarbetena till yttrandefrihetsgrundlagen uttalades följande (prop. 1990/91:64 s. 110).

> Denna beskrivning särskiljer de sändningar som omfattas av grundlagsskyddet från andra på samma sätt som det förslag som remitterades till Lagrådet år 1986 (jämför prop. 1986/87:151 s. 164). Grundlagens huvudregel om radioprogram gäller alltså inte interaktiva medier eller användning av högtalaranläggningar på estrader och idrottsarenor etc. Det typiska fall som avses är rundradiosändning genom etern. Även likvärdiga sändningar genom tråd avses.

Bestämmelsen om program omfattar alltså i första hand traditionella ljudradio- och tv-sändningar och den är tillämplig oavsett om sändningen är avsedd att tas emot i Sverige eller utomlands.

Av 1 kap. 3 § andra stycket YGL, webbsändningsregeln, följer att som sändningar av program även avses

- tillhandahållande till allmänheten
- på särskild begäran
- av direktsända eller inspelade program
- om starttidpunkten och innehållet inte kan påverkas av mottagaren.

10.4.2 Den ursprungliga utformningen

Webbsändningsregeln trädde i kraft den 1 januari 2003. I förarbetena konstaterades att sändningar av ljudradio och tv-program kunde ske samtidigt både på traditionellt sätt och via internet (simultansändningar) och att internetsändningar som kunde tas emot både av tv:n och datorn så småningom skulle kunna ta över. Det var alltså denna typ av sändningar som webbsändningsregeln främst tog sikte på.

Det konstaterades vidare att en sändning via internet som består i att mottagaren på en tidpunkt som han eller hon själv bestämmer startar en uppspelning av en lagrad inspelning omfattas av databasregeln under förutsättning att sändaren är en sådan aktör som avses i databasregeln.

Direktsändningar och uppspelningar av inspelade program på tid som sändaren själv bestämmer ansågs dock skilja sig från tillhandahållanden enligt databasregeln på det sättet att tillhandahållandet av sändningarna är momentant. Mottagarens medverkan är begränsad till att slå på datorn, gå till en adress och där aktivera en länk. De ansågs därmed likna de traditionella radio- och tv-sändningarna.

Frågan uppkom då om dessa tillhandahållanden kunde anses omfattas av huvudregeln om sändningar av program.

Det avgörande var enligt förarbetena om sändningarna kunde anses riktade till allmänheten, vilket ansågs kräva att det var fråga om sändningar riktade till vem som helst som önskade ta emot dem utan någon särskild begäran av mottagaren. Om det krävdes en särskild begäran skulle i stället databasregeln vara tillämplig. Det ansågs viktigt att veta vilket som var fallet eftersom databasregeln ju endast ger skydd åt vissa aktörer medan huvudregeln om sändningar ger skydd åt var och en.

Regeringen konstaterade att det i dessa fall är sändaren som svarar för när sändningarna börjar och slutar, precis som vid traditionella radio- och tv-sändningar. Mottagarens medverkan är begränsad till att slå på datorn, gå till en adress och där aktivera en länk, vilket liknar att slå på en radio eller tv och välja kanal. De överföringar som mottagaren startar får ses som en vidareförmedling som saknar betydelse för frågan om vem som startat sändningarna. Det är alltså sändaren som startat sändningen och den får därmed anses riktad till allmänheten. Även om det skulle krävas ett abonnemang hindrar det inte att sändningen är riktad till allmänheten så länge som vem som

helst kan teckna ett sådant abonnemang. Regeringen konstaterade att det förhållandet att sändningarna ansågs riktade till allmänheten innebar att de redan omfattades av huvudregeln om sändningar av program. För klarhetens skull tydliggjordes dock detta genom införandet av webbsändningsregeln (prop. 2001/02:74 s. 41, 42 och 97).

Syftet med webbsändningsregeln var alltså att klargöra att sådana sändningar omfattas av huvudregeln om sändningar, under förutsättning att allmänheten kan ta emot dessa och de är avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel. Någon ändring i sak i förhållande till vad som tidigare gällt var inte avsedd.

Det kan noteras att det förslag som lades fram i propositionen och som ledde till lagstiftning skilde sig från det förslag som Mediegrundlagsutredningen hade presenterat (SOU 2001:28 s. 60, 226 och 227). Utredningen hade föreslagit att automatiskt grundlagsskydd skulle gälla för direktsändningar på begäran endast när de bedrevs av sådana traditionella massmedieföretag som angavs i databasregeln. Om verksamheten bedrevs av andra aktörer skulle i stället en möjlighet till grundlagsskydd genom utgivningsbevis finnas.

10.4.3 Den nuvarande utformningen

Webbsändningsregeln hade vid införandet följande lydelse.

> Med sådana sändningar av radioprogram avses även tillhandahållande av direktsända och inspelade program ur en databas.

Lydelsen ansågs sedermera inte vara tillräckligt tydlig. Exempelvis framgick det inte av bestämmelsen att det beträffande inspelade program endast var de uppspelningar som startades på tider som sändaren bestämde som omfattades av regeln. Det framgick inte heller att en förutsättning för tillämpningen var att direktsändningarna eller uppspelningarna tillhandahölls allmänheten.

Regeln ansågs inte heller utesluta s.k. omodererade chattsidor, dvs. webbplatser där läsarna kan skriva inlägg som inte kan kontrolleras före publicering. Dessa chattsidor hade uteslutits från grundlagsskydd enligt databasregeln eftersom det inte ansågs rimligt med ensamansvar för innehåll som den ensamansvarige inte kunde påverka. Men om dessa chattsidor skulle kunna ses som ett slags direktsändning skulle de i stället ges grundlagsskydd genom webbsändningsregeln, vilket skulle vara inkonsekvent.

Det ansågs vidare vara otydligt hur gränsdragningen mellan databasregeln och webbsändningsregeln skulle ske. Regeringen ansåg att distinktionen mellan de två bestämmelserna var viktig eftersom regeln om sändningar av program ger grundlagsskydd åt var och en medan databasregeln endast ger skydd åt vissa aktörer.

På grund av dessa otydligheter ändrades webbsändningsregeln så att den kom att avse tillhandahållanden av direktinspelade eller inspelade program

- till allmänheten
- på särskild begäran
- om starttidpunkten och innehållet inte kan påverkas av mottagarna.

Vad gällde rekvisitet ”på särskild begäran” konstaterade regeringen att det behövdes ett rekvisit som särskilde webbsändningar från traditionella ljudradio- och TV-sändningar. Även i fråga om sådana sändningar gäller ju att deras starttidpunkt och innehåll inte kan påverkas av mottagaren. Överföring ur en databas via internet sker dock inte till alla utan endast till den som själv startar överföringen till sig, dvs. letar upp webbplatsen och det önskade innehållet samt beordrar överföringen av innehållet. Överföring av webbsändningar, oavsett om innehållet utgörs av direktsändningar eller uppspelningar av tidigare inspelningar, startas alltså av mottagaren. De sker således ”på särskild begäran” i den mening som uttrycket har i yttrandefrihetsgrundlagen. Detta skiljer tillhandahållande ur en databas via internet från traditionella ljudradio- och tv-sändningar vars signaler kontinuerligt når ända fram till tittare och lyssnare (prop. 2009/10:81 s. 47–49).

Förhållandet till databasregeln

I samband med att webbsändningsregeln förtydligades gjordes även ett tillägg i databasregeln för att klargöra att sändningar som omfattas av webbsändningsregeln är undantagna från databasregelns tillämpningsområde. Hänvisningen till webbsändningsregeln har i dag följande lydelse.

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

Detta kan inte tolkas på annat sätt än att de sändningar som omfattas av webbsändningsregeln får sitt skydd genom den regeln och inte genom databasregeln. Det har dock ansetts oklart om innebörden också är att det automatiska grundlagsskyddet enligt databasregeln inte gäller för de databaser som tillhandahålls av redaktionen för en webbsändning. Innebörden av hänvisningen har diskuterats bl.a. i det beslut av Justitiekanslern den 12 september 2017 (dnr 4037-17-3.2) som det hänvisas till i kommitténs direktiv.

I ärendet var det fråga om en webbplats där en viss publicerad mening påstods utgöra hets mot folkgrupp. På webbplatsen angavs att där ibland genomfördes webbsändningar. Anmälaren menade att webbplatsen därmed drevs av redaktionen för ett program och att allt redaktionellt innehåll på webbplatsen därför var grundlagsskyddat enligt databasregeln. Justitiekanslern uttalade följande.

> Det är inte självklart om databasregeln ska tolkas på detta sätt. Databasregeln innebär, i den del som här är aktuell, att grundlagens föreskrifter om radioprogram är tillämpliga också när redaktionen för ett radioprogram med hjälp av elektromagnetiska vågor på särskild begäran tillhandahåller upplysningar direkt ur en databas vars innehåll inte kan ändras av mottagaren. Med denna formulering avses bl.a. att det innehåll på en webbplats som redaktionen har kontroll över får grundlagsskydd. Från databasregeln finns emellertid i samma stycke ett uttryckligt undantag för webbsändningar. Den avgörande frågan för yttrandefrihetsgrundlagens tillämplighet i ett fall som det nu aktuella är hur detta undantag ska uppfattas.

Justitiekanslern redogjorde i sitt beslut för två möjliga tolkningar utifrån hänvisningens ordalydelse.

Den ena tolkningen innebär att hänvisningen 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 var att övervägande skäl talade för att det var den första tolkningen som skulle ha företräde, med hänsyn till systematik och förarbetsuttalanden. Hänvisningen fick alltså anses avse endast själva sändningen. Justitiekanslern konstaterade att detta också är den bedömning som Mediegrundlagskommittén och

Yttrandefrihetskommittén har gjort (se nedan). Justitiekanslern uttalade vidare följande.

> Den nu aktuella situationen har av allt att döma inte förutsetts av grundlagsstiftaren. Det framstår som klart man inte heller sett framför sig denna effekt av reglernas utformning. En tillämpning av databasregeln som inkluderar redaktionen för en webbsändning innebär att grundlagsskyddet omfattar åtskilliga webbplatser som inte innehas av massmedieföretag och innebär en avsevärd utvidgning av det grundlagsskyddade området på internet. Även om det ligger närmast till hands att uppfatta databasregeln på detta sätt, bör den därför tolkas med försiktighet. Det kan hävdas att det bör kunna ställas krav på viss varaktighet och omfattning av webbsändningsverksamheten eller finnas ett visst tidsmässigt samband för att databasregeln ska vara tillämplig.
>
> Rättsläget är således inte klart. Det är också i detta fall osäkert i vilken omfattning som webbsändningar har förekommit och vilka som tillhandahåller innehållet i webbsändningarna respektive på webbplatsen. Justitiekanslern anser dock att prövningen i detta fall kan utgå från att webbplatsen har grundlagsskydd enligt databasregeln.

Justitiekanslerns tolkning grundar sig på bedömningen att den som i yttrandefrihetsgrundlagens mening webbsänder utgör en redaktion för ett program, och därmed har automatiskt grundlagsskydd för sina databaser enligt databasregeln.

Bakgrunden till detta får sägas vara den breda innebörd som begreppet redaktion anses ha. Enligt databasregeln ges redaktionen för en tryckt skrift eller ett program automatiskt grundlagsskydd. Det automatiska grundlagsskyddet omfattar dock inte bara massmedier som Dagens Nyheter och SVT utan även privatpersoner, myndigheter och organisationer som sänder radio eller tv eller ger ut en tryckt tidning.

Yttrandefrihetskommittén konstaterade att det för att vara fråga om en redaktion inte krävs t.ex. att det handlar om en verksamhet av viss omfattning eller att den sker yrkesmässigt. Det automatiska grundlagsskyddet för databaser gäller även för databaser som tillhandahålls av t.ex. en privatperson som direktsänder ett radioprogram över internet. Det ställs inte heller krav på att det ska handla om traditionell massmedieverksamhet som innefattar nyhetsförmedling och opinionsbildning (jfr RÅ 2003 ref. 30).

Med hänvisning till rättsfallet NJA 2007 s. 309 (se avsnitt 10.3.3) ansåg Yttrandefrihetskommittén att det avgörande för frågan om en viss redaktion tillhandahåller en databas fick anses vara att det är redaktionen som faktiskt råder över informationen i databasen. Det

automatiska grundlagsskyddet gäller utifrån den förutsättningen om redaktionen – dvs. de personer som har hand om utgivningen av tidningen, radio- eller tv-programmet – bestämmer vilket material som ska publiceras i databasen.

Mot bakgrund av detta resonemang ansåg Yttrandefrihetskommittén – och även den därpå följande Mediegrundlagskommittén – att den som sänder enligt webbsändningsregeln omfattas av automatiskt grundlagsskydd. Som exempel gavs att en bloggare som via internet, förutom att tillhandahålla sin blogg, sänder ett program direkt eller vid en särskild tidpunkt får automatiskt grundlagsskydd för sin webbplats enligt databasregeln. Enligt de båda kommittéerna får alltså den som sänder program enligt webbsändningsregeln automatiskt grundlagsskydd inte bara för webbsändningen utan även för sina databaser (SOU 2012:55, Del 1, s. 365 och SOU 2016:58 s. 268).

10.4.4 Begränsningar i webbsändningsregelns tillämplighet

Programbegreppet

Webbsändningsregelns tillämplighet är bl.a. beroende av vad som avses med begreppet program.

Begreppet program är centralt för tillämpningen av yttrandefrihetsgrundlagen. Fram till den 1 januari 2019 användes i stället begreppet radioprogram.

Ändringen från radioprogram till program motiverades bl.a. med att termen radioprogram har en klart teknikinriktad prägel och att en läsare utan fördjupad kunskap kan uppfatta den som att den bara omfattar program i ljudradio. Någon ändring i sak är dock inte avsedd och begreppet program har alltså samma innebörd som det tidigare begreppet radioprogram (prop. 2017/18:49 s. 103 och 248).

Sedan den 1 januari 2019 finns det en definition i 1 kap. 2 § YGL där det anges att med program avses innehållet i ljudradio, tv eller andra sådana överföringar av ljud, bild eller text som sker med hjälp av elektromagnetiska vågor samt innehållet i offentliga uppspelningar ur en databas.

Termen program avser alltså innehållet i sändningar och andra överföringar som behandlas i grundlagen och således inte den kommunikationsteknik som används.

Begreppet är inte begränsat till visst innehåll utan uttrycket program ska omfatta innehåll i vilket ämne som helst. Det är i stället det sätt på vilket sändningar sker som avgör om yttrandefrihetsgrundlagen är tillämplig.

Högsta domstolens uttalanden angående begreppet program

Högsta domstolen har i ett avgörande från 2018 (NJA 2018 s. 562) uttalat sig om innebörden av begreppet program när det gällde en direktsändning över internet. Rättsfallet gällde huruvida en person skulle dömas för underlåtenhet att avslöja en våldtäkt och vilken påföljd han i så fall skulle få. Personen hade i hovrätten även dömts för grovt förtal och narkotikabrott. Det grova förtalet bestod i att personen från sin mobiltelefon hade direktsänt våldtäkten på Facebook. Fråga uppkom om denna gärning omfattades av webbsändningsregeln, vilket i så fall skulle innebära att brottet dittills inte hade prövats i den föreskrivna ordningen för tryck- och yttrandefrihetsbrott och att så inte heller skulle kunna ske eftersom preskription i så fall hade inträtt.

Högsta domstolen konstaterade att webbsändningsregeln kommit till för att tillgodose medieföretagens behov av att deras radio- och tv-sändningar via internet med säkerhet skulle omfattas av yttrandefrihetsgrundlagen. Vidare konstaterades att även sändningar av privatpersoner via internet kan uppfylla kraven för grundlagsskydd. En förutsättning för detta är att vad som sänds är att se som ett program i webbsändningsregelns mening. Beträffande begreppet program uttalade domstolen följande.

> I huvudregeln om grundlagsskydd för sändningar som är riktade till allmänheten anges att det som omfattas är radioprogram. Begreppet definieras inte i lagtexten. I förarbetena uttalas att med radioprogram avses sändning med hjälp av elektromagnetiska vågor; uttrycket utgör närmast en teknisk beskrivning (jfr prop. 1990/91:64 s. 59 och 108). Det finns numera ett förslag om att yttrandefrihetsgrundlagen ska tillföras en bestämmelse med definitioner (se prop. 2017/18:49 s. 248). Uttrycket radioprogram föreslås bli ersatt av termen program utan någon förändring i sak. Termen tar alltså sikte på överföringssättet.
>
> Vid bestämmandet av grundlagsskyddet bör begreppet program likväl ges en viss självständig betydelse. Med utgångspunkt i språkbruket vid grundlagens tillkomst får begreppet anses syfta på ett tematiskt avgränsat ljud/bildinnehåll som normalt har ett namn och ingår i ett programutbud (jfr Hans-Gunnar Axberger, Yttrandefrihetsgrundlagarna, Zeteo

den 15 augusti 2017, s. 46). Tillkomsten av webbsändningsregeln kan inte anses ha medfört att begreppet fått en annan innebörd.

Mot den bakgrunden bör en sändning som i allt väsentligt är obestämd till format, inriktning och tid inte anses utgöra ett program i webbsändningsregelns mening. En sändning som är att se som ett rent spontanutflöde från en enskild sändares sida bör därför inte anses vara omfattad av regeln. En sådan tolkning är väl förenlig med lagtextens ordalydelse och i linje med lagstiftningens ändamål.

Den aktuella sändningen hade skett i en sluten Facebookgrupp med cirka 60 000 medlemmar. Som det verkade kunde vem som helst som anmälde intresse få bli medlem. Även om personen var en frekvent sändare inom gruppen var den aktuella sändningen, enligt Högsta domstolen, i allt väsentligt obestämd till format, inriktning och tid och kunde därför inte anses utgöra ett program i webbsändningsregelns mening. Sändningen omfattades alltså inte av yttrandefrihetsgrundlagens skydd.

Kravet på att innehållet inte kan påverkas av mottagaren

En annan förutsättning för webbsändningsregelns tillämplighet är att innehållet inte kan påverkas av mottagaren. Detta utesluter enligt förarbetena omodererade chattsidor, dvs. webbplatser där läsarna kan skriva inlägg som inte kontrolleras före publicering, från paragrafens tillämpningsområde (prop. 2009/10:81 s. 66). Det kan dock ifrågasättas vad som gäller när det är fråga om direktsändningar med möjlighet för tittare att kommentera sändningar i realtid, utan föregående granskning av den som sänder. Kommentarerna kan ses av alla som tar del av sändningen. Så var situationen vid den Facebook-sändning som var föremål för Högsta domstolens prövning i det nyss nämnda rättsfallet. Riksåklagaren argumenterade i sin inlaga till domstolen för att kommentarerna innebar att webbsändningsregeln inte var tillämplig på sändningen. Domstolen gick dock inte in på denna fråga. Något klart svar finns det alltså inte på frågan i vilken mån kommentarer påverkar grundlagsskyddet för en webbsändning.

Det bör dock gå att dra paralleller till vad som gäller för omodererade kommentarer enligt databasregeln. Utomståendes kommentarer på själva webbsändningen bör alltså inte innebära att grundlagsskyddet för hela webbsändningen upphör, så länge som det är tydligt vilka delar som härrör från redaktionen eller motsvarande.

Undantaget för direktsändningar

Till bilden hör vidare att skyddet enligt yttrandefrihetsgrundlagen till stora delar inte gäller för vissa direktsändningar, vare sig det är fråga om traditionella ljudradio- och tv-program eller om sändningar som omfattas av webbsändningsregeln.

Det handlar då om direktsändningar av dagshändelser eller av sådana gudstjänster eller offentliga tillställningar som anordnas av någon annan än den som bedriver programverksamheten. I fråga om sådana sändningar gäller enligt 1 kap. 16 § YGL inte källskyddet, instruktionen, exklusivitetsregeln, brottskatalogen, ensamansvaret eller bestämmelserna om tillsyn, åtal, särskilda tvångsmedel och rättegången. Bestämmelserna om censurförbudet, skyldigheten att utse utgivare, reglerna i 3 kap. om rätten att sända m.m. och reglerna om skadestånd i 9 kap. gäller emellertid.

Regleringen innebär att yttranden som förmedlas via sådana direktsändningar ska bedömas enligt allmänna straffrättsliga regler och i vanlig rättegång. Motivet för detta undantag från grundlagens tillämpningsområde ligger i att de händelser som utspelas i sådana direktsändningar äger rum oavsett om det sker en utsändning eller ej. Utgivarens roll vid direktsändningar av detta slag är i praktiken att han eller hon kan avbryta sändningen (prop. 1966:156 s. 46 och 50).

Yttrandefrihetsgrundlagen ger även utrymme för att den som framträder i direktsända program av annat slag kan få ansvara för sina yttranden själv. Sådana bestämmelser finns bl.a. i 3 kap. 2 och 17 §§ tilllämpningslagen. Där framgår att programföretaget får besluta att var och en som framträder i programmet själv ska svara för yttrandefrihetsbrott som han eller hon begår. Ett sådant beslut ska meddelas de berörda före sändningen och antecknas i ett register hos programföretaget.

10.4.5 Förekomsten av webbsändningar

Några närmare siffror på hur många sändningar per dag eller år som omfattas av webbsändningsregeln finns inte att tillgå.

Sändningarna ska i och för sig registreras hos Myndigheten för press, radio och tv och en anmälan om vem som är ansvarig utgivare ska också ges in till myndigheten. Det är den som bedriver verksamheten som vid straffansvar ska utse utgivare. Grundlagsskyddet är

dock automatiskt och för det fall att någon utgivare inte anmäls är det i stället den som bedriver verksamheten som ansvarar för eventuella yttrandefrihetsbrott.

I Myndighetens register fanns i slutet på maj 2020 nästan 600 webbsändningar registrerade, varav drygt två tredjedelar avsåg webb-tv och resterande avsåg webb-radio. Detta är närapå en fördubbling av anmälda sändningar på mindre än ett halvår. Framför allt är det olika religiösa samfund som har tillkommit i registret, vilket främst antas bero på att deras sammankomster i allt högre grad webbsänds under covid-19-pandemin.

Vad gäller de tidigare anmälda sändningarna utgår myndigheten ifrån att det inryms sådana som inte längre är aktuella eller vars registrering borde ändras i något avseende. Myndigheten utgår också från att det finns ett stort mörkertal, dvs. sändningar som inte är registrerade fast de borde vara det. Myndigheten är beroende av att aktörerna fullgör sin anmälningsskyldighet för att registret ska återge korrekta uppgifter.

Bakom de flesta registrerade webbradiosändningarna står privatpersoner eller privata företag. Flertalet av dessa företag tycks vara medieföretag. Närradioföreningar och studentradioföreningar förekommer också, men även föreningar som främst kan antas ha andra syften än webbradiosändningar, bl.a. religiösa samfund, kulturföreningar och någon enstaka politisk organisation. Bland sändningarna finns också några gymnasieskolor vars medie-program har anmält webbsändningar. Något tiotal kommuner och regioner finns också i registret.

Bland registrerade webbtv-sändningar är privatpersoner inte lika vanliga. Kommuner och regioner är däremot mer frekventa. Ett sjuttiotal sådana har anmält sina webbtv-sändningar. Precis som bland webbradiosändarna finns det gymnasieskolor, politiska organisationer och olika föreningar. Bland sändarna finns även några fackförbund, banker och myndigheter. Många är också medieföretag men efter de frekventa nyanmälningarna under våren 2020 dominerar de religiösa samfunden.

Det kan noteras att ett antal av de registrerade webbsändningarna tillhandahålls av kommuner och regioner och främst avser sändningar från kommunfullmäktiges eller regionfullmäktiges sammanträden. Grundlagsskyddet enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen skyddar dock i första hand enskilda från ingripanden från det allmänna. Då statliga och kommunala myndigheter är en del av det allmänna kan dessa inte på samma sätt som enskilda åberopa

grundlagarna för att komma undan förpliktelser de har enligt lag. En kommun bör t.ex. inte kunna åberopa grundlagsskydd för sina webbsändningar för att undkomma sina skyldigheter enligt personuppgiftslagen (se Datainspektionens svar på en förfrågan den 24 april 2012, dnr 1347-2011). På liknande sätt hindrar grundlagsskyddet inte att staten förbjuds att använda vissa uttryck vid marknadsföring i tryckt skrift (NJA 1995 s. 677). Grundlagsskyddet är alltså i viss mån begränsat för det allmännas sändningar.

10.5 Överväganden och förslag

10.5.1 Är webbsändningsregeln ändamålsenlig och väl avvägd?

Kommitténs bedömning: Det finns skäl att utgå från att webbsändningar i yttrandefrihetsgrundlagens mening förekommer i mycket stor omfattning och att det är fråga om sändningar av vitt skilda slag.

Genom den tekniska utvecklingen har webbsändningsregelns tillämpningsområde fått en sådan omfattning att regeln inte längre kan anses vara ändamålsenlig och väl avvägd. Även det förhållandet att den som tillhandahåller webbsändningar utgör en redaktion för ett program och därigenom har automatiskt grundlagsskydd för sina databaser talar för att webbsändningsregeln inte längre kan anses vara väl avvägd.

Webbsändningsregelns tillämpningsområde

Av kartläggningen som gjorts på uppdrag av kommittén framgår att utbudet för inspelning och tillhandahållande av sändningar via internet är stort. I kartläggningen ges också exempel på olika typer av sändningar och plattformar för sådana. Det är uppenbart att sändningar över internet förekommer i mycket stor omfattning och på de mest skilda områden. Det är dock inte alla sändningar som omfattas av webbsändningsregeln, även om det är fråga om direktsändningar av program eller sändningar av inspelade program där starttidpunkten inte kan påverkas av mottagaren.

Rättsfallet NJA 2018 s. 562 innebär exempelvis att somliga av direktsändningarna över internet inte är att betrakta som webbsändningar i yttrandefrihetsgrundlagens mening.

Högsta domstolen har i domen uttalat att en sändning som i allt väsentligt är obestämd till format, inriktning och tid inte kan anses vara ett program i webbsändningsregelns mening. Det räcker alltså inte att en sändning är obestämd i tid för att den ska falla utanför grundlagsskyddet utan det krävs att den är obestämd även till format och inriktning. Vilken närmare betydelse som ska läggas in i begreppen format, inriktning och tid är dock inte givet eftersom domstolen inte har definierat begreppen eller utvecklat närmare vad som avses. Några högre krav kan dock inte ställas vad gäller något av kriterierna eftersom det ju enligt domstolen räcker att sändningen inte ”i allt väsentligt” är obestämd till tid, format och innehåll för att programbegreppet ska anses uppfyllt. Därigenom utesluts endast de mest oplanerade och spontana sändningarna från yttrandefrihetsgrundlagens tillämpningsområde (se vidare Mikael Ruotsi i SvJT 2019 s. 329).

Frågan är då vilka sändningar som undantas. Domen gäller ju en Facebook-sändning och det ligger nära till hands att anta att det är den typen av sändningar som domstolen främst har haft i åtanke. Sådana mer spontana sändningar kan antas ofta vara i allt väsentligt obestämda till tid, format och innehåll. Det är dock ingen självklarhet, utan även sändningar på sociala medier kan vara planerade på ett sådant sätt att alla, eller i vart fall något av kriterierna är uppfyllda och yttrandefrihetsgrundlagen därmed kan vara tillämplig.

Sändningar som liknar traditionell radio och tv, t.ex. direktsändningar på SVT Play, uppfyller rimligen kraven för att vara program men det finns mängder av olika typer av webbsändningar som är mer eller mindre bestämda till tid, format och innehåll. Det är omöjligt att utifrån Högsta domstolens dom säga var den exakta gränsen går, men så mycket kan konstateras att domstolen inte har uteslutit annat än de mest spontana sändningarna som sker utan någon som helst planering eller förberedelse. Sådana sändningar kan i och för sig antas vara vanligt förekommande, t.ex. på Facebook och andra sociala medier, men flertalet andra typer av sändningar torde omfattas av webbsändningsregeln.

Det kan alltså antas att en stor del av de direktsändningar som tas upp i kartläggningen omfattas av webbsändningsregelns tillämpningsområde eftersom de i vart fall i viss mån är planerade. Det kan

t.ex. röra sig om direktsändningar av influencers eller dataspelare som sker på en i förväg bestämd tid. Ett annat exempel är förbeställda brott som direktsänds. Tablålagda sändningar torde alltid svara mot programbegreppet eftersom de rimligen är bestämda både till format, inriktning och tid.

Det bör dock erinras om att det gäller särskilda förutsättningar beträffande grundlagsskyddet för direktsändningar av s.k. dagshändelser eller av sådana gudstjänster och offentliga tillställningar som anordnas av någon annan än den som bedriver programverksamheten (1 kap. 16 § YGL). Det kan t.ex. vara fråga om en sändning från en fotbollsmatch eller från en demonstration, där webbsändaren passivt, utan redigering, bearbetning eller annan inverkan på innehållet endast återger skeendet. För webbsändningar av det slaget gäller t.ex. inte ensamansvaret. Kravet på att vid straffansvar utse utgivare gäller dock.

Hur många sändningar som omfattas av webbsändningsregeln är alltså omöjligt att säga. Antalet registrerade sändningar hos Myndigheten för press, radio och tv borde kunna ge viss vägledning men vid stickprovsvisa nedslag kan det konstateras att många av de sändningar som varit registrerade längre än ett halvår har upphört eller i vart fall inte kan nås på de angivna platserna. Det är således mycket svårt att av registret dra några direkta slutsatser om vilka typer av sändningar som verkligen förekommer och i vilken omfattning. Med hänsyn till det som framkommit om hur enkelt det är att själv sända över internet, hur stor marknaden tycks vara för tjänster på detta område och alla exempel som finns på plattformar och sändningar kan det dock på goda grunder antas att det endast är en mycket liten andel av webbsändningarna som anmäls till Myndigheten för press, radio och tv. Detta beror sannolikt inte i någon högre grad på medveten underlåtenhet utan snarare på bristande kännedom om vad som är en webbsändning och hur regelverket ser ut för dessa sändningar.

Sammanfattningsvis finner kommittén skäl att utgå från att tillhandahållanden som är att betrakta som webbsändningar i yttrandefrihetsgrundlagens mening förekommer i mycket stor omfattning och är av de mest skilda slag.

Skyddet för webbsändningarna

Tanken har varit att tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen främst ska ge skydd för traditionella medier – även när de publicerar sig på internet – och för nya kommunikationsformer som är av samma betydelse som traditionell media. Som har framgått var också syftet vid införandet av webbsändningsregeln att förtydliga att även radio- och tv-sändningar som simultant sändes på internet hade ett grundlagsskydd.

Med anledning av den tekniska utvecklingen har dock webbsändningsregeln kommit att få ett betydligt bredare tillämpningsområde. Det är numera mycket enkelt för vem som helst att sända över internet på ett sätt som kan göra webbsändningsregeln tillämplig, t.ex. genom sändningar på sociala medier.

Det kan diskuteras om många av de sändningar som numera omfattas verkligen är av det slaget att de bör omfattas av yttrandefrihetsgrundlagens skydd eller om det skulle vara tillräckligt med det skydd för yttrandefriheten som regeringsformen och Europakonventionen ger.

En utgångspunkt är då att grundlagsskyddet inte bör gälla yttranden där den som yttrar sig inte har något intresse av grundlagsskydd och inte heller är villig att följa de förpliktelser som följer av detta. Det sistnämnda är viktigt att poängtera eftersom det är fråga om förpliktelser som är förenade med straffansvar, bl.a. skyldigheten att anmäla utgivare till Myndigheten för press, radio och tv och att spela in och bevara program i minst sex månader.

Ett fortsatt grundlagsskydd för samtliga sådana webbsändningar som i dag omfattas av regleringen innebär att grundlagarnas brottskatalog ska tillämpas och att prövningen av om ett yttrandefrihetsbrotten begåtts sker i särskild, yttrandefrihetsvänlig ordning med Justitiekanslern som allmän åklagare och med jury. Det ändamålsenliga i detta kan enligt kommitténs mening ifrågasättas beträffande många av de sändningar som är aktuella nu. När det är fråga om t.ex. direktsändningar av beställda brott eller av terrordåd är detta direkt stötande, även om förstås brotten som sådana är straffbara. Exempel på sådana sändningar – om än inte svenska – är livesändningen vid terrorattacken mot två moskéer i Christchurch i Nya Zeeland i mars 2019. Även vid attentatet mot en moské i norska Bærum i augusti

2019 filmade gärningsmannen dådet, enligt uppgift i syfte att livesända detta.

Mot bakgrund av det ursprungliga syftet med webbsändningsregeln och det breda tillämpningsområde som regeln sedermera har kommit att få, anser kommittén att regeln inte längre kan anses vara ändamålsenlig och väl avvägd. För många av de sändningar som omfattas måste yttrandefrihetsgrundlagens skydd, liksom de förpliktelser som är förknippade med skyddet, anses alltför långtgående. Eftersom det inte heller finns några praktiska möjligheter att vare sig upprätthålla skyddet eller ingripa när förpliktelserna inte följs, riskerar man på sikt att förtroendet för grundlagarna urholkas. Enligt kommitténs mening talar således starka skäl för att överväga begränsningar av grundlagsskyddet för webbsändningar.

Skyddet för webbsändarnas databaser

Till det nu redovisade problemet med webbsändningsregeln ska ytterligare en faktor läggas. Som tidigare har nämnts hänvisar databasregeln till webbsändningsregeln på ett sätt som lämnar ett utrymme för tolkning av huruvida webbsändares databaser omfattas av automatiskt grundlagsskydd enligt databasregeln. Enligt kommittén ligger det närmast till hands att instämma i den tolkning som Yttrandefrihetskommittén, Mediegrundlagskommittén och Justitiekanslern tidigare har gjort (se avsnitt 10.4.3). Denna tolkning innebär att andra webbplatser som en webbsändare kan driva också omfattas av grundlagsskydd – alltså även webbplatser som inte har något samband med den aktuella webbsändningen – så länge det kan anses vara samma ”redaktion” som tillhandahåller webbplatserna.

Om t.ex. en fotbollsklubb sänder matcher eller träningar över internet på ett sådant sätt att webbsändningsregeln blir tillämplig kommer alltså inte bara webbsändningen som sådan att vara grundlagsskyddad utan även den eller de webbplatser som fotbollsklubben i egenskap av redaktion tillhandahåller.

Det grundlagsskyddet kan vara såväl okänt som oönskat av fotbollsklubben. Grundlagsskyddet medför ju inte bara ett starkare skydd för yttranden utan innefattar också skyldigheter och förpliktelser som kan vara svåra att leva upp till, i synnerhet om man inte ens är medveten om dem. Det förhållandet att vem som helst som

bedriver en webbsändning får grundlagsskydd för sina webbplatser rimmar också illa med databasregelns begränsning till vissa typer av aktörer. Kommittén anser att även denna konsekvens talar för att webbsändningsregeln inte längre kan anses vara väl avvägd.

10.5.2 Webbsändningsregeln bör begränsas

Kommitténs förslag: Webbsändningsregelns tillämpningsområde begränsas så att endast de webbsändningar som tillhandahålls av aktörer som omfattas av databasregeln får grundlagsskydd genom webbsändningsregeln.

Redaktioner för webbsändningar undantas från databasregelns tillämpningsområde, vilket innebär att dessa inte får grundlagsskydd för sina databaser endast på den grunden att de webbsänder.

Mindre ingripande ändringar som kommittén har förkastat

För att inskränka ett befintligt grundlagsskydd bör det finnas mycket starka skäl och det bör först uteslutas att det saknas godtagbara, alternativa lösningar. Kommittén har mot den bakgrunden övervägt om det finns mindre ingripande alternativ än att avskaffa webbsändningsregeln eller begränsa dess tillämpningsområde.

Ett sådant alternativ skulle kunna vara att föreslå lättnader i de skyldigheter som åvilar dem som webbsänder för att komma tillrätta med i vart fall delar av de olägenheter som dagens system vållar. Det skulle t.ex. kunna vara fråga om lättnader i skyldigheten att anmäla utgivare till Myndigheten för press, radio och tv eller i skyldigheten att spela in och bevara program. Dessa skyldigheter kan upplevas som betungande och kanske även omotiverade när det är fråga om sändningar av enklare typ. Dessutom är det få webbsändare som känner till och följer dessa regler.

Reglerna har dock sin bakgrund i det yttrandefrihetsrättsliga ansvarssystemet och syftar till att detta system ska kunna upprätthållas. Det är fråga om ett paket av regler som gäller för alla typer av program. Så länge webbsändningarna omfattas av yttrandefrihetsgrundlagen gäller ansvarssystemet och kommitténs bedömning är att det inte går att göra lättnader endast för webbsändningarna. Skyldig-

heterna bör alltså kvarstå i den mån sändningarna fortfarande omfattas av yttrandefrihetsgrundlagen.

Utgångspunkter för en begränsning eller ett avskaffande av webbsändningsregeln

Kommittén har mot den bakgrunden kommit till slutsatsen att det frågan gäller är om webbsändningsregeln bör avskaffas eller om dess tillämplighet bör begränsas.

En utgångspunkt är då att sändningar över internet ändå kan omfattas av yttrandefrihetsgrundlagen i den mån förutsättningarna för grundlagsskydd genom databasregeln är uppfyllda. Både webbsändningsregeln och databasregeln avser ju i praktiken tillhandahållanden till allmänheten genom överföringar på särskild begäran av information ur databaser. Vare sig ett avskaffande eller en begränsning skulle således innebära att samtliga sändningar som i dag får skydd genom webbsändningsregeln nödvändigtvis skulle stå utan yttrandefrihetsgrundlagens skydd.

En annan utgångspunkt är att det är önskvärt att skyddet enligt yttrandefrihetsgrundlagen i möjligaste mån består för det slags sändningar som webbsändningsregeln från början var avsedd att skydda, dvs. traditionella radio- och tv-sändningar som simultant med etersändningen sänds via internet. Det finns också andra sändningar som numera skulle kunna motivera ett grundlagsskydd på grund av sin karaktär, t.ex. webbtidningars sändningar på internet, när dessa har utgivningsbevis för sin övriga verksamhet. I möjligaste mån bör även sådana sändningar fortsättningsvis omfattas av grundlagsskydd.

Webbsändningsregeln bör inte avskaffas

Ett avskaffande av webbsändningsregeln tillsammans med ett klargörande av att webbsändningar inte omfattas av huvudregeln om sändningar skulle innebära att webbsändningar får grundlagsskydd endast i den mån de omfattas av databasregeln. Som nyss nämnts kan webbsändningar omfattas av detta skydd om sändningarna förekommer på webbplatser som har grundlagsskydd: antingen webbplatser som tillhör de traditionella massmedieföretag som har automatiskt grundlagsskydd eller webbplatser med frivilligt grundlagsskydd, dvs. genom

utgivningsbevis. Detta innebär alltså att de webbsändningar som t.ex. Aftonbladet, SR, SVT och Bonniers bedriver på de egna webbplatserna som huvudregel skulle omfattas av yttrandefrihetsgrundlagen även vid ett avskaffande av webbsändningsregeln.

När sändningarna bedrivs på någon annans webbplats är det däremot inte givet att den egna sändningen omfattas av plattformens grundlagsskydd – om nu plattformen har sådant – eftersom databasregeln ställer upp krav på att det endast är den som driver verksamheten som ska kunna ändra innehållet. Det finns också en betydande osäkerhet om i vilken mån det genom utgivningsbevis går att få grundlagsskydd för den egna sändningen på någon annans plattform, t.ex. Facebook, Instagram, Radionomy.se (där man kan starta sin egen webbradiostation) eller Twitch.tv (där det bl.a. läggs ut dataspelssändningar). En förutsättning för detta är i så fall att det är fråga om en avgränsad yta som kan ses som en egen databas.

När det gäller massmedieföretags sändningar på sociala medier delar kommittén Mediegrundlagskommitténs bedömning att det inte är uteslutet att deras avskilda ytor skulle kunna omfattas av företagens automatiska grundlagsskydd (se avsnitt 10.3.3). Detta innebär att det inte är uteslutet att en webbsändning som finns på t.ex. SVT:s Facebook-sida skulle kunna vara grundlagsskyddad även om webbsändningsregeln avskaffas – men detta är inte givet utan något som får avgöras i rättstillämpningen. Myndigheten för press, radio och tv har prövat om visst innehåll på Facebook kunde utgöra en egen databas men funnit att det inte varit tillräckligt avskilt. Frågan har inte förts vidare till domstol. Detta innebär att det inte med visshet går att säga exakt vilka – om några – av massmedieföretagens sändningar på andra plattformar än den egna som skulle omfattas av grundlagsskydd vid ett avskaffande av webbsändningsregeln.

Som har framgått ovan anser kommittén att det är av vikt att den typ av tillhandahållanden som webbsändningsregeln från början var avsedd att omfatta kommer att ha grundlagsskydd även framöver. Mot den bakgrunden anser kommittén att det är viktigt att säkerställa grundlagsskyddet för de traditionella mediernas webbsändningar, t.ex. tv-sändningar som sker parallellt på internet, vare sig detta sker på den egna webbplatsen eller någon annan plattform. Ett avskaffande av webbsändningsregeln innebär dock att ett sådant skydd inte kan garanteras. Kommitténs bedömning är mot den bakgrunden att webbsändningsregeln inte bör avskaffas.

Webbsändningsregelns tillämpningsområde bör begränsas

Alternativet till ett avskaffande är att begränsa webbsändningsregelns tillämpningsområde. Det finns då skäl att inledningsvis överväga vilka kriterier som skulle kunna användas för att uppnå en godtagbar avgränsning.

En begränsning av webbsändningsregeln kan inte utgå från innehållet i sändningarna eftersom en viktig princip i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen är att innehållet som sådant inte är avgörande för grundlagsskydd. Tanken med regleringen är tvärtom att den ska vara innehållsneutral. Det är alltså svårförenligt med systemet i övrigt att exempelvis exkludera sändningar av visst innehåll, t.ex. sändningar av brott eller annat anstötligt innehåll.

Rent principiellt vore det därför betydligt mer närliggande att låta en eventuell begränsning bygga på den teknik som används för sändningar. Som har framgått av den kartläggning som kommittén har låtit göra (se *bilaga 3*) kan dock webbsändningar ske med många olika typer av teknisk utrustning och denna kan antas komma att utvecklas framöver. Mot den bakgrunden är det kommitténs bedömning att det knappast är en framkomlig väg att utgå från den tekniska utrustningen eller från viss sändningsteknik för att begränsa webbsändningsregelns tillämpningsområde.

Det behövs alltså någon annan typ av kriterium för att begränsa regelns tillämpning till det område som den från början främst var avsedd att träffa, dvs. i huvudsak simultansändningar av traditionell radio och tv, samt kommunikationsformer som är av motsvarande betydelse.

Med den utgångspunkten är det snarast aktörerna och inte tekniken som bör vara avgörande. Det skulle alltså inte, som i dag, vara ett skydd för var och en som webbsänder, utan webbsändningsregelns tillämplighet skulle begränsas till vissa aktörer.

Kommittén har mot den bakgrunden övervägt att begränsa webbsändningsregeln till företag för yrkesmässig framställning av program. En liknande formulering finns i databasregeln som ger skydd bl.a. för ”företag för yrkesmässig framställning av sådana skrifter som avses i tryckfrihetsförordningen eller av tekniska upptagningar”.

Det finns dock avsevärda gränsdragningsproblem med en lösning av det slaget och det kan uppkomma situationer där det är svårt att avgöra vad som skyddas. SVT, SR och TV4 bör t.ex. kunna anses vara

företag för yrkesmässig framställning, men det kan uppkomma tveksamheter bl.a. när det gäller andra tjänsteleverantörer som i olika hög grad är behjälpliga vid sändningar över internet. Det kan vara svårt att avgöra om sådana leverantörer är att bedöma som företag för yrkesmässig framställning av program och det är dessutom tveksamt om alla sändningar som de bistår med bör omfattas av grundlagsskydd endast på den grunden.

Kommittén har också övervägt att begränsa webbsändningsregeln till ”massmedieföretag” eller ”massmedier”. Inte heller dessa begrepp har dock någon tydlig avgränsning. Tvärtom är begreppet massmedier oprecist och omfattande (se SOU 2012:55, Del 1, s. 297–299). Även med användning av detta begrepp finns det en risk att aktörer som inte har något intresse av grundlagsskydd skulle komma att omfattas.

Kommittén anser i stället att det alternativ som bäst ringar in de typer av webbsändningar som bör ha grundlagsskydd är en begränsning av webbsändningsregelns tillämpningsområde till att avse sådana webbsändningar som tillhandahålls av någon av de aktörer som har grundlagsskydd för sina webbplatser med stöd av databasregeln. Det är

a) redaktioner för en periodisk skrift eller ett program,

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

c) nyhetsbyråer, och

d) andra, om det finns utgivningsbevis för verksamheten.

Med detta alternativ skulle de traditionella medierna fullt ut få behålla grundlagsskyddet för sina webbsändningar. De webbsändningar som t.ex. SVT, Expressen och Bonniers tillhandahåller skulle alltså även fortsättningsvis omfattas av yttrandefrihetsgrundlagen, även om de förekommer på andra plattformar än de egna.

Även andra sändningar skulle omfattas av webbsändningsregeln, under förutsättning att de tillhandahålls av någon som bedriver en verksamhet med utgivningsbevis. Det kan t.ex. vara fråga om en renodlad webbtidning med utgivningsbevis som bedriver sändningar på den egna webbplatsen eller någon annan plattform. Det kan också vara fråga om en bloggare som har utgivningsbevis för sin blogg. Sändningarna på bloggen kommer att omfattas av grundlagsskydd men även andra webbsändningar som han eller hon bedriver.

I vilken mån det sistnämnda är eftersträvansvärt kan kanske diskuteras. Det kan antas att vissa av dessa sändningar, som inte bedrivs från databasen med utgivningsbevis, är sådana att det knappast är motiverat med grundlagsskydd. Det kan också vara så att webbsändaren, även om denne har utgivningsbevis för en databas, inte efterfrågar eller efterföljer grundlagsskyddet för andra webbsändningar. Detta innebär dock ingen skillnad i förhållande till vad som redan gäller, eftersom alla webbsändningar i dagsläget har grundlagsskydd.

De som inte omfattas av punkterna a–d ovan kommer däremot inte längre att ha automatiskt grundlagsskydd enligt webbsändningsregeln. På goda grunder kan det dock antas att det absoluta flertalet av sådana aktörers sändningar aldrig har varit tänkta att ges ett starkare skydd för yttrandefriheten än det som regeringsformen erbjuder. Det är knappast fråga om sändningar av sådan massmedial karaktär som yttrandefrihetsgrundlagen i första hand är tänkt att skydda. Det finns också skäl att anta att det absoluta flertalet av dessa sändare inte känner till grundlagsskyddet och varken efterfrågar det eller lever upp till de krav som det innefattar.

Till detta kommer att den som faktiskt vill ha grundlagsskydd för sin webbsändning även fortsättningsvis kommer kunna söka utgivningsbevis för sin webbplats. Skillnaden är att skyddet inte längre ges automatiskt.

Skyddet för webbsändares databaser

Innebörden av en begränsning av ovan nämnt slag är att det förhållandet att webbsändares webbplatser automatiskt, ofta med all sannolikhet både omedvetet och oönskat, får grundlagsskydd kommer att få mindre betydelse. Den som omfattas av webbsändningsregeln kommer i och för sig fortfarande vara att anse som redaktionen för ett program – som därigenom har automatiskt grundlagsskydd för sina databaser – men webbsändaren kommer normalt sett redan att ha sådant grundlagsskydd i egenskap av att vara någon av aktörerna enligt a–d ovan. Fortfarande kan det dock uppkomma situationer när en databas får sitt grundlagsskydd endast på grund av att det är en webbsändare som tillhandahåller webbplatsen. Ett exempel är när en bloggare har flera databaser, varav en med utgivningsbevis. Även de andra databaserna kommer då att få automatiskt grundlags-

skydd om bloggaren webbsänder och därmed utgör redaktionen för ett program.

Denna effekt skulle kunna undvikas genom att göra webbsändningsregeln tillämplig endast på aktörerna med automatiskt grundlagsskydd (1 kap. 4 § första stycket 1 a–c). Verksamheter med utgivningsbevis skulle alltså inte få grundlagsskydd för sina webbsändningar såvida de inte omfattas av databasregeln.

Detta skulle dock i hög grad innebära en särbehandling av traditionella massmedieföretag. Exempelvis skulle en webbtidning med utgivningsbevis sannolikt inte få skydd för sina webbsändningar om de bedrivs någon annanstans än på den egna webbplatsen. Det skulle inte ligga i linje med tanken om att även nya kommunikationsformer, som är av samma betydelse som traditionell media, ska kunna få grundlagsskydd på motsvarande sätt.

I stället bör därför en begränsning av webbsändningsregeln kombineras med en ändring av databasregeln som innebär att det automatiska grundlagsskyddet för webbsändares databaser avskaffas. Ingen webbsändare bör således få grundlagsskydd för sina databaser endast genom att vara en redaktion för en webbsändning.

10.5.3 Hur bör regleringen utformas?

Kommitténs förslag: Webbsändningsregelns tillämplighet begränsas på så sätt att det krävs att programmet tillhandahålls av någon av aktörerna i databasregeln för att webbsändningsregeln ska vara tillämplig.

Databasregelns tillämplighet begränsas genom en ny bestämmelse där det anges att det som sägs i paragrafen om redaktioner för program inte gäller för redaktioner för sådana program som omfattas av webbsändningsregeln.

Hänvisningen från databasregeln till webbsändningsregeln tas bort.

Sändningsregeln och webbsändningsregeln

Som har framgått angavs det i de ursprungliga förarbetena till webbsändningsregeln att webbsändningar redan omfattades av huvudregeln om sändningar och att webbsändningsregeln endast syftade till att klargöra detta. När webbsändningsregeln förtydligades ett antal år senare betonades det dock att det finns en skillnad mellan webbsändningar som startas på begäran och traditionell radio och tv där sändningarna ligger ute för den som vill ta emot dem. Även om likheten mellan webbsändningar och andra sändningar är slående finns det således skillnader och det är endast om ett tillhandahållande uppfyller kraven i webbsändningsregeln som tillhandahållandet kan anses vara en sändning av ett program i yttrandefrihetsgrundlagens mening.

För att säkerställa effekten av en begränsning av webbsändningsregeln – alltså att regeln begränsas till att avse framför allt sådana sändningar av mer massmedial karaktär som yttrandefrihetsgrundlagen i första hand är tänkt att skydda – bör en ändring göras som innebär att andra tillhandahållanden inte är att betrakta som sändningar av program. Detta bör ske genom att det i webbsändningsregeln anges att en förutsättning för skydd enligt den regeln är att det är någon av aktörerna i databasregeln som tillhandahåller sändningen. Är det inte fråga om någon sådan aktör kommer det alltså inte anses vara fråga om en sändning av ett program i yttrandefrihetsgrundlagens mening.

Databasregeln

Redaktioner för webbsändningar bör alltså enligt kommitténs mening undantas från det automatiska grundlagsskyddet enligt databasregeln.

Kommittén har övervägt att reglera detta genom att direkt i databasregelns första stycke undanta redaktioner för webbsändningar. Denna lösning har emellertid förkastats eftersom det riskerar att leda till oklarheter om hur den föreslagna begränsningen av webbsändningsregeln ska tolkas. Ett bättre sätt är att i det sista stycket i databasregeln införa en ny bestämmelse i vilken det anges att det som sägs i första stycket 1 a om redaktioner för program inte gäller för redaktioner för sådana program som omfattas av webbsändningsregeln.

Webbsändare kommer alltså inte längre få automatiskt grundlagsskydd för sina databaser endast på den grunden att databaserna

tillhandahålls av redaktionen för en webbsändning. Det kan dock antas att databaserna i många fall ändå kommer att omfattas av databasregeln, på den grunden att den som tillhandahåller webbsändningen är en sådan aktör som har automatiskt grundlagsskydd enligt databasregeln på annan grund, t.ex. genom att utgöra en redaktion för en traditionell tv-sändning.

Som har framgått ovan är den hänvisning som i dag finns i sista stycket endast ett klargörande av vad som redan anses gälla, nämligen att tillhandahållanden som uppfyller webbsändningsregelns kriterier inte får sitt skydd genom databasregeln. Hänvisningen har således inte någon materiell betydelse, utan dess uppgift är endast att i yttrandefrihetsgrundlagen tydliggöra hur gränsdragningen mellan webbsändningsregeln och databasregeln ska ske (se prop. 2009/10:81 s. 48 och 49).

Kommittén har mot den bakgrunden övervägt om hänvisningen behöver finnas kvar.

De förändringar som nu föreslås minskar avsevärt behovet av hänvisningen. Till det kommer att hänvisningen riskerar att leda till oklarheter beträffande betydelsen av begränsningen i webbsändningsregeln. Kommittén anser mot den bakgrunden att det finns skäl att låta den nuvarande hänvisningen utgå. Detta innebär dock inte någon förändring av rättsläget, utan de tillhandahållanden som uppfyller kriterierna i webbsändningsregeln får även fortsättningsvis sitt skydd genom den regeln och inte genom databasregeln.

11 Grundlagsskyddet för vissa söktjänster

11.1 Uppdraget

Tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen gäller inte endast för de aktörer som har automatiskt grundlagsskydd. Sedan 2003 kan var och en genom att skaffa ett utgivningsbevis få s.k. frivilligt grundlagsskydd. Tryck- och yttrandefrihetsregleringen ger de aktörer som har frivilligt grundlagsskydd motsvarande skydd som det som tillkommer aktörer med automatiskt grundlagsskydd.

Införandet av det frivilliga grundlagsskyddet har medfört att en bredare krets kan sprida information under tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens skydd. Strävan att åstadkomma ett starkt skydd för yttrandefriheten måste samtidigt vägas mot intresset av ett rimligt skydd för enskildas personliga integritet. Redan vid införandet av möjligheten till frivilligt grundlagsskydd uttalade konstitutionsutskottet att det skulle kunna uppstå konflikter med skyddet för den personliga integriteten.

Sedan dess har flera utredningar haft i uppdrag att utreda om regleringen i Sverige i olika avseenden är utformad så att en rimlig balans mellan dessa båda intressen uppnås. Några utredningar har mer specifikt utrett om enskildas privatliv är tillräckligt skyddat inom tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden. Den frågan utreddes av de två senaste parlamentariskt sammansatta kommittéerna på området, Yttrandefrihetskommittén och Mediegrundlagskommittén.[1]

[1] En heltäckande sammanfattning av utredningar m.m. som har berört skyddet för den personliga integriteten mer allmänt inom tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden har lämnats av Yttrandefrihetskommittén i slutbetänkandet SOU 2012:55 Del 1 s. 420–424.

Mediegrundlagskommittén behandlade bl.a. det faktum att det i Sverige sedan en tid tillbaka finns söktjänster på internet som tillhandahåller uppgifter om att enskilda individer förekommer i domar i brottmål. Eftersom dessa söktjänster regelmässigt åtnjuter skydd enligt yttrandefrihetsgrundlagen kan personuppgifter av detta slag tillhandahållas utan att personuppgiftsregleringen blir tillämplig. Mediegrundlagskommittén lämnade ett förslag på inskränkt grundlagsskydd som avsåg att träffa bl.a. sådana tillhandahållanden. Förslaget ledde till lagstiftning, dock inte i den del det avsåg söktjänster som tillhandahåller uppgifter om brottslighet. Riksdagen ansåg dock att rena söktjänster av det här slaget utgör ett allvarligt intrång i enskildas personliga integritet och att frågan därför borde utredas vidare.

I kommitténs tilläggsdirektiv konstateras att det fortfarande tillhandahålls söktjänster som innehåller uppgifter om att enskilda förekommer i domar i brottmål. Eftersom dessa söktjänster åtnjuter skydd enligt yttrandefrihetsgrundlagen kan personuppgifter hållas tillgängliga utan att personuppgiftsregleringen blir tillämplig. Det kan enligt tilläggsdirektiven alltjämt ifrågasättas om det är motiverat att låta verksamheter av detta slag fullt ut skyddas av de tryck- och yttrandefrihetsrättsliga grundprinciperna.

Kommittén har därför fått i uppdrag att analysera och ta ställning till om det finns behov av att inskränka grundlagsskyddet för sådana uppgiftssamlingar som innefattar ett offentliggörande av personuppgifter som rör fällande domar i brottmål och lagöverträdelser som innefattar brott eller därmed sammanhängande säkerhetsåtgärder (fortsättningsvis personuppgifter om lagöverträdelser) och vid en sådan analys särskilt bedöma effekterna av ett inskränkt grundlagsskydd. Kommittén ska vidare i sin analys göra en noggrann avvägning mellan intresset av yttrande- och informationsfrihet och intresset att skydda enskildas personliga integritet. Kommittén ska även redogöra för de regler som kommer att gälla för det fall kommittén bedömer att delegationsbestämmelser bör införas i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Slutligen ska kommittén föreslå de författningsändringar som anses nödvändiga.

11.2 Exempel på söktjänster som offentliggör personuppgifter om lagöverträdelser

Under senare tid har antalet rena söktjänster som offentliggör personuppgifter om lagöverträdelser ökat. Utmärkande för dessa tjänster är att de har frivilligt grundlagsskydd och att personuppgiftsregleringen därför inte kan tillämpas.

Sådana rena söktjänster innehåller regelmässigt en databas med domar och beslut från olika domstolar. Vissa tjänster erbjuder även rapportering av aktuella händelser från de rättsvårdande myndigheterna. Typiskt sett kan användare söka på specifika individer genom namn, personnummer eller adress. På så sätt kan användaren få information om ifall en viss person förekommer i ett brottmål. Ofta kan användaren sedan välja att betala för att få mer detaljerad information. Den ytterligare informationen består av den aktuella domen i sin helhet och i vissa fall även en sammanfattning av domen.

Lexbase[2] är ett exempel på en söktjänst av detta slag. Tjänsten marknadsförs som en nyhetstjänst med rättslig information om personer och företag. Utöver information om personer som förekommer i brottmålsdomar tillhandahåller Lexbase även uppgifter om legitimerade läkare och tandläkare som har varit föremål för disciplinpåföljder föranledda av yrkesutövningen.

Verifiera[3] är ett annat exempel. Tjänsten marknadsförs som Sveriges ledande tjänst avseende onlinebaserade bakgrundskontroller. Tjänsten vänder sig till bl.a. myndigheter, företag och journalister med behov av bakgrundskontroller och en snabb tillgång till handlingar från svenska domstolar och andra myndigheter. Tjänsten innehåller domar och beslut från domstolar samt information om läkare och övrig sjukhuspersonal samt deras behörighet.

Mrkoll[4] är ytterligare en tjänst av liknande slag. Tjänsten marknadsförs som en söktjänst för information om privatpersoner, utvecklad för konsumenter. Användare av tjänsten kan söka efter specifika individer genom personnummer, namn, adress och telefonnummer.

Under en period tillhandahöll Mrkoll även uppgifter om betalningsanmärkningar. Detta ledde till att Datainspektionen inledde en tillsyn mot bolaget Nusvar AB, som äger Mrkoll. I ett tillsynsbeslut

[2] www.lexbase.se.
[3] www.verifiera.se.
[4] www.mrkoll.se.

fann Datainspektionen att Nusvar hade bedrivit kreditupplysningsverksamhet. Datainspektionen konstaterade i det sammanhanget att uppgifter om lagöverträdelser som innefattar brott, domar i brottmål, straffprocessuella tvångsmedel eller administrativa frihetsberövanden inte får behandlas i kreditupplysningsverksamhet utan medgivande av Datainspektionen. Något sådant medgivande fanns inte. Nusvar hade således i strid med regleringen behandlat uppgifter om lagöverträdelser för kreditupplysningsändamål (Datainspektionens beslut den 13 december 2019, DI-2018-22737).

Det finns även andra exempel på tjänster som på olika sätt och i olika omfattning offentliggör personuppgifter om lagöverträdelser. Exempelvis ett antal rättsdatabaser som innehåller uppgiftssamlingar som bl.a. innefattar domar i brottmål. Domarna publiceras som regel utan att personuppgifter avidentifieras. Det krävs medlemskap för att använda tjänsterna som riktar sig till professionella användare. Även om det inte framstår som det primära syftet med tjänsterna går det att söka på exempelvis namn eller personnummer och på så sätt få fram information om huruvida en viss person har förekommit i en brottmålsprocess.

Andra verksamheter av liknande slag kan förekomma. Mediegrundlagskommittén anförde i sitt betänkande som exempel nättjänstföretag som själva benämner sig nyhetsbyråer eller liknande. En central del av verksamheten består i att bevaka domstolar och myndigheter. Domar och beslut inhämtas, digitaliseras och indexeras. Begrepp som ”nyhetsgrossist” och ”researchdatabas” används när tjänsterna beskrivs och marknadsförs på internet. Intrycket är att tjänsterna i första hand vänder sig till professionella aktörer, t.ex. tidningsredaktioner (SOU 2016:58 s. 390).

11.3 Skyddet för personuppgifter i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen

Inom tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens respektive tillämpningsområde upprätthålls skyddet för enskildas personliga integritet främst genom den s.k. brottskatalogen. I brottskatalogen ingår bl.a. yttrandefrihetsbrottet förtal. I den mån offentliggöranden

av lagöverträdelser skulle omfattas av den bestämmelsen tillhandahåller således de båda grundlagarna ett visst skydd för enskilda.

Möjligheterna i övrigt att inom tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden reglera offentliggöranden av integritetskänsliga personuppgifter, som exempelvis uppgifter om brottslighet, är mycket begränsad. De regleringar som i första hand ska säkerställa skyddet för enskilda individers personuppgifter – dataskyddsförordningen[5] och lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen) – tillämpas alltså inte i den utsträckning det skulle strida mot bestämmelserna i de båda grundlagarna.

Som utgångspunkt gäller således att aktörer som åtnjuter skydd enligt tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen inte behöver följa personuppgiftsregleringen i den mån denna inte är förenlig med grundlagarna. Undantagsbestämmelser har emellertid införts för vissa offentliggöranden av s.k. känsliga personuppgifter. Den regleringen innebär i korthet att regler i vanlig lag gäller för vissa särskilt angivna typer av personuppgifter – bl.a. uppgifter om sexuell läggning, etnicitet och genetiska uppgifter, men även uppgifter om fackföreningstillhörighet – om det finns särskilda risker för otillbörliga intrång i enskildas personliga integritet. I de fall undantagsbestämmelserna är tillämpliga gäller personuppgiftsregleringen enligt dataskyddsförordningen.

Något motsvarande undantag har dock inte gjorts för offentliggöranden av uppgifter om lagöverträdelser.

11.4 Skyddet för personuppgifter i Europakonventionen och i EU:s stadga om grundläggande rättigheter

11.4.1 Europakonventionen

Skyddet för privatlivet slås fast i artikel 8 i Europakonventionen. Artikeln har följande lydelse.

> 1. Var och en har rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens.

[5] Europaparlamentets och rådets förordning [EU] 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG.

> 2. Offentlig myndighet får inte ingripa i denna rättighet annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till den nationella säkerheten, den allmänna säkerheten eller landets ekonomiska välstånd, till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter.

Artikel 8 innebär en förpliktelse för staten att avhålla sig från ingrepp i den skyddade rättigheten. Den primära skyldigheten för staten i dessa fall kan alltså beskrivas som en negativ skyldighet, dvs. att inte handla på ett visst sätt. Med artikel 8 följer dock även positiva skyldigheter. Dessa positiva skyldigheter kan bli aktuella då enskilda på olika sätt behandlar personuppgifter om andra enskilda. Frågan ur ett konventionsrättsligt perspektiv kan sägas vara om staten har en skyldighet att begränsa sådan verksamhet.

Registrering av personuppgifter kan, beroende på omständigheterna, beröra rätten till respekt för privatlivet. Det gäller särskilt om personuppgifterna rör vissa typer av känslig information, såsom tidigare brottslighet. I Europadomstolens dom den 13 november 2012 i målet M.M. mot Storbritannien diskuterade domstolen myndigheters behandling av personuppgifter av detta slag. Europadomstolen påpekade vikten av att ha klara och detaljerade regler om behandlingen av sådana uppgifter samt föreskrifter om hur länge uppgifterna får lagras, hur de får användas, när andra personer kan få tillgång till uppgifterna och när de ska raderas.

De rättigheter som fastställs i Europakonventionen kommer relativt ofta i konflikt med varandra. Europadomstolen ställs då inför frågan vilken rättighet som ska väga tyngst. Ett typfall är att en enskild individs rätt till yttrandefrihet ställs mot en annan individs rätt till respekt för sitt privatliv. Europadomstolen har flera gånger uttalat att dessa båda rättigheter förtjänar samma respekt på ett generellt plan. Samtidigt måste en avvägning göras i varje enskilt fall. I en sådan situation blir Europadomstolens uppgift att kontrollera att staterna har tagit tillräckligt stor hänsyn till båda rättigheterna. Det har då betydelse både hur den nationella lagstiftningen är utformad och hur de nationella domstolarna har resonerat.

När två rättigheter som båda skyddas av Europakonventionen står mot varandra på detta sätt ges staterna ofta en vid bedömningsmarginal. Om det på nationell nivå har gjorts en grundlig avvägning med

beaktande av Europadomstolens praxis krävs det starka skäl för att Europadomstolen ska frångå de nationella domstolarnas bedömning.

Europadomstolen har ett flertal gånger uttalat sig om denna avvägning. Domstolen har då anfört att skyddet för yttrandefriheten och skyddet för den personliga integriteten förtjänar samma respekt och att utgången av ett fall i princip inte ska variera beroende av om klagomålet har gjorts utifrån skyddet för yttrandefrihet eller utifrån rätten till personlig integritet. Vid bedömningen har Europadomstolen i sin praxis beaktat

a) om publiceringen bidragit till en debatt av allmänt intresse,

b) hur känd den person är som informationen gällt och ämnet för publiceringen,

c) personens egna tidigare uppträdande,

d) den metod som använts för att hämta in informationen och informationens tillförlitlighet,

e) publiceringens innehåll, form och konsekvenser, samt

f) hur stränga de sanktioner varit som följt på publiceringen.

Listan är inte uttömmande utan måste anpassas till omständigheterna i varje enskilt fall.

Dessa kriterier tillämpades i ett s.k. storkammarmål mot Finland (dom den 27 juni 2017 i målet Satakunnan Markkinapörssi Oy och Satamedia Oy mot Finland). I domen behandlade Europadomstolen balansen mellan yttrandefrihet och respekt för privatlivet i förhållande till en finländsk tjänst som publicerade uppgifter om ett stort antal privatpersoners taxeringsuppgifter.

Det finländska bolaget Satakunnan Markkinapörssi Oy samlade in offentliga uppgifter från skattemyndigheterna och publicerade årligen i tidningar uppgifter om över en miljon finländares beskattningsuppgifter. Bolaget lämnade även uppgifterna vidare till ett annat bolag, Satamedia Oy, som gjorde uppgifterna tillgängliga för allmänheten via en sms-tjänst.

I Finland ansvarar Dataombudsmannen och Datasekretessnämnden för skyddet av personuppgifter. Dataombudsmannen ansåg att en så omfattande publicering av personuppgifter som det var fråga om stred mot den finska personuppgiftslagen, som utgjorde en imple-

mentering av det då gällande dataskyddsdirektivet.[6] Ombudsmannen begärde därför att Datasekretessnämnden skulle förbjuda bolagen att publicera informationen. Datasekretessnämnden avslog dock begäran, varefter ombudsmannen klagade ändå upp till den finska Högsta förvaltningsdomstolen.

Efter att ha begärt ett förhandsavgörande från EU-domstolen (se avsnitt 11.5.4) angående tolkningen av det då gällande dataskyddsdirektivet kom den finska Högsta förvaltningsdomstolen fram till att publiceringarna inte hade bidragit till en debatt av allmänt intresse och att bolagen inte kunde anses ha agerat uteslutande för journalistiska ändamål i den mening som avsågs i personuppgiftsregleringen.

Ärendet återförvisades därför till Datasekretessnämnden, som förbjöd vidare publicering. Efter att bolagen hade överklagat nämndens beslut i nationella domstolar vände de sig till Europadomstolen och anförde att deras rätt till yttrandefrihet enligt artikel 10 i konventionen hade kränkts.

En aspekt i målet var om de enskilda skattebetalarna kunde hävda en rätt till privatliv enligt artikel 8 i Europakonventionen, trots att publiceringen hade rört offentliga uppgifter. Europadomstolen fann att det förhållandet inte uteslöt skydd enligt artikel 8. De uppgifter som hade publicerats gällde detaljer om inkomster och kapitalinkomster m.m. och rörde enligt domstolen uppenbart den privata sfären.

Europadomstolen fann att förbudet mot publiceringen inte stred mot yttrandefriheten enligt artikel 10. Förbudet hade haft stöd i lag och hade syftat till att skydda enskilda personers privatliv. Den inskränkning i yttrandefriheten som förbudet innebar var proportionerlig. Europadomstolen framhöll i det sammanhanget att en sådan massdistribution av personuppgifter som det var fråga om inte kunde anses ha tjänat behovet av en allmän diskussion om enskilda personers ekonomiska förhållanden. Det förhållandet att uppgifterna härrörde från offentliga källor medförde inte per automatik att en vidarepublicering av uppgifterna bidrog till en debatt av allmänt intresse. Europadomstolen ansåg inte att publiceringen kunde anses ha skett för rent journalistiska ändamål.

[6] Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter.

11.4.2 EU:s stadga om grundläggande rättigheter

EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna innehåller, i likhet med Europakonventionen, bestämmelser till skydd för privatlivet. Rättigheterna i EU-stadgan motsvarar också i stora delar rättigheterna enligt Europakonventionen, och de senare gäller som allmänna principer inom EU-rätten.

I den mån rättigheterna i stadgan har en motsvarighet i Europakonventionen ska de dessutom ges samma innebörd och räckvidd som enligt konventionen. Detta hindrar dock inte unionen från att tillförsäkra ett mer långtgående skydd.

Bestämmelserna i stadgan riktar sig till unionens institutioner, organ och byråer samt till medlemsstaterna endast när de tillämpar unionsrätten.

Av artikel 7 framgår att var och en har rätt till respekt för sitt privatliv och familjeliv, sin bostad och sina kommunikationer.

Stadgan innehåller därutöver en bestämmelse som ger skydd specifikt för personuppgifter. Bestämmelsen finns i artikel 8 som har följande lydelse.

> 1. Var och en har rätt till skydd av de personuppgifter som rör honom eller henne.
>
> 2. Dessa uppgifter ska behandlas lagenligt för bestämda ändamål och på grundval av den berörda personens samtycke eller någon annan legitim och lagenlig grund. Var och en har rätt att få tillgång till insamlade uppgifter som rör honom eller henne och att få rättelse av dem.
>
> 3. En oberoende myndighet ska kontrollera att dessa regler efterlevs.

Rättigheterna i artiklarna 7 och 8 kan begränsas i enlighet med artikel 52.1 som har följande lydelse:

> Varje begränsning i utövningen av de rättigheter och friheter som erkänns i denna stadga skall vara föreskriven i lag och förenlig med det väsentliga innehållet i dessa rättigheter och friheter. Begränsningar får, med beaktande av proportionalitetsprincipen, endast göras om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter.

EU-stadgan innehåller motsvarande skydd för yttrandefriheten som Europakonventionen. I likhet med vad som gäller enligt Europadomstolens praxis görs ingen rangordning mellan rätten till skydd för privatliv, inkluderat skydd för personuppgifter, å ena sidan och skyddet för yttrandefriheten å den andra. Dessa rättigheter ges alltså samma tyngd på ett allmänt plan och eventuella konflikter dem emellan måste lösas genom en avvägning i enskilda fall.

Som har framgått ovan har Europadomstolen i sin praxis angett olika kriterier för hur avvägningen mellan yttrandefriheten och den personliga integriteten bör göras. EU-domstolen har anfört att dessa kriterier är relevanta även vid tillämpningen av EU:s rättighetsstadga (EU-domstolens dom i målet Sergei Buivids, C-345/17, punkt 65 och 66).

I den s.k. Google Spain-domen (Google Spain, C-131/12) ansåg EU-domstolen att en enskild med hänsyn till dennes grundläggande rättigheter enligt artiklarna 7 och 8 i stadgan i princip har rätt att begära att sökmotorer inte längre ska visa vissa resultat vid sökning på den enskildes namn (”rätten att bli bortglömd”).

Omständigheterna i målet var i korthet följande. Den spanske medborgaren Mario Costeja González invände mot att en googlesökning på hans namn visade länkar till tolv år gamla annonser med kungörelser som avsåg tvångsförsäljning av fastigheter som hade utmätts hos honom. Spanska myndigheter biföll González begäran att Google skulle se till att länken till tidningen togs bort.

Frågan inför EU-domstolen var bl.a. om sökmotorleverantörer som Google omfattades av det då gällande dataskyddsdirektivet och vilket ansvar företagen i så fall hade när det gällde skyddet för enskildas privatliv.

Enligt EU-domstolen innebar det då gällande dataskyddsdirektivet att sökmotorleverantören under vissa förutsättningar var skyldig att från sökresultat som visas vid sökning på en individs namn, avlägsna länkar till webbsidor som publicerats av tredje män och som innehåller information om denna individ. Detta gällde oavsett om uppgifterna fanns kvar på dessa webbsidor och även om tillhandahållandet där var lagligt. Domstolen anförde vidare följande (punkt 99).

> För att en sådan rätt ska anses föreligga krävs det inte att den berörda personen orsakas skada av att informationen i fråga återfinns i förteckningen över sökresultat. Eftersom den berörda personen, med beaktande av dennes grundläggande rättigheter enligt artiklarna 7 och 8 i stadgan, får begära att informationen i fråga inte längre ska göras tillgänglig

för den breda allmänheten genom att upptas i en sådan förteckning över sökresultat, väger dessa rättigheter i princip inte bara tyngre än sökmotorleverantörens ekonomiska intressen, utan också tyngre än den breda allmänhetens intresse av att få tillgång till denna information vid en sökning på den berörda personens namn. Så är emellertid inte fallet om ingreppet i den berörda personens grundläggande rättigheter av särskilda skäl, såsom den roll den berörda personen spelar i det offentliga livet, är motiverat av den breda allmänhetens övervägande intresse av att få tillgång till informationen i fråga genom att den upptas i förteckningen över sökresultat.

11.5 Skyddet för personuppgifter enligt dataskyddsförordningen och dataskyddslagen

11.5.1 Inledning

Av tilläggsdirektiven följer att kommittén ska redogöra för de regler som blir tillämpliga för det fall en undantagsbestämmelse införs för personuppgifter om lagöverträdelser. Denna redogörelse ges i detta avsnitt.

Den lagstiftning som i första hand blir tillämplig för de aktörer som påverkas av en delegationsbestämmelse i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen är dataskyddsförordningen. Trots att dataskyddsförordningen är en förordning ges ett visst utrymme för kompletterande nationell lagstiftning. Sådan kompletterande lagstiftning har antagits i Sverige bl.a. genom dataskyddslagen. Den lagen kompletteras i sin tur av förordningen (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (kompletteringsförordningen).

11.5.2 Personuppgiftsregleringen fram till 2018 års ändringar

Dataskyddslagstiftning har funnits i Sverige sedan 1973. Då antogs datalagen (1973:289), den första nationella dataskyddslagstiftningen i världen. Datalagen ersattes 1998 av personuppgiftslagen (1998:204), som genomförde det EU-rättsliga dataskyddsdirektivet.

Bestämmelserna i personuppgiftslagen hade till syfte att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks genom behandling av personuppgifter. Personuppgiftslagen innehöll, liksom dataskyddsdirektivet, bestämmelser om bl.a. personuppgiftsansvar, grund-

läggande krav för behandling av personuppgifter och information till den registrerade. Vidare reglerades under vilka förutsättningar personuppgifter om lagöverträdelser m.m. fick behandlas.

Dataskyddsdirektivet hade genomförts på delvis olika sätt i medlemsstaterna. Bland annat därför ersattes direktivet 2018 av dataskyddsförordningen. Avsikten var bl.a. att säkerställa en enhetlig skyddsnivå i hela unionen och därigenom ge fysiska personer i alla medlemsstater samma rättigheter och skyldigheter. Dessutom skulle övervakningen av behandling av personuppgifter bli enhetlig, sanktionerna i alla medlemsstater bli likvärdiga och samarbetet mellan tillsynsmyndigheterna i olika medlemsstater kunna bedrivas effektivt.

I samband med att dataskyddsförordningen trädde i kraft upphävdes personuppgiftslagen.

11.5.3 Dataskyddsförordningens syfte

Dataskyddsförordningens syfte är dubbelt. Avsikten är dels att skapa förutsättningar för ett fritt flöde av personuppgifter inom EU, dels att skydda fysiska personers grundläggande rättigheter och friheter, särskilt deras rätt till skydd av personuppgifter. Förordningen utgör en kompromiss mellan olika motstående intressen. Detta framgår av skäl 4 som har följande lydelse.

> Behandlingen av personuppgifter bör utformas så att den tjänar människor. Rätten till skydd av personuppgifter är inte en absolut rättighet; den måste förstås utifrån sin uppgift i samhället och vägas mot andra grundläggande rättigheter i enlighet med proportionalitetsprincipen. Denna förordning respekterar alla grundläggande rättigheter och iakttar de friheter och principer som erkänns i stadgan, såsom de fastställts i fördragen, särskilt skydd för privat- och familjeliv, bostad och kommunikationer, skydd av personuppgifter, tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet, yttrande- och informationsfrihet, näringsfrihet, rätten till ett effektivt rättsmedel och en opartisk domstol samt kulturell, religiös och språklig mångfald.

Det kan alltså konstateras att dataskyddsförordningen inte uteslutande fokuserar på fysiska personers rätt till skydd för sina personuppgifter. Andra viktiga intressen, såsom behovet av en vid yttrandefrihet, ska också tas i beaktande vid tillämpningen av förordningen.

Det bör också framhållas att avvägningen mellan skyddet för enskildas personliga integritet å ena sidan, och intresset av en stark

informations- och yttrandefrihet å andra, görs på delvis olika sätt i olika rättssystem. Detta gäller även inom EU. Den avvägning som måste göras mellan intresset av en vid informationsfrihet och skyddet för personuppgifter leder därför inte nödvändigtvis till samma resultat i samtliga EU:s medlemsstater. Detta är inte i sig oförenligt med dataskyddsförordningen (se EU-domstolens dom i målet Google, C-507/17, punkt 67).

11.5.4 Tillämpningsområde och undantag för yttrandefriheten

Dataskyddsförordningen är som utgångspunkt tillämplig på all helt eller delvis automatiserad behandling av personuppgifter. Dessutom gäller den för manuell behandling av personuppgifter som ingår i eller kommer att ingå i ett register.

Med personuppgifter avses alla upplysningar om en identifierad eller identifierbar person. Namn och personnummer är typiska exempel på personuppgifter. Men även en uppgift om ip-adress, fysiska kännetecken och liknande kan vara en personuppgift, om uppgiften kan användas för att identifiera en viss person. Med behandling av personuppgifter avses i princip all hantering av personuppgifter.

Från huvudregeln att dataskyddsförordningen är tillämplig på i princip all behandling av personuppgifter görs ett antal undantag. Bland annat gäller att personuppgiftsbehandling som är helt och hållet privat, eller har samband med individers hushåll och därmed saknar koppling till yrkes- eller affärsmässig verksamhet, är undantagen från dataskyddsförordningen.

Dataskyddsförordningen har getts ett relativt brett territoriellt tillämpningsområde. Förordningen är givetvis tillämplig på behandling av personuppgifter inom ramen för verksamhet som bedrivs inom unionen. Därutöver tillämpas den i vissa situationer även på verksamheter utanför EU. Detta är fallet om behandlingen av personuppgifter har anknytning till unionen, bl.a. genom försäljning av tjänster till registrerade i unionen eller övervakning av deras beteende inom unionen.

Undantag med hänsyn till yttrandefriheten

Enligt det tidigare gällande dataskyddsdirektivet förutsattes att medlemsstaterna skulle besluta om undantag och avvikelser från delar av direktivet för behandling av personuppgifter som skedde uteslutande för journalistiska ändamål eller konstnärligt eller litterärt skapande, om det var nödvändigt för att förena rätten till privatlivet med reglerna om yttrandefriheten.

Även dataskyddsförordningen förutsätter att medlemsstaterna gör undantag med hänsyn till intresset av yttrande- och informationsfriheten. Detta utvecklas i skäl 153 till dataskyddsförordningen som har följande lydelse.

> Medlemsstaterna bör i sin lagstiftning sammanjämka bestämmelserna om yttrandefrihet och informationsfrihet, vilket inbegriper journalistiska, akademiska, konstnärliga och/eller litterära uttrycksformer, med rätten till skydd av personuppgifter i enlighet med denna förordning. Behandling av personuppgifter enbart för journalistiska, akademiska, konstnärliga eller litterära ändamål bör undantas från vissa av kraven i denna förordning, så att rätten till skydd av personuppgifter vid behov kan förenas med rätten till yttrandefrihet och informationsfrihet, som följer av artikel 11 i stadgan. Detta bör särskilt gälla vid behandling av personuppgifter inom det audiovisuella området och i nyhetsarkiv och pressbibliotek. Medlemsstaterna bör därför anta lagstiftningsåtgärder som fastställer de olika undantag som behövs för att skapa en balans mellan dessa grundläggande rättigheter. Medlemsstaterna bör fastställa sådana undantag med avseende på allmänna principer, de registrerades rättigheter, personuppgiftsansvariga och personuppgiftsbiträden, överföring av uppgifter till tredjeländer eller internationella organisationer, de oberoende tillsynsmyndigheterna, samarbete och enhetlighet samt specifika situationer där personuppgifter behandlas. Om sådana undantag varierar från en medlemsstat till en annan, ska den nationella rätten i den medlemsstat vars lag den personuppgiftsansvarige omfattas av tillämpas. För att beakta vikten av rätten till yttrandefrihet i varje demokratiskt samhälle måste det göras en bred tolkning av vad som innefattas i denna frihet, som till exempel journalistik.

Detta konkretiseras i artikel 85 som har följande lydelse.

> 1. Medlemsstaterna ska i lag förena rätten till integritet i enlighet med denna förordning med yttrande- och informationsfriheten, inbegripet behandling som sker för journalistiska ändamål eller för akademiskt, konstnärligt eller litterärt skapande.

> 2. Medlemsstaterna ska, för behandling som sker för journalistiska ändamål eller för akademiskt, konstnärligt eller litterärt skapande, fastställa undantag eller avvikelser från kapitel II (principer), kapitel III (den registrerades rättigheter), kapitel IV (personuppgiftsansvarig och personuppgiftsbiträde), kapitel V (överföring av personuppgifter till tredjeländer eller internationella organisationer), kapitel VI (oberoende tillsynsmyndigheter), kapitel VII (samarbete och enhetlighet) och kapitel IX (särskilda situationer vid behandling av personuppgifter) om dessa är nödvändiga för att förena rätten till integritet med yttrande- och informationsfriheten.
>
> 3. Varje medlemsstat ska till kommissionen anmäla de bestämmelser i sin lagstiftning som den antagit i enlighet med punkt 2, samt utan dröjsmål anmäla eventuell senare ändringslagstiftning eller ändringar som berör dem.

I dataskyddsförordningen görs alltså undantag för behandlingar med journalistiska ändamål. Formuleringen skiljer sig något från motsvarande undantag i direktivet som krävde att behandlingarna skedde ”uteslutande” för journalistiska ändamål. Detta har i förarbetena till dataskyddslagen ansetts innebära att utrymmet för undantag är något större enligt dataskyddsförordningen jämfört med den tidigare regleringen i dataskyddsdirektivet (prop. 2017/18:105 s. 41). Samtidigt kan noteras att EU-domstolen har gett uttryck för att även undantaget i dataskyddsförordningen är begränsat till personuppgiftsbehandling som sker uteslutande för journalistiska ändamål (EU-domstolens avgörande i Google, punkt 67). Det kan också nämnas att det i skäl 153 till dataskyddsförordningen hänvisas till behandling som sker ”enbart” för journalistiska ändamål. Det är således något oklart vilken betydelse den ändrade lydelsen i dataskyddsförordningen har.

Oavsett detta står det klart att begreppet journalistiska ändamål spelar en central roll för förståelsen av dataskyddsförordningen. Begreppet har i praxis getts en vid innebörd. Det tar inte sikte enbart på etablerade massmedier eller personer som är yrkesverksamma inom sådana medier. Frågan om vem som står bakom ett yttrande är av underordnad betydelse. Det är i stället ändamålet med själva yttrandet som ska bedömas. Om syftet är att sprida information, åsikter eller idéer till allmänheten får normalt ett journalistiskt ändamål anses föreligga (se bl.a. EU-domstolens avgörande i målet Satakunnan Markkinapörssi och Satamedia, C-73/07).

I förarbetena till dataskyddslagen intogs förhållningssättet att dataskyddsförordningen tillåter ett generellt undantag för behandling som sker inom tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens tillämpningsområden. Detta hade gällt även enligt personuppgiftslagen. Det kan dock nämnas att Lagrådet i samband med införandet av personuppgiftslagen hade anfört att det fick anses tveksamt om EU-domstolen skulle acceptera att de bestämmelser i direktivet som införlivades genom personuppgiftslagen fick vika i vidare mån än vad som framgick av direktivets ordalydelse.

I 1 kap. 7 § dataskyddslagen anges följaktligen i första stycket att dataskyddsförordningen och dataskyddslagen inte ska tillämpas i den utsträckning det skulle strida mot tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen. I bestämmelsens andra stycke anges vad som gäller vid personuppgiftsbehandling utanför tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden. Där framgår att större delen av förordningen och dataskyddslagen inte ska tillämpas vid behandling av personuppgifter som sker för journalistiska ändamål eller för akademiskt, konstnärligt eller litterärt skapande. Det innebär i praktiken att endast bestämmelserna om syfte, tillämpningsområde, säkerhet för personuppgifter och tillsyn ska tillämpas.

EU-domstolens praxis om undantaget för journalistiska ändamål

Som har framgått av avsnitt 11.4.1 har Europadomstolen avgjort ett mål mot Finland som rörde de finländska bolagen Satakunnan Markkinapörssi Oy och Satamedia Oy, som offentliggjorde taxeringsuppgifter om ett stort antal personer. Processen i Europadomstolen föregicks av ett förhandsavgörande från EU-domstolen angående tolkningen av det då gällande dataskyddsdirektivet (Satakunnan Markkinapörssi och Satamedia).

Bolagen hade alltså med stöd av den finska offentlighetsprincipen samlat in taxeringsuppgifter om fler än en miljon individer, med det huvudsakliga ändamålet att publicera uppgifterna. Inför EU-domstolen var frågan bl.a. om behandlingen av personuppgifter kunde anses ha skett uteslutande för journalistiska ändamål.

EU-domstolen anförde att undantag för journalistiska ändamål inte endast ska tillämpas på medieföretag, utan på alla personer som

är journalistiskt verksamma. Uttryck som yttrandefrihet och journalistik måste enligt domstolen tolkas brett.

EU-domstolen uttalade vidare att ett vinstsyfte inte utesluter att behandling kan ske för journalistiska ändamål. Domstolen framhöll i det sammanhanget att en viss kommersiell framgång till och med kan utgöra ett oeftergivligt villkor för att professionell journalistisk verksamhet ska bestå.

I det enskilda fallet kom EU-domstolen fram till att den bedrivna verksamheten kunde utgöra journalistisk verksamhet, om den syftade till att sprida information, åsikter eller idéer till allmänheten, oberoende av genom vilket medium detta skedde. Det lämnades till de finska domstolarna att avgöra om så var fallet.

Högsta förvaltningsdomstolen i Finland kom därefter fram till att det inte rörde sig om behandling uteslutande för journalistiska ändamål. Domstolen ansåg inte att lagstiftningen kunde tolkas så att en gång publicerade personuppgifter, enbart på den grunden att de hade publicerats, därefter allmänt kunde behandlas på nytt i andra sammanhang och i andra syften utan att bestämmelserna om behandling av personuppgifter på något sätt begränsade denna verksamhet. Med hänsyn till EU-domstolens förhandsavgörande ansåg Högsta förvaltningsdomstolen att behandlingen av personuppgifterna inte hade skett i ett sådant redaktionellt syfte som avsågs i den finska personuppgiftslagen (HFD 2009:82).

EU-domstolens dom i målet Sergejs Buivids (C-345/17) rörde ett videoklipp som Buivids hade spelat in i samband med att han hade besökt en polisstation. Buivids hade därefter publicerat videoklippet, som visade poliser under tjänsteutövning, på YouTube. Den lettiska dataskyddsmyndigheten fann att Buivids hade överträtt den lettiska dataskyddslagstiftningen bl.a. genom att inte informera poliserna om syftet med behandlingen av deras personuppgifter.

Buivids överklagade dataskyddsmyndighetens beslut ända upp till den lettiska högsta domstolen och åberopade rätten till yttrandefrihet. Högsta domstolen inhämtade ett förhandsavgörande från EU-domstolen för att få klarhet i bl.a. om Buivids agerande kunde utgöra behandling av personuppgifter som skett för journalistiska ändamål, i den mening som avsågs i artikel 9 i det då gällande dataskyddsdirektivet.

I enlighet med sin tidigare praxis anförde EU-domstolen att de begrepp som hör samman med yttrandefriheten, däribland journa-

listik, ska tolkas i vid mening. Den omständigheten att Buivids inte var journalist till yrket uteslöt inte att undantagsbestämmelsen kunde vara tillämplig. Domstolen anförde i det sammanhanget att det ska beaktas att kommunikationsmöjligheterna och möjligheterna att sprida uppgifter har utvecklats och flerfaldigats. Det är inte formen eller mediet för informationsspridningen, antingen den är traditionell, som papper eller radio, eller elektronisk, som internet, som är avgörande för om behandlingen ska anses ske ”uteslutande för journalistiska ändamål” (punkt 55–57).

EU-domstolen anförde vidare att det vid bedömningen av om det aktuella videoklippet kunde omfattas av undantaget för journalistisk verksamhet kunde beaktas att videoklippet, enligt Buivids, hade offentliggjorts på en webbplats för att fästa allmänhetens uppmärksamhet på oegentligheter från polisens sida.

EU-domstolen erinrade vidare om att de undantag och avvikelser som föreskrevs i artikel 9 i direktivet endast skulle tillämpas i den mån de visade sig vara nödvändiga för att förena skyddet för privatlivet och yttrandefriheten. För att göra en balanserad avvägning mellan dessa båda fordrades, för att skydda den grundläggande rätten till privatliv, att de undantag och begränsningar i förhållande till skyddet av uppgifter som föreskrevs i direktivet inte gick utöver gränserna för vad som är strikt nödvändigt (punkt 63 och 64).

EU-domstolen erinrade om att rättigheterna till skydd för privatlivet och yttrandefriheten i EU-stadgan ska tillskrivas samma innebörd och ges samma räckvidd som motsvarande rättigheter i Europakonventionen.

EU-domstolen anförde i det sammanhanget att Europadomstolen – såvitt avser avvägningen mellan rätten till skydd för privatlivet och rätten till yttrandefrihet – utvecklat en rad relevanta kriterier som ska beaktas, bl.a. reportagets bidrag till en debatt av allmänintresse, hur känd den aktuella personen är, reportagets syfte, den aktuella personens tidigare agerande, innehållet i, formen på och återverkningarna av offentliggörandet, sättet och omständigheterna då uppgifterna erhölls samt hur tillförlitliga dessa är. Vidare ska det enligt EU-domstolen beaktas vilka möjligheter som den registeransvarige har att vidta åtgärder för att mildra ingreppet i rätten till privatliv (punkt 66).

EU-domstolen fann mot den bakgrunden att de faktiska omständigheterna i målet kunde utgöra behandling av personuppgifter uteslutande för journalistiska ändamål, om det framgick av videoklippet

att det enda syftet med att spela in och offentliggöra videoklippet varit att sprida information, åsikter eller idéer till allmänheten. Det ankom på den nationella domstolen att avgöra den frågan.

11.5.5 Vägledande principer för all personuppgiftsbehandling

Dataskyddsförordningen innehåller ett antal grundläggande principer som gäller för all behandling av personuppgifter. Dessa principer klargör bl.a. vissa allmänna förhållningsregler för personuppgiftsbehandling och i vilka fall sådan behandling över huvud taget får ske.

Enligt principen om laglighet måste den som behandlar personuppgifter kunna stödja behandlingen på en bestämmelse i dataskyddsförordningen. Behandling av personuppgifter är laglig bara om

a) den registrerade har gett sitt samtycke (det är den personuppgiftsansvarige som har bevisbördan för att ett samtycke finns och den registrerade kan återta det när som helst),

b) behandlingen är nödvändig för att fullgöra ett avtal,

c) behandlingen krävs för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige,

d) behandlingen är nödvändig för att skydda intressen som är av grundläggande betydelse för den registrerade eller för en annan fysisk person,

e) behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i myndighetsutövning,

f) behandlingen är nödvändig för ändamål som rör den personuppgiftsansvariges eller en tredje parts berättigade intressen, om inte den registrerades intressen eller grundläggande rättigheter och friheter väger tyngre och kräver skydd av personuppgifter, särskilt när den registrerade är ett barn.

All personuppgiftsbehandling måste vidare följa principen om korrekthet. Vad det handlar om är att personuppgifter måste behandlas på ett skäligt eller rättvist sätt, snarare än korrekt. I den engelska språkversionen anges att behandlingar ska vara ”fair”. Principen har alltså fått en olycklig översättning. Det kan vara oförenligt med principen att behandla en viss personuppgift om behandlingen är oskälig i för-

hållande till den registrerade (Öman, Dataskyddsförordningen m.m. – en kommentar, s. 113). Innebörden av principen är att den personuppgiftsansvarige inte får tillskansa sig personuppgifter genom påtryckningar och måste dessutom beakta de registrerades berättigade förväntningar, inte minst på basis av den information om behandlingen som den registrerade har rätt att få del av (Frydlinger m.fl., GDPR, juridik, organisation och säkerhet enligt dataskyddsförordningen, s. 36 och 37).

Öppenhetsprincipen innebär att personuppgifter ska behandlas på ett öppet sätt i förhållande till den registrerade. Detta innebär bl.a. att det bör vara klart och tydligt för enskilda hur personuppgifter som rör dem behandlas. All information och kommunikation i samband med behandling av personuppgifter måste vara lättillgänglig och lättbegriplig. Ett klart och tydligt språk ska användas. Principen innebär vidare att fysiska personer bör göras medvetna om risker, regler, skyddsåtgärder och rättigheter i samband med behandlingen av personuppgifter och om hur de kan utöva sina rättigheter enligt förordningen.

Enligt principen om ändamålsbegräsning får personuppgifter bara samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål. Uppgifterna får inte senare behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål. Vid bedömningen av om en behandling är förenlig med de ursprungliga ändamålen ska den personuppgiftsansvarige bl.a. beakta om det finns kopplingar mellan de ursprungliga och de nya ändamålen, det sammanhang inom vilket personuppgifterna samlats in och eventuella konsekvenser för den registrerade. Den personuppgiftsansvarige ska också beakta förekomsten av lämpliga skyddsåtgärder, viket kan inbegripa kryptering eller pseudonymisering. Vidare har personuppgifternas art betydelse. Detta innebär att det ska beaktas om känsliga personuppgifter eller personuppgifter om lagöverträdelser behandlas.

Principen om uppgiftsminimering innebär att personuppgifterna ska vara adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till ändamålet med behandlingen. Behandling av personuppgifter bör endast ske om syftet med behandlingen inte rimligen kan uppnås genom andra medel.

Personuppgifterna ska vara riktiga och om nödvändigt uppdaterade (principen om riktighet). Alla rimliga åtgärder måste vidtas för att säkerställa att personuppgifter som är felaktiga i förhållande

till ändamålet för behandlingen raderas eller rättas utan dröjsmål. Den personuppgiftsansvarige har alltså en skyldighet att på eget initiativ vidta rimliga åtgärder för att radera eller rätta felaktiga uppgifter (Törngren, Dataskyddsförordningen, Artikel 5.1 d), Lexino 2019-03-11).

Personuppgifter får enligt principen om lagringsminimering inte förvaras i en form som möjliggör identifiering av den registrerade under en längre tid än vad som är nödvändigt. Personuppgifter ska med andra ord anonymiseras eller raderas när de inte längre behövs. För att säkerställa att personuppgifter inte sparas längre än nödvändigt bör den personuppgiftsansvarige införa tidsfrister för radering eller för regelbunden kontroll.

Enligt principen om integritet och konfidentialitet ska personuppgifter behandlas på ett säkert sätt som bl.a. ska säkra skydd mot obehörig eller otillåten behandling och mot förlust, förstöring eller skada.

Principen om ansvarsskyldighet, slutligen, innebär att den personuppgiftsansvarige ska ansvara för och kunna visa att de ovan nämnda principerna efterlevs.

11.5.6 Behandling av känsliga personuppgifter

Det är enligt dataskyddsförordningen som utgångspunkt förbjudet att behandla s.k. känsliga personuppgifter. Med det avses personuppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter eller filosofisk övertygelse och medlemskap i fackförening, genetiska uppgifter, biometriska uppgifter för att entydigt identifiera en fysisk person, uppgifter om hälsa och uppgifter om en fysisk persons sexualliv eller sexuella läggning. Från förbudet att behandla känsliga personuppgifter görs ett antal undantag, bl.a. för det fall den enskilde själv har offentliggjort uppgifterna. Om något av undantagen är tillämpliga, och det finns en laglig grund för behandlingen, får alltså även känsliga personuppgifter behandlas.

11.5.7 Behandling av personuppgifter om lagöverträdelser

Artikel 10 i dataskyddsförordningen handlar om behandling av personuppgifter som rör lagöverträdelser. Artikeln har följande lydelse.

> Behandling av personuppgifter som rör fällande domar i brottmål och lagöverträdelser som innefattar brott eller därmed sammanhängande säkerhetsåtgärder enligt artikel 6.1 får endast utföras under kontroll av en myndighet eller då behandling är tillåten enligt unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt, där lämpliga skyddsåtgärder för de registrerades rättigheter och friheter fastställs. Ett fullständigt register över fällande domar i brottmål får endast föras under kontroll av en myndighet.

Med ”därmed sammanhängande säkerhetsåtgärder” avses straffprocessuella tvångsmedel.

En förutsättning för att andra än myndigheter ska få behandla personuppgifter av det här slaget är alltså att det finns ett uttryckligt stöd i EU-rättslig eller nationell lagstiftning, samt att den lagstiftningen fastställer lämpliga skyddsåtgärder för de registrerades rättigheter och friheter.

Sådan kompletterande lagstiftning har också meddelats för svensk del. Artikel 10 i dataskyddsförordningen kompletteras av 3 kap. 8 och 9 §§ dataskyddslagen. I 8 § anges att uppgifter om lagöverträdelser får behandlas av myndigheter och även av andra än myndigheter om det är nödvändigt för arkivändamål. Enligt 9 § första stycket gäller att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om i vilka fall andra än myndigheter får behandla personuppgifter om lagöverträdelser.

Sådana föreskrifter har meddelats genom 5 § kompletteringsförordningen. Av den bestämmelsen framgår att andra än myndigheter får behandla uppgifter om lagöverträdelser om behandlingen är nödvändig för att rättsliga anspråk ska kunna fastställas, göras gällande eller försvaras, eller en rättslig förpliktelse enligt lag eller förordning ska kunna fullgöras.

Enligt 6 § samma förordning får Datainspektionen meddela ytterligare föreskrifter om i vilka fall andra än myndigheter får behandla personuppgifter som avses i artikel 10 i dataskyddsförordningen. Datainspektionen har i DIFS 2018:2 meddelat sådana föreskrifter.

Datainspektionen får enligt 3 kap. 9 § andra stycket dataskyddslagen även i enskilda fall besluta att andra än myndigheter får behandla personuppgifter om lagöverträdelser. Ett sådant beslut får

förenas med villkor som återkallelseförbehåll, tidsbegränsningar eller krav på återrapportering samt krav på att den personuppgiftsansvarige ska vidta vissa åtgärder till skydd för de registrerades rättigheter och friheter.

Möjligheten till sådana tillstånd fanns även enligt personuppgiftslagen. Rådande praxis var då att tillstånd skulle meddelas restriktivt (se bl.a. HFD 2016 ref. 8). I förarbetena till dataskyddslagen konstaterade regeringen dock att dataskyddsförordningen – utöver kravet på lämpliga skyddsåtgärder – inte ställer upp några hinder för medlemsstaterna att i sin nationella rätt tillåta även andra än myndigheter att behandla personuppgifter som rör lagöverträdelser. Utrymmet för att tillåta sådan behandling i enskilda fall ansågs därför större än vad som hade varit fallet enligt personuppgiftslagen. Datainspektionens utrymme att avslå en begäran om tillstånd torde därför enligt regeringen i princip vara begränsat till de fall där behandlingen skulle vara oförenlig med dataskyddsförordningen i övrigt, i synnerhet principerna i artikel 5 och kravet på rättslig grund i artikel 6 (prop. 2017/18:105 s. 100).

Motsvarande reglering i personuppgiftslagen ansågs i praxis innebära att även misstankar om brott omfattades av bestämmelsen. I propositionen till dataskyddslagen konstaterade regeringen dock att artikel 10 i dataskyddsförordningen har en annan utformning än motsvarande reglering i dataskyddsdirektivet och personuppgiftslagen. Det var därför inte säkert att praxis enligt personuppgiftslagen kring vilka uppgifter som omfattas av regleringen om personuppgifter som rör lagöverträdelser fortfarande var aktuell. I det sammanhanget pekade regeringen på att ett av de huvudsakliga syftena med dataskyddsförordningen är att åstadkomma en ytterligare harmonisering av dataskyddsregleringen för att undanröja hindren för det fria flödet av personuppgifter inom EU. Det var därför angeläget att artikel 10 inte tolkas på ett mer extensivt sätt i Sverige än i andra medlemsstater (a. prop. s. 99).

Det kan alltså konstateras att man inte utan vidare kan utgå från att misstankar om brott omfattas av artikel 10 i dataskyddsförordningen. Det är en fråga som får avgöras genom EU-domstolens praxis.

11.5.8 De registrerades rättigheter

Rätt till information och tillgång till personuppgifter

Dataskyddsförordningen ger de registrerade – dvs. de personer vars personuppgifter behandlas – rätt att få information om att deras personuppgifter behandlas. I vissa fall finns dessutom en rätt att få del av uppgifterna.

I förordningen görs skillnad mellan situationer när uppgifterna har samlats in från de registrerade själva respektive när uppgifterna samlats in från någon annan. Gemensamt för båda är dock att informationsskyldigheten är omfattande. Information ska bl.a. lämnas om personuppgiftsbehandlingens ändamål och rättsliga grund, eventuella mottagare som kan komma att ta del av personuppgifterna och under vilken tidsperiod uppgifterna kommer att behandlas.

Om personuppgifterna har samlats in från någon annan än den registrerade själv ska information även lämnas om varifrån personuppgifterna kommer och huruvida de har sitt ursprung i allmänt tillgängliga källor.

I dataskyddsförordningen görs vissa undantag från informationsskyldigheten. Den gäller exempelvis inte om personuppgifterna har hämtats in från någon annan än den registrerade och det skulle medföra en oproportionell ansträngning att lämna informationen.

Utöver skyldigheten för personuppgiftsansvariga att självmant lämna information till de registrerade har de registrerade rätt att på eget initiativ få bekräftelse av om deras personuppgifter behandlas. Om någon form av behandling sker har den enskilde rätt till information av olika slag, såsom ändamålen med behandlingen och vilken typ av uppgifter som behandlas.

Rättelse, radering och rätten att bli bortglömd

Som har framgått ovan måste den som behandlar personuppgifter självmant säkerställa att de uppgifter som behandlas är korrekta. Därutöver har de registrerade rätt att i vissa fall få sina personuppgifter raderade samt felaktiga uppgifter rättade.

De registrerades rätt att i vissa situationer få sina personuppgifter raderade (”rätten att bli bortglömd”) behandlades av EU-domstolen i målet Google Spain (se avsnitt 11.4.2).

Rätten att bli bortglömd stadgas i artikel 17 i dataskyddsförordningen. En registrerad har rätt att utan onödigt dröjsmål få sina personuppgifter raderade i följande situationer.

a) Personuppgifterna är inte längre nödvändiga för de ändamål för vilka de samlats in eller på annat sätt behandlats.

b) Den registrerade återkallar det samtycke på vilket behandlingen grundar sig enligt artikel 6.1 a (generellt samtycke) eller artikel 9.2 a (samtycke avseende känsliga personuppgifter) och det finns inte någon annan rättslig grund för behandlingen.

c) Den registrerade invänder mot behandlingen i enlighet med artikel 21.1 (invändning mot behandling som grundar sig på en rättslig skyldighet eller intresseavvägning) och det saknas berättigade skäl för behandlingen som väger tyngre, eller den registrerade invänder mot behandlingen i enlighet med artikel 21.2 (invändning mot behandling av uppgifter i direktmarknadsföring).

d) Personuppgifterna har behandlats på olagligt sätt.

e) Personuppgifterna måste raderas för att uppfylla en rättslig förpliktelse i unionsrätten eller i medlemsstaternas nationella rätt som den personuppgiftsansvarige omfattas av.

f) Personuppgifterna har samlats in i samband med erbjudande av informationssamhällets tjänster, i de fall som avses i artikel 8.1 (behandling av personuppgifter rörande barn).

Rätten att bli bortglömd är dock inte undantagslös. Undantag gäller bl.a. om det är nödvändigt för att tillgodose andra viktiga rättigheter, som till exempel rätten till yttrande- och informationsfrihet.

11.5.9 Organisatoriska krav på verksamheter när personuppgifter behandlas

Begreppet personuppgiftsansvarig spelar en viktig roll när det gäller ansvaret för behandling av personuppgifter. Personuppgiftsansvarig är den organisation eller i vissa fall fysiska person som bestämmer för vilka ändamål uppgifterna ska behandlas och hur behandlingen ska gå till. Den personuppgiftsansvarige kan överlåta den faktiska behandlingen av personuppgifter men personuppgiftsansvaret i sig kan

aldrig överlåtas. Den personuppgiftsansvarige har ett generellt ansvar att genomföra lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att säkerställa och kunna visa att behandlingen utförs i enlighet med dataskyddsförordningen.

Det innebär bl.a. en skyldighet att ha s.k. inbyggt dataskydd och dataskydd som standard. Med inbyggt dataskydd avses att dataskyddsreglerna ska beaktas redan vid utformningen av it-system och organisatoriska rutiner. Dataskydd som standard innebär att den personuppgiftsansvarige ska säkerställa att personuppgiftsbehandling inte sker i större omfattning än nödvändigt.

Personuppgiftsansvariga och personuppgiftsbiträden är skyldiga att föra ett register eller en förteckning över behandlingar av personuppgifter. Vissa undantag gäller från denna skyldighet, men behandling av uppgifter om lagöverträdelser ska alltid finnas med i den personuppgiftsansvariges register över behandlingar.

Den personuppgiftsansvarige ska också vidta lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att garantera en lämplig säkerhetsnivå för behandlingen av personuppgifter. Om det trots detta inträffar en säkerhetsincident som kan innebära risker för människors friheter och rättigheter, en s.k. personuppgiftsincident, måste den personuppgiftsansvarige i vissa fall anmäla detta till tillsynsmyndigheten. Om en personuppgiftsincident ”sannolikt resulterar i hög risk” för registrerades rättigheter och friheter ska den personuppgiftsansvarige som huvudregel informera den registrerade.

Den personuppgiftsansvarige måste i vissa fall göra konsekvensbedömningar och samråda med tillsynsmyndigheten. Genom en konsekvensbedömning kan organisationer ta reda på vilka risker som finns och ta fram rutiner och åtgärder för att bemöta dessa risker. En konsekvensbedömning måste göras på förhand om behandlingen av personuppgifter i stor omfattning innefattar uppgifter om lagöverträdelser.

I vissa fall måste ett dataskyddsombud utses. Det gäller bl.a. om kärnverksamheten består av behandling i stor omfattning av lagöverträdelser. Dataskyddsombudets roll är att kontrollera att förordningen följs inom organisationen genom att till exempel utföra kontroller och informationsinsatser.

11.5.10 Tillsyn

Tillsynsmyndigheterna – i Sverige Datainspektionen – har till uppgift att övervaka att förordningens bestämmelser efterlevs och att bidra till en enhetlig tillämpning av förordningen inom unionen. Tillsynsmyndigheten har ett stort antal uppgifter, bl.a. att behandla klagomål från registrerade och, om det är lämpligt, undersöka den sakfråga som klagomålet gäller. Tillsynsmyndigheterna har även getts ett antal befogenheter. De kan bl.a. vidta följande åtgärder.

- Beordra personuppgiftsansvariga och personuppgiftsbiträden att lämna all information som myndigheten behöver för att kunna fullgöra sina uppgifter.
- Genomföra undersökningar i form av dataskyddstillsyn.
- Få tillträde till alla lokaler som tillhör den personuppgiftsansvarige och personuppgiftsbiträdet, inbegripet tillgång till all utrustning och alla andra medel för behandling av personuppgifter i överensstämmelse med unionens processrätt eller medlemsstaternas nationella processrätt.
- Utfärda varningar till personuppgiftsansvariga och personuppgiftsbiträden om att planerade behandlingar sannolikt kommer att bryta mot bestämmelserna i förordningen.
- Utfärda föreläggganden om att tillmötesgå de registrerades begäran att få utöva sina rättigheter enligt förordningen.
- Påföra administrativa sanktioner.

11.5.11 Rättsmedel, sanktioner och skadestånd

Som har framgått kan enskilda individer vända sig till tillsynsmyndigheten med klagomål. Dataskyddsförordningen ger också möjlighet att överklaga tillsynsmyndighetens beslut. Till det kommer en rätt att klaga på beslut fattade av personuppgiftsansvariga och personuppgiftsbiträden.

I förordningen regleras även ansvar och rätt till ersättning för skada från den personuppgiftsansvarige eller personuppgiftsbiträden.

I dataskyddsförordningen finns dessutom regler om s.k. administrativa sanktionsavgifter. Dessa kan uppgå till avsevärda belopp.

Storleken på sanktionsavgifterna avgörs av flera faktorer, bl.a. överträdelsens karaktär, svårighetsgrad och varaktighet, samt om överträdelsen skett med uppsåt eller genom oaktsamhet. Andra faktorer av betydelse är antalet berörda registrerade, vilken skada de har lidit, om den personuppgiftsansvarige har försökt förebygga eller i efterhand komma till rätta med överträdelsen och eventuell ekonomisk vinst som görs genom överträdelsen.

När det gäller beloppsgränser för överträdelser gör dataskyddsförordningen skillnad mellan mindre allvarliga och allvarliga överträdelser. För de förstnämnda, exempelvis överträdelser av regler om inbyggt dataskydd, förteckningar och konsekvensbeskrivningar, kan det påföras sanktioner upp till det högsta av 10 000 000 euro eller, om det gäller ett företag, 2 procent av den totala globala årsomsättningen. För överträdelser av det senare slaget, exempelvis överträdelser av reglerna om de grundläggande principerna för behandling, registrerades rätt till information samt rättelse och radering, gäller som gräns 20 000 000 euro eller 4 procent av den totala globala årsomsättningen.

Enligt dataskyddsförordningen omfattas inte artikel 10, som alltså gäller behandling av personuppgifter som rör lagöverträdelser, av bestämmelserna om sanktionsavgifter. Av dataskyddslagen framgår dock att tillsynsmyndigheten får ta ut sanktionsavgifter även vid sådana överträdelser (6 kap. 3 § dataskyddslagen).

Sanktionsavgifter kan påföras också vid underlåtelse att rätta sig efter tillsynsmyndighetens förelägganden eller beslut. En avgift kan då påföras med det högre maxbeloppet, dvs. 20 000 000 euro eller 4 procent av den totala globala årsomsättningen, beroende på vilket belopp som är högst.

11.6 Tidigare överväganden

11.6.1 Yttrandefrihetskommittén

Yttrandefrihetskommittén hade i uppdrag att utreda bl.a. om skyddet för privatlivet behövde stärkas inom tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens tillämpningsområden. I det sammanhanget utredde kommittén om integritetsskyddet i svensk rätt behövde stärkas för att undvika konflikter med artikel 8 i Europakonventionen samt ett eventuellt införande i tryckfrihetsförordningen

och yttrandefrihetsgrundlagen av en straffbestämmelse till skydd för privatlivet.

Som en del i det arbetet undersökte Yttrandefrihetskommittén vid två tillfällen den verksamhet som bedrevs i databaser med utgivningsbevis. Undersökningarna var inriktade på i vilken mån det förekom integritetskränkningar på dessa webbplatser. Resultatet av den första undersökningen redovisades i delbetänkandet Grundlagsskydd för digital bio och andra yttrandefrihetsrättsliga frågor (SOU 2009:14 s. 98–114) och avsåg databaser som hade erhållit utgivningsbevis t.o.m. den 2 september 2008. Totalt undersöktes 509 databaser. Yttrandefrihetskommitténs slutsats var att integritetskränkningar kunde bedömas förekomma i 20 av dessa, alltså i fyra procent av fallen. I sex fall kunde kränkningarna bedömas utgöra förtal. Resterande kränkningar bestod i vad som kunde anses utgöra brott mot personuppgiftslagen eller kreditupplysningslagen (1973:1173). I slutbetänkandet (SOU 2012:55, Del 2, bilaga 8) redovisades en undersökning av ytterligare 229 webbplatser med liknande resultat. Yttrandefrihetskommitténs bestämda intryck var att databasverksamheten i allt väsentligt bedrevs på ett seriöst och ansvarstagande sätt samt att innehållet i databaserna till helt övervägande del utgjorde värdefulla bidrag till ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning. Undersökningen avsåg databaser som hade fått utgivningsbevis fr.o.m. den 3 september 2008 t.o.m. den 10 december 2010.

Enligt Yttrandefrihetskommittén gav den behovsanalys som hade gjorts vid handen att det i princip inte förekom några sådana integritetskränkningar inom det grundlagsskyddade området som kunde motivera en särskild straffbestämmelse. Sveriges förpliktelser enligt Europakonventionen kunde inte heller anses tillräckligt tydliga för att ensamma motivera införandet av ett nytt tryck- och yttrandefrihetsbrott. Mot denna bakgrund föreslogs ingen straffbestämmelse. Yttrandefrihetskommitténs ordförande, justitierådet Göran Lambertz, reserverade sig och menade att en straffbestämmelse till skydd för den personliga integriteten borde införas (a. bet., Del 2, bilaga 10).

11.6.2 Mediegrundlagskommittén

Mediegrundlagskommittén hade bl.a. i uppdrag att analysera konflikter med skyddet för den personliga integriteten som uppkommer när information tillhandahålls ur databaser med utgivningsbevis. I direktiven till Mediegrundlagskommittén noterade regeringen att tillhandahållande av personuppgifter på internet hade blivit vanligare. Regeringen nämnde specifikt webbplatser där det i stor omfattning publiceras uppgifter om brottmålsdomar. Enligt regeringen kunde det ifrågasättas om sådana webbplatser ägnar sig åt sådan massmedial verksamhet som det frivilliga grundlagsskyddet främst är avsett att skydda.

Mot bl.a. den bakgrunden fick Mediegrundlagskommittén i uppdrag att analysera de konflikter med skyddet för den personliga integriteten som uppkommer när information tillhandahålls ur databaser med utgivningsbevis.

Mediegrundlagskommittén utförde en liknande kartläggning som Yttrandefrihetskommittén hade gjort. Mediegrundlagskommitténs samlade intryck var att verksamheten i databaser med utgivningsbevis i allt väsentligt bedrevs på ett seriöst och ansvarsfullt sätt. Det fanns dock ett antal databaser som utgjorde rena söktjänster och som tillhandahöll information om enskilda som hämtats ur offentliga handlingar och register. Enligt Mediegrundlagskommittén var det uppenbart att enskilda riskerar att lida skada av att sådan information sprids till allmänheten.

Kommittén ansåg att undantag från grundlagarna borde införas för de mest integritetskänsliga typerna av personuppgifter. Enligt kommittén var det tydligaste exemplet på integritetskänsliga söktjänster sådana som innehåller uppgifter om att enskilda förekommer i domar i brottmål.

Mediegrundlagskommittén ansåg att även vissa andra känsliga personuppgifter skulle omfattas av undantaget. Det rörde sig om uppgifter om ras, etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening och om hälsa, sexualliv samt genetiska eller biometriska uppgifter, dvs. i princip sådana uppgifter som enligt den dåvarande personuppgiftsregleringen benämndes känsliga personuppgifter, och som motsvaras av artikel 9 i den nu gällande dataskyddsförordningen.

Det skulle dock enligt kommittén leda för långt att införa ett generellt undantag från tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen för den här typen av uppgifter. Undantagsbestämmelsen behövde därför begränsas. Den skulle bara gälla om

- personuppgifterna ingår i en uppgiftssamling som har ordnats så att det är möjligt att söka efter eller sammanställa dessa, och
- det med hänsyn till verksamheten och de former under vilka uppgiftssamlingen hålls tillgänglig finns särskilda risker för otillbörliga intrång i enskildas personliga integritet.

11.6.3 2018 års grundlagsändringar

I den proposition där Mediegrundlagskommitténs förslag behandlades delade regeringen kommitténs uppfattning att integritetshänsyn motiverade en begränsning av grundlagsskyddet för vissa söktjänster. Regeringen föreslog därför att en delegationsbestämmelse skulle införas i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Bestämmelsen skulle omfatta samma typ av uppgifter som Mediegrundlagskommittén hade föreslagit.

Regeringen delade Mediegrundlagskommitténs uppfattning att formen för tillgängliggörande av en uppgiftssamling skulle vara en faktor att beakta vid bedömningen av om det finns särskilda risker för otillbörliga intrång i enskildas personliga integritet. Detta innebar enligt regeringen att särskild vikt skulle fästas vid om en uppgiftssamling vänder sig till en bred allmänhet. En allmänt tillgänglig söktjänst fick typiskt sett sägas medföra ett större integritetsintrång än en uppgiftssamling som riktar sig till aktörer med behov av informationen i sin yrkesutövning. Rättsfallssamlingar som innehåller brottmålsdomar och som riktar sig till var och en borde exempelvis normalt sett kunna träffas av en lagreglering med stöd av bestämmelsen, medan det motsatta skulle gälla som utgångspunkt för rättsdatabaser med en professionell målgrupp (prop. 2017/18:49 s. 189 och 190).

Regeringen konstaterade vidare att uppgiftssamlingar som innehåller personuppgifter om lagöverträdelser kunde förekomma även i traditionell massmedieverksamhet, bl.a. i anslutning till olika typer av granskande artiklar. Det var dock enligt vad regeringen uttalade

av största vikt att seriös, granskande journalistik inte på något sätt skulle kunna hämmas av regleringen (a. prop. s. 153).

Förslaget att begränsa grundlagsskyddet för söktjänster som offentliggör uppgifter om enskildas lagöverträdelser blev under våren 2018 föremål för debatt. Invändningar riktades mot att lagförslaget gjorde en skillnad mellan tjänster som vänder sig till vissa professionella användare och sådana som vänder sig till den breda allmänheten. Vidare ansågs att förslaget inte var tillräckligt tydligt när det gäller vilka verksamheter som skulle komma att omfattas av den föreslagna delegationsbestämmelsen. Förslaget ansågs också medföra en risk för värdering av journalistisk verksamhet. Denna kritik grundade sig till stor del i formuleringen i propositionen om att ”seriöst granskande journalistik” inte skulle påverkas.

Under riksdagsbehandlingen uttalade konstitutionsutskottet att söktjänster som offentliggör uppgifter om lagöverträdelser utgör ett allvarligt ingrepp i enskildas personliga integritet. Utskottet konstaterade samtidigt att det saknades ett brett samförstånd bland partierna när det gällde den delen av förslaget (bet. 2017/18:KU16 s. 39–42). Förslaget genomfördes därför inte i den delen. Övriga delar av förslaget antogs dock.

Konstitutionsutskottet uttalade i samband med detta följande. Utskottet vände sig mot uttalanden i propositionen om att tillmäta målgruppen betydelse för frågan om en uppgiftssamling faller inom eller utom det grundlagsskyddade området. Bedömningen borde enligt utskottet i stället göras med utgångspunkt i syftet med tillhandahållandet av uppgiftssamlingen och vilken typ av uppgifter som tillhandahålls. Integritetsintrång som följer av uppgiftssamlingar som tillhandahålls med syftet att bidra till ett fritt meningsutbyte och en fri och allsidig upplysning kunde inte anses vara otillbörliga och borde alltså som utgångspunkt falla utanför tillämpningsområdet för delegationsbestämmelserna. Utskottet framhöll att det var mycket angeläget att en betydande marginal skulle tillämpas i fråga om vad som faller inom det grundlagsskyddade området så att intresset för yttrandefrihet inte får ge vika för intresset av att skydda enskildas integritet i gränsfall eller svårbedömda situationer. Rena söktjänster för tillhandahållande av känsliga personuppgifter enligt den uttömmande uppräkningen i bestämmelsen fick sägas ligga långt från de syften som grundlagarna är till för att skydda, och sådana tjänster skulle således typiskt sett träffas av delegationsbestämmelserna.

11.7 Överväganden och förslag

11.7.1 Utgångspunkter

Personuppgiftsregleringen har till syfte att skydda enskilda individer med avseende på behandlingen av deras personuppgifter. Av hänsyn till vikten av en vid yttrandefrihet tillämpas personuppgiftsregleringen dock inte inom tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden i de fall personuppgiftsregleringen är oförenlig med grundlagarna. Undantagsbestämmelser har som framgått införts för vissa offentliggöranden av s.k. känsliga personuppgifter. Något motsvarande undantag har dock inte införts för offentliggöranden av uppgifter om lagöverträdelser.

En fråga för kommittén är om detta ska gälla även fortsättningsvis eller om det finns skäl att inskränka grundlagsskyddet även för offentliggöranden av personuppgifter om lagöverträdelser. I kommitténs uppdrag ingår att i detta sammanhang väga vikten av en vid informations- och yttrandefrihet mot vikten av att skydda enskildas personliga integritet.

Vid den avvägningen bör beaktas vad som är ändamålet med tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. I 1 kap. 1 § TF respektive 1 kap. 1 § YGL anges att yttrandefriheten enligt grundlagarna har till ändamål att ”säkra ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande”. De uttryck som används är tänkta att garantera den politiska yttrandefriheten i olika avseenden, liksom yttrandefriheten från en mer vidsträckt kulturell synpunkt. Den senare aspekten omfattar inte bara mer traditionella kulturformer utan även ren underhållning, konsumentupplysning och annan mer vardaglig informationsförmedling (Axberger, Yttrandefrihetsgrundlagarna, 4 uppl., 2019, s. 72).

En eventuell begränsning av yttrandefriheten får aldrig vara mer omfattande än vad som är nödvändigt. I det ligger också att en eventuell begränsning ska vara förenlig med den försiktighetsprincip som brukar tillämpas vid inskränkningar av grundlagsskyddet på det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området.

11.7.2 Skyddet för den personliga integriteten bör stärkas

Kommitténs bedömning: Det finns behov av att begränsa grundlagsskyddet för vissa söktjänster som offentliggör personuppgifter om lagöverträdelser.

I dagsläget kan de aktörer som skyddas av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen som utgångspunkt offentliggöra personuppgifter om lagöverträdelser utan att ta personuppgiftsregleringen i beaktande. De enda begränsande åtgärder som kan vidtas är sådana som har uttryckligt stöd i tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen. Sådant stöd kan finnas exempelvis om ett offentliggörande uppfyller förutsättningarna för tryck- och yttrandefrihetsbrottet förtal. I övrigt är möjligheterna att ingripa mot kränkningar av enskildas personliga integritet mycket begränsade.

Skyddet för yttrandefriheten är alltså i detta avseende starkt. Lagstiftaren kan på ett generellt plan sägas ha gett yttrandefriheten en särskild vikt. Därigenom har en trygghet skapats för de aktörer som på olika sätt sprider information till allmänheten. Detsamma gäller för de individer som använder sig av det grundlagsstadgade meddelarskyddet.

Den befintliga regleringen har alltså i den meningen positiva konsekvenser. Dessutom kan söktjänster av det slag som har diskuterats ovan mer indirekt bidra till en stark yttrande- och informationsfrihet, exempelvis genom att de används som en del i journalisters research.

Som har nämnts ovan bör det aldrig införas begränsningar i yttrandefriheten som inte framstår som nödvändiga. Även om en enskild begränsning kan tyckas både rimlig och medföra endast begränsade effekter på yttrandefriheten finns det en risk att upprepade sådana begränsningar sammantaget får som konsekvens att grundlagsskyddet för yttrandefriheten urholkas. Det kan även rent allmänt hävdas att lagstiftning som i förlängningen kan leda till svårigheter att sprida vad som i och för sig är offentliga uppgifter inte bör införas utan mycket goda skäl.

Samtidigt ska framhållas att lika väl som den tekniska och mediala utvecklingen för med sig nya uttrycksformer som förtjänar grundlagarnas skydd kan den föra med sig företeelser för vilka grundlagsskydd inte framstår som önskvärt eller lämpligt. Utvecklingen kan

kräva nya överväganden, såväl när det gäller vad som bör ges grundlagsskydd som vad som bör falla utanför. Att den typen av överväganden görs är en viktig del av värnandet av en livskraftig tryck- och yttrandefrihetsreglering. Förekomsten av rena söktjänster som offentliggör personuppgifter om lagöverträdelser utgör ett exempel på en företeelse som påkallar överväganden av det slaget.

Enligt kommitténs mening finns det ett antal faktorer som med varierande styrka talar för att en begränsning av yttrandefriheten är nödvändig såvitt avser offentliggörande av personuppgifter om lagöverträdelser.

Som har framgått varnade konstitutionsutskottet redan vid införandet av möjligheten till frivilligt grundlagsskydd för att det skulle kunna uppstå konflikter med skyddet för den personliga integriteten. Konstitutionsutskottet pekade särskilt på att grundlagsskyddet i värsta fall kunde komma att omfatta databaser som är rena personregister (bet. 2001/02:KU21 s. 32).

De rena söktjänster som tillhandahålls i dagsläget och som med stöd av det frivilliga grundlagsskyddet offentliggör vad som i praktiken kan liknas vid privata belastningsregister är ett exempel på detta.

Att handlingar var för sig och på särskild begäran kan begäras ut från olika myndigheter skiljer sig avsevärt från möjligheten att genom en enkel sökning få information som exempelvis visar vilka i ett område som varit föremål för en straffrättslig process. De särskilda riskerna för kränkningar av den personliga integriteten ligger i att uppgifterna finns sammanställda eller med enkla medel kan sammanställas.

I sammanhanget bör framhållas att samma uppgifter i Polismyndighetens belastningsregister skyddas av absolut sekretess enligt 35 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen i verksamhet som avser förande eller uttag av uppgifter i registret. Bestämmelsen tar sikte på att skydda uppgifter om enskildas personliga förhållanden i den verksamheten. Enligt kommitténs uppfattning kan det med fog ifrågasättas att privata aktörer fritt kan tillhandahålla vad som alltså i praktiken kan liknas vid privata belastningsregister, när motsvarande uppgifter hos Polismyndigheten är föremål för absolut sekretess.

Av artikel 10 i dataskyddsförordningen följer vidare att behandling av personuppgifter som rör fällande domar i brottmål och lagöverträdelser som innefattar brott eller därmed sammanhängande säkerhetsåtgärder endast får utföras under kontroll av en myndighet eller då behandling är tillåten enligt unionsrätten eller medlemssta-

ternas nationella rätt, där lämpliga skyddsåtgärder för de registrerades rättigheter och friheter fastställs. Ett fullständigt register över fällande domar i brottmål får endast föras under kontroll av en myndighet.

Enligt kommitténs uppfattning riskerar den nuvarande regleringen att medföra allvarliga konsekvenser för enskilda individers personliga integritet. Allmänt tillgängliga register av detta slag kan stigmatisera enskilda individer för lång tid framåt. Det kan handla om svårigheter att få arbete eller bostad. Även i övrigt kan återanpassningen till samhället försvåras när vem som helst i omgivningen kan ta del av information om tidigare brottslighet. Därutöver finns det risk för att anhöriga drabbas av att uppgifter av det här slaget finns allmänt tillgängliga. Inte ens domstolar har rätt att ha register av denna typ.

Kommittén vill samtidigt framhålla att det kan föras fram argument till stöd för den här typen av söktjänster. Det kan hävdas att det i vissa fall finns ett legitimt intresse av att få tillgång till uppgifter om att enskilda har dömts för brott. Det kan exempelvis handla om att en arbetsgivare ser ett behov av att kontrollera sökandes tidigare brottslighet i samband med ett anställningsförfarande. Det kan också handla om viljan att undersöka om en person man träffar tidigare har varit dömd för sexualbrott eller våld i nära relation.

Kommittén har förståelse för den typen av behov. Samtidigt måste sådana behov vägas mot de allvarliga konsekvenser som ett spridande av den här typen av uppgifter kan medföra.

Till detta kommer att exempelvis arbetsgivares intressen i nu nämnda situationer tillgodoses genom befintlig reglering i vanlig lag som anger i vilka situationer en arbetsgivare har rätt att begära ut utdrag ur belastningsregistret, trots den starka sekretess som vanligtvis råder. Sådan lagstiftning kan lätt kringgås om samma uppgifter kan tillhandahållas och göras tillgängliga för var och en med stöd av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

Det bör också beaktas att grundlagsregleringen av personuppgifter om lagöverträdelser i dagsläget skiljer sig markant från regleringen avseende känsliga personuppgifter. Detta trots att känsliga personuppgifter och personuppgifter om lagöverträdelser reser liknande frågeställningar om yttrandefrihet och skydd för den personliga integriteten. Personuppgifter om lagöverträdelser kan utgöra ett minst lika påtagligt hot mot den personliga integriteten som kategorin känsliga personuppgifter, som bl.a. innefattar typiskt sett mindre integritets-

känsliga uppgifter som exempelvis fackföreningstillhörighet och filosofisk övertygelse. Det kan därför hävdas att den nu gällande regleringen i viss mån är inkonsekvent.

Enligt kommitténs mening är det uppenbart att enskilda riskerar att lida skada av att information om lagöverträdelser som finns att tillgå genom vissa söktjänster på internet sprids till allmänheten. Även om kommittén som framgått har förståelse för att det kan finnas legitima skäl att ta del av den här typen av information framstår behovet av att låta verksamheter av detta slag fullt ut skyddas av de tryck- och yttrandefrihetsrättsliga grundprinciperna trots allt som begränsat. Rena söktjänster som offentliggör personuppgifter om lagöverträdelser får sägas ligga långt från själva kärnan för det område som grundlagarna är tänkta att omfatta och det framstår som naturligare att sådana söktjänster omfattas av personuppgiftsregleringen.

Den nuvarande situationen innebär att grundlagsskyddet får konsekvenser som inte framstår som rimliga. Den ökade risken för att enskilda drabbas av allvarliga integritetsintrång riskerar att minska den allmänna förståelsen och acceptansen för den särskilda tryck- och yttrandefrihetsrättsliga regleringen. Detta bör föranleda åtgärder.

Kommittén anser sammantaget att det finns skäl att stärka skyddet för den personliga integriteten genom att införa begränsningar i grundlagsskyddet för personuppgifter om lagöverträdelser.

11.7.3 Hur bör regleringen utformas?

Kommitténs förslag: Delegationsbestämmelserna i 1 kap. 13 § TF och 1 kap. 20 § YGL utökas genom att personuppgifter om lagöverträdelser läggs till i uppräkningen av de kategorier av personuppgifter som kan regleras genom vanlig lag.

Vidare ändras bestämmelserna på så sätt att de ska tillämpas bara om det med hänsyn till den offentliggjorda uppgiftssamlingens karaktär står klart att det finns särskilda risker för otillbörliga intrång i enskildas personliga integritet.

Begränsningarna i grundlagsskyddet bör ske genom införande av undantagsbestämmelser

Kommittén har övervägt olika sätt att åstadkomma ett förstärkt skydd för den personliga integriteten när det gäller personuppgifter om lagöverträdelser, bl.a. införande av nya materiella bestämmelser och sanktionsbestämmelser. Kommittén bedömer dock att det skulle riskera att medföra alltför stora inskränkningar i yttrandefriheten. Vidare riskerar sådana lösningar att medföra tillämpningsproblem. De avvägningar och bedömningar som i varje enskilt fall behöver göras lämpar sig bättre för reglering i vanlig lag.

Kommittén har även, i likhet med Mediegrundlagskommittén, övervägt införandet av ett grundlagsundantag som skulle träffa enbart sådana aktörer som har frivilligt grundlagsskydd. Motivet för en sådan lösning skulle vara att det i praktiken är på det området som det finns ett behov av en förändrad reglering. Något motsvarande behov har inte framkommit när det gäller verksamheter som omfattas av det automatiska grundlagsskyddet. Kommittén delar dock Mediegrundlagskommitténs bedömning att en sådan reglering är olämplig av främst två skäl.

För det första finns det enligt kommitténs uppfattning principiella invändningar mot att göra en skillnad mellan olika typer av grundlagsskydd på detta sätt. En sådan åtskillnad är svår att förena med tanken att nya kommunikationsformers grundlagsskydd ska bestämmas utifrån samma premisser som de som gäller för traditionell media.

För det andra delar kommittén Mediegrundlagskommitténs uppfattning att det är relativt okomplicerat att organisera en verksamhet på ett sådant sätt att automatiskt grundlagsskydd uppkommer. Det kan ske exempelvis genom att en aktör ger ut en periodisk skrift. En reglering som omfattar enbart aktörer med frivilligt grundlagsskydd skulle alltså relativt enkelt kunna kringgås (jfr SOU 2016:58 s. 395).

Kommittén bedömer mot denna bakgrund att generella undantagsbestämmelser bör införas avseende personuppgifter om lagöverträdelser i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. En sådan åtgärd stämmer väl överens med den regleringsmodell som brukar användas när inskränkningar av liknande slag görs i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

Undantagsbestämmelserna bör införas genom tillägg till de befintliga undantagsbestämmelserna om känsliga personuppgifter

När det gäller utformningen av undantagsbestämmelserna är det naturligt att ta som utgångspunkt redan befintlig reglering avseende offentliggöranden av liknande slag. Som kommittén har anfört ovan reser personuppgifter om lagöverträdelser liknande frågeställningar, och kräver liknande avvägningar, som beträffande känsliga personuppgifter. Det är därför naturligt att reglera båda kategorierna av personuppgifter på liknande sätt och i samma bestämmelser.

Grundlagsundantaget för personuppgifter om lagöverträdelser bör därför föras in som ett tillägg till uppräkningen av de kategorier av personuppgifter som omfattas av undantagen i 1 kap. 13 § TF respektive 1 kap. 20 § YGL.

Den närmare utformningen av bestämmelserna

Av undantagsbestämmelserna för känsliga personuppgifter, dvs. 1 kap. 13 § TF respektive 1 kap. 20 § YGL, framgår att respektive bestämmelse bara gäller om det med hänsyn till verksamheten och de former under vilka uppgiftssamlingen hålls tillgänglig finns särskilda risker för otillbörliga intrång i enskildas personliga integritet.

Enligt kommitténs uppfattning bör undantagsbestämmelserna även fortsättningsvis begränsas till att omfatta offentliggöranden som medför särskilda risker för otillbörliga intrång i enskildas personliga integritet. På så sätt begränsas bestämmelsernas tillämpningsområde i syfte att undvika att de träffar yttranden som kan sägas röra kärnan av det som tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen är avsedda att skydda. En sådan regleringsmodell gör det också möjligt att i enskilda fall balansera intresset av att skydda enskildas personliga integritet mot intresset av yttrandefrihet.

Enligt kommitténs mening finns det dock behov av justeringar i de kriterier som utgör grunden för den riskbedömning som ska göras. Enligt kommitténs uppfattning fanns det exempelvis fog för den kritik som riktades mot 2018 års lagförslag och som rörde det förhållandet att målgruppen tillmättes betydelse för grundlagsskyddets avgränsning. Även konstitutionsutskottet invände mot en sådan tillämpning och ansåg, som har framgått, att bedömningen skulle göras

med beaktande av andra faktorer. Lagtexten ändrades dock inte och den nuvarande utformningen riskerar enligt kommittén att felaktigt ge intrycket av att principiella skillnader ska göras mellan olika typer av söktjänster beroende på bl.a. vilken användarkrets som tjänsterna vänder sig till.

Bedömningen bör enligt kommitténs mening i stället göras med hänsyn till den offentliggjorda uppgiftssamlingens karaktär. Avsikten är att undantaget ska vara tillräckligt omfattande för att säkerställa ett rimligt skydd för enskildas personliga integritet, men samtidigt så pass begränsat att det fria ordet även fortsatt värnas genom det särskilda skydd som tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen säkerställer i de situationer då starka yttrandefrihetsrättsliga intressen gör sig gällande. Kommitténs förslag innebär att en helhetsbedömning ska göras av karaktären på uppgiftssamlingen som sådan.

Vid den bedömningen kan det t.ex. ha betydelse om det med hänsyn till de förekommande individernas särskilda ställning finns ett stort allmänintresse i att uppgifterna sprids. Rena söktjänster som urskillningslöst offentliggör uppgifter om enskilda individers brottslighet medför i normalfallet risker för otillbörliga intrång i enskildas personliga integritet. Om däremot de som får sina personuppgifter spridda har åtagit sig förtroendeuppdrag eller har anställningar av ett sådant slag att det torde finnas ett stort allmänintresse i att uppgifterna offentliggörs, bör utgångspunkten vara den motsatta.

Undantaget är exempelvis inte tänkt att träffa den situationen att det i anslutning till en redaktions granskning av kommunalpolitiker publiceras en lista över politiker i kommunfullmäktige som har dömts för brott. Samma sak kan gälla uppgifter om att utpekade individer har begått brott, om uppgifterna publiceras i anslutning till en kartläggning av den organiserade brottsligheten. Visserligen kan offentliggöranden även av sådana uppgiftssamlingar innebära risker för intrång i enskildas personliga integritet. Med hänsyn till det starka yttrandefrihetsrättsliga intresset av att sådana uppgifter kan spridas bör dock intrång av det slaget inte anses otillbörliga.

Att hänsyn ska tas till uppgiftssamlingens karaktär innebär vidare att det har betydelse vilken typ av uppgifter som tillhandahålls. Detta gäller redan enligt de befintliga bestämmelserna om känsliga personuppgifter (bet. 2017/18:KU16 s. 41). En uppgiftssamling som innehåller namn på politiker som har dömts för brott kan i normalfallet

inte anses otillbörlig. Om uppgiftssamlingen i stället innehåller uppgifter om samma politikers sexuella läggning, eller andra liknade uppgifter av påtagligt privat natur, bör bedömningen i normalfallet bli den motsatta. Skillnaden ligger i karaktären på de uppgifter som tillhandahålls. Såväl yttrandefrihetsaspekter som hänsynen till respekt för privatlivet kräver att olika avvägningar görs i ett sådant fall.

Enligt de befintliga undantagsbestämmelserna för känsliga personuppgifter gäller att integritetsintrång som följer av offentliggöranden av uppgiftssamlingar som tillhandahålls med syftet att bidra till ett fritt meningsutbyte och en fri och allsidig upplysning inte kan anses vara otillbörliga. Sådana offentliggöranden faller alltså som utgångspunkt utanför tillämpningsområdet för den befintliga regleringen (bet. 2017/18:KU16 s. 41). Detsamma bör gälla beträffande den föreslagna bestämmelsen.

Traditionell medierapportering tillhandahålls regelmässigt med syfte att bidra till ett fritt meningsutbyte och en fri och allsidig upplysning. Sådan rapportering kan alltså i normalfallet inte anses otillbörlig. Intresset av mediernas oberoende bevakning får i detta hänseende anses överordnat intresset av att skydda den personliga integriteten (jfr prop. 2017/18:49 s. 189).

Men samma sak kan gälla offentliggöranden av andra aktörer. Det bör inte göras någon principiell åtskillnad mellan traditionell media och andra aktörer som agerar i syfte att sprida information till allmänheten. Enligt kommittén ska det exempelvis inte göras någon bedömning av vad som utgör ”seriös granskande journalistik” på det sätt som föreslogs i det lagförslag som lades fram 2018. Det avgörande är enbart om ett visst offentliggörande riskerar att innebära ett otillbörligt intrång i enskildas personliga integritet.

I det sammanhanget vill kommittén framhålla följande. Det är av yttersta vikt att statsmakterna inte ges möjlighet att differentiera grundlagsskyddet baserat på vem som står bakom ett visst yttrande eller vad som uppfattas som ”god journalistik”. Teknikutvecklingen har medfört att aktörer utanför de traditionella nyhetsmedierna kan sprida information till allmänheten i en omfattning som tidigare har varit förbehållen traditionella medier. Detta har skapat förutsättningar för en mer diversifierad debatt i frågor av allmänt intresse. Detta måste värnas.

Den föreslagna bestämmelsen är konstruerad på liknande sätt som undantagsbestämmelsen för viss kreditupplysningsverksamhet i 1 kap.

12 § 5 TF. Enligt den bestämmelsen får det i vanlig lag meddelas förbud mot offentliggörande i yrkesmässig kreditupplysningsverksamhet av kreditupplysning som innebär otillbörligt intrång i enskilds personliga integritet eller som innehåller oriktig eller missvisande uppgift.

En skillnad är att det i den bestämmelse som kommittén nu föreslår preciseras vad som ska ligga till grund för bedömningen av eventuella risker för otillbörliga intrång i enskildas personliga integritet. Det är dock ofrånkomligt att bestämmelsen i viss mån behöver ge ett utrymme för en prövning av omständigheterna i varje enskilt fall. En sådan bedömning av den typiska risken för otillbörligt integritetsintrång förekommer redan enligt såväl den befintliga regleringen om känsliga personuppgifter som enligt regleringen om kreditupplysningsverksamhet (jfr prop. 2017/18:49 s. 152).

Inom tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden är utgångspunkten att avgränsningen av grundlagsskyddet i största möjliga mån bör ske utan beaktande av vilket innehåll ett yttrande har. I likhet med övriga delegationsbestämmelser är det dock oundvikligt att bedömningen i viss mån inriktas på innehållet. Det bör emellertid framhållas att det huvudsakliga tillämpningsområdet för bestämmelsen bestäms med hänsyn till faktorer som inte är direkt knutna till innehållet i de enskilda yttrandena. Vid bedömningen ska beaktas om de offentliggjorda uppgifterna ingår i en sök- eller sammanställbar uppgiftssamling. Vidare ska det beaktas om uppgiftssamlingen som helhet kan anses falla in under någon av de olika kategorier av personuppgifter som anges i bestämmelsen. På liknande sätt ska det vid bedömningen av eventuella risker för otillbörliga intrång göras en helhetsbedömning av karaktären på uppgiftssamlingen. Det är alltså inte fråga om att enskilda uppgifter ska bedömas var för sig.

Som har framgått av avsnitt 11.6.3 innebar det lagförslag som lades fram 2018 en åtskillnad mellan å ena sidan rättsdatabaser som vänder sig till den breda allmänheten och å andra sidan rättsdatabaser som vänder sig till vissa professionella användarkategorier. Något förenklat skulle de förra omfattas av den föreslagna delegationsbestämmelsen medan de senare i normalfallet skulle ges fortsatt skydd av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

Som har framgått anser kommittén att detta kan ifrågasättas. Enligt kommitténs uppfattning är det från principiella utgångspunkter tveksamt om grundlagsskyddets avgränsning ska avgöras av sådana faktorer.

Den av kommittén föreslagna bestämmelsen lämnar därför inte utrymme för att göra någon skillnad beroende på den tänkta eller faktiska användarkretsen. Målgruppen i sig ska alltså inte tillmätas någon betydelse vid bedömningen av om en uppgiftssamling faller innanför eller utanför det grundlagsskyddade området (se även bet. 2017/18: KU16 s. 41).

Det bör understrykas att de bedömningskriterier som berörs ovan rör grundlagsskyddets avgränsning. Såvitt avser den reglering som meddelas eller tillämpas med stöd av bestämmelsen – i dagsläget främst dataskyddsförordningen och dataskyddslagen – bestäms den närmare innebörden i rättstillämpningen.

Kommittén vill avslutningsvis framhålla vikten av att en bred marginal tillämpas till fördel för yttrandefriheten. Som konstitutionsutskottet har framhållit är det mycket angeläget att en betydande marginal tillämpas i fråga om vad som faller inom det grundlagsskyddade området så att intresset för yttrandefrihet inte får ge vika för intresset av att skydda enskildas integritet i gränsfall eller svårbedömda situationer (bet. 2017/18:KU16 s. 41). Detta kommer till uttryck i bestämmelsen genom kravet på att det ska stå klart att det finns risker för otillbörliga intrång i den personliga integriteten. I tveksamma fall ska således yttrandefrihetsintresset väga tyngst.

12 Grundlagsskyddet för förpackningar

12.1 Uppdraget

Tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens tillämpningsområden bestäms med utgångspunkt i den kommunikationsteknik som används. Det är alltså som huvudregel inte innehållet i ett yttrande som avgör om grundlagarna blir tillämpliga. Innebörden av detta är att en tryckt skrift omfattas av tryckfrihetsförordningen oavsett vilket innehåll den har. Den omfattas därför att den är framställd med tryckteknik. Följden är att grundlagsskydd kan finnas inte bara för böcker och tidningar utan även för t.ex. tryckta flaggor, förpackningar och bipacksedlar.

Grundlagsskyddet innebär bl.a. att det finns begränsningar beträffande vilka krav som kan ställas på utformningen av texter och bilder. Sådana krav ställs dock återkommande inom ramen för EU-samarbetet. Även om kraven också från ett nationellt perspektiv kan tänkas framstå som berättigade framgår av kommitténs direktiv att Sverige lägger ner ett omfattande förhandlingsarbete på att se till att kraven ska vara förenliga med tryckfrihetsförordningen.

Det kan enligt direktiven ifrågasättas om förpackningar bör omfattas av det särskilda grundlagsskydd som ges i tryckfrihetsförordningen eller om det skydd som regeringsformen ger är tillräckligt. Betydelsen för ett fritt meningsutbyte och en fri och allsidig upplysning framstår enligt direktiven inte alltid som självklar.

Kommittén har mot den bakgrunden i uppdrag att överväga om det finns behov av och är lämpligt att undanta förpackningar från tryckfrihetsförordningens tillämpningsområde. Kommittén ska i så fall lämna de förslag till författningsändringar som är motiverade.

12.2 Vad är en förpackning?

Kommitténs uppdrag avser förpackningar. Vad som är en förpackning är dock inte alltid självklart. Det finns ingen given övergripande definition och gränsdragningsfrågor kan uppkomma. Exempelvis kan det vara svårt att veta om en etikett eller ett bokomslag ska anses vara en tryckt förpackning eller om det blad eller texthäfte som syns genom plastfodralet till en cd-skiva är en del av en tryckt förpackning eller en separat tryckt skrift.

Enligt Svensk ordbok är förpackning ett skyddande hölje som omger en vara under distributionen. Ordboken hänvisar till ordet emballage som i sin tur beskrivs som förpackning eller omslag.

I Nationalencyklopedin definieras förpackning som ett materialhölje som en vara utrustas med i samband med tillverkning eller senare. Enligt Nationalencyklopedin är syftet med förpackningen att underlätta varans hantering och distribution, lämna information och ge varan identitet samt att behålla ursprungskvaliteten och öka hållbarhetstiden. Förutom att skydda innehållet mot yttre påkänningar av olika slag ska förpackningen ibland även skydda omgivningen för varan, t.ex. om den är ett bekämpningsmedel. Information på förpackningen kan ges i bildform och klartext eller i form av symboler eller streckkoder, vilket medger automatisk avläsning, prismärkning och lagerkontroll. Beroende på var i hanteringsledet förpackningen gör sin huvudsakliga nytta kallas den för konsumentförpackning, butiksförpackning, säljförpackning eller transportförpackning.[1]

I förordningen (2018:1462) om producentansvar för förpackningar avses med förpackningar en produkt som har framställts för att innehålla, skydda eller presentera en vara eller för att användas för att leverera eller på annat sätt hantera en vara.

Definition av en förpackning enligt EU:s förpackningsdirektiv

Ytterligare ledning i frågan om vad som är en förpackning finns att få i det s.k. förpackningsdirektivet.[2] Direktivet fastställer EU:s regler om hantering av förpackningar och förpackningsavfall och innehåller åtgärder för att förebygga att det produceras förpackningsavfall,

[1] www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lång/förpackning (hämtad 2020-01-21).
[2] Europaparlamentets och rådets direktiv 94/62/EG av den 20 december 1994 om förpackningar och förpackningsavfall.

samt åtgärder för att främja återanvändning, materialutnyttjande och andra metoder för återvinning av avfallet.

Direktivet gäller alla förpackningar som släpps ut på marknaden inom EU. Vad som avses med en förpackning i direktivets mening anges i artikel 3. I en bilaga ges också exempel. Dessa definitioner och exempel avser förstås i första hand direktivets tillämpningsområde. Definitionerna är dock intressanta eftersom de illustrerar frågans komplexitet.

Enligt direktivet är förpackningar alla produkter som framställs av material av något slag och som används för att innehålla, skydda, hantera, leverera och presentera varor, från råmaterial till slutlig produkt och från producent till användare och konsument. Även engångsartiklar som används i samma syfte ska betraktas som förpackningar. Det krävs dock att det är fråga om konsumentförpackningar, gruppförpackningar eller transportförpackningar.

Definitionen av förpackningar ska även grundas på nedanstående tre kriterier.

i) En artikel ska räknas som förpackning om den uppfyller den ovannämnda definitionen, oberoende av övriga funktioner som förpackningen eventuellt har, såvida inte artikeln är en fast del av en produkt och den behövs för att omfatta, stödja eller bevara produkten under hela dess livslängd och alla delar är avsedda att användas, konsumeras eller bortskaffas tillsammans. Enligt detta kriterium är t.ex. plastfolien runt ett cd-fodral en förpackning medan själva cd-fodralet inte är det när det saluförs tillsammans med en cd-skiva. En te-påse är inte heller en förpackning och inte heller ett korvskinn eller en skrivarpatron.

ii) En artikel som är konstruerad och avsedd att fyllas vid försäljningsstället och engångsartiklar som säljs, är fyllda eller är konstruerade och avsedda att fyllas vid försäljningsstället ska räknas som förpackningar, förutsatt att de fyller en förpackningsfunktion. Det kan vara fråga om bärkassar, engångstallrikar och aluminiumfolie. Engångsbestick och bakformar som säljs tomma är dock inte förpackningar.

iii) Förpackningskomponenter och underordnade element som är integrerade i förpackningar ska räknas som en del av den förpackning i vilken de är integrerade. Underordnade element som är hängda på eller fästade vid en produkt och som fyller en förpackningsfunktion ska räknas som förpackningar, såvida inte dessa är en fast del av

denna produkt och alla delar är avsedda att konsumeras eller bortskaffas tillsammans. Som förpackningar räknas alltså etiketter som är hängda direkt på eller fästa på en vara. Är det däremot fråga om självhäftande etiketter som är fästa på ett annat förpackningsföremål räknas etiketterna som del av denna förpackning på samma sätt som t.ex. häftklamrar. Radiofrekvensidentifieringsetiketter (RFID-taggar) räknas dock inte som en del av förpackningarna.

12.3 Tryckfrihetsförordningens tillämplighet på förpackningstryck

Inledning

Som har framgått av kapitel 3 krävs det att ett yttrande omfattas av både tryckfrihetsförordningens formella och materiella tillämpningsområde för att det ska omfattas av grundlagens skydd. Eftersom tryckfrihetsförordningens formella tillämpningsområde innefattar skrifter som har framställts i tryckpress omfattas en tryckt förpackning av det formella tillämpningsområdet.

Det materiella tillämpningsområdet bestäms dels utifrån syftet med grundlagarna, dvs. en ändamålstolkning, dels utifrån de uttryckliga materiella undantagen i grundlagarna, de s.k. delegationsreglerna.

För förpackningar är det främst delegationsreglerna avseende produktinformation och kommersiella annonser som är relevanta. I sammanhanget aktualiseras också det undantag för ren kommersiell reklam som genom en ändamålstolkning har växt fram i praxis. Nedan redogörs för dessa undantag från det materiella tillämpningsområdet.

Det ska noteras att även om ett yttrande till följd av något av dessa undantag faller utanför tryckfrihetsförordningens materiella tillämpningsområde innebär det som utgångspunkt inte att undantag görs från tryckfrihetsförordningen i dess helhet. Flera viktiga principer är ändå tillämpliga. I första hand är det regler som syftar till att ett massmedium som omfattas av tryckfrihetsförordningen ska kunna framställas, ges ut och spridas till allmänheten utan att myndigheter eller andra allmänna organ hindrar detta på grund av innehållet. Censurförbudet, hindersförbudet och etableringsfriheten anses alltså gälla ändå.

Dessutom gäller regeringsformens skydd för dessa yttranden (se kapitel 4) och det skydd som finns i internationell rätt och i EU-

rätten (se kapitel 5). Yttranden som faller utanför tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen saknar alltså inte grundlagsskydd och annat yttrandefrihetsrättsligt skydd.

Reklam och annan marknadsföring

Reklam och annan marknadsföring förekommer ofta i tryckta skrifter, vilket innebär att sådan marknadsföring omfattas av tryckfrihetsförordningens formella tillämpningsområde. Det har dock bedömts ligga utanför tryckfrihetsförordningens syfte att skydda en näringsidkares ekonomiska intressen. Därför anses viss reklam och annan marknadsföring falla utanför det materiella tillämpningsområdet.

Enligt praxis gäller detta undantag för framställningar som är av utpräglat kommersiell natur. Med detta avses sådana framställningar som vidtagits i kommersiell verksamhet och i kommersiellt syfte samt har rent kommersiella förhållanden till föremål (se t.ex. prop. 1973:123 s. 46 och 47 samt RÅ 2010 ref. 115).

Det kan dock vara svårt att dra gränsen mellan kommersiell marknadsföring och andra yttranden (se t.ex. NJA 1999 s. 749 och NJA 2001 s. 319). I tveksamma fall har regleringen i tryckfrihetsförordningen företräde.

En konkret innebörd av undantaget för framställningar av utpräglat kommersiell natur är att tryckfrihetsförordningen inte hindrar att sådan marknadsföring kan bedömas och blir föremål för åtgärder enligt marknadsföringslagen (2008:486). Det går alltså att göra ingripanden i efterhand mot sådana framställningar som är otillbörliga mot konsumenter och näringsidkare. Däremot har det ansetts tveksamt om det går att förena tryckfrihetsförordningens bestämmelser med generella förbud mot kommersiell reklam för vissa varor, generella förbud mot kommersiell reklam i vissa slags tryckta skrifter eller begränsningar av reklamens volym.

Det är mot den bakgrunden man ska se de särskilda undantagen i 1 kap. 12 § 1–3 TF. Dessa ger möjlighet att i vanlig lag förbjuda kommersiella annonser i den mån de används för marknadsföring av alkoholhaltiga drycker eller tobak (punkt 1) eller om förbudet syftar till att skydda hälsa eller miljö enligt föreskrifter i t.ex. ett EU-direktiv (punkt 3). Även kommersiella annonser med indirekt tobaksreklam kan förbjudas (punkt 2).

De nämnda bestämmelserna i 1 kap. 12 § TF ger inte endast möjlighet att totalförbjuda reklam utan ger även möjlighet att t.ex. ställa upp villkor för annonseringen eller andra begränsningar som är mindre långtgående än ett förbud. Som har framgått får dock inte undantag från censurförbudet, hindersförbudet eller etableringsfriheten göras med stöd av bestämmelserna.

För att det ska vara fråga om en kommersiell annons krävs för det första att det ska vara fråga om en framställning som kan sägas ingå i en annons, t.ex. tidningsannonser och reklammeddelanden på affischer och i broschyrer. Redaktionell text omfattas inte av undantaget. För det andra ska annonsen vara kommersiell. I detta ligger att annonsen utgör ett medel för att marknadsföra en vara. Det ska av innehållet framgå att meddelandet är avsett att främja avsättningen av varan. I begreppet kommersiell ligger även att annonsmeddelandet ska avse en näringsidkares verksamhet, dvs. ha rent kommersiella förhållanden till föremål. Om en annons härrör från någon annan än den som har ett kommersiellt intresse av att främja avsättningen av varan är inte annonsen en kommersiell annons (se t.ex. prop. 1973:123 s. 46 och 47).

Begreppet kommersiell annons som används i delegationsbestämmelserna är alltså snävare än begreppet marknadsföring. All marknadsföring omfattas alltså inte av de nämnda delegationsbestämmelserna. Marknadsföring som inte omfattas av undantagsreglerna kan emellertid ändå undantas från tryckfrihetsförordningens tillämpningsområde, men då efter en sådan ändamålstolkning som beskrivits ovan.

Enligt 1 kap. 12 § 4 TF finns det också möjlighet att i vanlig lag reglera viss produktinformation. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 12.4.3.

Bild- och tillfällighetstryck

Som har framgått ovan omfattas tryckta förpackningar av tryckfrihetsförordningen om inte något undantag från det materiella tillämpningsområdet är tillämpligt. Det finns dock skäl att nämna att det i 4 kap. 3 § TF finns viss särreglering av s.k. bild- eller tillfällighetstryck. Med bild- och tillfällighetstryck avses bl.a. vykort, visitkort, etiketter och affärstryck, såsom reklam- och emballagetryck – dvs.

tryck på förpackningar – om missbruk av tryckfriheten kan anses uteslutet på grund av texten eller framställningen i övrigt. Särregleringen har sin grund i 1800-talets bestämmelser om tryckerier och innebär ett undantag från kravet på att förse tryckta eller kopierade alster med ursprungsuppgifter.

Massmedieutredningen beskrev i sitt delbetänkande, Tryckfriheten och reklamen (SOU 1972:49), hur bestämmelsen växt fram och konstaterade att vissa tidigare uttalanden skulle kunna tolkas som att bild- eller tillfällighetstryck helt föll utanför tryckfrihetsförordningen, men att den slutsatsen inte gick att dra av bestämmelsens lydelse. Tryckfrihetsförordningens regler om censurförbud, spridningsförbud osv. ansågs därför gälla även för dessa (a. bet. s. 41–43).

Massmedieutredningen konstaterade vidare att i stort sett alla tryckta skrifter i och för sig innefattar någon form av information men att det informativa inslaget i vissa fall bara främjar sådana kommersiella och andra intressen som inte har med nyhetsförmedling och opinionsbildning att göra. Bild- och tillfällighetstryck ansågs tillhöra denna grupp. Utredningen föreslog därför att bild- och tillfällighetstryck, och även andra liknande tryckalster, inte längre skulle betraktas som tryckta skrifter i tryckfrihetsförordningens mening. Om tryckfrihetsbrott förekom i ett sådant alster skulle dock tryckfrihetsförordningen vara tillämplig och alstret i detta hänseende betraktas som en tryckt skrift i tryckfrihetsförordningens mening (a. bet. s. 59–62).

Flertalet remissinstanser var kritiska till förslaget, framför allt mot att detta skulle göra skillnad mellan affärs- och tillfällighetstryck och annan reklam. Detta skulle kunna leda till att samma reklambudskap behandlades olika på grund av valet av medium. Förslaget ledde inte till lagstiftning utan ansågs behöva övervägas ytterligare (prop. 1973:123 s. 17–19 och 42).

Efter sådana överväganden lade Massmedieutredningen i sitt slutbetänkande fram ett mer begränsat förslag, men inte heller detta förslag ledde till lagstiftning (SOU 1975:49 s. 200–202).

12.4 Reglering av förpackningars utformning

12.4.1 EU-förhandlingar om rättsakter

Frågor om reglering av förpackningars utformning har alltså aktualiserats vid ett flertal tillfällen i förhandlingar om EU-rättsakter. I det svenska förhandlingsarbetet och det därpå följande interna lagstiftningsarbetet har då hänsyn behövt tas till att förpackningar anses vara tryckta skrifter i tryckfrihetsförordningens mening och att tryckfrihetsförordningen ställer upp gränser för vilka krav det allmänna kan ställa på informationen på förpackningarna.

Ett slags förpackningar som har varit återkommande i dessa sammanhang är tobaksförpackningarna. De frågor som har väckts är bl.a. om förpackningstexten kan omfattas av delegationsreglerna om kommersiella annonser, vilken typ av information som går att reglera och hur omfattande denna kan vara, dvs. hur stor del av förpackningens yta som kan regleras. Förpackningsfrågor i förhållande till tryckfrihetsförordningen har också aktualiserats t.ex. när det gäller läkemedelsinformation (prop. 2005/06:70), leksakers säkerhet (prop. 2010/11:65) och marknadsföring av modersmjölksersättning (prop. 2013/14:17).

Vad beträffar förhandlingsarbetet i EU är det en given utgångspunkt för Sverige att EU:s rättsakter inte ska stå i strid med tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

En primär uppgift för regeringen är alltså att vid förhandlingar om nya rättsakter, eller ändringar i befintliga rättsakter, få till stånd en förändring av sådana förslag som kan orsaka konflikter med tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Det handlar inte alltid om konflikter som i första hand rör nyhetsförmedling, opinionsbildning och liknande, utan ofta om reglering av annat slag, t.ex. om olika typer av produktinformation, där det finns ett konsumentintresse som också från ett nationellt perspektiv ofta framstår som berättigat.

För det fall att ett direktiv inte är förenligt med svensk grundlag kan det inte genomföras utan grundlagsändring. Det finns dock ett visst utrymme för anpassningar när ett direktiv genomförs i svensk rätt. Är det i stället fråga om en förordning, som är direkt tillämplig, finns det däremot inte något sådant utrymme. En förordning ska tillämpas oavsett vad som sägs i svensk lag eller grundlag.

12.4.2 Tobaksförpackningar

I och med 1975 års lag om varningstext och innehållsdeklaration på tobaksvaror infördes för första gången en bestämmelse om skyldighet att förse tobaksvaror med varningstext. Bestämmelsen ansågs inte strida mot tryckfrihetsförordningen. I förarbetena (prop. 1975/76:49 s. 12 och 13) angavs att de föreslagna reglerna tycktes vara väl förenliga med grunderna för bestämmelsen i 1 kap. 9 § TF (nuvarande 1 kap. 12 §) som avser förbud mot kommersiell annons i den mån annonsen används vid marknadsföring av bl.a. tobaksvaror.

Liknande frågeställningar aktualiserades vid införlivandet av EU:s s.k. märkningsdirektiv om tobaksvaror[3] (prop. 2001/02:162).

Direktivet och regeringens förslag om ändringar i den dåvarande tobakslagen (1993:581) innebar att cigarettförpackningarna skulle förses med varningstexter. En allmän varningstext och en kompletterande varningstext skulle täcka 30 respektive 40 procent av de ytor på cigarettpaketet där de trycktes.

Lagrådet uttalade i sitt yttrande över lagförslaget att en tryckt förpackning i och för sig inte är att betrakta som en kommersiell annons men att det har ansetts möjligt att reglera innehållet på förpackningar inom ramen för det undantag för kommersiell marknadsföring som har växt fram i praxis.

Vidare uttalade Lagrådet följande om de angivna varningstexterna (prop. 2001/02:162 s. 53 och 54):

> Paragrafen har med endast mindre ändringar förts över till 1993 års tobakslag från 1975 års lag om varningstext och innehållsdeklaration på tobaksvaror. I propositionen till denna lagstiftning (prop. 1975/76:49 s. 22) sägs att varningstexten måste ges ett konkret innehåll med upplysningar om vilka risker bruket medför och att det således skall vara fråga om en saklig information som bygger på resultaten av forskningen på området.
>
> En bestämmelse som påbjuder att en skrift skall ha ett visst innehåll torde i princip komma i konflikt med TF, närmare bestämt med förbudet i 1 kap. 2 § andra stycket mot hindrande åtgärder. Ett visst utrymme lär dock finnas för ålägganden i vanlig lag att förse en skrift med texter av det slag som det nu är fråga om. TF:s tillämpningsområde bestäms nämligen ytterst av dess syfte att värna det fria ordet, och det finns regleringar som träffar tryckt skrift som därför kan sägas ligga utanför ramen för TF:s skydd. Det gäller inte minst ingripanden i fråga

[3] 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.

> om framställningar på det kommersiella området. Var gränsen går är i detta fall osäkert. För att ett påbud om text med visst innehåll skall kunna tolereras från tryckfrihetsrättslig synpunkt bör, i anslutning till det nyss återgivna motivuttalandet, krävas att det inte rör sig om texter av uttryckligen åsiktspåverkande eller opinionsbildande karaktär.

Lagrådet ifrågasatte om vissa av texterna hade den sakliga inriktning som krävdes och tillade:

> Det är också tveksamt om inte kraven på texter blir så omfattande att de alltför mycket beskär möjligheten för näringsidkaren att förse förpackningar med egen text. Vad som nu har sagts måste beaktas under det fortsatta normgivningsarbetet.

Konstitutionsutskottet tillstyrkte ändringarna i ett yttrande men angav att frågan om förenligheten med tryckfrihetsförordningen berodde på hur föreskrifterna utformades och därigenom var beroende av vilket innehåll texterna, illustrationerna och uppgifterna kunde få (2001/02:KU3y). De föreslagna ändringarna i tobakslagen godtogs av riksdagen (bet. 2001/02:SoU20).

Det som sägs i lagrådsyttrandet om att det inte ska röra sig om texter av en uttryckligen åsiktspåverkande eller opinionsbildande karaktär har sedan dess tagits till intäkt för att det i och för sig går att ställa krav på information i tryckta skrifter, t.ex. förpackningar, om det rör sig om ”saklig information”. Dock får sådana krav inte gälla hela förpackningens yta utan ett visst utrymme måste finnas kvar för näringsidkaren att disponera för egen text och bild.

2014 års tobaksproduktdirektiv

Våren 2014 antog Europaparlamentet och rådet det s.k. tobaksproduktdirektivet[4] som ersätter det tidigare märkningsdirektivet.

Tobaksproduktdirektivet innebär bl.a. att en större del av förpackningarna, närmare bestämt 65 procent av tobaksförpackningarnas fram- och baksida, ska vara täckta av hälsovarningar med varningstexter, ett motsvarande färgfoto och rökavvänjningsinformation. Varningstexterna liknar i stora drag de som föreskrevs enligt 2001 års direktiv, men kompletteras av tämligen obehagliga bilder. Ur ett tryck-

[4] 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.

frihetsrättsligt perspektiv ansågs kraven på hälsovarningar kunna vara svåra att förena med Lagrådets uttalande om att en näringsidkare inte i för hög grad får beskäras möjligheten att förse förpackningarna med egen text.

Konstitutionsutskottet gjorde bedömningen att det var osäkert om direktivet skulle kunna genomföras i fråga om hälsovarningarnas storlek men att Sverige av folkhälsoskäl inte skulle motsätta sig en storlek som omfattade 50–70 procent av förpackningarnas fram- och baksida (2013/14:KU4y s. 6). I en deklaration i samband med antagandet av direktivet framförde Sverige att det var ovisst om direktivet skulle kunna genomföras i denna del.

Tobaksdirektivsutredningen tillsattes av regeringen i juli 2014 och gavs i uppdrag bl.a. att lämna förslag på hur tobaksproduktsdirektivet skulle genomföras i den nationella lagstiftningen. I delbetänkandet Mer gemensamma tobaksregler (SOU 2015:6) kom utredningen fram till att bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen inte hindrar att direktivets regler om hälsovarningar och s.k. kombinerade hälsovarningar genomförs. Slutsatsen gällde även om det beaktades att direktivet innebar att ytan för varningstexterna på paketen ökade markant i storlek jämfört med den tidigare regleringen. Det förhållandet att de kombinerade hälsovarningarna delvis bestod av obehagliga bilder ansågs inte heller utgöra något hinder mot ett genomförande, eftersom bilderna inte bedömdes utgöra osaklig information utan endast ansågs förstärka det grundläggande, sakliga budskapet i varningstexterna (a. bet. s. 76–79).

I den därpå följande propositionen, med förslag till ändringar i den dåvarande tobakslagen, anförde regeringen att de intressen som skulle kunna komma i konflikt med den ökade storleken på hälsovarningarna inte främst var de intressen som tryckfrihetsförordningen primärt är satt att värna utan i stället näringsidkares intressen av marknadsföring och varukännetecken på förpackningen. Att varningstexternas yta utökades innebar dock inte att möjligheten att använda kännetecken m.m. hindrades. Regeringen konstaterade att det fortfarande skulle finnas utrymme kvar som näringsidkarna kunde förse med egen text och att ändringarna inte stod i strid med tryckfrihetsförordningen. De påbjudna hälsovarningarna ansågs också ha sådan saklig inriktning att de var godtagbara ur tryckfrihetsrättslig synvinkel (prop. 2015/16:82, bet. 2015/16:SoU10).

Neutrala tobaksförpackningar

Tobaksdirektivsutredningen utredde också bl.a. frågan om standardisering av förpackningar för tobaksvaror, s.k. neutrala tobaksförpackningar. I utredningens tilläggsdirektiv beskrivs neutrala tobaksförpackningar som dekorfria paket som alla har samma neutrala färg, oavsett märke, och där varumärket skrivs med ett neutralt typsnitt. Utredningen bedömde i sitt slutbetänkande En översyn av tobakslagen – Nya steg mot ett minskat tobaksbruk (SOU 2016:14) att ett införande av sådana förpackningar var tobakspolitiskt motiverat, men inte förenligt med tryckfrihetsförordningen, då det inte skulle återstå någon yta på förpackningarna som näringsidkaren kunde förse med egen text. Det skulle därför enligt utredningen krävas ett undantag i tryckfrihetsförordningen för att möjliggöra krav på neutrala tobaksförpackningar (a. bet. s. 350–352).

Med anledning av Tobaksdirektivsutredningens slutsats gavs Mediegrundlagskommittén genom tilläggsdirektiv i uppdrag att analysera frågan om neutrala tobaksförpackningar i förhållande till tryckfrihetsförordningen. Om kommittén skulle komma fram till att en grundlagsändring var nödvändig för att en sådan reglering skulle kunna införas, skulle kommittén lämna nödvändiga författningsförslag (dir. 2016:11).

Kommittén konstaterade att kravet på neutrala tobaksförpackningar bygger på tanken att förpackningarna ska vara helt standardiserade enligt vissa kriterier, vilket inte tycks lämna något utrymme alls för näringsidkaren att införa egen text på paketet. Kommitténs bedömning var att ett sådant krav skulle kunna hamna i konflikt med de tryck- och yttrandefrihetsrättsliga principerna om etableringsfrihet, på grund av de begränsade möjligheterna att använda varumärket och att därigenom kommunicera med allmänheten om vem som är avsändaren av den tryckta skriften (förpackningen). Även förbudet mot hindrande åtgärder ansågs överträdas eftersom det inte lämnas något utrymme för näringsidkaren att förse förpackningen med egen text. En eventuell grundlagsbestämmelse som möjliggör neutrala tobaksförpackningar borde enligt kommittén utformas som en delegationsbestämmelse, som innebär att det görs undantag från dessa principer. Kommittén var dock noga med att poängtera att den inte tog ställning till om något sådant undantag skulle införas (SOU 2016:58 s. 464–469).

12.4.3 Produktinformation

Mediegrundlagskommitténs förslag

Mediegrundlagskommittén hade även i uppdrag att analysera om det fanns behov av och var lämpligt att uttryckligen i grundlag ange att bestämmelser om produktinformation, varningstexter och liknande information skulle kunna regleras i vanlig lag. Kommittén skulle också, redan enligt de ursprungliga direktiven, 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 tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen och om en ändring av dessa är nödvändig för att en sådan reglering ska vara grundlagsenlig (dir. 2014:97).

Mediegrundlagskommittén konstaterade att varningstexter, innehållsdeklarationer och annan produktinformation på och i förpackningar (bl.a. cigarettpaket eller bipacksedlar till läkemedel) tillhör områden som kan träffas av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen men som inte har en typisk tryck- och yttrandefrihetsrättslig prägel. Kommittén redovisade att det i och för sig redan – med utgångspunkt i grundlagarnas syften – gjordes undantag från tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens regler för att möjliggöra krav på t.ex. produktinformation, så länge det ansågs handla om ”saklig information”. Kommittén bedömde dock att det fanns skäl att något utvidga det befintliga undantaget i praxis i syfte att underlätta för lagstiftaren att hantera situationer där intresset av att skydda tryck- och yttrandefriheten framstår som relativt svagt i frågor som har koppling till produktinformation.

Mot denna bakgrund föreslog kommittén en bestämmelse i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen som uttryckligen skulle göra det möjligt med bestämmelser i lag om produktinformation när syftet med kravet är skydd för hälsa eller miljö eller konsumentskydd (SOU 2016:58 s. 459–463).

När det gällde krav på att produktinformationen skulle ha en viss omfattning ansåg kommittén att bedömningen måste göras med en innehållsneutral utgångspunkt, varvid det inte bara ska beaktas att näringsidkaren ges tillräcklig möjlighet att ange varumärken och andra kännetecken av kommersiell natur utan även att näringsidkaren kan vilja använda den berörda ytan till att framföra text som är av opinionsbildande eller åsiktspåverkande karaktär. Hur stor andel

produktinformation som kan accepteras från tryck- och yttrandefrihetsrättsliga utgångspunkter skulle enligt kommittén få avgöras med beaktande av förhållandena i det enskilda fallet (a. bet. s. 463 och 464).

Delegationsregeln om produktinformation

Med utgångspunkt i Mediegrundlagskommitténs förslag infördes den 1 januari 2019 en ny delegationsbestämmelse i 1 kap. 12 § 4 TF som genom en hänvisning i yttrandefrihetsgrundlagen även gäller på yttrandefrihetsgrundlagens område. Undantaget avser krav på att införa – eller på visst sätt utforma – varningstext, innehållsdeklaration eller liknande produktinformation om syftet med detta är skydd för hälsa eller miljö eller konsumentskydd.

I propositionen vägde regeringen fördelar och nackdelar med en sådan bestämmelse mot varandra. Det som talade mot en undantagsbestämmelse var bl.a. att det redan fanns en möjlighet till undantag genom en flexibel ändamålstolkning av grundlagarna. Behovet av lagstiftning kunde då ifrågasättas, särskilt som vissa andra undantag fortfarande inte skulle vara lagstadgade. För en grundlagsändring talade dock att tillämpningsområdet för undantaget skulle bli tydligare och att de tryck- och yttrandefrihetsrättsliga aspekterna inte skulle behöva vägas in i samma utsträckning i EU-förhandlingarna, i sammanhang där det t.ex. finns viktiga folkhälsoaspekter (prop. 2017/18:49 s. 170–173).

Regeringens bedömning var att det fanns skäl att införa en delegationsbestämmelse som inte bara omfattade texter som saknade en uttryckligen åsiktspåverkande eller opinionsbildande karaktär (”saklig information”) utan bestämmelsen skulle gälla även om den aktuella informationen omfattades av grundlagarnas skyddsändamål (det s.k. materiella tillämpningsområdet). Ett grundläggande krav på saklighet ansågs dock ligga i begreppet produktinformation, som bedömdes inrymma ett visst krav på objektivitet och saklighet. Eftersom undantaget inte endast skulle omfatta ”saklig” information skulle gränsdragningsfrågor mellan saklig och åsiktspåverkande information inte behöva uppkomma.

Regeringen konstaterade att delegationsbestämmelsen inte innebar att undantag kan göras t.ex. från förbudet mot hindrande åt-

gärder. Hur stor andel produktinformation som därmed skulle få accepteras från tryck- och yttrandefrihetsrättslig synpunkt borde dock avgöras i det enskilda fallet. Vid en sådan bedömning borde beaktas både att näringsidkaren ges tillräcklig möjlighet att ange varumärket och andra kännetecken av kommersiell natur och att denne kan vilja använda den berörda ytan till att framföra text som är av opinionsbildande eller åsiktspåverkande karaktär (a. prop. s. 174, jfr prop. 2015/16:82 s. 37 och 38 samt SOU 2016:14 s. 350–352).

Sammanfattningsvis innebär bestämmelsen delvis en kodifiering av den praxis som inneburit att det har ansetts förenligt med grundlag att ställa krav på s.k. saklig information på det kommersiella området även när det är fråga om ett grundlagsskyddat medium. Bestämmelsen utvidgar dock detta undantag eftersom den inte bara omfattar saklig information utan även i viss mån opinionsbildande och åsiktspåverkande innehåll. Delegationsregeln innebär alltså att det i högre grad än tidigare går att lagstifta om förpackningars utformning, även om flera tänkbara konflikter med grundlagarna kvarstår.

12.4.4 Andra förpackningar än tobak

Som har nämnts ovan har frågorna om möjligheten att ställa krav på texter på förpackningar aktualiserats även bl.a. vid införandet av lagen (2011:579) om leksakers säkerhet. Den lagen har också sin grund i ett EU-direktiv.[5] Lagen innehåller krav på att förpackningar till leksaker ska förses med varnings- och informationstexter. I propositionen hänvisades till Lagrådets slutsatser i fråga om varningstexter på tobaksförpackningar och konstaterades att för att ett påbud om visst innehåll ska kunna tolereras ur tryckfrihetsrättslig synpunkt krävs att det inte rör sig om texter av uttryckligen åsiktspåverkande eller opinionsbildande karaktär. Enligt regeringen hade de aktuella varnings- och informationstexterna den sakliga inriktning som krävdes (prop. 2010/11:65 s. 46).

Kravet på informationens saklighet har även aktualiserats vid lagstiftning som reglerar marknadsföring, bl.a. i samband med ändringar i alkohollagstiftningen angående informationstexter i annonser i periodiska tidskrifter och vid införandet av lagen (2013:1054) om marknadsföring av modersmjölksersättning och tillskottsnäring.

[5] Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/48/EG av den 18 juni 2009 om leksakers säkerhet.

I båda fallen hänvisade regeringen till lagrådsuttalandet angående varningstexter på tobaksförpackningar och ansåg att den aktuella informationen hade den sakliga inriktning som krävdes, trots att Lagrådet i det sistnämnda fallet ifrågasatte om formuleringen ”amningen har fördelar” fullt ut motsvarade kravet på saklighet (prop. 2003/04:161 s. 51 och 52 resp. prop. 2013/14:17 s. 45).

I propositionen om marknadsföring av modersmjölksersättning, som avsåg att genomföra ett EU-direktiv,[6] uppkom även andra frågor, bl.a. om förbud mot viss marknadsföring och uppställande av villkor för den marknadsföring som är tillåten. Regeringen konstaterade att sådana bestämmelser kan väcka vissa tryck- och yttrandefrihetsrättsliga frågeställningar när det rör sig om framställningar i grundlagsskyddade medier. Regeringen konstaterade dock att det endast var i de fall den föreslagna regleringen skulle komma i konflikt med grundlagsbestämmelserna som förbudet mot marknadsföring inte skulle kunna upprätthållas och påpekade att det är en självklar konsekvens av tryck- och yttrandefrihetslagstiftningen att bestämmelser i lag inte får tillämpas i den mån de strider mot bestämmelser i grundlagarna. Därför ansågs det inte behöva anges i lag att bestämmelserna inte ska tillämpas i den utsträckning det skulle strida mot tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen (prop. 2013/14:17 s. 39).

Flera tryckfrihetsrättsliga principer har också aktualiserats i förhandlingar angående EU-reglering av humanläkemedel och veterinärmedicinska läkemedel. Exempelvis innehåller läkemedelsdirektivet[7] detaljerade regler bl.a. om vilken information som ska finnas med – och inte får finnas med – på läkemedelsförpackningar och bipacksedlar (se bl.a. artiklarna 54–69). För att ett läkemedel ska godkännas och därmed få säljas krävs att förpackningarna uppfyller dessa krav. Det är inte tillåtet att sprida den tryckta förpackningen innan läkemedlet har godkänts. Vidare reglerar direktivet marknadsföring av läkemedel, vilket som nämnts ovan kan väcka tryck- och yttrandefrihetsrättsliga frågor. Regeringen har dock, på liknande sätt som i propositionen om modersmjölksersättning (se ovan) ansett att dessa bestämmelser inte ska tillämpas om de står i strid med tryckfrihets-

[6] Kommissionens direktiv 2006/141/EG av den 22 december 2006 om modersmjölksersättning och tillskottsnäring och om ändring av direktiv 1999/21/EG.
[7] Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/83/EG av den 6 november 2001 om upprättande av gemenskapsregler för humanläkemedel.

förordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen (prop. 2005/06:70 s. 199 och 200).

På det veterinärmedicinska området har det tidigare direktivet,[8] som hade många likheter med läkemedelsdirektivet, ersatts med en förordning.[9] Ett omfattande och i vart fall i viss mån framgångsrikt förhandlingsarbete har lett till att färre konflikter uppstår i förhållande till tryckfrihetsförordningen än med det ursprungliga förslaget. Förordningen ställer dock krav som innebär att informationen på förpackningen ska granskas för att ett läkemedel ska få släppas ut på marknaden. Förordningen ska tillämpas från den 28 januari 2022.

12.5 Vad gäller utanför tryckfrihetsförordningens tillämpningsområde?

För det fall att text och bild på förpackningar skulle kunna regleras utan beaktande av tryckfrihetsförordningens regler skulle yttrandefriheten i dessa hänseenden i stället skyddas av regeringsformens regler, men även av Europakonventionen och EU-stadgan (se kapitel 4 och 5).

Som har framgått innebär regeringsformens regler att yttrandefriheten kan inskränkas genom vanlig lag om förutsättningarna för detta är uppfyllda. Vilka begränsningar som tillåts i yttrandefriheten får utanför tryckfrihetsförordningens område avgöras i varje enskilt fall, utifrån proportionalitets- och intresseavvägningar. Detta innebär ett ökat bedömningsutrymme för lagstiftare och domstolar och ett något mindre förutsägbart, men mer flexibelt och anpassningsbart skydd.

Det förhållandet att ett yttrande inte omfattas av tryckfrihetsförordningen får också andra konsekvenser (se kapitel 4). Exempelvis har tryckfrihetsförordningens förbud mot hindrande åtgärder inte någon motsvarighet i regeringsformen. Tryckfrihetsförordningens censurförbud har inte heller någon motsvarighet vilket innebär att det i det enskilda fallet skulle få avgöras om det är motiverat med en förhandsgranskning av förpackningen med hänsyn till de regler som

[8] Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/82/EG av den 6 november 2001 om upprättande av gemenskapsregler för veterinärmedicinska läkemedel.
[9] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/6 av den 11 december 2018 om veterinärmedicinska läkemedel och om upphävande av direktiv 2001/82/EG.

gäller vid begränsningar av fri- och rättigheter. Etableringsfriheten saknar också en direkt motsvarighet i regeringsformen.

Tobaksdirektivutredningen hade, inom ramen för sin bedömning av huruvida det var möjligt att införa neutrala tobaksförpackningar, skäl att beakta regeringsformens skydd för näringsfriheten. Slutsatsen var att intresset av att skydda folkhälsan vägde tyngre och att det alltså inte skulle vara i strid med näringsfriheten att införa neutrala tobaksförpackningar (SOU 2016:14 s. 380).

Utredningen ansåg också att ett krav på neutrala tobaksförpackningar inte kom i konflikt med regeringsformens bestämmelse om egendomsskydd. Vad gällde skyddet för enskilds äganderätt till egendom som följer av första tilläggsprotokollet den 20 mars 1952 till Europakonventionen kom utredningen efter en proportionalitetsbedömning fram till att samhällsintresset av att minska tobaksbrukets skadeverkningar borde väga över. De inskränkningar som ett krav på neutrala tobaksförpackningar innebär fick därför, enligt utredningen, anses rymmas inom gränserna även för vad som är tillåtet enligt Europakonventionen (a. bet. s. 379 och 380).

Det ska i sammanhanget framhållas att 2018 års tryck- och yttrandefrihetskommitté inte har till uppdrag att utreda frågan om neutrala förpackningar. Resonemangen har dock ändå ett visst intresse eftersom liknande frågor kan uppkomma om förpackningar undantas från tryckfrihetsförordningens område. Både när det gäller egendomsskyddet enligt Europakonventionen och näringsfriheten enligt regeringsformen är det emellertid fråga om proportionalitetsbedömningar i det enskilda fallet. Resultatet av en sådan avvägning skulle förstås kunna bli ett annat om det motstående intresset var svagare än vad skyddet för folkhälsan ansågs vara i tobaksfrågan.

12.6 Synpunkter från näringsliv och branschorganisationer

Kommittén har inhämtat synpunkter från representanter för näringslivet och vissa branschorganisationer. De har framfört att det för dem är av största vikt att förpackningarna även fortsättningsvis omfattas av tryckfrihetsförordningen. Även om förpackningarna, i vart fall konsumentförpackningarna, alltid har ett marknadsföringssyfte, ger tryckfrihetsförordningen ett starkt skydd för näringsidkarnas

yttrandefrihet som regeringsformen inte kan ge. Representanterna pekar särskilt på att många näringsidkare använder sig av s.k. livsstilskommunikation på förpackningarna. Det handlar om att uttrycka vad företaget står för, t.ex. i miljöfrågor och sociala frågor. De betonar också det starka skydd som tryckfrihetsförordningen ger för användningen av varumärken och andra immaterialrättsliga tillgångar. Över huvud taget anser de att näringsidkaren måste ha rätt att berätta om sig själv och presentera sin vara på förpackningen Ett starkt skydd kan uppmuntra innovation och introduktion av nya produkter på marknaden.

Vidare anser de att det inte finns några tillräckligt starka skäl för att utdefiniera förpackningar från tryckfrihetsförordningens tillämpningsområde. Det motiveras bl.a. med att förpackningsytan redan i dag kan regleras till stora delar. Det enda som kan motivera ett undantag för förpackningar skulle vara en vilja att införa ett totalt förbud mot egen utformning, dvs. helt neutrala förpackningar, vilket branschen starkt vänder sig emot.

12.7 Överväganden

Kommitténs bedömning: Tryckta förpackningar bör även fortsättningsvis omfattas av tryckfrihetsförordningens tillämpningsområde.

Vilken typ av information förekommer på förpackningar?

På förpackningar förekommer både text, bild och olika typer av symboler och annan märkning. Innehållet är alltså av varierande slag men det har framhållits att i vart fall konsumentförpackningar alltid har ett marknadsföringssyfte. Detta skulle kunna tala för att förpackningar kan undantas från tryckfrihetsförordningens skydd, eftersom det har ansetts falla utanför tryckfrihetsförordningens syfte att skydda en näringsidkares ekonomiska intressen. Emellertid är det endast sådana framställningar som är av utpräglat kommersiell natur som undantas enligt praxis. Annan marknadsföring och andra typer av yttranden omfattas av tryckfrihetsförordningen om inte något annat

materiellt undantag är tillämpligt, t.ex. delegationsregeln om produktinformation.

Även om förpackningar främst har andra syften än de som tryckfrihetsförordningen främst avser att skydda kan det alltså på förpackningarna förekomma yttranden som omfattas av tryckfrihetsförordningens ändamål. Ett exempel kan vara s.k. livsstilskommunikation som kan förekomma på förpackningar, t.ex. information om näringsidkarens engagemang i klimatfrågan eller sociala frågor. Det kan också vara fråga om ren opinionsbildning, som när politiska partier låter trycka upp tablettaskar med politiska budskap. Det skulle också kunna vara fråga om en näringsidkare som själv vill uttrycka en politisk åsikt på förpackningen.

Det förekommer alltså yttranden på förpackningar som omfattas av tryckfrihetsförordningens ändamål och för vilka det även fortsättningsvis kan anses motiverat med ett starkt grundlagsskydd.

Är regeringsformens skydd tillräckligt?

Kommittén har emellertid ställt sig frågan om inte regeringsformens skydd skulle vara tillräckligt för de yttranden på förpackningar som i dag omfattas av tryckfrihetsförordningen.

Vid en jämförelse kan det konstateras att tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen innebär en mer förutsägbar reglering än vad regeringsformens och Europakonventionens bestämmelser om yttrandefrihet gör. Vilka begränsningar som tillåts i yttrandefriheten får med utgångspunkt i regeringsformen och konventionen avgöras i varje enskilt fall, vilket innebär ett ökat bedömningsutrymme för lagstiftare och domstolar. Detta gör lagstiftningen mer flexibel, vilket i många sammanhang kan vara positivt. En reglering kan anpassas efter det som regleringen avser, i stället för att samma regelverk gäller för t.ex. tryckta servetter som för tryckta dagstidningar.

Det innebär dock också mindre förutsägbarhet och att en begränsning av yttrandefriheten kan ske genom ett enkelt riksdagsbeslut om riksdagen anser att kraven för att begränsa yttrandefriheten är uppfyllda. Detta kan göra det möjligt för en majoritet i riksdagen att inskränka yttrandefriheten utifrån snabbt skiftande värderingar i samhället. Det finns alltså en risk för att t.ex. tillfälliga politiska sväng-

ningar eller varierande åsikter om vad som är hälsosamt eller inte kan komma att påverka vad som får stå eller inte får stå på en förpackning.

Även om en sådan inskränkning måste vara förenlig med regeringsformen och annan reglering, även internationell sådan, kan det konstateras att skyddet inte är fullt lika starkt som tryckfrihetsförordningens. Det finns i och för sig många fördelar med ett flexibelt och anpassningsbart skydd men kommitténs bedömning är att regeringsformens skydd inte alltid är en fullgod ersättare till tryckfrihetsförordningens. Detta måste beaktas vid bedömningen av om förpackningar ska undantas från tryckfrihetsförordningens skydd.

Vad skulle kunna motivera en förändring?

Som framgår av kommitténs direktiv har Sverige hittills, inom ramen för EU-samarbetet, lagt ned ett omfattande förhandlingsarbete på att se till att kraven som ställs på bl.a. förpackningar ska vara förenliga med tryckfrihetsförordningen. Detta har skett också när kraven från ett nationellt perspektiv i och för sig har framstått som berättigade. Det förhållandet att grundlagsfrågorna får högsta prioritet kan innebära att andra frågor – som också är av stor vikt för Sverige – måste prioriteras ner, t.ex. skyddet för konsumenter.

Även om undantaget för produktinformation kan antas minska konfliktytorna med EU-rätten vad gäller förpackningar kommer det fortfarande kunna uppstå konflikter när det är fråga om reglering av produktinformation som inte omfattas av delegationsregeln eller när det inte rör sig om produktinformation eller saklig information över huvud taget. Oavsett vilken typ av information det är fråga om finns det inte heller någon möjlighet att reglera hela förpackningsytan eller utrymme för att förhandsgranska informationen. Sammantaget innebär detta att situationer fortfarande kan uppkomma där EU-rätten ställer krav som är svåra att förena med tryckfrihetsförordningen.

Sverige kommer alltså även fortsättningsvis kunna ställas inför grundlagsrelaterade utmaningar vid förhandlingar om olika EU-rättsakter. Som har nämnts ovan rör det sig ofta om frågor som kan tyckas gälla tryckfrihetsförordningens periferi och där det kan vara svårt att få förståelse från andra EU-länder för att förpackningar aktualiserar tryckfrihetsrättsliga frågor.

Det kan också sägas att förtroendet för grundlagsregleringen även med ett rent inhemskt betraktelsesätt riskerar att minska om grundlagsskyddet omfattar företeelser som ligger långt från kärnområdet. Tryckfrihetsförordningens skydd bör i huvudsak omfatta företeelser som har betydelse för ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande. Också mot den bakgrunden kan behovet av tryckfrihetsförordningens skydd för förpackningar ifrågasättas. Förpackningar innehåller typiskt sett avsevärt mindre av den typen av information än många andra former av tryckta skrifter.

Vad talar mot en förändring?

Ett undantag för förpackningar skulle emellertid innebära att dessa i yttrandefrihetsrättsligt hänseende behandlas annorlunda än andra tryckta skrifter. Sådana yttranden som i dag omfattas av tryckfrihetsförordningens skydd skulle alltså komma att behandlas olika beroende på om de framställs på en tryckt förpackning eller i ett annat tryckt medium. Detta skulle vara ett avsteg från principen om att det är den teknik som ett yttrande framställs med som avgör det formella tillämpningsområdet. Huvudregeln är ju att alla yttranden som är framställda med samma teknik ska omfattas av samma skydd. Kommittén anser att detta rent principiellt talar emot att förpackningar ska undantas från tryckfrihetsförordningens tillämpningsområde.

Ett undantag skulle också, precis som andra undantag, kunna medföra en risk för att fler typer av skrifter exkluderas från tryckfrihetsförordningens tillämpningsområde och att grundlagens skydd på det sättet succesivt riskerar att urholkas.

Till det kommer att det inte är självklart hur begreppet förpackning ska avgränsas och definieras. Även om en närmare beskrivning kan göras genom uttalanden i förarbetena är det oundvikligt att situationer uppkommer där det är oklart om det är fråga om en förpackning eller inte. Ett undantag för förpackningar skulle alltså kunna få svårförutsägbara konsekvenser och riskera att bli mer långtgående än avsett.

I sammanhanget ska också framhållas att de undantag som finns från det materiella tillämpningsområdet gör det möjligt att i tämligen

hög grad reglera förpackningarnas utformning. Delegationsbestämmelsen om produktinformation är dessutom relativt ny. Även om denna bestämmelse varken omfattar alla typer av information eller medger undantag från censur- och hindersförbuden finns det skäl att tro att delegationsbestämmelsen ytterligare kommer att minska konflikterna mellan tryckfrihetsförordningen och EU-regleringen.

Kommitténs bedömning

Som har framgått ovan finns det skäl som talar för att förpackningar inte bör omfattas av tryckfrihetsförordningen, däribland deras ofta relativt svaga anknytning till opinionsbildning och åsiktspåverkan samt de resurser som de kräver i EU-samarbetet. Med ett förpackningsundantag skulle konfliktytan bli mindre på förpackningsområdet och Sverige skulle med större auktoritet kunna framhålla tryckfrihetsförordningens grundläggande syften inom dess kärnområde. Riskerna skulle också minska för att förtroendet för grundlagarna sjunker när tryckfrihetsförordningen omfattar skrifter som i huvudsak har andra syften än de som avses i tryckfrihetsförordningen.

Det förekommer dock att förpackningar förses med sådana yttranden som omfattas av tryckfrihetsförordningens syften. En konsekvens av att exkludera förpackningar skulle bli att ett yttrande som en näringsidkare framställer både på en förpackning och i en tryckt broschyr skulle behandlas olika, vilket bryter mot huvudregeln om att yttranden som är framställda med samma teknik ska omfattas av samma skydd. Kommittén är inte övertygad om att detta är en önskvärd ordning.

Dessutom ser kommittén risker för att en utmönstring av förpackningar skulle kunna leda till mindre genomtänkta regleringar av förpackningsinformation som omfattas av tryckfrihetsförordningens syften och för vilken det faktiskt kan anses motiverat med tryckfrihetsförordningens skydd.

Ett undantag i tryckfrihetsförordningen skulle också riskera att få spridningseffekter genom att öppna upp för en diskussion om vilka andra företeelser som kan sägas ligga i utkanterna av tryckfrihetsförordningens ändamål, vilket på sikt skulle kunna urholka utgångspunkten att det är tekniken snarare än innehållet som avgör tillämpningsområdet. Ett undantag riskerar också att bli otydligt, då det

inte finns någon given definition av vad en förpackning är. Till detta kommer att förpackningars yta i relativt hög grad kan regleras redan i dag och att effekten av den nyligen införda delegationsregeln ännu inte har utvärderats.

Sammanfattningsvis konstaterar kommittén att det visserligen i vissa hänseenden är problematiskt att förpackningar omfattas av tryckfrihetsförordningen men att skälen för att förändra den nuvarande ordningen inte är tillräckligt starka. Kommittén anser alltså att tryckta förpackningar även fortsättningsvis ska omfattas av tryckfrihetsförordningens tillämpningsområde.

13 Vidaresändningsplikt för tekniska tilläggstjänster

13.1 Uppdraget

Den s.k. vidaresändningsplikten syftar till att ge den som tar del av tv genom ett kabel- eller ip-nät samma tillgång till public service som han eller hon skulle ha haft genom marknätet. Detta åstadkoms genom krav i radio- och tv-lagen på vidaresändning av vissa tv-sändningar. I dagsläget vidaresänds SVT1, SVT2, Kunskapskanalen och Barnkanalen/SVT24 med stöd av radio- och tv-lagens regler.

Vidaresändningsplikten utgör ett avsteg från principen om etableringsfrihet för sändningar genom tråd. Stöd för detta finns i en delegationsregel i 3 kap. 2 § 1 YGL.

Som anges i kommitténs direktiv är delegationsregeln formulerad i förhållande till program. Det framhålls dock i direktiven att det framstår som naturligt att anse att yttrandefrihetsgrundlagens bestämmelse ger utrymme även för lagstadgade krav på vidaresändning av sådana tekniska tilläggstjänster som krävs för att program ska göras tillgängliga för personer med funktionsnedsättning, såsom textning, tolkning, uppläst text eller liknande teknik. Det konstateras emellertid att det inte är självklart att det förhåller sig så.

Med hänvisning till att tjänster som syftar till att göra program tillgängliga för personer med funktionsnedsättning kan ha stor betydelse för allmänhetens möjligheter att tillgodogöra sig en allsidig upplysning anges i direktiven att det är av stor vikt att det säkerställs att yttrandefrihetsgrundlagen medger krav på vidaresändning av sådana tjänster. Kommitténs uppdrag i denna del är därför att analysera om yttrandefrihetsgrundlagen medger att det i lag ställs upp krav på vidaresändningsplikt för tekniska tilläggstjänster för personer med funktionsnedsättning. För det fall kommittén bedömer att sådana krav inte medges ska förslag på författningsändringar lämnas.

Även beträffande andra tekniska tilläggstjänster än tillgänglighetstjänster har det konstaterats oklarheter i förhållande till yttrandefrihetsgrundlagens delegationsregel om vidaresändningsplikt. I kommitténs direktiv nämns som exempel elektroniska programguider. I denna del innefattar dock uppdraget inget krav på förslag om grundlagsändringar om kommittén gör bedömningen att yttrandefrihetsgrundlagen hindrar vidaresändningsplikt. Kommittén ska i stället överväga om det finns skäl att ändra yttrandefrihetsgrundlagen så att krav på vidaresändning ska kunna ställas.

13.2 Tekniska tilläggstjänster

13.2.1 Tillgänglighetstjänster

Tillgänglighetstjänster är tjänster som syftar till att göra program tillgängliga för personer med funktionsnedsättning. Nedan beskrivs de vanligaste tillgänglighetstjänsterna.

Textning

Den vanligast förekommande tillgänglighetstjänsten är textning. Tekniken innebär att svensk text som återger vad som sägs i programmet visas i bilden, vanligtvis i dess nederkant.

Textningen kan innebära antingen att ett program som sänds på ett annat språk förses med en översättningstext eller att svenskt tal återges i en textremsa. Direktsända program kan textas simultant, s.k. direkttextning.

Textning av svenskt tal används främst av personer som är döva eller har nedsatt hörsel, men kan även vara till nytta t.ex. för personer med svenska som andraspråk och personer som har problem att förstå talspråk.

Textningen kan vara öppen eller dold. Öppen text är s.k. inbränd text som alltid visas i tv-bilden och som alltså inte kan väljas bort av användaren. Dold text visas endast om användaren aktivt väljer att se den.

Översättningstexter är för det mesta inbrända i tv-bilden. I princip allt utländskt tal i public service-företagens förinspelade tv-program översätts i en inbränd textremsa.

Textning av förinspelade program som sänds på svenska i SVT och UR visas genom sidan 199 i text-tv. Detsamma gäller SVT:s och UR:s direkttextade program. Vid textning av svenskt tal är det alltså fråga om valbar, dold textning som aktiveras av användaren.

Teckenspråkstolkning

Teckenspråkstolkning innebär att det talade språket översätts till teckenspråk. I de flesta fall spelas teckenspråkstolkningen in i förväg. Tolken klipps då in i en ruta som syns på en del av bildskärmen. Vid direktsända program kan talet simultantolkas t.ex. av en tolk som i en studio följer sändningen i realtid. Programmet sänds då med tolken i bild.

Teckenspråkstolkning används främst av döva och personer med hörselnedsättning som använder teckenspråk för att kommunicera. Även vissa personer med kognitiva funktionsnedsättningar kan ha nytta av teckenspråkstolkning.

Teckenspråkstolkning kan, beroende på teknisk lösning, vara antingen öppen eller dold. Vid öppen teckenspråkstolkning är programmet förmixat och tolken syns hela tiden i bild. Vid dold teckenspråkstolkning används en teknik där en huvudvideo sänds i en kanal och teckenspråkstolken i en annan, varefter kanalerna mixas. Med sådan teknik är teckenspråkstolkningen valbar.

SVT och UR använder i dagsläget en teknik som innebär att tolken hela tiden syns i bild, dvs. en öppen form av teckenspråkstolkning. Det gäller både vid sändningar i marknätet och sändningar och tillhandahållanden över internet. Förinspelade teckenspråkstolkade program parallellsänds, företrädesvis i SVT24.

Syntolkning

Syntolkning innebär att en berättarröst beskriver vad som syns och sker i bild. Syntolkning används framför allt av personer med synnedsättning, men kan även vara till nytta för personer med kognitiva funktionsnedsättningar.

Syntolkning kan vara öppen eller dold. Vid öppen syntolkning är ljudspåret mixat med det vanliga ljudet och kan inte väljas bort. Med dold syntolkning ligger ljudspåret separat och aktiveras av användaren.

SVT sänder syntolkade program förmixade med originalljudet, vilket innebär att tolkningen inte kan väljas bort. Den syntolkning som SVT och UR använder i dagsläget är alltså att betrakta som öppen. Programmen sänds parallellt, företrädesvis i SVT24.

Parallellsändning av syntolkade program innebär att programmen ges eget kanalutrymme, vilket SVT och UR ser som välmotiverat beträffande större produktioner. Skulle det allmänna ställa högre krav på andelen syntolkade program, eller om public service-företagen själva skulle höja ambitionsnivån, ser dock företagen framför sig att visst programutbud skulle kunna sändas med syntolkning genom dold teknik. Syntolkningen skulle i så fall läggas i ett separat ljudspår som väljs aktivt av användaren.

Dold syntolkning fungerar inte i analoga kabel-tv-nät eftersom dessa nät endast kan bära ett ljudspår per programtjänst. Vissa ip-nät och mindre kabelnät saknar också i dagsläget tekniskt stöd eller kapacitet för att distribuera extra ljudspår.

Uppläst text

Uppläst text innebär att eventuella textremsor och annan text läses upp. Uppläst text används bl.a. av personer med synnedsättning och av personer som har läs- och skrivsvårigheter.

Uppläst text är främst avsedd för översättningstextning men kan användas även vid inbränd text som syftar till att förtydliga t.ex. när någon talar dialekt.

Uppläst text kan, beroende på teknik, tillhandahållas öppen eller dold. Öppen uppläst text innebär att ljudspåret har förmixats med ursprungsprogrammet. Tjänsten är därmed inte valbar, utan den som tar del av programmet hör också den upplästa texten. Vid dold uppläst text kan användaren själv välja ett extra ljudspår, ofta benämnt NAR (Narrative), via menyinställningar i tv-apparaten.

SVT och UR sänder uppläst text i form av ett extra ljudspår. Uppläsningen sker genom ett automatiserat förfarande med en digital röst som ordagrant läser upp texten.

Vissa operatörer sänder vidare ljudspåret separat, vilket innebär att ljudspåret finns som ett tillval till ursprungsprogrammet och är tillgängligt via fjärrkontrollen. Andra operatörer vidaresänder ljud-

spåret mixat med ursprungsprogrammet på en egen kanalplats i sina kabelnät.

Eftersom analoga kabel-tv-nät endast kan bära ett ljudspår per programtjänst fungerar inte dold uppläst text i dessa nät. Dessutom har vissa ip-nät och en del mindre kabelnät en teknisk utformning som inte medger vidaresändning av uppläst text. Den som tar del av tv via ett sådant nät kan alltså inte ta del av tillgänglighetstjänsten uppläst text.

13.2.2 Andra tekniska tilläggstjänster

Det finns även tekniska tilläggstjänster med andra syften än att tillgängliggöra programutbudet för personer med funktionsnedsättning. I kommitténs direktiv nämns som exempel s.k. elektroniska programguider. Kommittén har även identifierat tjänster som syftar till att uppmärksamma och möjliggöra aktivering av innehåll som finns tillgängligt via öppna internet.

Elektroniska programguider

En elektronisk programguide är en tjänst som innebär att programtablåer visas på skärmen. Tablåerna innehåller information om pågående och kommande tv-program från samtliga programföretag i respektive operatörs tv-utbud. Information om tv-kanaler och tjänster samlas och sorteras i menysystem som tittaren når genom knapptryck på sin fjärrkontroll.

SVT och UR har inga egna programguider. Dessa utformas i stället av operatörerna. Det har inte heller framkommit att det finns någon avsikt hos SVT eller UR att utveckla elektroniska programguider.

Tjänster som möjliggör aktivering av innehåll som finns tillgängligt via öppna internet

På marknaden finns även tjänster vars syfte är att uppmärksamma tittaren på och möjliggöra aktivering av innehåll som finns tillgängligt via öppna internet. Ett exempel på en sådan tjänst är s.k. HbbTV.

HbbTV står för Hybrid Broadcast Broadband TV och är en funktion som möjliggör för tv-tittaren att under pågående linjär sändning nå internetbaserat innehåll på ett enkelt sätt via fjärrkontrollen. För att tittaren ska kunna ta del av HbbTV behövs en linjär tv-anslutning, en internetbaserad tv-apparat (smart-tv) och en internetuppkoppling.

HbbTV görs tillgänglig genom en signalering som det sändande programföretaget sänder ut tillsammans med tv-kanalen. Signaleringen innehåller en webb-adress som medför att tittaren på sin skärm under sändning får ett tecken, t.ex. en röd symbol, som indikerar att en tilläggstjänst finns att tillgå om tittaren trycker på den röda knappen på fjärrkontrollen. Genom knapptryckningen aktiveras tjänsten via internetuppkopplingen. Det aktiverade innehållet kan exempelvis utgöras av textning, tolkning eller uppläst text eller avse kompletterande information till programmet, såsom statistik eller annan information. Tjänsten kan också användas för olika interaktiva förfaranden för den som tittar på programmet, t.ex. att kunna rösta på olika deltagare.

Myndigheten för press, radio och tv har i en rapport från 2016 angett att HbbTV-tjänster inte har haft den utveckling som tidigare förutspåtts utan att de interaktiva och kompletterande lösningarna i stället ofta har införts som webb- och mobillösningar.[1] SVT har dock framfört att man för närvarande utvecklar en HbbTV-tjänst som ska ge teckenspråkiga tv-tittare möjligheter att aktivera teckenspråkstolkning av program som sänds linjärt med hjälp av videoströmmar skapade för publicering i SVT Play. Det finns i dagsläget inga planer hos SVT på att förse HbbTV-funktionen med t.ex. spel eller annan programkopplad interaktivitet.

Om SVT ska kunna använda HbbTV-signalering och tjänsten ska kunna användas av den som tar del av tv via ett ip- eller kabelnät krävs att HbbTV-signaleringen vidaresänds.

[1] Myndigheten för press, radio och tv:s rapport Vidaresändningsplikten, utrymmet för lokala kabelsändarorganisationer samt tillgång och upptäckbarhet i onlinemiljö, dnr 16/01858 s. 65.

13.3 Gällande rätt

13.3.1 Vidaresändningsplikt

Yttrandefrihetsgrundlagen

För sändningar genom tråd gäller etableringsfrihet (3 kap. 1 § YGL). Etableringsfriheten ger inte bara en rätt för programföretag att sända program utan innefattar även en rätt för nätinnehavare och operatörer att sända andras program. Med operatör avses vanligen ett företag som sätter ihop olika paket med programtjänster (kanaler) som erbjuds hushållen. Kabel-tv, som distribueras via kablar som installerats i byggnader, och ip-tv, som distribueras digitalt över ett ip-nätverk via ADSL eller fiber, är exempel på tv som sänds genom tråd.

Av etableringsfriheten följer att det bara får ställas upp krav som har stöd i yttrandefrihetsgrundlagen. Ett sådant uttryckligt stöd finns för s.k. vidaresändningsplikt (även kallad must carry-skyldighet).

Yttrandefrihetsgrundlagens utrymme för vidaresändningsplikt kommer till uttryck på så sätt att det i yttrandefrihetsgrundlagen föreskrivs att etableringsfriheten för sändningar genom tråd inte hindrar att det i lag meddelas föreskrifter om skyldighet för nätinnehavare att ge utrymme för vissa program i den utsträckning det behövs med hänsyn till allmänhetens intresse av tillgång till en allsidig upplysning (3 kap. 2 § 1).

I 3 kap. 5 § YGL anges att det som föreskrivs om begränsningar av grundläggande fri- och rättigheter i 2 kap. 21–23 §§ RF gäller i fråga om de begränsningar i rätten att sända program som avses i 3 kap. 2–4 §§ YGL. Det innebär att lagstiftning som meddelas med stöd av bl.a. utrymmet för vidaresändningsplikt måste uppfylla regeringsformens krav för begränsningar av grundläggande rättigheter. Lagstiftningen ska alltså tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och begränsningen får inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den. Inte heller får regleringen sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får dessutom inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

Regler om vidaresändningsplikt

Föreskrifter i lag om vidaresändningsplikt finns i 9 kap. radio- och tv-lagen. Reglerna är inrättade med stöd av det s.k. USO-direktivet, som innehåller regler om elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster.[2]

USO-direktivet har numera ersatts av ett direktiv om inrättande av en europeisk kodex för elektronisk kommunikation.[3] I kodexen finns regler motsvarande de som tidigare har gällt angående utrymmet för medlemsstaterna att förordna om regler om vidaresändningsplikt. Nytt är dock att det anges särskilt att tjänster för att ge slutanvändare med funktionsnedsättning lämpligt tillträde och ”data som stöder uppkopplade tv-tjänster och EPG:er” får bli föremål för vidaresändningsplikt (se artikel 114). Data som stöder uppkopplade tv-tjänster kan t.ex. vara HbbTV medan EPG:er är elektroniska programguider.

Syftet med reglerna om vidaresändningsplikt är att säkerställa att den som bor i en fastighet som är ansluten till kabel-tv har tillgång till samma programutbud som personen skulle ha haft om fastigheten inte hade varit ansluten till ett kabelnät (se prop. 1984/85:199 s. 38, prop. 1995/96:160 s. 125 och prop. 2004/05:105 s. 16).

Rent konkret innebär vidaresändningsplikten att innehavare och operatörer av kabelnät och ip-nät är skyldiga att sända vidare fyra av SVT:s programtjänster till dem som bor i en fastighet, vanligen ett flerfamiljshus, som är anslutet till ett kabel- eller ip-nät för mottagning av tv. Genom dessa krav ges hushållen tillgång till SVT1, SVT2, Kunskapskanalen och Barnkanalen/SVT24. Bestämmelsen är vitessanktionerad.

I förarbetena motiveras reglerna om vidaresändningsplikt med att det finns ett starkt allmänt intresse av att befolkningen i hela landet nås av det programutbud som sänds i allmänhetens tjänst och som finansieras av radio- och tv-avgiften (numera public service-avgiften). Det anges också att ordningen med vidaresändningsplikt främjar yttrandefrihet och informationsfrihet och ger hushållen tillgång till ett mångsidigt programutbud som under krav på bl.a. saklighet och

[2] Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/22/EG av den 7 mars 2002 om samhällsomfattande tjänster och användares rättigheter avseende elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster, se även prop. 2009/10:115 s. 193.
[3] Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/1972 av den 11 december 2018 om inrättande av en europeisk kodex för elektronisk kommunikation.

opartiskhet tar hänsyn till olika åldersgruppers behov, intresset av att spegla kulturell mångfald, behoven hos personer med funktionsnedsättning och andra samhällsviktiga intressen (prop. 2004/05:105 s. 16 och 17).

Att reglerna om vidaresändningsplikt är begränsade till trådsändningar beror på att trådsändningen ofta utgör en nödvändig länk mellan den ursprungliga utsändningen och de boende i de anslutna fastigheterna. Detta begränsar möjligheterna för de boende att ta emot tv-sändningar på annat sätt. När det gäller satellitsändningar och sändningar i marknätet för radio och tv begränsas inte valmöjligheterna på samma sätt (a. prop. s. 19).

Det är den som äger eller på annat sätt förfogar över ett nät som ska se till att de boende i de anslutna hushållen kan ta emot sändningarna (9 kap. 1 § första stycket radio- och tv-lagen). Det behöver inte vara samma aktör som äger nätet som också har utrustningen för att ta emot och sända signalen. I de flesta fall är det den operatör som faktiskt förfogar över nätet som är den som ska vidaresända SVT:s programtjänster.

De vidaresändningspliktiga sändningarna ska kunna tas emot utan kostnad för själva mottagningen (9 kap. 1 § tredje stycket radio- och tv-lagen). Det innebär att en operatör inte får ta ut någon avgift för public service-utbudet vid sina obligatoriska vidaresändningar. En skälig avgift för att täcka kostnaden för servicen av nät och för korthantering kan däremot tas ut.

Myndigheten för press, radio och tv får, om det finns särskilda skäl, i enskilda fall besluta om undantag från vidaresändningsplikten, antal kanaler som ska vidaresändas och den teknik som ska användas (9 kap. 7 § radio- och tv-lagen). Undantag kan enligt förarbetena exempelvis meddelas för en nytillkommen kanal om det behövs visst uppskov med förpliktelsen för att göra tekniska omställningar. Även nätinnehavare med få kanaler eller med nät av mindre omfattning nämns som exempel på aktörer som kan medges undantag från vidaresändningsplikt (prop. 1991/92:53 s. 56).

Den som inte följer bestämmelserna om vidaresändningsplikt får enligt 17 kap. 11 § radio- och tv-lagen meddelas de förelägganden som behövs för att bestämmelserna ska efterlevas. Sådana förelägganden beslutas av Myndigheten för press, radio och tv och får förenas med vite.

Regeringen har numera föreslagit att även sökbar text-tv ska omfattas av den lagstadgade vidaresändningsplikten, under förutsättning att sändningen omfattas av villkor om opartiskhet och saklighet (prop. 2019/20:168 s. 143).

13.3.2 Krav på tillgänglighetstjänster

Yttrandefrihetsgrundlagen

Som har framgått skiljer yttrandefrihetsgrundlagen mellan sändningar genom tråd och sändningar på annat sätt. Med sändningar på annat sätt avses bl.a. sändningar genom marknätet för radio och tv och sändningar via satellit. Medan etableringsfrihet gäller för sändningar genom tråd kan sändningar på annat sätt bli föremål för krav på sändningstillstånd och villkor för sändningarna.

Villkorsutrymmet för sändningar på annat sätt än genom tråd innebär att krav kan ställas på att hela eller delar av ett programföretags utbud i marknätet eller via satellit ska göras tillgängligt för personer med funktionsnedsättning genom t.ex. textning, tolkning, uppläst text eller liknande teknik.

Även när det gäller sändningar genom tråd medges krav på tillgänglighetstjänster. Utrymmet är, liksom beträffande vidaresändningsplikten, formulerat som en delegationsbestämmelse. Innebörden är att etableringsfriheten för sändningar genom tråd inte hindrar att det i lag meddelas föreskrifter om skyldighet för programföretag att göra sina program tillgängliga för personer med funktionsnedsättning genom textning, tolkning, uppläst text eller liknande teknik (3 kap. 2 § 4 YGL).

Delegationsbestämmelsen om tillgänglighetstjänster tillkom efter förslag från Yttrandefrihetskommittén. Det kan noteras att tilläggstjänsterna beskrivs som tekniker i bestämmelsen, vilket var en viktig utgångspunkt för Yttrandefrihetskommittén. Kommittén uttalade i sammanhanget att det är en väsentlig skillnad mellan en skyldighet att förse sändningar med tekniska hjälpmedel och en skyldighet att sända program vars innehåll är särskilt anpassat till personer med funktionsnedsättning (som t.ex. nyhetssändningar som har anpassats till personer med kognitiva funktionsnedsättningar). Enligt Yttrandefrihetskommittén kunde den förstnämnda skyldigheten inte anses röra yttrandets innehåll så länge det enbart är fråga om ett tekniskt

hjälpmedel. Bestämmelsen formulerades mot denna bakgrund med det uttryckliga syftet att endast vara tillämplig på tekniska hjälpmedel (SOU 2009:14 s. 269 och 270).

Den 1 januari 2019 utvidgades den nu aktuella delegationsbestämmelsen till att också omfatta s.k. beställ-tv. Med beställ-tv avses en tjänst där en leverantör av medietjänster i informations-, underhållnings- eller utbildningssyfte tillhandahåller allmänheten tv-program med hjälp av elektroniska kommunikationsnät. Tillhandahållandet ska ske på begäran av användaren, vid en tidpunkt som användaren väljer och från en katalog med program som leverantören har valt ut (3 kap. 1 § 3 radio- och tv-lagen). Programföretagens playtjänster och plattformar som Netflix och HBO är att betrakta som tjänster för beställ-tv.

Regler om krav på tillgänglighetstjänster

Bestämmelser om krav på att göra innehåll tillgängligt för personer med funktionsnedsättning finns i 5 kap. 12 § radio- och tv-lagen. Av paragrafen följer att en leverantör av medietjänster som tillhandahåller tv-sändning, beställ-tv eller sökbar text-tv på något annat sätt än genom tråd ska utforma tjänsten på ett sådant sätt att den blir tillgänglig för personer med funktionsnedsättning genom textning, tolkning, uppläst text eller liknande teknik. Detta gäller även en leverantör av medietjänster som tillhandahåller tv-sändning eller sökbar text-tv genom tråd. Vid bestämmande av hur och i vilken omfattning tjänsten ska göras tillgänglig för personer med funktionsnedsättning ska leverantörens finansiella förutsättningar och den tekniska utvecklingen av tillgänglighetstjänster beaktas.

Beställ-tv i tråd omfattas inte i dagsläget av radio- och tv-lagens utrymme för krav på tillgänglighetstjänster. Mot bakgrund av den utvidgning av yttrandefrihetsgrundlagens delegationsbestämmelse till beställ-tv som trädde i kraft den 1 januari 2019 har dock regeringen föreslagit motsvarande utvidgning i radio- och tv-lagen (prop. 2019/20:168 s. 76).

Det är regeringen som beslutar om krav på tillgänglighetstjänster i förhållande till public service-företagen medan Myndigheten för press, radio och tv beslutar om krav gentemot andra programföretag (5 kap. 12 § radio- och tv-lagen). Sådana beslut ska gälla för viss tid.

Den som inte följer ett beslut om tillgänglighetstjänster får meddelas de förelägganden som behövs i enskilda fall för att beslutet ska efterlevas. Ett föreläggande får, liksom vid brister i vidaresändning, förenas med vite och beslutas av Myndigheten för press, radio och tv (17 kap. 11 § radio- och tv-lagen). Regeringen har föreslagit att vitessanktionen fr.o.m. den 1 december 2020 ska ersättas med ett utrymme för att påföra den som inte följer ett beslut om tillgänglighet en särskild avgift (prop. 2019/20:168 s. 82).

Närmare om kraven på tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning

Det är alltså regeringen som beslutar om krav på tillgänglighetstjänster i förhållande till public service-företagen (5 kap. 12 § radio- och tv-lagen). I det nu gällande beslutet anges bl.a. att samtliga icke direktsända program ska vara textade. Andelen textade direktsända program ska uppgå till 70 procent under 2020 och till 75 procent under 2021 och 2022. Vidare ska 4,5 procent av programmen vara syntolkade under 2020. Motsvarande siffra för 2021 och 2022 är 5 procent respektive 5,5 procent. Samma krav gäller för teckenspråkstolkning. Tjänsten uppläst text ska erbjudas i alla icke direktsända program med översättningstext i SVT:s samtliga programtjänster och i utbudet av UR:s program i SVT:s programtjänster.[4]

Skyldigheten avser SVT:s och UR:s samlade programutbud i SVT:s samtliga programtjänster som sänds i marknätet, via satellit och genom tråd, med undantag för de programtjänster som är parallellsändningar i hd-kvalitet av andra programtjänster. Fördelningen av tillgängliggörandet mellan olika programtjänster får avgöras av SVT respektive UR efter diskussion med berörda brukarorganisationer och med beaktande av aktuella målgruppers behov, bl.a. när det gäller vilka program som tillgängliggörs.

Även andra programföretag än public service-företagen omfattas av krav på att helt eller delvis förse programutbudet i marknätet med tillgänglighetstjänster.

Exempelvis har TV4 AB under perioden 1 juli 2019–30 juni 2020 haft att texta hela sitt programutbud av förinspelade program på

[4] Regeringens beslut den 5 december 2019, Krav på tillgänglighet till tv-sändningar för personer med funktionsnedsättning för Sveriges Television AB och Utbildningsradion AB (Ku2019/01605/MD och KU2019/0212/MD).

svenska för programtjänsterna TV4, Sjuan och TV12. Av de direktsända programmen på svenska har kravet varit textning av 55 procent av programmen. Krav på syn- respektive teckenspråkstolkning har ställts för 4 procent av programutbudet på svenska. Av programmen med översättningstext har motsvarande siffra varit 2 procent för tillgänglighetstjänsten uppläst text. Kravet har varit att tillgängliggörandet ska ske i marknätet, via satellit och genom tråd, dvs. på samtliga plattformar som erbjuds. TV4 AB har, med beaktande av de aktuella målgruppernas behov, haft att avgöra den närmare fördelningen mellan dessa plattformar. Ett visst tillgängliggörande har dock krävts linjärt på alla plattformar. Skyldigheten har inte omfattat beställ-tv.[5]

För ett antal särskilt uppräknade programföretag har i stället gällt att tillgängligheten till tv-sändningar på svenska till personer med funktionsnedsättning ska främjas för vissa uppräknade programtjänster som sänds i marknätet, via satellit eller genom tråd. Kravet har varit att främjandet ska ske genom textning, teckenspråkstolkning, syntolkning, uppläst text eller liknande teknik. Användning av tekniken uppläst text för program på andra språk än svenska med svensk översättningstext har också godkänts som ett främjande. De berörda programföretagen har själva fått avgöra vilken eller vilka av teknikerna som ska användas och på vilken eller vilka plattformar samt i vilken närmare omfattning tillgängliggörande ska ske. Skyldigheten har inte omfattat beställ-tv.[6]

13.3.3 Tidigare överväganden

Frågan om vidaresändningsplikt för tillgänglighetstjänster har tidigare varit föremål för överväganden i olika sammanhang.

Radio- och TV-lagsutredningen föreslog i delbetänkandet Must carry (SOU 2003:109) en vidaresändningsplikt som omfattade bl.a. tillgänglighetstjänster (s. 82–85). I det efterföljande lagstiftningsärendet angav regeringen att man avsåg att ta ställning till frågan om lagreglering av tilläggstjänster efter det att Radio- och TV-lagsutredningen redovisat sina förslag och överväganden avseende interaktiva rundradiotjänster (prop. 2004/05:105 s. 27). Även i ett senare lag-

[5] Myndigheten för press, radio och tv:s beslut den 29 juni 2016 (dnr 16/01344), förnyad prövning i beslut den 20 juni 2019 (dnr 19/01849).
[6] A. beslut, förnyad prövning i beslut den 20 juni 2019 (dnr 19/01848).

stiftningsärende angavs att regeringen avsåg att återkomma i frågan (prop. 2009/10:115 s. 198 och 199).

Dåvarande Radio - och TV-verket samt Myndigheten för press, radio och tv (tidigare Myndigheten för radio och tv) har vid flera tillfällen på uppdrag av regeringen utrett frågor rörande vidaresändningspliktens omfattning och tillämpning.[7]

Myndigheternas uppfattning har återkommande varit att tillgänglighetstjänster som hör till public service-företagens programutbud bör omfattas av vidaresändningsplikt. Mot bakgrund av att det har ansetts tveksamt bl.a. om tekniska tillgänglighetstjänster kan anses omfattade av yttrandefrihetsgrundlagens programbegrepp har några förslag till lagstiftning emellertid inte lämnats.

13.4 Synpunkter från funktionsrättsrörelsen, operatörer och nätinnehavare

Vid samråd med företrädare för funktionsrättsrörelsen respektive för operatörer och nätinnehavare har kommittén inhämtat synpunkter beträffande vidaresändning av tillgänglighetstjänster och andra tekniska tilläggstjänster.

13.4.1 Funktionsrättsrörelsen

Enligt funktionsrättsrörelsen finns det i dagsläget stora problem med vidaresändning av tillgänglighetstjänsten uppläst text. Även när det gäller textning av svenskt tal är vidaresändningen förenad med svårigheter. Rent allmänt framhåller funktionsrättsrörelsen följande tre förutsättningar som avgörande för att deras målgrupper ska kunna tillgodogöra sig programinnehåll med stöd av tillgänglighetstjänster.

- Tillgänglighetstjänsterna måste vidaresändas.
- Teknisk utrustning som tv-apparater och s.k. set top-boxar behöver stödja mottagning av tjänsterna.

[7] Radio- och TV-verkets rapport Vidaresändning i kabelnät (dnr 926/2008), Myndigheten för radio och tv:s rapport Vidaresändningsplikt för tv-sändningar genom tråd (dnr 11/00784), och Myndigheten för press, radio och tv:s rapport Vidaresändningsplikten, utrymmet för lokala kabelsändarorganisationer samt tillgång och upptäckbarhet i onlinemiljö (dnr 16/01858).

- Både den tekniska utrustningen och tillgänglighetstjänsterna behöver vara enkla att installera och använda.

Utgångspunkten bör enligt funktionsrättsrörelsen vara en reglering som är plattformsoberoende och som tar höjd för den tekniska utvecklingen. Oavsett om en användare tar del av tv via internet, marknätet, satellit eller genom ett kabel- eller ip-nät ska han eller hon kunna ta del av både utbud och tillhörande tillgänglighetstjänster. Det ska inte heller krävas av en person med funktionsnedsättning att han eller hon betalar för utrustning eller abonnemang som annars inte hade behövts.

Vidare ifrågasätter funktionsrättsrörelsen att en eventuell utvidgad vidaresändningsplikt för tillgänglighetstjänster ska begränsas till public service-företagens programutbud. Detta med hänvisning till att även kommersiella programföretag har krav på sig att förse delar av utbudet med tillgänglighetstjänster. Att sådana krav har stöd i yttrandefrihetsgrundlagen utan att grundlagen samtidigt medger en reglering som säkerställer att tillgänglighetstjänsterna når alla tittare är enligt funktionsrättsrörelsen ett uttryck för en skevhet i regleringen.

13.4.2 Operatörer och nätinnehavare

Operatörer och nätinnehavare anser att frågor som rör vidaresändningsplikt måste ses i ljuset av de förhållanden som rådde vid vidaresändningspliktens införande. Regleringen tillkom i en tid då boende i flerfamiljshus med kabel-tv saknade möjlighet att ta del av tv på annat sätt.

Den som bor i ett hushåll som är anslutet till ett kabel- eller ip-nät kan numera ansluta sig till ett effektivt bredband och med en smart-tv ta del av public service-företagens programutbud via internet. Därmed utgör vidaresändningsplikten i allmänhet och eventuella utvidgningar i synnerhet ett oproportionerligt ingrepp i etableringsfriheten.

Operatörer och nätinnehavare menar också att en utvidgad vidaresändningsplikt, såväl för tillgänglighetstjänster som för andra tilläggstjänster, skulle orsaka betydande kostnader eftersom frekvensutrymme tas i anspråk som annars hade kunnat användas för betaltjänster. Dessutom kan anpassning behöva ske av näten, vilket medför kostnader för såväl inköp som installation av utrustning. Det kan

också krävas anpassning av mottagarutrustningen, t.ex. av operatörernas set top-boxar.

När det gäller HbbTV specifikt så framhåller operatörer och nätinnehavare att samma utrustning krävs för att ta del av HbbTV som för att ta del av SVT:s programutbud och tillgänglighetstjänster över internet – ett internetabonnemang och en smart-tv. Därmed menar de att krav på vidaresändning är obehövligt. Ett sådant krav skulle dessutom ge SVT konkurrensfördelar gentemot andra programföretag, eftersom HbbTV kan användas för interaktiva informations- och underhållningsfunktioner, vilket är attraktivt även för kommersiella medier.

13.5 Överväganden och förslag

13.5.1 Det befintliga utrymmet för vidaresändningsplikt

Kommitténs bedömning: Yttrandefrihetsgrundlagen medger vidaresändningsplikt för tillgänglighetstjänster.

Tjänster som syftar till att uppmärksamma och möjliggöra aktivering av innehåll som finns tillgängligt via öppna internet omfattas däremot inte av yttrandefrihetsgrundlagens delegationsbestämmelse om vidaresändningsplikt.

I övrigt får tekniska tilläggstjänster bedömas från fall till fall utifrån förutsättningarna i det enskilda fallet.

Vidaresändningsplikt för program

Kommitténs uppdrag är att analysera om krav på vidaresändning av tillgänglighetstjänster och andra tekniska tilläggstjänster kan ställas med stöd av yttrandefrihetsgrundlagens delegationsbestämmelse om vidaresändningsplikt. Bedöms yttrandefrihetsgrundlagen hindra krav på vidaresändning ska ändring av grundlag föreslås såvitt avser tillgänglighetstjänster. För andra tekniska tilläggstjänster ska kommittén överväga om det finns skäl att medge lagstadgad vidaresändningsplikt.

Som har framgått är en grundläggande förutsättning för att en tjänst ska omfattas av yttrandefrihetsgrundlagens utrymme för krav på vidaresändning att tjänsten är att betrakta som ett program i yttrandefrihetsgrundlagens mening. Det är nämligen bara för program

som vidaresändningsplikt kan föreskrivas. En inledande fråga är alltså i vilken mån tillgänglighetstjänster och andra tekniska tilläggstjänster kan anses omfattas av yttrandefrihetsgrundlagens programbegrepp.

Kan tillgänglighetstjänster utgöra program?

Fram till den 1 januari 2019 användes begreppet radioprogram som en beskrivning av innehållet i bl.a. ljudradio och tv. Numera används i stället ordet program. Någon ändring i sak var inte avsedd.

I 1 kap. 2 § YGL anges att med program avses innehållet i ljudradio, tv eller andra sådana överföringar av ljud, bild och text som sker med hjälp av elektromagnetiska vågor samt innehållet i offentliga uppspelningar ur en databas.

Enligt kommitténs mening ligger det nära till hands att betrakta tillgänglighetstjänster som textning, tolkning, uppläst text och liknande teknik som tekniska hjälpmedel. Det är dock inte givet att ett sådant synsätt utesluter att tjänsterna samtidigt kan betraktas som program i yttrandefrihetsgrundlagens mening. Sökbar text-tv har t.ex. bedömts kunna omfattas av yttrandefrihetsgrundlagens skydd och därmed av grundlagens programbegrepp (se SOU 1983:70 s. 120, prop. 1990/91:64 s. 67, SOU 1997:49 s. 173 och 174, SOU 2019:39 s. 407 samt prop. 2019/20:168 s. 144). Avgörande för om det som tillhandahålls i en tjänst omfattas av grundlagens programbegrepp torde snarare vara om tjänsten kan anses ha ett innehåll, antingen självständigt eller som en del av innehållet i det program som tjänsten avser att tillgängliggöra.

Såvitt avser tillgänglighetstjänster kan i det hänseendet följande noteras.

Det är inte självklart vad som ska anges i en textremsa eller hur en programsekvens ska tolkas. När det t.ex. gäller textning av svenskt tal så görs textningen manuellt och för att underlätta läsningen utelämnas ofta överflödiga ord. Ordföljden kan också ändras om det behövs för att öka förståelsen av det som sägs eller för att textremsan ska rymmas i tv-rutan. Vid direkttextning kan det förekomma ännu större avvikelser från det som faktiskt sägs, eftersom textningen sker simultant.

Även en översättningstext utformas utifrån en subjektiv bedömning av vad som ska återges. Dels ska det som sägs översättas till

svenska, dels kan översättningen behöva kortas ner för att få plats i textrutan. Även teckenspråkstolkning innefattar ordval och meningsbyggnader som inte alltid är självklara. När det gäller syntolkning krävs ofta i ännu högre grad subjektiva avvägningar kring vad av ett skeende i bild som ska beskrivas och hur det ska uttryckas.

När ett tv-program kompletteras med en textremsa, en tolkning eller en ljudfil med uppläst text påverkas alltså upplevelsen av programmet. Att det inte är fråga om förutbestämda och ordagranna återgivanden innebär att den som tar del av en tillgänglighetstjänst kan ha synpunkter på det som förmedlas. Det kan t.ex. gälla en översättningstext eller teckenspråkstolkning som tittaren menar är missvisande eller vinklad, eller kritik mot ordvalen i en syntolkning. Kritik kan alltså riktas specifikt mot det som förmedlas i en tillgänglighetstjänst.

Även med beaktande av att själva syftet med en tillgänglighetstjänst är att tillgängliggöra ett redan bestämt innehåll talar det anförda för att de aktuella tjänsterna också bör anses ha ett innehåll i den meningen att de omfattas av yttrandefrihetsgrundlagens programbegrepp.

Kommitténs utgångspunkt är alltså att tillgänglighetstjänster som huvudregel kan anses omfattas av programbegreppet.

Kan andra tekniska tilläggstjänster utgöra program?

När det gäller andra slag av tekniska tilläggstjänster kan emellertid den motsatta bedömningen göras. Det gäller exempelvis tjänster som möjliggör aktivering av innehåll som finns tillgängligt via öppna internet.

HbbTV är en sådan tjänst. Tjänsten innebär att tittaren uppmärksammas på annat innehåll som finns tillgängligt via internet. Genom en knapptryckning aktiveras innehållet via internetuppkopplingen. Signaleringen i sig bär däremot inte något eget innehåll. Eftersom denna typ av tjänst därmed knappast kan sägas omfattas av yttrandefrihetsgrundlagens programbegrepp träffas den inte heller av det nuvarande utrymmet för vidaresändningsplikt.

I kommitténs direktiv nämns även s.k. elektroniska programguider som en teknisk tilläggstjänst som bör analyseras i sammanhanget. Såvitt kommittén har erfarit har emellertid varken SVT eller UR utvecklat några elektroniska programguider. Det finns inte heller några

planer på att ta fram sådana. I stället är det operatörerna som erbjuder tittarna information om bl. a. pågående och kommande program. Mot den angivna bakgrunden saknas enligt kommittén anledning att nu närmare överväga förutsättningarna för vidaresändningsplikt för elektroniska programguider.

Det är i övrigt inte möjligt att förutse vilken typ av tekniska tilläggstjänster som kan komma att följa av den tekniska utvecklingen och vilket behov det kan komma att finnas av vidaresändning av sådana tjänster. Bedöms krav på vidaresändning kunna komma i fråga får eventuella framtida tjänster bedömas från fall till fall, både i förhållande till yttrandefrihetsgrundlagens programbegrepp och i fråga om tjänsternas betydelse för allmänhetens intresse av en allsidig upplysning.

Sammanfattning

Sammantaget är alltså kommitténs bedömning att tillgänglighetstjänster som textning, tolkning, uppläst text och liknande teknik i sig är att betrakta som program i yttrandefrihetsgrundlagens mening. Det innebär att yttrandefrihetsgrundlagen redan medger lagstadgade krav på vidaresändning av sådana tekniska tilläggstjänster under förutsättning att de svarar mot övriga krav i bestämmelsen.

Andra tekniska tilläggstjänster måste bedömas från fall till fall. Avgörande för bedömningen är om tjänsterna kan betraktas som program i yttrandefrihetsgrundlagens mening. Det kan dock konstateras att tjänster som endast syftar till att göra tittaren uppmärksam på och möjliggöra aktivering av innehåll som finns tillgängligt via öppna internet enligt kommitténs bedömning inte är att betrakta som program i yttrandefrihetsgrundlagens mening. Det gäller t.ex. tjänsten HbbTV. Krav på vidaresändning av tjänster av det slaget kräver alltså ändring av grundlag.

13.5.2 Ett klargörande i yttrandefrihetsgrundlagen rörande tillgänglighetstjänster

Kommitténs förslag: Genom en ändring av yttrandefrihetsgrundlagen klargörs att etableringsfriheten för sändningar genom tråd inte hindrar att det i lag meddelas föreskrifter om skyldighet för nätinnehavare som ger utrymme för ett vidaresändningspliktigt program att ge utrymme även för tjänster som utgörs av textning, tolkning, uppläst text eller liknande teknik som syftar till att göra programmet tillgängligt för personer med funktionsnedsättning.

Kommitténs bedömning: Vidaresändningsplikt bör inte medges utöver vad som behövs med hänsyn till allmänhetens intresse av tillgång till allsidig upplysning.

Enligt kommitténs bedömning medger alltså yttrandefrihetsgrundlagen redan i sin nuvarande utformning lagstadgade krav på vidaresändning av tillgänglighetstjänster. Det har dock under lång tid funnits en tveksamhet kring programbegreppets räckvidd i nu aktuellt hänseende. Med hänsyn till denna osäkerhet anser kommittén att det bör göras ett förtydligande i yttrandefrihetsgrundlagen med innebörden att krav på vidaresändning av tillgänglighetstjänster kan ställas i lag.

När det gäller yttrandefrihetsgrundlagens nuvarande utrymme för vidaresändningsplikt är detta emellertid begränsat på så vis att vidaresändning endast kan krävas i den utsträckning det behövs med hänsyn till allmänhetens intresse av en allsidig upplysning. Tidigare har utrymmet använts i förhållande till sändningar från SVT, UR och TV4 AB. Vidaresändningsplikten omfattar numera endast SVT:s programtjänster.

Funktionsrättsrörelsen anser att de lagstadgade kraven på vidaresändning av tillgänglighetstjänster inte bör begränsas till public serviceföretagens tillgänglighetstjänster. I stället framhålls att intresset av tillgång till information på likvärdiga grunder motiverar krav på vidaresändning även för tillgänglighetstjänster som hör till kommersiella kanalers programutbud och som operatörerna enligt avtal sänder vidare, dvs. utan att programmen i sig är föremål för vidaresändningsplikt.

Kommittén gör i det hänseendet följande överväganden.

I Sverige har det länge funnits en bred samsyn kring public service som en kollektiv nyttighet. Detta är också den grundläggande syn som avspeglas i den lagstiftning om vidaresändningsplikt som har meddelats med stöd av yttrandefrihetsgrundlagen.

Med det kommersiella programutbudet förhåller det sig annorlunda. De kommersiella programföretagen verkar på en öppen marknad där avtal mellan konsument och operatör bestämmer vilket utbud tittaren ges tillgång till.

Även relationen mellan operatörer och kommersiella programföretag styrs av avtal. Ett utrymme för en allmän vidaresändningsplikt för tillgänglighetstjänster skulle alltså utgöra inte bara en inskränkning i operatörernas etableringsfrihet utan också kunna föranleda ingrepp i operatörernas och programföretagens avtalsfrihet. Med en sådan plikt skulle även resas frågor om vem som ska bära kostnaden för vidaresändningen.

Detta sammantaget innebär enligt kommitténs mening att utrymmet för krav på vidaresändning inte bör utvidgas i nu aktuellt hänseende. Vidaresändningsplikt ska alltså även i fortsättningen bara kunna omfatta program – vilket alltså inkluderar tillgänglighetstjänster – i den utsträckning det behövs med hänsyn till allmänhetens intresse av tillgång till allsidig upplysning.

13.5.3 Ett tillägg rörande vissa tjänster

Kommitténs förslag: Genom en ändring av yttrandefrihetsgrundlagen medges vidaresändningsplikt för tjänster som underlättar tillgången till textning, tolkning, uppläst text eller liknande teknik som syftar till att göra ett vidaresändningspliktigt program tillgängligt för personer med funktionsnedsättning.

Som har framgått beror tillgången till tillgänglighetstjänster inte bara på vidaresändningen av själva tjänsten utan även på möjligheterna att ta emot tjänsten. Sätten för att ta del av tillgänglighetstjänster såsom textning, tolkning och uppläst text beror bl.a. på om öppen eller dold teknik används. Även sättet för mottagning och valet av eller tillgången till operatör kan påverka hur en tillgänglighetstjänst tas emot.

Medan SVT sänder syn- och teckenspråkstolkning som en integrerad del av programmen i parallellsända kanaler så aktiveras exem-

pelvis textning av svenskt tal genom text-tv via fjärrkontrollen. Även uppläst text sänds som ett separat ljudspår som tv-tittaren själv kan välja att använda sig av.

Redan i dag används alltså olika tekniker och det kan antas att den framtida utvecklingen ytterligare kommer att utöka möjligheterna att tillgängliggöra program för personer med funktionsnedsättning genom olika typer av tilläggstjänster.

Som har framgått innebär en teknik som redan i dag finns på marknaden att tittaren uppmärksammas på innehåll som finns tillgängligt via öppna internet. HbbTV är ett exempel på en sådan tjänst. Denna typ av tjänster kan användas t.ex. för att förbättra möjligheterna för personer med funktionsnedsättning att ta del av tillgänglighetstjänster.

Det finns enligt kommittén goda skäl för en grundlagsreglering som är plattformsneutral i det hänseendet att inte bara tjänster som innehållsmässigt svarar mot yttrandefrihetsgrundlagens programbegrepp ska kunna omfattas av vidaresändningsplikt, utan att motsvararande krav ska kunna ställas också på tjänster som rent tekniskt underlättar användarens tillgång till tillgänglighetstjänster.

Detta ska emellertid ställas mot att varje ytterligare vidgning av det utrymme som yttrandefrihetsgrundlagen ger för det allmänna att ta nätinnehavares nät i anspråk innebär en inskränkning i den grundlagsstadgade etableringsfriheten för sändningar genom tråd.

När det gäller denna avvägning kan följande noteras.

Intresset av att underlätta för personer med funktionsnedsättning att ta del av information har i tidigare lagstiftningsarbeten rent allmänt ansetts väga tungt. Det har t.ex. bedömts som angeläget att även tv-sändningar genom tråd tillgängliggörs för personer med funktionsnedsättning, vilket har föranlett ändringar i yttrandefrihetsgrundlagen (se t.ex. prop. 2011/12:51 s. 18 och prop. 2017/18:49 s. 165–167). Kraven på SVT och UR är också höga när det gäller att förse programutbudet i såväl marknätet som genom tråd med tillgänglighetstjänster.

Samtidigt har den typ av tjänster som nu är i fråga sitt användningsområde vid linjär tv-konsumtion och många tittare har numera tillgång till internet. Det kan därför hävdas att det för många finns alternativ till vidaresända tekniska tilläggstjänster av det nu aktuella slaget. Mot det ska emellertid ställas att även om allt fler tar del av tv via internet är det fortfarande en betydande andel av befolkningen

som använder sina tv-apparater för linjärt tv-tittande. Det gäller inte minst gruppen äldre tittare, för vilka behovet av tillgänglighetstjänster på grund av exempelvis åldersrelaterad syn- eller hörselnedsättning torde vara som störst.

Enligt kommittén är det angeläget att grundlagsregleringen tar viss höjd för den tekniska utvecklingen. Det är i det sammanhanget viktigt att grundlagsregleringen inte i onödan står i vägen för den tekniska utvecklingen såvitt avser det slag av tjänster för tillgängliggörande som kan komma att aktualiseras framöver. Av väsentlig betydelse här är att det inte är genom yttrandefrihetsgrundlagens regler som det bestäms vilka skyldigheter som kan komma att åläggas nätinnehavarna. Den närmare avvägningen och utformningen bör i stället bestämmas i vanlig lag.

En grundlagsreglering som inte bara medger krav som ger tillgång till tillgänglighetstjänster som i sig omfattas av programbegreppet utan som också underlättar möjligheterna att ta del av tjänster av det slaget genom andra tjänster som inte i sig själva är program förefaller mot den bakgrunden inte som ett oproportionerligt stort ingrepp i etableringsfriheten.

Enligt kommitténs mening talar alltså övervägande skäl för att yttrandefrihetsgrundlagens utrymme för vidaresändningsplikt bör utvidgas till att även omfatta tjänster som underlättar tillgången till textning, tolkning, uppläst text och liknande teknik som hör till ett vidaresändningspliktigt program.

Avslutningsvis ska framhållas att kommitténs förslag att yttrandefrihetsgrundlagen ska medge vidaresändningsplikt även för tjänster som syftar till att underlätta tillgången till tillgänglighetstjänster inte får användas för lagkrav som är oproportionerligt betungande för nätinnehavare. En eventuell lagstiftning med stöd av yttrandefrihetsgrundlagen måste bli föremål för noggranna proportionalitetsavvägningar. Att en sådan avvägning ska göras följer av hänvisningen i 3 kap. 5 § YGL till vad som föreskrivs om begränsningar av grundläggande fri- och rättigheter i 2 kap. 21–23 §§ RF.

III. RADIO OCH TV I ALLMÄNHETENS TJÄNST

14 Radio och tv i allmänhetens tjänst

14.1 Uppdraget

Kommittén har getts i uppdrag att utreda två frågor som avser public service.

Den första delen av uppdraget rör public service-företagens verksamhet på internet. I denna del konstateras i kommitténs direktiv att yttrandefrihetsgrundlagens uppdelning mellan sändningar genom tråd och sändningar på annat sätt än genom tråd innebär att public service-företagens verksamhet på internet som utgångspunkt varken kan regleras eller granskas. Enligt regeringen är allmänhetens förtroende för public service beroende både av att innehållet svarar mot högt ställda krav, som saklighet och opartiskhet, och att dessa krav kan följas upp och granskas. Kommittén har därför getts i uppdrag att överväga om det finns skäl att möjliggöra villkor för radio och tv i allmänhetens tjänst oberoende av om sändningen eller tillhandahållandet sker genom tråd eller på annat sätt. Kommittén ska även överväga om det finns skäl att utöka möjligheterna till granskning av verksamhet av radio och tv i allmänhetens tjänst som har sänts eller tillhandahållits genom tråd. Uppdraget är begränsat i det hänseendet att det inte ingår 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.

Uppdragets andra del handlar om att analysera om public service-företagens oberoende är tillräckligt garanterat genom nuvarande reglering i grundlag och i vanlig lag. Bedöms det finnas brister ska kommittén överväga om oberoendet kan och bör stärkas ytterligare genom ändring av grundlag. Regeringen påpekar i direktiven att det inte är självklart i vilken grundlag ett sådant skydd i så fall lämpligen regleras.

Medan yttrandefrihetsgrundlagens skydd bygger på vilken teknik som väljs för förmedling av information så är regeringsformens reglering om oberoende formulerat i förhållande till vissa aktörer, företrädesvis myndigheter. Denna systematik bör enligt regeringen inte utan vidare brytas upp. Regeringen betonar också vikten av att eventuella förslag inte medför att public service-företagen rättsligt sett blir att betrakta som myndigheter.

14.2 Disposition

Kapitlet inleds med en allmän genomgång av regleringen och uppbyggnaden av public service. Sedan behandlas först frågan om public service-företagens sändningar genom tråd och därefter frågan om oberoendet.

14.3 Uttrycket public service

Sedan lång tid tillbaka har begreppet radio och tv i allmänhetens tjänst använts som benämning för sändningsverksamhet som bedrivs på uppdrag av staten och som finansieras av allmänheten. Enligt programföretagens sändningstillstånd ska verksamheten präglas av oberoende och stark integritet. Den ska bedrivas självständigt i förhållande till såväl staten som olika ekonomiska, politiska och andra intressen och maktsfärer i samhället. Den centrala uppgiften är att erbjuda ett mångsidigt programutbud som är tillgängligt för alla, speglar mångfalden i hela landet och kännetecknas av god kvalitet, allsidighet och relevans.

Begreppet radio och tv i allmänhetens tjänst motsvarar det engelska uttrycket public service broadcasting, som myntades på 1920-talet för verksamheten i brittiska BBC.

I det följande används begreppet public service som en beskrivning av den verksamhet som företagen Sveriges Radio AB, Sveriges Television AB och Sveriges Utbildningsradio AB bedriver. Samma innebörd läggs i begreppet radio och tv i allmänhetens tjänst. De båda begreppen används alltså som liktydiga.

Som samlingsbegrepp för SR, SVT och UR används uttrycket public service-företagen.

14.4 Ägandestrukturen rörande public service-företagen

Public service-företagen ägs av en stiftelse – Förvaltningsstiftelsen för Sveriges Radio AB, Sveriges Television AB och Sveriges Utbildningsradio AB. Förvaltningsstiftelsen äger och förvaltar samtliga aktier i public service-företagen.

Modellen med stiftelseägande infördes 1994, då med en stiftelse för vart och ett av public service-företagen. Dessförinnan delades ägandet mellan folkrörelserna, näringslivet och pressen. Övergången till en ny ägandeform föranleddes av att näringslivet och pressen förklarade sig ovilliga att fortsatt stå som ägare av public service-företagen (se prop. 1992/93:236 s. 8).

Tre olika ägandeformer övervägdes inför reformen. Utöver stiftelseformen behandlades möjligheten att övergå till en ordning där aktierna i public service-företagen skulle spridas till allmänheten. Även möjligheten att låta staten överta aktierna behandlades. Valet av stiftelseägande grundades på att den formen bäst ansågs tillgodose kraven på självständighet och integritet för public service-företagen i förhållande till staten (a. prop. s. 12).

Förvaltningsstiftelsens syfte är enligt stiftelseförordnandet att främja självständigheten hos företag som i den omfattning och på det sätt som riksdagen och regeringen bestämt, här i landet bedriver sändningar av ljudradio- och televisionsprogram i allmänhetens tjänst.

Stadgandet om förvaltningsstiftelsens syfte får enligt stiftelseförordnandet ändras eller upphävas endast om riksdagen beslutat att public service-företagen inte längre ska bedriva sändningar av ljudradio- och tv-program i allmänhetens tjänst eller om det finns sådana skäl som avses i 6 kap. stiftelselagen (1994:1220), t.ex. att föreskriften på grund av ändrade förhållanden inte längre kan följas.

Huvuduppgiften för förvaltningsstiftelsens styrelse är att utse styrelserna i public service-företagen. I förarbetena har uttalats att enighet bör eftersträvas vid dessa val (prop. 1992/93:236 s. 10 och 17). Stiftelsens styrelse granskar också public service-företagens årsredovisningar och beslutar om ansvarsfrihet för företagens styrelser.

Förvaltningsstiftelsens styrelse består av en ordförande och tolv övriga ledamöter. Styrelsen utses av regeringen på förslag från riksdagspartierna utifrån krav på kompetens, integritet och lämplighet. Samma krav gäller för ordföranden. I styrelsen bör enligt stiftelse-

förordnandet ingå personer med erfarenhet från olika verksamheter i samhället och olika delar av landet. En jämn könsfördelning ska eftersträvas. Ledamöter av regeringen och anställda i Regeringskansliet får inte vara styrelseledamöter. Sedan april 2019 får inte heller riksdagsledamöter vara styrelseledamöter i förvaltningsstiftelsen. Som skäl har angetts att närvaron av verksamma riksdagsledamöter i styrelsen medför en sammanblandning av roller som är olämplig eftersom den kan ge partipolitiken ett för stort inflytande över public service (prop. 2017/18:261 s. 51).

Samtliga partigrupper i riksdagen som motsvarar de partier som vid valet till riksdagen fått minst fyra procent av rösterna i hela riket får nominera en kandidat vardera. Övriga styrelseplatser fördelas i enlighet med en proportionerlig fördelningsmodell som återspeglar mandatfördelningen i riksdagen vid närmast föregående riksdagsval (se prop. 2005/06:112 s. 49 och 50). Det har uttalats att politisk enighet är viktig vid val av stiftelsens styrelses ledamöter (prop. 1992/93:236 s. 15).

Förvaltningsstiftelsens styrelseledamöter utses för åtta år, medan ordförandens mandatperiod är fyra år. Sex av ledamöterna samt ordföranden väljs efter ordinarie riksdagsval. Denna ordning har motiverats med att sammansättningen i och med stiftelsens långsiktiga arbete inte bör påverkas av regeringsskiften. Eftersom en stiftelsestyrelse normalt förutsätts vara enig har inte ett omedelbart genomslag av valresultatet setts som vare sig naturligt eller nödvändigt (a. prop. s. 10, 15 och 16).

I samband med övergången till stiftelseägande uttalade regeringen att ägarkonstruktionen inte i sig är ett tillräckligt medel för att lösa balansgången mellan bl.a. statsmakternas ansvar för att programföretagen har en sådan ledning och styrning att syftet med public service-uppdraget uppnås, och angelägenheten i att statsmakterna i så liten utsträckning som möjligt kan påverka verksamhetens inriktning (a. prop. s. 7 och 8).

Den kommitté som senast hade att utreda frågor om public service – Parlamentariska public service-kommittén – har bedömt att det finns goda skäl för att behålla den parlamentariska förankringen i förvaltningsstiftelsens styrelse. Utöver förslaget att exkludera riksdagsledamöter från den krets som kan ingå i styrelsen lämnades därför inga förslag gällande hur ledamöterna i stiftelsens styrelse nomi-

neras och utses (SOU 2017:79 s. 159). Kommitténs bedömning delades av regeringen (prop. 2017/18:261 s. 51).

14.5 Regleringen av public service

Public service-företagens verksamhet styrs av olika föreskrifter och beslut som samverkar med varandra.

- *Yttrandefrihetsgrundlagen.* I yttrandefrihetsgrundlagen finns allmänna regler till skydd för bl.a. annat radio- och tv-sändningar. Yttrandefrihetsgrundlagens regler styr också vad som inom det grundlagsskyddade området kan och får regleras på lagnivå.
- *AV-direktivet.* Det s.k. AV-direktivet innehåller bestämmelser om tv-sändningar och beställ-tv (audiovisuella medietjänster). Efter revideringar som antogs hösten 2018 innehåller direktivet numera även bestämmelser om s.k. videodelningsplattformstjänster.
- *Radio- och tv-lagen.* I radio- och tv-lagen finns den lagstiftning som meddelas med stöd av yttrandefrihetsgrundlagens regler. Det är också genom radio- och tv-lagen som AV-direktivets regler har genomförts. Lagen innehåller bl.a. regler om tillstånd för sändningar i marknätet för radio och tv, vilken typ av innehållsvillkor som sändningstillstånden får förenas med och ramarna för granskningen av om sändningsverksamheten svarar mot föreskrivna innehållsvillkor.
- *Sändningstillstånd och särskilda beslut om tillgänglighetstjänster.* Med stöd av radio- och tv-lagen meddelar regeringen sändningstillstånd för public service-företagens programverksamhet i marknätet. Det är i huvudsak genom innehållsvillkor i sändningstillstånden som public service-företagens uppdrag i allmänhetens tjänst formuleras. Särskilda beslut fattas också om tillgänglighetstjänster såsom textning, tolkning och uppläst text. Nuvarande sändningstillstånd löper på sex år. Från och med år 2026 kommer tillståndstiden att vara åtta år.
- *Villkor för medelstilldelning.* Medelsvillkoren rör bl.a. hur medlen får disponeras, organisationen ska utformas, verksamheten bedrivas och hur redovisning och revision ska genomföras. Tidigare har regeringen årligen beslutat om villkor för tilldelning av medel

till public service-företagen. Från och med den tillståndsperiod som inleddes i januari 2020 gäller villkoren för medelstilldelningen i stället för hela tillståndsperioden.

14.6 Public service-företagens uppdrag i allmänhetens tjänst

14.6.1 Formulering av uppdraget

Public service-företagens särskilda roll i det svenska medielandskapet formuleras genom det uppdrag i allmänhetens tjänst som ges av riksdagen och regeringen. Detta uppdrag bestäms i huvudsak genom villkor i företagens sändningstillstånd för marknätet. Sådana sändningsvillkor måste enligt yttrandefrihetsgrundlagen ha stöd i lag (3 kap. 3 § första stycket YGL). Detta lagstöd finns i 4 och 11 kap. radio- och tv-lagen.

Public service-företagens sändningstillstånd beslutas av regeringen (4 kap. 3 § och 11 kap. 1 § radio- och tv-lagen). Inför det att nya sändningstillstånd ska meddelas tillsätts regelmässigt en utredning med uppdrag att se över public service-företagens roll, tillstånd och villkor. Utredningens överväganden och förslag presenteras för regeringen i ett betänkande. Sedan regeringen har inhämtat remissynpunkter över innehållet i betänkandet presenterar regeringen sina överväganden och förslag i en proposition som överlämnas till riksdagen. Genom detta förfarande underställs innehållet i sändningstillstånden riksdagens bedömning.

Innan beslut om tillstånd fattas ska public service-företagen ges tillfälle att ta del av och yttra sig över de villkor som regeringen avser att förena med tillståndet. Sändningstillstånden får bara innehålla programrelaterade villkor som public service-företagen har godtagit (4 kap. 14 § och 11 kap. 5 § radio- och tv-lagen).

Riktlinjer för public service-företagens verksamhet ges även genom villkor för medelstilldelningen. Villkoren innehåller vissa krav på hur medlen får disponeras, organisationen ska utformas, verksamheten bedrivas och hur redovisning och revision ska genomföras. Villkoren för medelstilldelningen får inte innehålla några programrelaterade villkor.

Regeringen fattar därutöver särskilda beslut om krav på tillgänglighetstjänster såsom textning, tolkning, uppläst text och liknande teknik i förhållande till public service-företagen.

Den senaste översynen av public service-företagens uppdrag gjordes alltså av Parlamentariska public service-kommittén, som utöver att utreda förutsättningarna för ett långsiktigt hållbart och solidariskt finansieringssystem för radio och tv i allmänhetens tjänst (SOU 2017:79) även utredde hur en ändamålsenlig reglering för radio och tv i allmänhetens tjänst i ett nytt medielandskap kan utformas på kort och lång sikt (SOU 2018:50).

Riksdagen godkände under hösten 2019 den proposition som regeringen lämnat med anledning av förslagen om en ändamålsenlig reglering (prop. 2018/19:136, bet. 2019/20:KrU2 och rskr. 2019/20:20).

14.6.2 Sändningstillstånden för perioden 2020–2025

I nu gällande sändningstillstånd för public service-företagen finns villkor och bestämmelser om bl.a. följande.

Programverksamhet

- Verksamheten ska präglas av oberoende och stark integritet och bedrivas självständigt i förhållande till såväl staten som olika ekonomiska, politiska och andra intressen och maktsfärer i samhället.
- Sändningsrätten ska utövas opartiskt och sakligt samt med beaktande av att en vidsträckt yttrandefrihet och informationsfrihet ska råda i ljudradio och tv.
- Hänsyn ska tas till ljudradions och televisionens särskilda genomslagskraft när det gäller programmens ämnen och utformning och tiden för sändning av programmen.
- Den som har ett befogat anspråk på att bemöta ett påstående ska ges tillfälle till genmäle.
- Den enskildes privatliv ska respekteras i programverksamheten om inte ett oavvisligt allmänt intresse kräver annat.

- Reklam och produktplacering får inte förekomma i sändningarna. Indirekt sponsring är dock tillåten under vissa förutsättningar. För SR och SVT gäller detsamma för direkt sponsring.

Programutbud

- Företagen ska erbjuda ett mångsidigt programutbud som omfattar allt från det breda anslaget till mer särpräglade programtyper. I detta ligger att tillhandahålla ett varierat utbud på det svenska språket.
- Programverksamheten ska som helhet bedrivas utifrån ett jämställdhets- och mångfaldsperspektiv samt utmärkas av hög kvalitet och nyskapande form och innehåll.
- Programmen ska utformas så att de genom tillgänglighet och mångsidighet tillgodoser skiftande förutsättningar och intressen hos befolkningen i hela landet.
- Programutbudet ska spegla förhållandena i hela landet och den variation som finns i befolkningen samt som helhet präglas av folkbildningsambitioner.
- Företagen ska beakta programverksamhetens betydelse för den fria åsiktsbildningen och utrymme ska ges åt en mångfald av åsikter och meningsyttringar.
- SR:s och SVT:s nyhetsverksamhet ska bedrivas så att en mångfald i nyhetsurval, analyser och kommentarer kommer till uttryck i olika program. Nyhetsförmedling och samhällsbevakning ska ha olika perspektiv, så att händelser speglas utifrån olika geografiska, sociala och andra utgångspunkter.
- Ett mångsidigt kulturutbud och ett varierat utbud av program för och med barn och unga ska erbjudas.
- Behoven hos personer med funktionsnedsättning ska beaktas och program ska produceras för särskilda målgrupper. Det långsiktiga målet är att hela utbudet görs tillgängligt för alla medborgare.
- En viss del av programutbudet ska erbjudas på minoritetsspråk. SVT och UR ska erbjuda en viss del av programutbudet på teckenspråk.

- SR och SVT ska bereda utrymme för sändningar av program från UR.

Övriga villkor

- Krav på sändningsform och täckningsgrad inklusive krav på hög säkerhet för produktion och distribution.
- Krav på SVT och SR att kostnadsfritt sända meddelanden som är av vikt för allmänheten om en myndighet begär det.
- Krav på beredskapsarbete, vilket bl.a. innefattar beredskapsplaner.
- Villkor om att om högsta beredskap råder i landet ska SR och SVT utgöra självständiga organisationer med totalförsvarsuppgifter och lyda direkt under regeringen samt att UR:s resurser i en sådan situation ska tillföras SR och SVT. Om skärpt beredskap råder i landet får regeringen, om det finns särskilt behov, förordna om detta.

14.7 Granskning och uppföljning av public service-företagens verksamhet

När det gäller innehållet i sända program sker granskningen av public service-företagens verksamhet på samma sätt som gäller för andra programföretag. Olika villkor och föreskrifter gäller dock för olika programföretag.

Av 7 kap. 5 § YGL följer att det i lag får meddelas föreskrifter om att en nämnd vars sammansättning är bestämd i lag och vars ordförande ska vara eller ha varit ordinarie domare ska granska om program som någon har sänt på annat sätt än genom tråd står i överensstämmelse med de föreskrifter eller andra villkor som gäller för sändningarna. Nämnden får endast uttala sin mening och förelägga den sändande att följa föreskrifterna eller villkoren. Frågor om ansvar för yttrandefrihetsbrott och om utdömande av vite prövas däremot alltid av domstol.

Uppdraget att i efterhand granska om innehåll i marknätet för radio och tv står i överensstämmelse med de villkor som gäller för sändningarna ankommer på granskningsnämnden för radio och tv

(16 kap. 2 § radio- och tv-lagen). Granskningsnämnden är ett självständigt beslutande organ inom Myndigheten för press, radio och tv och består av en ordförande, sex ledamöter samt ett antal ersättare. Minst en av ledamöterna eller ersättarna ska vara vice ordförande. Ordföranden och vice ordföranden ska vara eller ha varit ordinarie domare (16 kap. 14 § radio- och tv-lagen).

När det i övrigt gäller granskningsnämndens sammansättning så har regeringen föreslagit att det ska följa av lag att den som är riksdagsledamot, statsråd eller anställd i Regeringskansliet inte ska få vara ledamot i granskningsnämnden (prop. 2019/20:168 s. 153).

Granskningsnämnden kan granska program både efter anmälan från tv-tittare och radiolyssnare och på initiativ av myndigheten (12 § förordningen [2010:1062] med instruktion för Myndigheten för press, radio och tv). Vem som helst kan anmäla ett program men när det gäller frågor om intrång i enskilds privatliv får prövning endast ske om den berörde enskilde medger det (16 § förordningen).

Följden av ett fällande beslut av granskningsnämnden beror på vilken typ av överträdelse det är fråga om. Vid överträdelse av regler om innehåll får granskningsnämnden besluta att det aktuella programföretaget ska offentliggöra beslutet på lämpligt sätt, s.k. pliktsändning (17 kap. 10 § radio- och tv-lagen). Nämnden kan också förelägga ett programföretag vid vite att följa t.ex. radio- och tv-lagens bestämmelser om sändningsbeteckning eller varning för våldsskildring i tv (17 kap. 11 § radio- och tv-lagen). Om företaget inte följer ett vitesföreläggande kan nämnden ansöka hos förvaltningsrätten om att vitet ska dömas ut (19 kap. 5 § andra stycket radio- och tv-lagen och 6 § lagen [1985:206] om viten). Vid överträdelse av radio- och tv-lagens regler om otillbörligt kommersiellt gynnande, reklam och sponsring kan nämnden ansöka hos förvaltningsrätten om att programföretaget ska betala en särskild avgift (19 kap. 4 § radio- och tv-lagen).

Granskningsnämndens beslut rörande programinnehåll kan inte överklagas. Det följer av bestämmelserna i 7 kap. 5 § YGL. Beslut som innefattar sanktioner kan dock på olika sätt bli föremål för domstolsprövning.

Utöver innehållsgranskningen har granskningsnämnden i uppgift att årligen i efterhand och utifrån redovisningar från public service-företagen bedöma om public service-företagen har uppfyllt sina uppdrag (20 § förordningen med instruktion för Myndigheten för press,

radio och tv). Bedömningen görs med utgångspunkt i de villkor som reglerar public service-företagens verksamheter och som anges i radio- och tv-lagen, i sändningstillstånden och i villkoren för medelstilldelning. Granskningsnämndens bedömning redovisas av regeringen i budgetpropositionen.

14.8 Finansieringssystemet

Public service-verksamheten har sedan mitten av 1950-talet finansierats med en avgift som kopplats till innehav av tv- eller radioapparat. Med anledning av ändrade medievanor och den tekniska utvecklingen har finansieringen av public service emellertid varit en återkommande fråga i den mediepolitiska debatten.

Sedan den 1 januari 2019 gäller ett nytt finansieringssystem för public service. Innebörden är att den apparatbundna radio- och tv-avgiften har ersatts med en individuell public service-avgift som betalas av den som är obegränsat skattskyldig, har fyllt 18 år och har en beskattningsbar förvärvsinkomst (3 och 4 §§ lagen [2018:1893] om finansiering av radio och tv i allmänhetens tjänst, finansieringslagen).

Uppbörden sköttes tidigare av Radiotjänst i Kiruna AB men hanteras numera av Skatteverket. Public service-avgiften specificeras på den preliminära skatteuträkning som bifogas inkomstdeklarationen.

De public service-avgifter som betalas till Skatteverket förs över till ett räntebärande konto i Riksgäldskontoret (public service-kontot). Medlen redovisas på inkomstsidan i statens budget. Dessa medel får dock endast användas för att finansiera public service-verksamhet och verksamhet som är direkt knuten till den (1 § andra stycket finansieringslagen).

Kammarkollegiet sköter förvaltningen av medlen på public service-kontot och betalar månadsvis ut medel till public service-företagen i enlighet med riksdagens årliga beslut om medelstilldelning.

Genom detta förfarande hålls medlen åtskilda från övriga medel i statens budget. De intäkter som kommer från public service-avgiften omfattas alltså inte av utgiftstaket och är inte heller en del av de årliga budgetförhandlingarna rörande politiska prioriteringar. Att de avgiftsmedel som samlas in endast används till public service-verksamhet och att de därför hanteras åtskilda från övriga medel från statens budget har betraktats som en central del i att värna oberoendet och

självständigheten hos public service (se SOU 2017:79 s. 118 och 119 samt prop. 2017/18:261 s. 40 och 41).

Den nu gällande tillståndsperioden är sex år. Från och med år 2026 kommer tillståndsperioden för public service-företagen enligt lag att vara åtta år. Inför varje ny tillståndsperiod beslutar riksdagen genom ett s.k. riktlinjebeslut om tilldelning av avgiftsmedel som ska gälla för hela perioden. I enlighet med riktlinjebeslutet beslutar riksdagen sedan årligen om avgiftsmedel till public service-företagen.

En viktig del i diskussionen om finansieringen av public service har handlat om finansieringssystemets betydelse för public service-företagens oberoende. Regeringen uttalar i förarbetena att ett centralt kriterium för det nya finansieringssystemet är att det bidrar till att värna verksamhetens självständighet och oberoende (prop. 2017/18:261 s. 19).

14.9 Public service i Europa

Inom ramen för europarätten skyddas publicistisk verksamhet i allmänhet bl.a. genom den princip om yttrandefrihet som följer av artikel 10 i Europakonventionen. Motsvarande princip finns i artikel 11 i EU-stadgan (se vidare kapitel 5).

För medlemsstater i Europeiska unionen och EES påverkas public service även av unionsrättens regler. Det gäller t.ex. bestämmelserna i AV-direktivet om audiovisuella medietjänster och regelverket om statsstöd.

När det gäller statsstödsreglerna sätter dessa ramarna för medlemsstaternas möjligheter att med offentliga medel kunna stödja en viss verksamhet. Reglerna, som finns i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget), innebär att statsstöd som inte uppfyller vissa på förhand bestämda undantag är förbjudna. Nya statsstöd måste godkännas av kommissionen. Syftet med reglerna är att se till att konkurrensen på EU:s inre marknad inte snedvrids.

I det s.k. Amsterdamprotokollet finns en särskild punkt beträffande finansiering av radio och tv i allmänhetens tjänst av följande lydelse.

> Bestämmelserna i fördragen ska inte påverka medlemsstaternas behörighet att svara för finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst i den utsträckning som denna finansiering beviljas radio- och TV-organisationerna för att de ska utföra det uppdrag att verka i allmänhetens tjänst som har tilldelats dem, utformats och organiserats av varje med-

lemsstat och i den utsträckning som finansieringen inte påverkar handelsvillkoren och konkurrensen inom unionen i en omfattning som kan strida mot det gemensamma intresset, varvid kraven på att utföra uppdraget att verka i allmänhetens tjänst ska beaktas.

Med ett tillåtet statsstöd följer vissa skyldigheter. I förhållande till public service är en sådan skyldighet att uppdraget i allmänhetens tjänst ska vara tydligt definierat och att public service-företagens redovisning ska präglas av öppenhet och insyn (transparens). Den som bedriver public service-verksamhet måste också rent allmänt måna om öppenhet och om tydlig redovisning av verksamheten och resursanvändningen.

I många europeiska länder utgör public service-medier ett viktigt inslag i medielandskapet. Den vanligaste intäktskällan är licensavgifter. Även finansiering med allmänna medel förekommer. Blandfinansiering, dvs. att public service-företagen får intäkter från flera olika källor, är mer regel än undantag. Reklamfinansiering är tillåten i de flesta länder. Endast i ett fåtal länder förekommer förbud mot att sända reklam.

Modellerna för hur verksamheten bedrivs och organiseras skiljer sig åt. I flera länder har det på senare år förts debatt om public service. Ingripande förändringar har också genomförts på flera håll.

Nedan ges en beskrivning av ett urval europeiska länders public service-verksamhet. Beskrivningen syftar bara till att ge några exempel på hur public service har organiserats i olika länder.

Danmark

I Danmark bedrivs public service-verksamheten inom ramen för flera olika aktörer. Förutom den statliga institutionen Danmarks Radio (DR) och det statligt ägda TV 2 Danmark A/S finns ett flertal regionala TV 2-verksamheter. Dessa utgör självständiga institutioner och drivs redaktionellt och ekonomiskt oberoende i förhållande till TV 2 Danmark A/S. Sedan 2019 finns även den nationella radiostationen Radio4. Denna drivs av Danmarks regionala mediehus med ett antal samarbetspartners.

DR:s public service-verksamhet finansierades fram till 2019 med en licensavgift. Från och med år 2022 kommer verksamheten i stället

att finansieras med skattemedel. Under övergångsperioden finansieras DR genom en blandning av en medieskatt och en licensavgift.

Public service-verksamheten hos TV 2 Danmark A/S finansieras i huvudsak med reklamintäkter och intäkter från bolagets nischkanaler. Bolaget kan också kräva en abonnemangsavgift för sin huvudkanal TV 2. De regionala TV 2-verksamheterna finansieras med allmänna medel. Även Radio4 har tilldelats allmänna medel för public service-uppdraget.

Ramarna för den danska public service-verksamheten fastställs i ett medieavtal. Avtalet innehåller bestämmelser om bl.a. antal kanaler, utgångspunkter för innehållet och särskilda fokusområden för innehållet. När det gäller de närmare förpliktelserna följer dessa för DR:s del av ett public service-kontrakt mellan DR och kulturministern. De närmare villkoren för de regionala TV 2-stationerna finns i kontrakt som tecknas med Kulturministeriet.

Det nu gällande medieavtalet gäller för perioden 2019 till 2023 och ingicks mellan den tidigare regeringen (Venstre, Liberal Alliance och Konservative) och Dansk Folkeparti. Avtalet innefattar bl.a. nedskärningar av DR med 20 procent under fem år och ett minskat antal kanaler inom ramen för DR:s verksamhet. Diskussionen i Danmark har även rört förändringar i DR:s innehållsuppdrag och förslag om att åter lyfta frågan om delvis försäljning av TV 2.

Norge

I Norge bedrivs public service-verksamheten inom ramen för två bolag – det statligt ägda och offentligt finansierade Norsk rikskringkasting AS (NRK) och kommersiella TV2.

NRK:s verksamhet har fram till 2020 finansierats med en licensavgift. Numera finansieras dock verksamheten genom anslag i statsbudgeten. Var och en med en viss inkomst bidrar till finansieringen via skattsedeln. De ekonomiska ramarna för NRK:s verksamhet bestäms av Stortinget för fyra år i taget.

Vid NRK:s bolagsstämma – generalförsamlingen – representeras norska staten av Kulturdepartementet. Generalförsamlingen utnämner bl.a. fem av bolagets åtta styrelseledamöter och beslutar om dess bolagsordning. Övriga styrelseledamöter utses av bolagets anställda.

Grundläggande regler om NRK:s organisation, ägarförhållanden, ändamål och finansiering finns i lag. Vidare följer av bolagsordningen hur NRK organiseras och styrs.

Stortingets krav och förväntningar på NRK definieras sedan 2007 genom regler i ett särskilt måldokument (NRK-plakaten). I detta dokument anges, på ett sätt som liknar de svenska sändningstillstånden, de centrala utgångspunkterna för utbudet. NRK-plakaten har reviderats, dels 2014, dels 2017.

Såvitt avser TV2 formuleras bolagets public service-uppdrag i ett avtal som har tecknats med Kulturdepartementet och som började gälla i januari 2019. TV2 ska årligen redovisa hur kraven i avtalet har uppfyllts. Avtalet innehåller också regler om hur bolaget ska kompenseras för utförandet av uppdraget.

Finland

Public service-verksamheten i Finland bedrivs av det statligt ägda bolaget Rundradion Ab (Yle). Enligt lag ska statens ägarandel uppgå till minst 70 procent av aktierna och rösterna i bolaget.

År 2013 ersattes finansiering genom licensavgift med en individuell rundradioskatt. Yles medelstilldelning utgår ur en särskild fond som hanteras utanför statsbudgeten. Fonden tilldelas årligen medel genom anslag i statsbudgeten. Anslagsbeloppet justeras och beräknas utifrån ett kostnadsindex. På grund av det statsfinansiella läget skedde ingen indexuppräkning mellan 2014 och 2018.

Yles verksamhet regleras genom en särskild lag som innehåller bestämmelser om riktlinjer och specialuppdrag. Av lagen följer att Yle ska tillhandahålla ett allmännyttigt tv- och radioutbud och att bolaget varken får sända reklam eller producera sponsrade program.

Styrelsen för Yle utses av förvaltningsrådet som i sin tur utses av riksdagen. Förvaltningsrådet beslutar även om bolagets strategi och om riktlinjer för ekonomi och verksamhet samt i ärenden som rör betydande inskränkningar eller utvidgningar av Yles verksamhet. Förvaltningsrådet ska dessutom lämna en årlig berättelse till riksdagen om hur den allmännyttiga verksamheten har genomförts och hur rådet har fullgjort sina styrnings- och tillsynsuppgifter.

Till medlemmar i förvaltningsrådet ska enligt lag väljas personer som är förtrogna med vetenskap, konst, kulturarbete, näringsliv och

ekonomiska frågor samt personer som företräder olika samhälls- och språkgrupper.

Storbritannien

I Storbritannien bedrivs public service i huvudsak inom ramen för BBC, ITV, STV, Channel 4, Channel 5 och S4C. Samtliga BBC:s kanaler sänder public service-innehåll medan övriga aktörer har en kanal var med status som public service.

BBC och Channel 4 är offentligt ägda bolag. BBC finansieras huvudsakligen med licensavgifter medan finansieringen av Channel 4 vilar på kommersiella grunder. S4C, som är en walesisk-språkig kanal, finansieras delvis av BBC och delvis med statligt stöd. Regeringen planerar dock för att finansieringen av S4C med allmänna medel ska upphöra från och med 2022. Övriga aktörer är privatägda verksamheter som finansieras med kommersiella medel.

Under början av 2020 tillsatte regeringen en utredning som bl.a. ska behandla frågan om avkriminalisering av bristande betalning av licensavgiften.

Ramarna för BBC:s styrning och finansiering finns i dagsläget i BBC:s stadga (Royal Charter for the continuance of the BBC). Den nuvarande stadgan gäller för perioden 2017–2027 och ger BBC ett förhållandevis brett uppdrag.

Styrningsfunktionerna ligger hos bolagsstyrelsen medan regleringsfrågor hanteras av branschens gemensamma regleringsmyndighet (Ofcom). BBC:s bolagsstyrelse består av 14 ledamöter. Av dessa har fyra en beslutsfattande ställning medan övriga är rådgivande. Av de rådgivande ledamöterna utser regeringen, genom den process som allmänt gäller för offentliga utnämningar, fyra s.k. Nation Members som ska representera England, Skottland, Wales och Nordirland. Övriga rådgivande ledamöter samt de beslutande ledamöterna utses av styrelsen på förslag från valberedningen.

Kulturministern har mandat att genomföra en halvtidsöversyn som avser regleringen och styrningen av BBC. Översynen får inte omfatta uppdraget eller finansieringsmodellen.

Public service-uppdraget för övriga bolag ges huvudsakligen genom lag eller i sändningstillstånd.

Tyskland

Tysklands public service-verksamhet bedrivs inom ramen för tre aktörer – ARD, ZDF och Deutschlandradio. ARD består av nio oberoende regionala offentligrättsliga public service-organisationer samt den nationella organisationen Deutsche Welle. ARD driver och sänder dels den nationella tv-kanalen Das Erste, dels regional radio och tv. ZDF och Deutschlandradio, som är offentligrättsliga aktörer, sänder nationell tv respektive radio. Samtliga aktörer styrs av råd som utgörs av företrädare för civilsamhällets organisationer och vissa särskilt angivna grupper.

Public service-verksamheten finansieras huvudsakligen med en licensavgift. En del av ARD:s och ZDF:s intäkter kommer också från reklam. Medelstilldelningen prövas regelbundet av en oberoende kommission för kontroll och prövning av programföretagens finansiella behov (KEF) som lämnar förslag inför förbundsländernas beslut om medelstilldelning.

Den tyska författningsdomstolen har utifrån den konstitutionellt skyddade yttrandefriheten utvecklat en praxis kring självbestämmande, oberoende och finansiering såvitt avser public service.

Polen

Polens public service-verksamhet bedrivs inom ramen för de statligt ägda aktiebolagen Telewizja Polska SA och Polskie Radio SA och i det senare bolagets regionala sändningsverksamheter.

Med egen majoritet i parlamentets båda kammare drev partiet Lag och rättvisa under 2015 igenom förändringar i bolagens styrning. Genom en tillfällig public service-lag fråntogs ett befintligt fristående sändningsråd rätten att efter ett öppet förfarande och på förslag av företagens tillsynsorgan tillsätta och entlediga ledamöterna i programföretagens styrelser. Rätten att utse och entlediga ledamöter överfördes till finansministern och kraven på ett öppet förfarande och att utnämningar skulle ske efter förslag från bolagens förvaltningsråd togs bort.

Också i förhållande till public service-företagens tillsynsorgan överfördes utnämningsmakten till finansministern. Ordningen med ett öppet förfarande där ledamöterna valdes ur kretsen av kandidater som nominerats från universitetsvärlden togs bort. Både beträffande

styrelseledamöter i public service-företagens styrelser och i deras tillsynsorgan ersattes en uttömmande reglering om under vilka förhållanden en styrelseledamot kan skiljas från sitt uppdrag med en obegränsad rätt för finansministern att entlediga styrelseledamöter i bolag och tillsynsorgan. Ett stort antal befattningshavare inom public service har bytts ut med stöd av lagen.

Under 2016 ersattes, i avvaktan på större mediereformer, den tillfälliga lagen med en övergångsreglering med ramar för styrningen av public service. Rätten att utse och entlediga styrelseledamöter i public service-företagen och deras tillsynsorgan överfördes till ett nyinrättat medieråd med ledamöter tillsatta av parlamentet och presidenten. Den politiska oppositionen gavs inflytande över tillsättningen av två av fem ledamöter.

Ungern

I Ungern bedrivs public service-verksamhet inom ramen för tre nationella tv-kanaler, tre radiostationer och en nyhetsbyrå (MTI). Nyhetsbyrån har exklusiv rätt att producera de nyhetsprogram som sänds och tillhandahålls av public service-medierna. Bolagen förvaltas av en gemensam stiftelse.

Public service-mediernas roll och uppgift definieras i den s.k. mediegrundlagen som antogs 2010 och innefattar bl.a. att public service-medierna ska bidra till att bevara nationell och europeisk identitet, stärka nationell sammanhållning och se till behoven hos nationella, etniska och religiösa grupper.

Finansieringen sker genom statliga anslag. Under 2010 trädde nya medielagar i kraft som bl.a. innebar att public service-mediernas tillgångar fördes över till en offentlig mediefond. Även de årliga anslagen styrdes om till mediefonden. Mediefonden ansvarar för finanserna medan ansvaret för produktion, beställning och inköp av de program som sänds inom ramen för public service ligger hos en särskild organisation som stiftelsen som äger public service-bolagen utövar tillsyn över.

Mediefonden förvaltas av ett medieråd som utgör en del i en större mediemyndighet. Myndigheten inrättades för att ansvara för tillsyn över samtliga mediesektorer och all mediereglering. Medierådet övervakar bl.a. public services efterlevnad av medielagarnas innehållskrav.

Mediemyndighetens generaldirektör utses av regeringen. Under förutsättning att två tredjedelar av parlamentet godkänner det är generaldirektören även ordförande för medierådet. Övriga fyra ledamöter i medierådet utses av parlamentet med två tredjedelars majoritet efter nominering av en kommitté med representanter från parlamentets partigrupper. Rösterna i kommittén viktas utifrån valresultat. Mandatperioden är nio år med möjlighet till förlängning. Rådets ledamöter valdes 2019 för en andra nioårsperiod. Liksom under den första perioden har majoritetsförhållandena i det ungerska parlamentet inneburit att samtliga rådets ledamöter utsetts på förslag av regeringspartiet Fidesz.

Medierådet utser i sin tur mediefondens styrelseledamöter, inklusive ordföranden. Medierådets ordförande, som alltså som utgångspunkt också är generaldirektör för mediemyndigheten, utser även den direktör som leder den nationella nyhetstjänsten och nominerar verkställande direktörer i public service-bolagen. De verkställande direktörerna utses av en stiftelse vars styrelsemajoritet väljs direkt av parlamentet.

När det gäller den stiftelse som förvaltar public service-företagen så utses sex av styrelsens åtta ledamöter av parlamentet medan övriga två, däribland ordföranden, utses av medierådet.

15 Public service och sändningar genom tråd

15.1 Inledning

Yttrandefrihetsgrundlagen skiljer på sändningar genom tråd och sändningar på annat sätt. Som har framgått av avsnitt 3.3 avses med ordet tråd särskilt anordnade ledare. Tv-sändningar genom kabelnät är typexempel på sändningar genom tråd. Även sändningar och tillhandahållanden via fiber och ADSL sker genom tråd. S.k. marksändningar, dvs. sändningar som går genom marknätet, och sändningar via satellit är sändningar på annat sätt än genom tråd. Mobilnätet är också att betrakta som en trådlös sändningsteknik.

Yttrandefrihetsgrundlagens uppdelning mellan trådburen och trådlös teknik innebär att grundlagsstödet för det allmännas styrning och granskning av public service skiljer sig åt beroende på sändningsform.

Kommitténs uppdrag är att 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. Kommittén ska även överväga om det finns skäl att utöka möjligheterna till granskning av den verksamhet som public serviceföretagen bedriver genom tråd.

15.2 Yttrandefrihetsgrundlagen och uppdraget i allmänhetens tjänst

15.2.1 Etableringsfriheten för medier som omfattas av yttrandefrihetsgrundlagen

En grundläggande princip på det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området är etableringsfrihet. Syftet med etableringsfriheten är att aktörer ska kunna verka fritt på tryck- och yttrandefrihetens område utan hinder i förväg från det allmänna. Innebörden av etableringsfriheten är att det står var och en fritt att inleda och driva verksamhet för spridning av information till allmänheten i de former som skyddas av grundlagarna. Något krav på tillstånd för verksamheten får inte ställas upp och möjligheten att driva verksamheten får inte begränsas av villkor som inte har stöd i grundlag.

På det tryckfrihetsrättsliga området råder fri etablering. Varje fysisk och juridisk person har enligt 4 kap. 1 § TF rätt att själv eller med hjälp av andra trycka skrifter. Samma grundprincip gäller för de medier som omfattas av yttrandefrihetsgrundlagen. Sändningar på annat sätt än genom tråd är dock undantagna från etableringsfriheten (3 kap. 3 § första stycket YGL). För sådana sändningar får det både ställas krav på sändningstillstånd och förordnas om villkor för sändningarna.

Skälet till detta avsteg från etableringsfriheten är att frekvensutrymmet är begränsat. Av tekniska skäl har det därför betraktats som omöjligt att uppnå en grundlagsfäst etableringsfrihet när det gäller sändningar i etern. Av förarbetena till yttrandefrihetsgrundlagen framgår att ett syfte också varit att lämna öppet för sådana särskilda regler som borde kunna finnas för verksamhet som bedrivs av ett företag med monopolställning (prop. 1990/91:64 s. 82).

Undantaget från etableringsfriheten kompletteras med en bestämmelse om att det allmänna ska eftersträva att radiofrekvenserna tas i anspråk på ett sätt som leder till vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet (3 kap. 3 § andra stycket YGL).

Till skillnad från vad som gäller för sändningar i etern så gäller alltså etableringsfrihet för sändningar genom tråd. Detta kommer till uttryck i yttrandefrihetsgrundlagen genom att det föreskrivs att varje fysisk och juridisk person har rätt att sända program genom tråd (3 kap. 1 § YGL). Eftersom grundlagens föreskrifter om program tillämpas också vid tillhandahållande av information till allmänheten

via databaser som omfattas av den s.k. databasregeln gäller etableringsfriheten även vid denna typ av tillhandahållanden (se 1 kap. 4 § YGL).

Etableringsfriheten för sändningar och tillhandahållanden genom tråd innebär alltså att sändningstillstånd inte får krävas. Inte heller är det tillåtet att ställa upp villkor utöver vad som uttryckligen medges i yttrandefrihetsgrundlagen. Sådana uttryckliga medgivanden finns i en punktlista i 3 kap. 2 § YGL som bl.a. medger s.k. vidaresändningsplikt och krav på att tv-program ska göras tillgängliga för personer med funktionsnedsättning genom textning, tolkning, uppläst text eller liknande teknik.

I 1 kap. 19 § YGL finns vidare regler med innebörd att det i lag får meddelas föreskrifter om förbud mot kommersiell reklam i program eller om villkor för sådan reklam. Detsamma gäller föreskrifter om förbud mot och villkor för annonsering och sändning av program som helt eller delvis bekostas av någon annan än den som bedriver programverksamheten. Detta undantag gäller för samtliga tekniker som omfattas av yttrandefrihetsgrundlagen, dvs. även beträffande sändningar och tillhandahållanden genom tråd.

15.2.2 Public service-företagens verksamhet genom tråd

Utöver sändningarna av radio och tv i marknätet tillhandahåller public service-företagen i princip hela sitt programutbud över internet, i huvudsak via företagens playtjänster. Företagens internetbaserade verksamhet inbegriper också textpubliceringar, bl.a. i artikelform.

Etableringsfriheten innefattar en rätt att bedriva sändningsverksamhet utan andra innehållsvillkor för sändningarna än de som uttryckligen medges enligt grundlagen. Detta innebär att krav motsvarande dem som gäller för sändningar i marknätet inte kan ställas. De villkor som formulerar public service-företagens uppdrag i allmänhetens tjänst kan alltså, med dagens grundlagsreglering, inte omfatta den programverksamhet som bedrivs i företagens playtjänster och i övrigt i deras appar och på deras webbplatser. Det gäller t.ex. krav på saklighet och opartiskhet, respekt för den enskildes privatliv och sändande av genmälen. Det gäller också bl.a. kraven på mångfald i programutbudet, att ha ett utbud som speglar förhållandena i hela

landet och att programutbudet som helhet ska präglas av folkbildningsambitioner.

Public service-företagen har valt att ändå tillämpa samma publiceringsprinciper för alla publiceringar, oavsett plattform. Detta påverkar dock inte utrymmet för det allmänna att granska innehållet.

15.3 Granskning av innehåll

Utrymmet för det allmännas granskning av grundlagsskyddad programverksamhet bestäms i yttrandefrihetsgrundlagen. Liksom i fråga om sändningstillstånd och innehållsvillkor skiljer yttrandefrihetsgrundlagen mellan sändningar genom tråd och sändningar på annat sätt.

När det gäller sändningar på annat sätt, vilket alltså inbegriper sändningar i marknätet för radio och tv, medger yttrandefrihetsgrundlagen granskning av om program som har sänts står i överensstämmelse med de föreskrifter eller andra villkor som gäller för sändningarna.

Eftersom det inte finns något generellt utrymme för att meddela villkor för sändningar och tillhandahållanden genom tråd finns inte något motsvarande granskningsutrymme beträffande innehåll som distribueras med sådan teknik. Det begränsade utrymmet för det allmänna att granska programinnehåll som sänds och tillhandahålls genom tråd innebär att sådan granskning i princip bara kan omfatta otillbörligt kommersiellt gynnande, reklam och annan annonsering samt frågor om våldsskildringar och pornografi. Stödet för granskningen finns då i andra bestämmelser i yttrandefrihetsgrundlagen (se prop. 2009/10:115 s. 92).

När det gäller granskningsnämndens hantering av anmälningar av innehåll som har sänts eller tillhandahållits i public service-företagens playtjänster så kan noteras att huvuddelen av programutbudet både finns tillgängligt där och sänds i marknätet. Riktas en anmälan om t.ex. partiskhet eller bristande saklighet mot båda publiceringarna prövar granskningsnämnden anmälan gentemot sändningen i marknätet. I den del anmälan avser playtjänsten lämnas den utan åtgärd eftersom det inte gäller några krav på opartiskhet eller saklighet för programinslag på public service-företagens webbplatser (se t.ex. granskningsnämndens beslut den 19 februari 2018, dnr 17/01702). Eventuell kritik riktas alltså enbart mot den sändning som har skett i marknätet.

Anmälningar av program som sänts eller tillhandahållits exklusivt i public service-företagens playtjänster – och som alltså inte alls har sänts i marknätet – lämnas helt utan åtgärd av granskningsnämnden (se t.ex. granskningsnämndens beslut den 9 januari 2018, dnr 18/00040-1 nr 2, den 26 januari 2018, dnr 18/00040-4 nr 1 och 6 och den 28 augusti 2018, dnr 18-00040-22 nr 16 och 40). Det sker alltså beträffande sådana sändningar och tillhandahållanden ingen prövning alls av om programinnehållet t.ex. varit partiskt, osakligt eller brustit i respekt mot en enskild persons privatliv.

Även kritik gentemot text på public service-företagens webbplatser lämnas utan åtgärd. Granskningsnämnden motiverar detta med att det inte ingår i nämndens uppgifter att pröva textinformation på public service-företagens webbplatser (se t.ex. granskningsnämndens beslut den 16 oktober 2017, dnr 17/01044 och den 19 februari 2018, dnr 17/01702).

När det gäller public service-företagens verksamhet i tråd kan det konstateras att konsumtionen av medieinnehåll allt mer flyttas från traditionella plattformar till internetbaserade sådana. Under 2020 tog 15 procent av tittarna mellan 9 och 99 år del av SVT:s programutbud via SVT:s onlinetjänster. Motsvarande siffra för 2018 var 13 procent. Prognosen är att den internetbaserade verksamheten kommer att öka. Andelen program som sänds och tillhandahålls exklusivt i företagens playtjänster kan också antas öka under kommande år.

Innebörden av en sådan utveckling är att public service-företagens oreglerade verksamhet ökar i andel och omfattning. Denna andel av verksamheten kan inte heller bli föremål för granskning av granskningsnämnden.

Det kan noteras att yttrandefrihetsgrundlagen endast reglerar det allmännas granskning. Det medieetiska system som har skapats och hanteras av i huvudsak de traditionella kommersiella medierna begränsas inte på motsvarande sätt av yttrandefrihetsgrundlagens regler.

Enskilda har under lång tid kunnat vända sig till Allmänhetens Pressombudsman (PO) med klagomål mot tryckta tidningar samt vissa nättidningar. PO har även granskat anslutna företags publiceringar på konton i sociala medier. PO har kunnat välja att hänskjuta ärenden till Pressens Opinionsnämnd (PON).

Verksamheten har utgjort en form av självreglering som varit fristående från staten och bekostats av branschens organisationer: TU – Medier i Sverige, Sveriges Tidskrifter och Publicistklubben. Präv-

ningen har skett utifrån de pressetiska reglerna som bl.a. rör korrekt och allsidig nyhetsförmedling, möjlighet till bemötande och respekt för den personliga integriteten.

Den 1 januari 2020 inrättades ett nytt, gemensamt medieetiskt system. Systemet bygger liksom tidigare på självreglering, vilket innebär att branschen även fortsättningsvis själv ska lösa och åtgärda eventuella övertramp i publiceringsverksamheten utan inblandning av det allmänna. Nytt är dock att public service-företagen omfattas av det nya systemet.

Till skydd för enskildas privatliv har Allmänhetens Medieombudsman och Mediernas etiknämnd inrättats. De ersätter PO och PON. Systemet omfattar alla plattformar oavsett teknik, vilket innebär att även publiceringar på webbplatser och i sociala medier omfattas. Även anmälningar om publicitetsskador inom ramen för public service-företagens verksamhet kan alltså prövas. Däremot innefattar systemet inte frågor som rör andra villkor som gäller för public service-företagens programverksamhet, som t.ex. kraven på saklighet och opartiskhet.

Det förhållandet att Medieombudsmannen kan pröva anmälningar även beträffande public service-företagen innebär att en viss överlappning kan komma att ske beträffande prövningen av integritetsintrång. Samma inslag kan komma att bedömas både av Medieombudsmannen och av granskningsnämnden om en anmälare vänder sig till båda instanserna.

Frågan om prövningen av frågor om respekt för enskildas privatliv bör överföras från granskningsnämnden till Medieombudsmannen har övervägts av 2018 års AV-utredning. I utredningens betänkande diskuteras hur en sådan överföring kan möjliggöras (SOU 2019:39 s. 206–211). Regeringen har i den proposition som beslutats med anledning av utredningens betänkande föreslagit att det nuvarande tillståndsvillkoret med krav på respekt för den enskildes privatliv tas bort ur sändningstillstånden för public service-företagen från och med den 1 januari 2021, om företagen begär det. När det gäller radio- och tv-lagen har regeringen dock bedömt att möjligheten att förena ett sändningstillstånd med villkor om att i sändningsverksamheten respektera den enskildes privatliv tills vidare bör finnas kvar (prop. 2019/20:168 s. 155–160).

Frågor av medieetisk karaktär hanteras även av den yrkesetiska nämnd som drivs inom ramen för Svenska Journalistförbundet (YEN).

Nämnden, som består av en ordförande, yrkesverksamma journalister, en allmänhetens representant och en sekreterare, prövar anmälningar mot anslutna journalister som gäller övertramp av Journalistförbundets yrkesetiska regler.

15.4 Vissa förarbetsuttalanden om public service-företagens verksamhet genom tråd

Utöver att se över finansieringen av public service hade alltså Parlamentariska public service-kommittén att utreda bl.a. hur en ändamålsenlig reglering för radio och tv i allmänhetens tjänst i ett nytt medielandskap kan utformas på kort och lång sikt. Förslag presenterades i kommitténs slutbetänkande (SOU 2018:50).

Kommittén framhöll att det, med hänsyn till de förändrade konsumtionsmönstren, är viktigt att public service-företagen ges utrymme att bedriva programverksamhet på sina internetbaserade plattformar. Att denna del av verksamheten i stort sett är oreglerad betraktade kommittén som otillfredsställande. Kommittén ansåg att public service-företagens gällande uppdrag blir allt mer otillräckligt när villkoren 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 (a. bet. s. 70, 71 och 77).

Med detta som utgångspunkt ansåg kommittén att public service-företagens programverksamhet genom tråd borde omfattas av samma innehållsvillkor som sändningarna i marknätet för radio och tv. Kommittén konstaterade att detta förutsätter att grundlagsändringar genomförs som medger dels ett teknikneutralt uppdrag, dels en möjlighet att granska innehåll i trådsändningar. En grundlagsändring skulle innebära en möjlighet för staten att skapa en mer sammanhållen och därmed mer ändamålsenlig reglering av public service, en reglering som fokuserar på public service-uppdraget som en helhet snarare än på olika distributionsformer (a. bet. s. 81–83 och 88).

Regeringen har framhållit att ambitionen efter den tillståndsperiod som löper ut 2025 bör vara att åstadkomma en mer teknikneutral, mer enhetlig och mer ändamålsenlig reglering av public service. Hur en sådan reglering bäst utformas kommer dock att behöva utredas när nya förutsättningar finns på plats (prop. 2018/19:136 s. 22). Även regeringen har emellertid bedömt att den verksamhet

som public service-företagen bedriver genom tråd bör omfattas av samma innehållsvillkor som sändningarna i marknätet. Motiveringen har varit bl.a. att det är centralt för public services legitimitet att hela verksamheten kan regleras och följas upp på ett adekvat sätt. Behovet av en enhetlig reglering ökar också enligt regeringen i takt med att användarna i allt större utsträckning tar del av innehållet via internet (a. prop. s. 19 och 21).

15.5 Överväganden och förslag

15.5.1 Villkor för public service-företagens verksamhet genom tråd

Kommitténs bedömning: Det finns behov av en ändring i yttrandefrihetsgrundlagen som medger att villkor för public service-företagens uppdrag i allmänhetens tjänst kan ställas även för den del av verksamheten som bedrivs genom tråd. Däremot bör krav på tillstånd inte kunna uppställas.

Av kommitténs direktiv följer att kommittén ska överväga möjligheten att ge utrymme för villkor för public service-företagen som är oberoende av vilken teknik som företagen använder för att sända sina program.

Som har framgått innefattar public service-företagens uppdrag i allmänhetens tjänst bl.a. att ett mångsidigt programutbud ska erbjudas som speglar förhållandena i hela landet, att programutbudet som helhet ska präglas av folkbildningsambitioner, att nyhetsverksamheten ska bedrivas så att en mångfald i nyhetsurval, analyser och kommentarer kommer till uttryck, att ett mångsidigt kulturutbud och program för och med barn och unga ska erbjudas, att behoven hos personer med funktionsnedsättning ska beaktas och att en viss del av programutbudet ska erbjudas på minoritetsspråk. Det utbud som erbjuds ska svara mot krav på saklighet och opartiskhet. Public service har också en viktig del i totalförsvaret, vilket följer bl.a. av de villkor som gäller för beredskapsfrågor.

Under lång tid har en viktig utgångspunkt varit att ramarna för den public service-verksamhet som finansieras med allmänna medel formuleras av riksdag och regering. Det allmänna har utifrån detta

gett public service-företagen uppdraget i allmänhetens tjänst. Uppdraget har återkommande setts över för att svara mot allmänintresset, samhällsutvecklingen och den tekniska utvecklingen. Uppdraget i allmänhetens tjänst har motiverat finansieringen med allmänna medel.

Vid yttrandefrihetsgrundlagens införande bedrev public service-företagen hela sin programverksamhet i marknätet. Eftersom marknätet undantogs från etableringsfriheten kunde verksamheten i sin helhet regleras genom sändningstillstånd och innehållsvillkor.

Den tekniska utvecklingen har emellertid inneburit att företagen i allt högre utsträckning bedriver programverksamhet på internet. Det innebär att en allt större del av verksamheten bedrivs genom tråd, dvs. med en teknik som i princip inte tillåter att verksamheten regleras eller granskas av det allmänna. Det gäller både den programverksamhet som bedrivs i public service-företagens playtjänster och textinnehåll på företagens webbplatser och i deras appar, t.ex. i form av artiklar och skriftliga sammanfattningar av program. Andelen program som sänds och tillhandahålls exklusivt i företagens playtjänster kan antas succesivt komma att bli större under kommande år.

Såväl Parlamentariska public service-kommittén som regeringen har uttryckt stöd för en ordning med innehållsvillkor för public service-företagens internetbaserade verksamhet som motsvarar de som gäller för sändningarna i marknätet, men har konstaterat att en sådan reglering kräver ändring av grundlag (SOU 2018:50 s. 81 och prop. 2018/19:136 s. 19).

2018 års tryck- och yttrandefrihetskommitté gör följande bedömning.

Att en stor och dessutom växande del av public service-företagens verksamhet inte kan inordnas under de villkor som är bärande för public service är att betrakta som otillfredsställande. I det sammanhanget ska särskilt noteras att regelverket innebär att finansiering med allmänna medel som går till public service används till verksamhet som i det närmaste är oreglerad. I längden riskerar detta att minska allmänhetens förtroende för verksamheten vilket kan äventyra verksamhetens legitimitet. Det talar med styrka för en ändring i yttrandefrihetsgrundlagen som medger att innehållsvillkor kan ställas även för public service-företagens verksamhet genom tråd.

En sådan ändring utgör en begränsning av etableringsfriheten för sändningar och tillhandahållanden genom tråd i förhållande till public service-företagen. Kommittén kan dock konstatera att etablerings-

friheten i förhållande till just public service snarare utgör ett avsteg från vad som varit grunden för verksamheten – ett uppdrag i allmänhetens tjänst – än en utgångspunkt för densamma. Kommittén anser att det mot denna bakgrund och sett till behovet av en ändring finns tillräckliga skäl för en begränsning av etableringsfriheten för sändningar genom tråd såvitt avser public service.

Frågan om innehållsvillkor har ett nära samband med public service-företagens tillstånd att sända radio och tv. I dagsläget formuleras nämligen innehållsvillkoren i sändningstillstånden. Mot den bakgrunden finns det enligt kommitténs mening skäl att överväga om förslaget till ändring i yttrandefrihetsgrundlagen bör formuleras som ett undantag från etableringsfriheten (tillstånd och villkor) eller som en inskränkning i densamma (endast villkor).

En omständighet som talar för att reglera den verksamhet som bedrivs av public service på internet både genom krav på tillstånd och genom innehållsvillkor är att det är på det sättet det befintliga uppdraget ges. Innehållsvillkoren ges ju i sändningstillstånden. Det är också i förhållande till sändningstillstånden som regelverket kring uppdragets varaktighet och finansiering är uppbyggd. Det kunde därför hävdas att ett utrymme som innefattar tillståndskrav även för trådsändningar ger bättre möjligheter till en effektiv styrning.

Mot en reglering som innefattar utrymme för sändningstillstånd för public service även beträffande trådsändningar talar emellertid principiella skäl.

Utgångspunkten på det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området är etableringsfrihet. När det gäller bl.a. marknätet har undantag gjorts på grund av att frekvensutrymmet är begränsat. Det finns helt enkelt inte plats för var och en att etablera sig i marknätet, utan utrymmet behöver fördelas. Mot den bakgrunden har det allmänna getts mandat att fördela frekvenserna genom sändningstillstånd.

Motsvarande argumentation kan inte användas i förhållande till tråd. Utrymmet i tråd är inte begränsat på samma sätt. En upplockring av det som är grundläggande för etableringsfriheten – att krav på tillstånd inte får ställas – skulle därmed utgöra ett väsentligt avsteg från de principer som hittills har gällt.

När det gäller ordningen med innehållsvillkor i sändningstillstånd kan vidare noteras vad som har uttalats i tidigare förarbeten på radio- och tv-området om att det skulle vara olämpligt att införa ett principiellt förbud för sändningar som hittills varit tillåtna med det enda

motivet att knyta nya villkor till verksamheten (se prop. 1992/93:75 s. 22). Det är ett förhållningssätt som enligt kommitténs mening bör vidmakthållas.

Mot den angivna bakgrunden anser kommittén att den ändring i yttrandefrihetsgrundlagen som bör vidtas ska begränsas till att öppna för att kunna ställa upp innehållsvillkor och alltså inte medge krav på sändningstillstånd för public service-företagens sändningar och tillhandahållanden genom tråd.

15.5.2 Hur bör regleringen om villkor utformas?

Kommitténs förslag: Det införs en delegationsbestämmelse i yttrandefrihetsgrundlagen som innebär att etableringsfriheten för sändningar genom tråd inte hindrar att det i lag meddelas föreskrifter om villkor för att sända program för verksamhet som bedrivs med ett uppdrag att sända ljudradio eller tv i allmänhetens tjänst, under förutsättning att uppdraget finansieras med allmänna medel.

Inskränkningen i etableringsfriheten bör ske genom en delegationsbestämmelse

Yttrandefrihetsgrundlagens utrymme för villkor såvitt avser sändningar på annat sätt än genom tråd är formulerat som en delegationsbestämmelse. Innebörden är att närmare föreskrifter medges i lag. Bestämmelsen om villkor när det gäller public service-företagens sändningar genom tråd bör utformas på motsvarande sätt, dvs. som en inskränkning i etableringsfriheten med innebörden att etableringsfriheten för sändningar genom tråd inte hindrar att det i lag meddelas föreskrifter om villkor för att sända program.

Av kommitténs direktiv följer att de förslag som kommittén lämnar inte får påverka etableringsfriheten för sändningar genom tråd för andra än dem som bedriver radio- och tv-verksamhet i allmänhetens tjänst. För en sådan begränsning talar också starka yttrandefrihetsrättsliga skäl. Därmed behöver delegationsbestämmelsen avgränsas.

Delegationsbestämmelsens avgränsning

Kommittén har övervägt olika alternativ för hur en avgränsning kan göras.

En möjlighet vore att specifikt peka ut de aktuella företagen, dvs. SVT, SR och UR, i grundlagstexten. En sådan avgränsning skulle utesluta en tillämpning av bestämmelsen i förhållande till andra medieaktörer. Mot en sådan ordning talar dock att en grundlagsfäst bolagsstruktur skulle utgöra en cementering av verksamhetens uppbyggnad. Till och med en så pass enkel åtgärd som ändring av företagsnamn skulle kräva grundlagsändring. Därtill skulle en grundlagsreglering som särskilt anger vissa namngivna aktiebolag utgöra ett helt nytt inslag i grundlagsregleringen och innebära ett betydande avsteg från den systematik som hittills har gällt. Lämpligheten i att särskilt peka ut de tre public service-företagen i grundlag kan alltså från flera utgångspunkter med fog ifrågasättas.

Ett annat alternativ vore att använda någon av de modeller som finns i vanlig lag för särreglering av verksamheten.

I dagsläget skiljs public service ut genom särskilda regler i både finansieringslagen och radio- och tv-lagen.

I finansieringslagen avgränsas den verksamhet som ska finansieras med public service-avgift till radio- och tv-verksamhet i allmänhetens tjänst som har sändningstillstånd enligt 4 kap. 3 § eller 11 kap. 1 § första stycket radio- och tv-lagen. Tillståndet ska dessutom vara förenat med ett reklamförbud.

Som har framgått är kommitténs bedömning att sändningstillstånd inte bör få krävas för public service-företagens verksamhet genom tråd. Finansieringslagens koppling till tillstånd fungerar således inte. Kommittén har därför övervägt om en avgränsning till public service-företagens verksamhet i stället kan göras genom en reglering motsvarande den i finansieringslagen om att reklamförbud ska gälla för verksamheten.

SVT, SR och UR är i dagsläget de enda programföretag som har ett reklamförbud i sina sändningstillstånd. Kombinationen av kriterierna att det ska vara fråga om radio och tv i allmänhetens tjänst och att det ska råda förbud mot att sända reklam skulle alltså, i vart fall med nuvarande förhållanden, endast träffa public service-företagen.

Följden av en reglering av denna modell är emellertid att den grundlagsstadgade inskränkningens räckvidd kan utvidgas ensidigt av det

allmänna genom förändringar i kretsen av aktörer som omfattas av ett reklamförbud. Motsatsvis skulle en uppluckring av det reklamförbud som för närvarande gäller för public service-företagen innebära att villkorsutrymmet kanske inte längre kan hävdas. En grundlagsreglering som görs beroende av att förbud införs i lag eller genom villkor skulle också rent allmänt utgöra ett udda inslag i regleringen.

Den avgränsningsmodell som används i radio- och tv-lagen, dvs. med en hänvisning till finansieringslagen, innefattar motsvarande problem. Genom en hänvisning till finansieringslagen skulle avgränsningen göras beroende av samma kriterier som gäller för finansiering genom public service-avgiften, dvs. tillstånd för verksamheten och reklamförbud. Hänvisning till lag i grundlag brukar också undvikas eftersom en sådan hänvisning gör grundlagens räckvidd och tillämpning beroende av vad som anges i vanlig lag.

Det är alltså inte lämpligt att bygga avgränsningen på någon av de modeller för särreglering av verksamheten som finns i vanlig lag.

Ett mer allmänt formulerat alternativ vore en avgränsning till sändningar som finansieras med allmänna medel. En sådan formulering riskerar dock att, om den används ensam, träffa betydligt bredare än avsett. Även t.ex. presstöd är att betrakta som en finansiering med allmänna medel och flera av de aktörer som tar emot presstöd tillhandahåller även radio eller tv inom ramen för sina verksamheter. Det finns en klar risk för att en inskränkning som avgränsas genom endast en allmän hänvisning till finansieringen öppnar för villkor även i förhållande till sådana aktörer.

En mer preciserad variant som också tar sikte på finansieringen är en allmän hänvisning till att verksamheten ska finansieras med en public service-avgift. En sådan hänvisning skulle, med de för- och nackdelar som följer därav, ge en koppling till de rekvisit som i lag avgränsar public service-företagen men utan att grundlagsregleringen görs direkt beroende av finansieringslagen. En hänvisning enligt den modellen skulle alltså innebära att villkor kan meddelas oavsett i vilken lag public service-avgiften regleras. Även en sådan modell innebär dock att grundlagens räckvidd bestäms av vad som anges i vanlig lag. Grundlagsregleringen blir dessutom beroende av hur avgiften faktiskt benämns.

Att använda det i grunden engelska uttrycket public service i grundlagstexten är enligt kommitténs mening knappast aktuellt. Ett bättre sätt att åstadkomma en lämplig avgränsning är i så fall att koppla

regleringen till uppdraget att sända ljudradio eller tv i allmänhetens tjänst. Uppdraget i allmänhetens tjänst har använts under lång tid för att beskriva den verksamhet som public service-företagen bedriver. Uttrycket radio och tv i allmänhetens tjänst används också redan i lag, bl.a. i finansieringslagen.

Enligt kommittén talar inte minst den långa traditionen bakom uttrycket för att uppdraget i allmänhetens tjänst kan användas även i grundlag som en avgränsning till den verksamhet som bedrivs av public service-företagen.

Inskränkningen i etableringsfriheten riskerar dock att träffa för brett om bestämmelsens tillämpning endast kräver ett uppdrag i allmänhetens tjänst. Ett uppdrag kan ju ges ensidigt av statsmakterna. Risken för att det allmänna ensidigt ska kunna påverka villkorsbestämmelsens räckvidd kan emellertid begränsas genom att uppdraget i allmänhetens tjänst kombineras med kravet på att uppdraget ska finansieras med allmänna medel.

I dagsläget är det endast public service-företagens verksamhet som svarar mot en sådan beskrivning. Det är emellertid inte uteslutet att kretsen av aktörer med ett offentligfinansierat public service-uppdrag kan komma att utökas i framtiden. Med en villkorsbestämmelse som grundas på uppdrag och finansiering skulle det innebära att villkor kan ställas även i förhållande till andra aktörer än dagens public service-företag. Enligt kommitténs mening framstår det emellertid som rimligt att alla uppdrag i allmänhetens tjänst som finansieras av det allmänna också kan förenas med villkor. Det gäller i synnerhet om finansieringen knyts direkt till uppdraget. Det allmännas förutsättningar för att genom uppdrag rikta innehållsvillkor mot enskilda aktörer begränsas nämligen av att en förutsättning för villkor är att uppdraget också finansieras av det allmänna och en enskild aktör kan välja att avstå från finansieringen.

Kommitténs bedömning är alltså att delegationsbestämmelsens tillämpningsområde bör avgränsas till verksamhet som bedrivs med ett uppdrag att sända ljudradio och tv i allmänhetens tjänst, under förutsättning att uppdraget finansieras med allmänna medel.

Den lagtekniska utformningen i övrigt

Beträffande den lagtekniska utformningen av delegationsbestämmelsen kan i övrigt anmärkas följande.

Public service-företagens programverksamhet bedrivs närmast uteslutande med allmänna medel. Vissa andra intäkter – företrädesvis sponsormedel från vissa evenemang – förekommer dock inom ramen för SVT:s verksamhet. En mindre andel sådana intäkter bör inte utesluta att villkor kan ställas. Det ska dock inte råda någon tvekan om att uppdraget i huvudsak finansieras med allmänna medel. Även i fortsättningen bör villkor alltså vara uteslutet i förhållande till programverksamhet som till en inte obetydlig del finansieras med andra medel, t.ex. reklamintäkter, prenumerationsavgifter eller abonnemangsavgifter.

Public service-företagens programverksamhet genom tråd består både av linjär tv och radio (med fast start- och slutpunkt) och beställtv och beställradio (där tittaren eller lyssnaren själv väljer när programmet ska starta och sluta). Innehållsvillkor för public service bör kunna meddelas för programinnehåll i båda dessa format. Även t.ex. det textmässiga innehållet på public service-företagens webbplatser bör enligt kommittén kunna bli föremål för krav på bl.a. saklighet och opartiskhet.

Yttrandefrihetsgrundlagens programbegrepp omfattar samtliga nu aktuella medieformer. Beroende på om innehållet sänds (bl.a. linjär radio och tv) eller tillhandahålls på särskild begäran (bl.a. beställtv, beställradio och textmässigt innehåll) formuleras utgångspunkten för grundlagsskyddet dock i olika bestämmelser (regeln om sändningar i 1 kap. 3 § respektive databasregeln i 1 kap. 4 §). Den närmare innebörden av grundlagsskyddet är emellertid snarlik. Av databasregeln följer nämligen att yttrandefrihetsgrundlagens föreskrifter om sändningar av program gäller även bl.a. tillhandahållanden på särskild begäran i grundlagsskyddade databaser. För att sådana tillhandahållanden ska omfattas av t.ex. etableringsfriheten i tråd krävs alltså inget särskilt angivande. Detsamma gäller befintliga undantag från etableringsfriheten.

Ett avsteg från detta har gjorts i den bestämmelse som medger krav på att tv-program görs tillgängliga för personer med funktionsnedsättning genom textning, tolkning, uppläst text och liknande teknik. Med det uttryckliga syftet att bestämmelsen ska omfatta även

beställ-tv lades en hänvisning till databasregeln till i samband med de ändringar som trädde i kraft den 1 januari 2019. Samtidigt infördes en bestämmelse om krav på främjande av europeiska produktioner som formulerats med motsvarande avgränsning.

Gemensamt för dessa två bestämmelser är att de inte träffar alla sändningar av program. De har i stället formulerats i förhållande till sändningar av program i tv. Det är med anledning av detta – att bestämmelserna avser en särskild typ av sändningar – den bedömningen har gjorts att databasregeln inte kan tillämpas utan en särskild hänvisning.

Eftersom den inskränkning av etableringsfriheten som kommittén föreslår bör avse all den verksamhet som public service-företagen bedriver på internet saknas skäl att på motsvarande sätt begränsa tillämpningsområdet för den nu aktuella delegationsbestämmelsen till att avse programverksamhet i radio och tv. Utan en sådan begränsning behövs det inte någon särskild hänvisning till databasregeln. Bestämmelsen kan i stället formuleras i förhållande till sändningar av program. Genom databasregelns utformning omfattas därmed även beställ-tv, beställradio och textinnehåll på public service-företagens hemsidor och i deras appar, dvs. all den verksamhet som företagen bedriver genom tråd.

15.5.3 Hur bör regleringen om granskning utformas?

Kommitténs förslag: Begränsningen till sändningar på annat sätt än genom tråd i yttrandefrihetsgrundlagens bestämmelse om innehållsgranskning i efterhand tas bort.

Kommitténs bedömning: Det finns behov av en ändring i yttrandefrihetsgrundlagen som medger granskning i efterhand av om program som har sänts genom tråd står i överensstämmelse med de villkor som har meddelats för sändningarna.

Frågan om utrymmet för innehållsvillkor för public service-företagens verksamhet på internet har ett nära samband med yttrandefrihetsgrundlagens utrymme för granskning av innehåll i efterhand.

Som har framgått är yttrandefrihetsgrundlagens bestämmelse om granskning av innehåll formulerad så, att det i lag får meddelas före-

skrifter om att en nämnd vars sammansättning är bestämd i lag och vars ordförande ska vara eller ha varit ordinarie domare ska granska om program som någon har sänt på annat sätt än genom tråd står i överensstämmelse med de föreskrifter eller andra villkor som gäller för sändningar. Begränsningen av granskningsutrymmet i förhållande till sändningar genom tråd hänger samman med att innehållsvillkor för sådana sändningar som utgångspunkt inte medges.

Att enskilda som upplever att public service brister i sitt uppdrag kan få sin sak prövad är grundläggande för allmänhetens förtroende och för verksamhetens legitimitet. I takt med att andelen program som sänds eller tillhandahålls exklusivt via internet ökar så ökar också problemet i omfattning. Kommittén ser det därför som angeläget med en grundlagsreglering som medger granskning oavsett vilken teknik public service använder för sina sändningar och tillhandahållanden.

Yttrandefrihetsgrundlagens nuvarande bestämmelse om innehållsgranskning är formulerad som ett utrymme för granskning av om program som har sänts på annat sätt än genom tråd står i överensstämmelse med de föreskrifter och villkor som gäller för sändningarna. Saknas det föreskrifter eller villkor finns det ingenting att granska.

I det hänseendet kan bestämmelsens uppdelning mellan sändningar genom tråd och sändningar på annat sätt än genom tråd betraktas som överflödig. De öppningar för krav på innehåll genom tråd som finns i 3 kap. 2 § 4 och 5 YGL och som avser tillgänglighetstjänster och främjande av europeiska produktioner, följs nämligen upp genom en allmän bedömning i förhållande till kvoter och inte genom en sådan innehållsgranskning i efterhand som regleras i 7 kap. 5 § YGL. När det gäller uppföljning i förhållande till 3 kap. 2 § 6 YGL, som medger ingripanden mot fortsatt sändning av utbud som inriktas på våldsframställningar, pornografiska bilder och hets mot folkgrupp, får det anses följa direkt av bestämmelsen att granskning inför ett eventuellt ingripande medges. Stöd krävs alltså inte i 7 kap. 5 § YGL.

Såvitt avser de villkor som kan ställas i nuläget skulle därmed ett granskningsutrymme utan den nuvarande uppdelningen mellan trådsändningar och sändningar på annat sätt i realiteten inte medföra någon ändring i sak.

Däremot skulle en teknikneutral bestämmelse ge det utrymme som behövs för det allmänna att granska om public service-företagens sändningar genom tråd står i överensstämmelse med eventuella

villkor och föreskrifter som meddelas med stöd av den nya delegationsbestämmelse som kommittén föreslår.

Alternativet till en teknikneutral bestämmelse om granskning är en bestämmelse som särskilt reglerar public service-företagens sändningar genom tråd. För en teknikneutral utformning av granskningsbestämmelsen talar dock att det på principiella grunder kan hävdas att yttrandefrihetsgrundlagens granskningsutrymme bör vara kopplat till det utrymme grundlagen ger för innehållsvillkor snarare än till avsändare eller teknik för sändningarna. Kommitténs uppfattning är i det hänseendet att det är rimligt att innehållsvillkor som meddelas med stöd av yttrandefrihetsgrundlagen, oavsett teknik, också kan följas upp och granskas. Yttrandefrihetsgrundlagen bör ge uttryck för ett sådant förhållningssätt.

16 Oberoendet hos public service

16.1 Inledning

Public service-företagens uppdrag handlar i vid mening om att självständigt och oberoende av utomstående ekonomiska, politiska och andra intressen erbjuda ett programutbud som är tillgängligt för alla, speglar hela landet och kännetecknas av god kvalitet, allsidighet och relevans oavsett genre.

Att public service-företagen kan upprätthålla integritet och redaktionellt oberoende så att verksamheten kan bedrivas självständigt i förhållande till ekonomiska och politiska intressen i samhället har återkommande betonats som en grundläggande förutsättning för public service (se t.ex. prop. 1992/93:236 s. 7, SOU 2005:1 s. 18, prop. 2005/06:112 s. 20, SOU 2008:64 s. 69, prop. 2008/09:195 s. 17, SOU 2017:79 s. 98 och prop. 2017/18:261 s. 19).

Detta förhållningssätt går så långt tillbaka som till försöken att definiera public service i 1960 års radioutredning (se SOU 1965:20 s. 160 och 161). Det har också framhållits att det ur ett medborgar- och demokratiperspektiv är viktigt att det finns de som granskar samhällets olika maktsfärer, det offentliga och det privata, det korporativa och det ideella. En oberoende nyhetsförmedling har i det sammanhanget betraktats som en hörnsten i det demokratiska systemet (se t.ex. SOU 2008:64 s. 64 och 65).

I förarbetena till den nya finansieringslagen beskrivs det förhållandet att public service-företagens verksamhet präglas av oberoende och stark integritet som det viktigaste fundamentet för public service (prop. 2017/18:261 s. 19).

Parlamentariska public service-kommittén lämnade också flera förslag i syfte att stärka public service-företagens oberoende. Även med dessa ansåg dock kommittén att frågan om oberoendet för public

service skulle kunna stärkas i grundlag borde övervägas i ett annat sammanhang (SOU 2017:79 s. 161 och 162).

I 2018 års tryck- och yttrandefrihetskommittés uppdrag ligger att analysera om nuvarande reglering i grundlag och vanlig lag är tillräcklig för att garantera public service-företagens oberoende. Avsnittet inleds därför med en genomgång av komponenter som i dagsläget bidrar till att verksamheten kan bedrivas oberoende i förhållande till det allmänna och andra intressen. En redogörelse lämnas också för synpunkter som har lämnats till kommittén angående förstärkningar som efterfrågas i oberoendehänseende.

16.2 Komponenter till skydd för oberoendet

Ägandestrukturen

Som har framgått av avsnitt 14.4 grundades valet av ägandestruktur för public service på att ägande genom en stiftelse bäst ansågs tillgodose kraven på självständighet och integritet för public service-företagen i förhållande till staten.

Förvaltningsstiftelsen har inte något inflytande över public service-företagens programverksamhet eller programmens innehåll. Ägarfunktionen är alltså begränsad i jämförelse med motsvarande funktioner inom statligt ägda bolag. Inriktningen för verksamheten beslutas i stället av regering och riksdag och stiftelsen svarar inte för verksamhetens finansiering eller deltar i löpande finansieringsbeslut avseende företagen. Denna fördelning av ansvaret för centrala beslut avseende public service har valts för att främja verksamhetens självständighet från statsmakterna (prop. 1992/93:236, bet. 1992/93:KrU28).

Ledamöter av regeringen och anställda i Regeringskansliet får inte vara styrelseledamöter. Sedan april 2019 får inte heller riksdagsledamöter vara styrelseledamöter i förvaltningsstiftelsen. Som har framgått är skälet att närvaron av verksamma riksdagsledamöter i styrelsen har ansetts medföra en sammanblandning av roller som är olämplig eftersom den kan ge partipolitiken ett för stort inflytande över public service.

Självständiga bolag

Verksamheten i public service-företagen bedrivs i aktiebolagsform. Formerna för bolagens styrning bestäms därmed av allmänna associationsrättsliga regler.

Ett aktiebolag ska ha en styrelse med en eller flera ledamöter (8 kap. 1 § första stycket aktiebolagslagen [2005:551], ABL). Styrelsen svarar för bolagets organisation och förvaltningen av bolagets angelägenheter (8 kap. 4 § första stycket ABL). Verksamma riksdagsledamöter utses enligt förvaltningsstiftelsens praxis inte till ledamöter i programföretagens styrelser. Såväl Parlamentariska public service-kommittén som regeringen har gett uttryck för att denna praxis av oberoendeskäl borde slås fast i public service-företagens bolagsordningar (SOU 2017:79 s. 160 och prop. 2017/18:261 s. 51). En sådan ändring beslutas av förvaltningsstiftelsen efter medgivande från regeringen.

Åttaåriga sändningstillstånd

Som har framgått finns de närmare villkoren för public service i företagens sändningstillstånd. Villkoren löper som utgångspunkt på samma tid som tillstånden att sända. Uppdragets omfattning och inriktning, organisation och de ekonomiska förhållandena bör enligt uttalanden i förarbetena inte ändras under tillståndsperioden om inte mycket speciella skäl motiverar det. Syftet med att låta riktlinjer och förutsättningar för verksamheten gälla hela tillståndsperioden är att ge public service-företagen stabilitet och självständighet (prop. 2005/06:112 s. 21).

Tidigare har gällt att regeringen bestämmer vilken tillståndstid som ska gälla för public service-företagens sändningstillstånd. Under 2000-talet har tillståndstider på mellan tre och sex år förekommit. Efter de lagändringar som trädde i kraft den 1 januari 2019 ska dock public service-företagens sändningstillstånd gälla i åtta år, med början 2026 (4 kap. 12 § första stycket och 11 kap. 4 § första stycket radio- och tv-lagen samt punkterna 2 och 3 i övergångsbestämmelserna till SFS 2018:1895).

Såväl regeringen som Parlamentariska public service-kommittén angav som ett av de viktigaste skälen för att tillståndsperioderna ska vara åtta år att dessa bör inledas vid en sådan tidpunkt att ändrade maktförhållanden i riksdagen inte ska få omedelbart genomslag för

public service-företagens uppdrag och tilldelning av medel. Syftet har alltså varit att skapa en viss tröghet i systemet för att stärka oberoendet. I förarbetena betonas även att det är lämpligt att hela beredningsprocessen – från framtagande av underlag, via förslag från regeringen och beslut i riksdagen, till verkställande genom sändningstillstånd och villkor för avgiftsmedlen – sker inom samma mandatperiod (se SOU 2017:79 s. 154 och prop. 2017/18:261 s. 48).

Att längre tillståndsperioder är av betydelse för public service-företagens oberoende gentemot politiska och ekonomiska intressen har återkommande understrukits i förarbetsuttalanden (se t.ex. prop. 2005/06:112 s. 43, prop. 2008/09:195 s. 31 och 32 samt prop. 2012/13:164 s. 22).

Slutet finansieringssystem

Ända sedan systemet med tv-avgift infördes har avgiften använts för att finansiera public service-verksamhet. Att medlen till public service endast kan användas till vad de är avsedda för och att det finns mekanismer som hindrar att medlen dirigeras om till andra ändamål genom budgetpolitiska överväganden har under lång tid ansetts skydda oberoendet (prop. 2017/18:261 s. 25).

Sedan den 1 januari 2019 är de medel som tas in genom public service-avgiften enligt lag specialdestinerade till finansiering av radio- och tv-verksamhet i allmänhetens tjänst och verksamhet som är direkt anknuten till den (1 § andra stycket finansieringslagen). Även om public service-avgiften numera tas upp på intäktssidan i statsbudgeten innebär detta att avgiftsmedlen inte räknas in bland de utgifter i statens budget som omfattas av utgiftstaket. Att avgiftsmedlen enbart kan användas för public service-verksamhet innebär att insamlade medel hanteras åtskilda från övriga medel på statens budget. Det innebär också att medlen till public service inte blir en del av de årliga budgetförhandlingarna om olika politiska prioriteringar och att tilldelningen av medel ligger utanför utgiftstaket.

Parlamentariska public service-kommittén menade att detta gör att det nya finansieringssystemet värnar public service oberoende i lika hög grad som det tidigare, apparatanknutna systemet (SOU 2017:79 s. 126 och 127). Även regeringen har uttalat att nuvarande finan-

sieringssystem garanterar en lika hög nivå av oberoende som det tidigare (prop. 2017/18:261 s. 25).

Beslut om medelstilldelning för hela tillståndsperioden

Regeringen har uttalat att det är i samband med tilldelningen av medel som de största riskerna för public service oberoende, och därigenom för allmänhetens förtroende, kan uppstå (prop. 2017/18:261 s. 44). Såväl Parlamentariska public service-kommittén som tidigare utredningar har uttryckt liknande farhågor (se t.ex. SOU 2012:59 s. 234 och 235 samt SOU 2017:79 s. 145). I syfte att stärka public service-företagens självständighet och integritet har det därför lagstadgats att riksdagens beslut om medelstilldelning inför tillståndsperioden ska gälla för hela tillståndperioden. I enlighet med detta beslut ska riksdagen årligen tilldela avgiftsmedel till public service-företagen (2 § finansieringslagen).

Parlamentariska public service-kommittén var av uppfattningen att beslutet om medelstilldelning inför tillståndsperioden är bindande och inte kan ändras utan ändring av lag (se SOU 2017:79 s. 145 och 146). Lagrådet konstaterade dock att det inte finns något utrymme enligt regeringsformen för att betrakta riksdagens beslut inför tillståndsperioden som något annat än ett s.k. riktlinjebeslut. Det innebär att riksdagen inte heller med den nya regleringen är formellt förhindrad att under en tillståndsperiod ändra beslutet om medelstilldelning. Lagrådet framhöll dock att det mot bakgrund av beslutets praktiska och politiska betydelse för riksdagens framtida handlingsfrihet får förutsättas att det normala blir att beslutet om tilldelning av avgiftsmedel kommer att bestå under hela tillståndsperioden (prop. 2017/18:261 s. 112). Regeringen har gett uttryck för motsvarande inställning (a. prop. s. 45).

Grundlagsstadgat krav på lagstöd för villkor och lagstadgat krav på företagens godkännande

Som har framgått av avsnitt 15.2 så medger yttrandefrihetsgrundlagen krav på tillstånd och villkor för sändningar bl.a. i marknätet för radio och tv. Sådana tillståndskrav och villkor måste ha stöd i lag. Bestämmelserna finns i radio- och tv-lagen. Genom ett propositions-

förfarande underställs public service-företagens sändningsvillkor riksdagen innan regeringen beslutar om sändningstillstånden. Innan regeringen fattar beslut ska public service-företagen också ges tillfälle att ta del av och yttra sig över de villkor som regeringen avser att förena med respektive tillstånd. Sändningstillstånden får inte innehålla några andra programrelaterade villkor än sådana som har godtagits av respektive public service-företag.

Grundlagsstadgat censurförbud, förbud mot hindrande åtgärder och redaktionell självständighet

Public service-företagens publicistiska verksamhet omfattas av samma grundlagsskydd som övriga medier, t.ex. förbudet mot censur.

I yttrandefrihetsgrundlagen finns också ett s.k. hindersförbud som bl.a. innebär att en myndighet inte får hindra sändning av ett program på grund av dess kända eller väntade innehåll om åtgärden inte har stöd i yttrandefrihetsgrundlagen (1 kap. 11 §).

Därutöver gäller att den som sänder tv och radio självständigt avgör vad som ska förekomma i programmen (3 kap. 6 §). Principen om redaktionell självständighet, som omfattar alla grundlagsskyddade medier, innebär att det allmänna inte får bestämma vad ett program ska innehålla. Den redaktionella självständigheten skyddar alltså public service-företagen från statlig inblandning i fråga om innehållet i enskilda program.

Grundlagsstadgat granskningsutrymme och regler om nämndens sammansättning

Som har framgått av avsnitt 14.7 är utrymmet för det allmänna att granska innehållet i ljudradio- och tv-program begränsat. Granskning får bara ske i efterhand och bara i den utsträckning det finns stöd för det i yttrandefrihetsgrundlagen. Innehållsgranskning får därtill bara utföras av en nämnd vars sammansättning är bestämd i lag och ordföranden i nämnden ska vara eller ha varit ordinarie domare. Även sanktionsutrymmet är begränsat.

Såvitt avser nämndens sammansättning i övrigt så har regeringen föreslagit att det från och med den 1 december 2020 ska följa av lag att den som är riksdagsledamot, statsråd eller anställd i Regerings-

kansliet inte får vara ledamot i granskningsnämnden. Regeringen har även bedömt att längden på ordförandens och övriga ledamöters förordnanden bör framgå av förordning och att det av förordning bör framgå att alla ledamöter i nämnden inte ska bytas ut vid ett och samma tillfälle. Till stöd för förslaget och bedömningarna har anförts oberoendeskäl (se prop. 2019/20:168 s. 153 och 154).

16.3 Synpunkter från Parlamentariska public service-kommittén och public service-företagen

16.3.1 Parlamentariska public service-kommittén

I Parlamentariska public service-kommitténs uppdrag att utreda hur en ändamålsenlig reglering på kort och lång sikt kunde utformas ingick inte att föreslå grundlagsändringar. Kommittén identifierade dock vissa områden där den menade att förstärkningar kan göras i grundlag för att skydda oberoendet hos public service. En ändring som kommittén ansåg skulle kunna stärka oberoendet för public service var att införa en grundlagsbestämmelse som reglerar verksamhetens existens, oberoende och finansiering. En annan möjlighet skulle vara att införa ett krav på att riksdagens beslut om finansiering och reglering av public service-verksamheten ska fattas med kvalificerad majoritet (SOU 2017:79 s. 161).

16.3.2 Public service-företagen

Public service-företagen framhåller att det svenska public service-systemets legitimitet bygger på att publiken kan lita på systemets oberoende från kommersiell och politisk påverkan. Flera av de komponenter som har skapats för att ge företagen förutsättningar att oberoende bedriva sin verksamhet regleras genom lag eller på lägre normhierarkisk nivå. Public service-företagen menar att tillfälliga majoriteter i riksdagen därmed ges stora möjligheter att snabbt genomdriva genomgripande förändringar av public service som kan vara svåra att återställa i ett senare skede. Public service-företagen framhåller vidare att det legala skyddet för den svenska public service-konstruktionen och dess oberoende inte i alla delar är reglerat utan bygger på praxis. Även om modellen för reglering och styrning av public service under

decennier har fungerat väl anser public service-företagen att utvecklingen på flera håll i Europa de senaste åren illustrerar vad som står på spel när public service inte åtnjuter ett tillräckligt robust skydd gentemot olika politiska initiativ med ambitionen att undergräva public service-verksamheten.

Enligt public service-företagen finns vidare en svaghet i konstruktionen med villkor för tilldelning av medel, som hanteras annorlunda än sändningstillstånden som endast får innehålla krav som har grund i lag och endast med svårighet kan återkallas. Avsaknaden av skydd mot fundamentala förändringar av villkoren för tilldelningen av medel under pågående sändningstillståndsperiod innebär enligt företagen att det inte heller finns något skydd mot förändringar av uppdragets oberoende och breda karaktär. Riksdagen skulle tvärtom när som helst kunna ändra de beslut som fattades inför sändningstillståndsperioden, även om ett riksdagsbeslut om tilldelning av medel avses gälla hela perioden. Public service-företagen anser vidare att det är otydligt vad anslagsvillkoren får användas till. Enligt företagen finns det en överhängande risk att medelstilldelningen möjliggör styrning av verksamheten genom bestämmelser i villkoren för medelstilldelningen på ett sätt som inte hade kunnat ske genom ordinarie sändningstillstånd.

Ytterligare ett sätt att utöva påtryckning mot verksamheten kan enligt public service-företagen vara att använda sig av medelstilldelningen som företagen anser saknar ett tillräckligt legalt skydd mot strypning eller styrning av medel i dagsläget. Parlamentariska public service-kommitténs ambition att låsa anslagens storlek för hela tillståndsperioden kan inte garanteras. Förändringar av anslagens storlek och karaktär under pågående tillståndsperioder, exempelvis genom att lämna det nuvarande finansieringssystemet och övergå till regelrätt statsbudgetfinansiering, kan därmed inte uteslutas vilket enligt public service-företagen utsätter oberoendet för risker.

Public service-företagen anser därtill att granskningsnämnden, som utvärderar programbolagens uppfyllnad och efterlevnad av anslagsvillkor och sändningstillstånd och prövar anmälningar mot bolagen från allmänheten, inte skyddas på ett tillfredsställande sätt. Det finns i dagsläget ingenting som hindrar riksdag och regering från att göra snabba förändringar av nämndens sammansättning, numerär osv. För den som vill utöva påtryckning och snabbt förändra programbolagens möjligheter att agera som oberoende medieinstitutioner er-

bjuder det begränsade skyddet för nämnden enligt public service-företagen en bred palett av möjligheter att göra omfattande förändringar.

Oberoendet hos public service skulle enligt public service-företagen kunna stärkas genom en grundlagsreglering som motsvarar den som gäller för trossamfund enligt 8 kap. 2 § första stycket 4 och 8 kap. 17 § RF, dvs. genom dels en bestämmelse om att föreskrifter om existensen av och grunderna för radio och tv i allmänhetens tjänst ska meddelas i lag, dels en bestämmelse om att stiftande och ändring av sådan lag kräver två likalydande beslut med ett mellanliggande riksdagsval eller att minst tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter röstar för beslutet.

16.4 Överväganden

Kommitténs bedömning: Mot bakgrund av att förslag till ändring av grundlag bör ha ett brett parlamentariskt stöd och att ett sådant stöd inte har kunnat uppnås, lägger kommittén inte fram något sådant förslag.

En förutsättning för en väl fungerande demokrati är välinformerade medborgare som kan utkräva ansvar av makthavare. Detta kräver i sin tur oberoende medier som har tillräckligt med resurser och kompetens att producera granskande journalistik av god kvalitet. Tillgången till oberoende medier och en mångfald i medielandskapet utgör ett fundament i ett demokratiskt samhälle.

I Sverige har det under lång tid funnits en bred politisk enighet om att en välfungerande mediemarknad bygger på en kombination av ansvarstagande kommersiella medier och ett starkt och oberoende public service med högt förtroende hos allmänheten.

Dessa utgångspunkter har varit styrande vid utformningen av det public service vi ser i dag. Som har framgått grundas såväl strukturen för public service-företagens ägande som regelverket kring styrning och granskning i hög grad på avvägningar rörande verksamhetens oberoende. Därtill ger yttrandefrihetsgrundlagens regelverk ett i en internationell kontext ovanligt detaljerat och väldefinierat konstitutionellt skydd för den publicistiska verksamheten.

Kommitténs uppdrag är att analysera om det finns skäl att ytterligare stärka public service-företagens oberoende genom ändring av grundlag.

Innan kommittén går närmare in på den frågan kan några mer allmänna reflektioner göras.

Vilka komponenter som kan sägas tillförsäkra en verksamhet oberoende i förhållande till det allmänna varierar beroende på verksamhetens art och natur. Oberoende kan i vissa fall ta sikte primärt på frågan om självständighet i beslutsfattandet medan det i andra fall kan vara fråga om något helt annat. Det är vidare knappast givet att en verksamhet där ett oberoende i förhållande till det allmänna eftersträvas behöver vara lika oberoende inom samtliga verksamhetsområden. Oberoende är alltså en fråga om en sammanvägning av en rad olika aspekter.

En jämförelse kan göras med förvaltningsmyndigheters konstitutionellt grundade självständighet. En grundläggande beståndsdel i den regleringen är att myndigheterna inte ska vara mottagliga för instruktioner från t.ex. regeringen vad gäller beslut i ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda eller när det gäller tillämpningen av lag. Det följer av 12 kap. 2 § RF. I övrigt skiljer sig skyddet åt såväl när det gäller vad som skyddas som på vilken normhierarkisk nivå som eventuella oberoendemekanismer har säkerställts. Avgörande är i grunden verksamhetens art, riskerna för politisk påtryckning och vikten av allmänhetens förtroende för verksamhetens integritet.

Även för de myndigheter och ämbeten som har getts ett särskilt konstitutionellt skydd är reglerna utformade med olika inriktning och innebörd. Exempelvis betraktas domstolarnas dömande verksamhet som särskilt skyddsvärd. Därför föreskrivs i regeringsformen att ingen myndighet, inte heller riksdagen, får bestämma hur en domstol ska döma i det enskilda fallet eller hur en domstol i övrigt ska tillämpa en rättsregel i ett särskilt fall. Det stadgas vidare i regeringsformen att rättskipningsuppgifter inte får fullgöras av riksdagen i vidare mån än vad som följer av grundlag eller riksdagsordningen.

För andra organ kan oberoendet vara garanterat på andra sätt. Ett exempel är det förbud som gäller enligt regeringsformen mot att bestämma hur Riksbanken ska besluta i frågor som rör penningpolitik. Ett annat exempel är reglerna om en riksrevisors självständighet i sin granskningsverksamhet. Vidare har vissa ämbetsmän, som t.ex. ordinarie domare, getts ett särskilt individuellt skydd genom uttömmande

bestämmelser i grundlag om förutsättningarna för skiljande från anställning respektive uppdrag.

Såvitt avser public service-företagen är frågan om oberoende mer mångfacetterad.

Frågan om oberoende för public service kan sägas ta sikte på ett annat slags verksamhet än sådan som bedrivs av organ vars verksamhet skyddas i regeringsformen. Det handlar här inte primärt om oberoende i bemärkelsen självständighet i beslutsfattandet. Till det kommer att public service-företagen inte är myndigheter. I stället har företagens redaktionella överväganden ett särskilt starkt grundlagsskydd. Genom yttrandefrihetsgrundlagens censurförbud skyddas public service-företagen från all förhandsgranskning från det allmänna. Därtill ger den redaktionella självständigheten public service-företagen rätt att självständigt avgöra vad som ska förekomma i olika program.

Alla beslut med betydelse för verksamheten är dock inte av redaktionell karaktär. Dessutom kan det hävdas att det redaktionella arbetet indirekt påverkas av de ramar som ges för verksamheten. I det hänseendet har riksdag och regering ett betydande inflytande genom besluten om medelstilldelning med tillhörande villkor och de innehållsvillkor som finns i sändningstillstånden.

Med synen på public service som en demokratisk nyttighet och med utgångspunkten att vissa grundläggande förutsättningar ska gälla för programverksamheten skulle det kunna argumenteras för att såväl de grundläggande utgångspunkterna för verksamheten som utgångspunkterna för finansieringen borde garanteras över tid och alltså inte kunna ändras av tillfälliga majoriteter i riksdagen.

Mot en sådan ordning kan det dock invändas att medborgarna genom allmänna val bör kunna välja inriktning på politiken. Ett oberoende för public service i den bemärkelsen att riksdagen inte genom lagstiftning kan styra över tilldelningen av medel och vad medlen ska användas till skulle med den utgångspunkten kunna uppfattas som tveksamt.

Med synen på public service som en demokratisk nyttighet och med utgångspunkten att vissa grundläggande förutsättningar ska gälla för programverksamheten kunde ett annat alternativ vara att införa en mer allmän bestämmelse om public service i regeringsformen eller i yttrandefrihetsgrundlagen. En sådan bestämmelse skulle då syfta till att säkerställa att det ska finnas en public service-verksamhet. En

förutsättning är dock att det låter sig i grundlag formuleras vad public service är och i en svensk kontext bör vara.

Det finns vissa komponenter som under lång tid har ansetts utmärka svensk public service i förhållande till andra medier. Det har handlat om ägandestrukturen, uppdraget i allmänhetens tjänst, finansieringen med allmänna medel och reklamförbudet samt kraven på att sändningsrätten ska utövas opartiskt och sakligt. Även den inledande utgångspunkten i public service-företagens sändningstillstånd om att verksamheten ska präglas av oberoende och stark integritet och bedrivas självständigt i förhållande till såväl staten som olika ekonomiska, politiska och andra intressen och maktsfärer i samhället har återkommande betonats som grundläggande för svensk public service.

Med bedömningen att public service även fortsättningsvis bör vila på en eller flera av dessa grunder skulle en särskild grundlagsregel om public services existens kunna formuleras i förhållande till en eller flera av dessa komponenter. Regeln skulle i så fall också kunna utgöra ett särskilt skydd för de komponenter som betraktas som extra skyddsvärda i en svensk public service-kontext.

Mot en sådan ordning kan dock hävdas att den svenska public service-modellen inte är självklar. Som har framgått finns det inom Europa, även i länder med högt demokratiskt anseende, flera andra exempel på hur public service kan t.ex. ägas, organiseras och finansieras. Exempelvis förekommer såväl hel som delvis kommersiell finansiering, olika typer av licensavgifter och ren skattefinansiering. Även organisationsstrukturerna ser olika ut oavsett om det rör sig om direkt eller indirekt statligt ägande eller en rent kommersiell stiftelse- eller bolagsstruktur. Det skulle kunna hävdas att även genomgripande förändringar av public service bör kunna genomdrivas utan ändring av grundlag.

Även det faktiska genomslaget av en bestämmelse om public services existens skulle kunna ifrågasättas. En allmän grundlagsbestämmelse om att det t.ex. ska finnas ljudradio och tv med ett uppdrag i allmänhetens tjänst som finansieras med allmänna medel ger exempelvis inga garantier för verksamhetens omfattning eller form.

En särskild fråga beträffande en eventuell reglering i regeringsformen är om en sådan reglering av public service verkligen skulle bidra till att stärka oberoendet gentemot det allmänna. Å ena sidan kan det hävdas att en allmän bestämmelse om public service i regeringsformen – som då naturligen borde placeras i 1 kap. som inne-

håller bestämmelserna om statsskickets grunder – skulle ge ett starkt symbolvärde genom att markera public service som en grundläggande beståndsdel i den svenska demokratin. Mot detta kan dock anföras att en sådan reglering snarare skulle knyta public service närmare statsapparaten än tillgodose behovet av distans gentemot det allmänna. En reglering i regeringsformen som i praktiken skulle avse ett begränsat antal stiftelseägda aktiebolag – dvs. enskilda rättssubjekt – skulle därtill utgöra ett mycket udda inslag. Det gäller i synnerhet om grundlagsregleringen skulle innefatta att det ställs krav på de enskilda rättssubjekten, exempelvis om oberoende, saklighet och opartiskhet.

Mycket talar därmed för att i den mån en bestämmelse om oberoende för public service bör införas så borde den placeras i yttrandefrihetsgrundlagen. Kommittén har behandlat flera möjliga sådana regleringsmodeller, bl.a. att i yttrandefrihetsgrundlagen ta in en definition av radio och tv i allmänhetens tjänst.

En sådan definition skulle ge ett skydd för själva existensen av verksamheten i den meningen att grundlagen får anses förutsätta att den bedrivs. Även finansieringen med allmänna medel skulle på det sättet kunna ges ett grundlagsskydd, i vart fall i den meningen att en sådan ska finnas. En betoning av att verksamheten ska präglas av oberoende och stark integritet skulle därutöver kunna utgöra en betydelsefull markering från det allmännas sida av de förutsättningar som ska ges för public service-företagen att bedriva verksamheten på oberoende grunder. De invändningar man kan resa beträffande det lämpliga i att i grundlag, låt vara indirekt, dra upp riktlinjer för hur enskilda rättssubjekt ska bedriva sin verksamhet kvarstår dock även med detta alternativ.

Ett annat alternativ kunde vara att fokusera på granskningen av programinnehåll och av företagens public service-verksamhet. Den granskningen bedrivs av granskningsnämnden för radio och tv.

Som har framgått har granskningsnämnden inget särskilt formulerat grundlagsskydd som träffar nämnden som sådan. Inte heller finns något konstitutionellt reglerat skydd för granskningsnämndens ledamöter såvitt avser exempelvis utnämning, mandattider och förutsättningar för entledigande. Det skulle kunna hävdas att ett sådant borde införas.

Samtidigt utgör gransknings- och uppföljningsuppdragen myndighetsutövning gentemot enskild och tillämpning av lag. Det inne-

bär att regeringsformens allmänna bestämmelse om att ingen myndighet, inte heller riksdagen, får bestämma hur en myndighet ska agera gäller. I den meningen garanteras nämndens oberoende.

Det ovan anförda illustrerar att frågan om oberoendet hos public service har flera olika dimensioner och att man kan närma sig frågan från olika utgångspunkter. Det kan hävdas att oberoendet för public service bör stärkas genom en ändring av grundlag, men det kan också hävdas att det befintliga skyddet är tillräckligt. Dessutom finns det alltså både för- och nackdelar förknippade med de olika modeller för en eventuell grundlagsförstärkning av oberoendet som kommittén funnit skäl att överväga närmare.

När det gäller stiftande och ändring av grundlag eftersträvas normalt största möjliga politiska enighet. Det har därför varit en grundläggande utgångspunkt för kommittén att de förslag som läggs fram har en bred parlamentarisk förankring.

Kommittén har noga prövat de olika argumenten och regleringsmodellerna men ett tillräckligt brett stöd för någon viss handlingslinje har inte kunnat samlas.

Mot bakgrund av att ett förslag till ändring av grundlag bör ha ett brett parlamentariskt stöd och att ett sådant stöd inte har uppnåtts, har kommittén därför beslutat att avstå från att lägga fram något förslag till ändring av grundlag i syfte att stärka oberoendet hos public service. Vid denna bedömning har beaktats att public service-företagens oberoende inte torde gynnas av att stora reformer genomdrivs med stöd av endast begränsade parlamentariska majoriteter.

IV. ANDRA YTTRANDEFRIHETSRÄTTSLIGA FRÅGOR

17 Ansvarsordningen för innehåll i digitala böcker

17.1 Uppdraget

Den tryck- och yttrandefrihetsrättsliga grundlagsregleringen bygger på en princip om ensamansvar. Innebörden är att endast en person kan hållas straffrättsligt ansvarig för innehållet i en framställning som omfattas av tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen. Denna person förutsätts också känna till innehållet i framställningen (uppsåtspresumtion).

Vem som ska hållas ansvarig bestäms enligt en särskild ansvarsordning som läggs fast i grundlagarna. Man brukar tala om att ansvaret är successivt och följer en särskild ansvarskedja. Kan den som i första hand pekas ut som ansvarig inte åtalas går ansvaret över på den som därefter anses stå närmast det aktuella brottet.

Ansvarsordningarna skiljer sig åt mellan tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

Tryckta böcker omfattas av tryckfrihetsförordningens regler om skrifter som inte är periodiska. Reglerna innebär att det i första hand är författaren som ansvarar för innehållet.

Yttrandefrihetsgrundlagen bygger i stället på en ordning som i stora drag liknar vad som gäller för periodiska skrifter enligt tryckfrihetsförordningen. Innebörden är att en utgivare ska utses och att denne ansvarar för innehållet.

Tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens skilda ansvarsordningar har medfört att olika personer kommit att ansvara straffrättsligt när en och samma bok har getts ut både i tryckt och digitalt format. Medan författaren som regel har burit ansvaret för innehållet i den tryckta boken har utgångspunkten i fråga om den digitala versionen (en ljud- eller e-bok) varit att ansvaret burits av den

utgivare som utsetts för den databas från vilken den digitala versionen tillhandahållits.

För att komma till rätta med detta splittrade ansvar infördes den 1 januari 2019 efter förslag från Mediegrundlagskommittén en ny s.k. bilageregel i tryckfrihetsförordningen. Regeln träffar publiceringar i sådana databaser som avses i yttrandefrihetsgrundlagens databasregel, dvs. databaser med automatiskt grundlagsskydd eller med utgivningsbevis för verksamheten. Innebörden är att en digital bok som har samma innehåll som en tryckt förlaga under vissa förutsättningar ses som en bilaga till den tryckta boken. Därmed ansvarar samma person – i första hand författaren – för innehållet både i den tryckta och den digitala versionen av boken.

För ljud- eller e-böcker som visserligen tillhandahålls på ett sådant sätt att databasregeln är tillämplig men som saknar tryckt förlaga eller som bilageregeln av något annat skäl inte tillämpas på gäller emellertid fortfarande den ansvarsordning som följer av yttrandefrihetsgrundlagen, dvs. med utgivaren först i kedjan.

Förläggar- och författarbranschen anser att detta är ett problem eftersom det rubbar relationen mellan förläggare och författare. Problemet ökar i betydelse i takt med att den digitala utgivningen ökar.

Kommitténs uppdrag är att analysera förutsättningarna för att göra författaren primärt ansvarig även för innehållet i böcker som publiceras i en databas utan tryckt förlaga. Det ingår inte i kommitténs uppdrag att överväga eller föreslå ändringar i tryckfrihetsförordningens eller yttrandefrihetsgrundlagens ansvarsordning för andra publikationer än digitala böcker.

17.2 Vad är en databas?

Kommitténs uppdrag rör innehåll i databaser. Uttrycket databas definieras i yttrandefrihetsgrundlagen som en samling av information lagrad för automatiserad behandling (1 kap. 2 §).

I yttrandefrihetsgrundlagens databasregel ges skydd för innehållet i vissa databaser. I första hand omfattar regeln webbplatser som drivs av traditionella massmedieföretag (automatiskt grundlagsskydd) men även andra aktörer kan få grundlagsskydd för motsvarande verksamhet genom att ansöka om utgivningsbevis (frivilligt grundlagsskydd).

Avgränsningen av en databas i förhållande till en annan är inte helt självklar. En och samma huvuddomän kan innehålla flera olika databaser.

I rättsfallet NJA 2014 s. 128 uppstod frågan om vad som kunde anses utgöra en egen databas inom ramen för en webbplats. Som har redogjorts för i avsnitt 10.3.2 var huvudfrågan i målet om möjligheten för användarna att lämna s.k. omodererade kommentarer, dvs. kommentarer som publiceras utan föregående granskning av den som bedriver verksamheten, innebar att grundlagsskyddet för materialet på webbplatsen förlorades. Den närmare frågan var om regleringen i yttrandefrihetsgrundlagen alls medger att en särskild databas kan uppstå genom att någon annan än den som driver verksamheten tillför information på webbplatsen.

Högsta domstolen fann att omodererade användarkommentarer kan ses som en egen databas. Högsta domstolen uttalade att frågan om information som tillhandahålls allmänheten av en redaktion via internet ska anses utgöra fler än en databas får avgöras efter hur förhållandena naturligt uppfattas och inte efter t.ex. hur informationen i databasen är systematiserad eller tekniskt lagrad.

Myndigheten för press, radio och tv har vid prövningen av ansökningar om utgivningsbevis utarbetat en praxis som innebär att avgränsningen av en databas utgår från hur databasen framstår för den användare som tar del av innehållet. Det innebär att utseendet blir avgörande för databasens avgränsning. Enligt myndigheten ska databasen framstå som en sammanhållen produkt eller tjänst med en integrerad layout som tillhandahålls av en och samma redaktion/organisation under ett namn (se t.ex. Myndigheten för press, radio och tv:s beslut den 15 januari 2015, dnr 14/00601).

Justitiekanslern har fört liknande resonemang. Från Justitiekanslerns synpunkt har dock verksamhetens namn varit att betrakta som den mest betydelsefulla faktorn för att identifiera en databas. Även andra förhållanden har emellertid bedömts vara av betydelse. I det hänseendet har en jämförelse gjorts med vad som gäller för avgränsningen av vad som är en periodisk skrift enligt tryckfrihetsförordningen, dvs. en tidning, en tidskrift eller någon annan sådan tryckt skift som är avsedd att med viss regelbundenhet ges ut under en bestämd titel samt löpsedlar och bilagor till skriften.

En periodisk skrift är i regel enkel att definiera utifrån det sammanhäftade exemplaret. För bilagor gäller däremot att kopplingen

till den periodiska skriften inte alltid är helt tydlig och att anknytningen till skriften ofta får sökas genom bilagornas titel, eventuell gemensam utformning eller layout eller sättet som bilagorna levereras på. För material som publiceras på internet bör enligt Justitiekanslern liknande överväganden kunna göras. Frågan om en webbsida kan hänföras till någon viss databas bör därför, förutom med ledning av namnet, kunna bedömas med beaktande bl.a. av eventuell gemensam layout, redaktionell anknytning och hur sidorna tekniskt är anordnade i förhållande till varandra. Justitiekanslern har ansett att det ytterst för avgränsningen av en databas bör vara avgörande för om det material som lagts ut framstår som en enhetlig produkt eller inte (se Justitiekanslerns beslut den 12 maj 2004, dnr 1675-04-31).

Det automatiska grundlagsskydd som följer av databasregeln är kopplat till den som driver verksamheten. Det normala torde vara att den som driver verksamheten i en databas är samma aktör som också innehar databasen.

I rättsfallet NJA 2007 s. 309 behandlade Högsta domstolen frågan om databasregeln var tillämplig på innehåll i arkivdatabasen PressText. Databasen innehöll artiklar från tidningen Expressen och drevs av Pressens Bild, som i PressText även hanterade material som tidigare hade publicerats i andra periodiska skrifter än Expressen. Pressens Bild hade inte rätt att ändra i artiklarna i databasen och Expressen förfogade självständigt över vilket material som Expressen skulle tillhandahålla i PressText. Expressen kunde också besluta när och hur länge ett visst material skulle hållas tillgängligt.

Högsta domstolen uttalade att bedömningen av om databasregeln är tillämplig i ett fall som det förevarande är beroende av vem som ska anses ha tillhandahållit informationen. Genom att uttrycket ”tillhandahålla” används i regeln ansåg Högsta domstolen att med det kunde avses något annat än det faktiska utsändandet av informationen. Avgörande för bedömningen borde därför inte vara var databasen kunde sägas vara placerad eller om databasverksamheten var förlagd till en särskild juridisk person.

I stället fick det anses mest förenligt med de intressen som grundlagarna bygger på, inte minst intresset av att källskyddet bevaras, att den som faktiskt råder över informationen i databasen också betraktas som den som tillhandahåller den. Ett sådant mindre formalistiskt synsätt överensstämde enligt domstolen med vad som hade förespråkats av Mediegrundlagsutredningen i ett tidigare lagstiftnings-

ärende (SOU 2001:28 s. 198 och 199) och till vilket departementschefen i huvudsak hade anslutit sig (prop. 2001/02:74 s. 46 och 47). Högsta domstolen hänvisade även till rättsfallen NJA 2001 s. 445 och NJA 2004 s. 574. Mot denna bakgrund ansåg Högsta domstolen att det var Expressen som tillhandahöll artiklarna i PressText.

Mediegrundlagskommittén behandlade i sitt betänkande frågan om vem som ska anses bedriva verksamheten i en databas när mellanhänder anlitas för produktion och distribution av print on demand. Även om det är mellanhänderna som de facto innehar de databaser som böckerna framställs från bedömde kommittén att det tillhandahållande som sker genom mellanhänderna torde kunna betraktas som en del av bokförlagets tillhandahållande. Bedömningen grundades på att de mellanhänder som anlitas inte har någon rätt att ändra i innehållet utan endast får anses ”förvara” databasinnehållet för bokförlagets räkning. Med hänsyn till detta menade kommittén att mellanhänderna inte kan sägas ha en självständig ställning vid bedömningen av vem som tillhandahåller innehållet i grundlagens mening (SOU 2016:58 s. 293). Innebörden av Mediegrundlagskommitténs förhållningssätt är alltså att verksamheten i en databas som används för framställning av print on demand kan anses bedrivas av förlaget, trots att den som rent faktiskt innehar databasen är en annan aktör.

17.3 Vad är en digital bok?

Kommitténs uppdrag är begränsat till böcker i digitalt format. En digital bok kan vara en ljudbok, alltså en bok som återger talat ljud, eller en e-bok, dvs. en bok där texten återges på t.ex. en dataskärm, en surfplatta eller i en mobiltelefon.

E-böcker och ljudböcker distribueras till läsarna i form av strömmande eller nedladdningsbara filer. Filerna tillhandahålls genom databaser, t.ex. från en webbplats eller via en app.

Det förekommer även att digitala böcker ges ut på s.k. tekniska upptagningar. I första hand gäller det ljudböcker som ges ut på cd-skivor.

17.4 Marknaden för digitala böcker

17.4.1 Förlagens digitala utgivning

Digitala böcker har kommit att bli en naturlig del av förlagens verksamhet. Enligt författar- och förläggarbranschen är bokutgivningen och försäljningen av böcker för närvarande inne i ett formatskifte som innebär en förskjutning från tryckta till strömmande och nedladdningsbara böcker.

Av Svenska förläggareföreningens rapport över bokförsäljningen i Sverige under 2019 framgår att uppgången för försäljningen av digitala böcker är stark. I volym räknat står abonnemangstjänster numera för cirka 48 procent av alla sålda böcker. Av dessa är 8 procent e-böcker medan övriga är ljudböcker. De digitala abonnemangstjänsterna ökade under 2019 med cirka 23 procent i antalet lyssningar/läsningar.

Digitala böcker står emellertid endast för cirka 21 procent av den totala omsättningen. Den digitala försäljningen innebär alltså en lägre intäkt per såld bok för förlagen.

Motsvarande siffror för den fysiska bokhandeln var en minskad försäljning med 5,5 procent. För internetbokhandeln och bokklubbar minskade försäljningen i volym med 8,7 procent medan dagligvaruhandeln procentuellt sett minskade sin försäljning med 9,1 procent.

Statistik över digital utgivning och försäljning av böcker utan tryckt förlaga saknas. Det kan dock konstateras att antalet utgivna verk i digitala format utan tryckt förlaga har ökat under senare år och att den utvecklingen kan förväntas fortsätta.

17.4.2 Distributionen av digitala böcker

När det gäller distributionen av digitala böcker är det normala att böckerna distribueras till kunderna via en återförsäljare. Det förekommer enligt Svenska förläggareföreningen endast i mycket begränsad omfattning att förlag tillhandahåller digitala böcker direkt via sina egna webbplatser.

Försäljningen av digitala böcker domineras av abonnemangstjänster. De främsta plattformarna på marknaden är Storytel, BookBeat, Nextory och Bokus Play. Övrig försäljning sker via internetbokhandeln hos aktörer som Adlibris och Bokus.

Abonnemangstjänsterna är helt digitala, vilket innebär att de enbart tillhandahåller digitala böcker. Internetbokhandeln säljer däremot både tryckta och digitala böcker. De digitala böckerna säljs styckvis som nedladdningsbara filer, till skillnad från de digitala böckerna i abonnemangstjänsterna som tillgängliggörs som strömmande filer. Både abonnemangstjänsterna och internetbokhandeln erbjuder försäljning såväl via sina webbplatser som från appar.

Själva lagringen av de filer som tillhandahålls sker ofta hos mellanhänder vars affärsidé är att erbjuda verktyg för att publicera, beställa och sälja böcker. Det är alltså från dessa mellanhänders databaser som verken hämtas vid försäljning, även om nedladdning och strömning startas från återförsäljarens webbplats. De främsta aktörerna på marknaden är Axiell Sverige AB och Publit Sweden AB. Det finns även plattformar som erbjuder lagring och samtidigt är återförsäljare. Det gäller t.ex. Apple och Audible.

Förlagens utgångspunkt är att en utgiven bok ska tillhandahållas för försäljning hos så många återförsäljare som möjligt. Det finns ingen exakt siffra för hur många återförsäljare som kan erbjuda samma digitala bok men Svenska förläggareföreningen uppskattar att det kan röra sig om ett femtontal.

På senare tid har emellertid exklusivitetsavtal förekommit, dvs. avtal som ger en viss återförsäljare exklusiv rätt att tillhandahålla ett verk. Exklusiviteten har dock varit begränsad till en kortare tid, varefter verket har släppts även till andra återförsäljare.

Digitala böcker tillhandahålls också via bibliotek. Det fanns under 2019 drygt 2 200 bibliotek i Sverige (bl.a. folkbibliotek, skolbibliotek, universitets- och högskolebibliotek, sjukhusbibliotek och fängelsebibliotek). Hos folkbiblioteken uppgick antalet nedladdade digitala böcker under 2019 till mer än 2,4 miljoner. Sedan 2015 har det totala antalet nedladdningar av digitala böcker hos biblioteken ökat med 14 procent (rapporten Bibliotek 2019, Offentligt finansierade bibliotek).

17.5 Grundlagsskyddet för innehåll i digitala böcker

Till skillnad från tryckfrihetsförordningen, som skyddar alla tryckta skrifter, är utgångspunkten enligt yttrandefrihetsgrundlagen att publiceringar på internet inte ges något skydd.

En möjlighet till grundlagsskydd finns dock genom databasregeln som ger ett skydd för innehållet i databaser som hör till vissa särskilt angivna aktörer. Företag för yrkesmässig framställning av tryckta skrifter hör till den kategorin. Innehållet i sådana företags databaser har automatiskt grundlagsskydd.

Aktörer som inte är särskilt angivna i bestämmelsen kan få grundlagsskydd för sin databasverksamhet genom att ansöka om utgivningsbevis.

I den mån en digital bok tillhandahålls i en sådan databas som omfattas av grundlagsskydd enligt databasregeln omfattas alltså boken av yttrandefrihetsgrundlagen.

En konsekvens av att en bok kan publiceras i flera olika format och distribueras på flera olika sätt är med den nuvarande grundlagsregleringen att samma verk kan vara skyddat på olika sätt. Boken kan i en version falla under tryckfrihetsförordningens skydd medan en annan version omfattas av yttrandefrihetsgrundlagen. Om boken däremot tillverkas eller distribueras på ett sätt som gör att det särskilda grundlagsskyddet för tryck- och yttrandefriheten inte är tillämpligt gäller i stället bestämmelserna i regeringsformen. Frågan om grundlagsskydd måste bedömas i varje enskilt fall och utifrån vilken teknik som har valts för utgivning och, när det gäller publicering i databaser, bl.a. utifrån vem som innehar databasen.

Böcker i databaser med en tryckt förlaga

Som har framgått infördes den 1 januari 2019 efter förslag från Mediegrundlagskommittén en ny s.k. bilageregel i tryckfrihetsförordningen. Syftet var att komma till rätta med det splittrade ansvar som gällde när samma innehåll gavs ut i både tryckt och digitalt format.

Bilageregeln träffar publiceringar i sådana databaser som avses i yttrandefrihetsgrundlagens databasregel, dvs. publiceringar i databaser med automatiskt grundlagsskydd eller med utgivningsbevis för verksamheten. Innebörden är att en digital bok som tillhandahålls med samma innehåll som en tryckt förlaga under vissa förutsättningar ses som en bilaga till den tryckta boken. Därmed ansvarar samma person – primärt författaren – för innehållet i både den tryckta och den digitala boken.

För att bilageregeln ska vara tillämplig krävs att innehållet i den tryckta förlagan återges oförändrat och att det anges att innehållet är en bilaga enligt bilageregeln.

Böcker i databaser som hör till återförsäljare och bibliotek

Bokförlag som ger ut tryckta böcker är att betrakta som företag för yrkesmässig framställning av tryckta skrifter. Det innebär att de har automatiskt grundlagsskydd för sina databaser. Digitala böcker säljs dock normalt inte via förlagens egna webbplatser. I stället distribueras de via återförsäljare som t.ex. Bokus, Adlibris, BookBeat och Storytel. Digitala böcker lånas också ut via bibliotek.

Såväl återförsäljare som bibliotek saknar automatiskt grundlagsskydd för sina databaser.

Som har framgått behandlade Mediegrundlagskommittén frågan om vem som ska anses tillhandahålla innehållet i en databas när mellanhänder anlitas för produktion och distribution. I det hänseendet gjorde Mediegrundlagskommittén bedömningen – såvitt avser print on demand – att även om det är en mellanhand som de facto innehar en databas som böcker framställs från så kan tillhandahållandet anses utgöra en del av förlagets verksamhet. Mediegrundlagskommittén ansåg att innehållet i databasen därmed kan anses omfattas av förlagets automatiska grundlagsskydd.

Med motsvarande förhållningssätt beträffande distribution av digitala böcker via återförsäljare och bibliotek torde innehåll i sådana aktörers databaser som utgörs av digitala böcker kunna betraktas som en del av förlagens databasverksamhet. I så fall kan innehållet omfattas av förlagens automatiska grundlagsskydd.

Böcker i databaser som hör till förlag med endast digital utgivning

Utvecklingen mot en allt större marknad för digitala böcker har föranlett en etablering av bokförlag med uteslutande digital utgivning. Eftersom förlags automatiska grundlagsskydd tar sikte på yrkesmässig framställning av tryckta skrifter har sådana förlag inget skydd för sina databaser enligt yttrandefrihetsgrundlagen.

Om digitala böcker tillhandahålls via förlagets egen webbplats kan grundlagsskydd emellertid i princip åstadkommas genom utgivningsbevis. Det får däremot betecknas som osäkert om det finns förutsättningar för att medge ett digitalt förlag utgivningsbevis för innehåll på en återförsäljares eller ett biblioteks webbplats.

Böcker i författares databaser och i databaser för egenutgivning

Inte heller författare ingår bland de aktörer som har automatiskt grundlagsskydd för sina databaser. En författare som utan medverkan av ett förlag publicerar en bok på en sin egen webbplats kan dock ansöka om utgivningsbevis för webbplatsen som sådan och på det sättet åstadkomma ett grundlagsskydd för det innehåll som tillhandahålls där.

Ett annat sätt att som författare distribuera böcker utan medverkan av ett förlag är att utnyttja sådana särskilda databaser som är anpassade för egenutgivning. I sådana databaser ges författaren eller boken som utgångspunkt en egen yta. Huruvida en sådan separat yta kan medges ett eget utgivningsbevis får betecknas som osäkert. Detsamma gäller, liksom för digitala förlag, ljud- och e-böcker som tillhandahålls direkt via en återförsäljare eller ett bibliotek.

Böcker i form av tekniska upptagningar

Digitala böcker kan också distribueras i form av tekniska upptagningar, t.ex. som en cd-skiva.

Tekniska upptagningar omfattas av yttrandefrihetsgrundlagens regler om de är utgivna. En teknisk upptagning anses utgiven när den har lämnats ut till allmänheten genom att spelas upp, säljas eller tillhandhållas på annat sätt.

En ljudbok på cd-skiva som tillhandahålls för försäljning eller utlåning har alltså grundlagsskydd utan att någon särskild åtgärd behöver vidtas.

17.6 Ansvaret för innehåll i grundlagsskyddade databaser

17.6.1 Principen om ensamansvar

För publiceringar som omfattas av grundlagsskydd enligt tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen kan endast en person hållas straffrättsligt ansvarig för innehållet (ensamansvar).

Att det straffrättsliga ansvaret begränsas till en enda person innebär bl.a. att den som medverkar till eller på annat sätt har varit delaktig i ett brott inte kan straffas. Det skiljer sig från vad som gäller enligt allmänna regler där t.ex. medhjälp till brott normalt sett kan leda till straffansvar. Genom att på detta sätt begränsa kretsen av ansvariga anses såväl yttrandefriheten som den fria informationsspridningen skyddas.

Principen om att en person ensam ska vara straffrättsligt ansvarig för innehållet motiveras i första hand av att hot om straff för medverkan till tryck- och yttrandefrihetsbrott skulle kunna verka hämmande på yttrandefriheten. Exempelvis kan det befaras att aktörer som är verksamma vid tillkomst, utgivning eller spridning av grundlagsskyddat innehåll skulle dra sig för att medverka vid risk för straff.

Ensamansvaret medför dock samtidigt även att beivrande av tryck- och yttrandefrihetsbrott underlättas. Ett ingripande behöver i allmänhet inte föregås av någon utredning rörande vem som i en given situation kan hållas ansvarig.

Med ensamansvaret sammanhänger tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens regler om ansvarsfrihet och anonymitetsskydd för den som medverkar i ett grundlagsskyddat massmedium eller som har meddelat uppgifter för publicering. Regelsystemet syftar till att säkerställa att nyhetsmaterial och upplysningar når offentligheten även i de fall då innehållet är känsligt eller åsikterna obekväma.

Till ensamansvaret hör också den särskilda ansvarsordningen. Denna innebär som nämnts att ansvaret för tryck- och yttrandefrihetsbrott bestäms enligt en särskild ansvarskedja som regleras i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Kan den som i första hand pekas ut som ansvarig inte åtalas går ansvaret över på den som därefter anses stå närmast det aktuella brottet.

Ansvarsordningen syftar till att säkerställa att det alltid finns någon att ställa till ansvar för brott som har begåtts i ett grundlagsskyddat medium. Den som ansvarar enligt grundlagarna ansvarar oavsett i

vilken mån han eller hon har bidragit till publiceringens innehåll och oberoende av om han eller hon har tagit del av detta i förväg (den s.k. uppsåtspresumtionen).

17.6.2 Yttrandefrihetsgrundlagens ansvarsordning

Yttrandefrihetsgrundlagen skyddar innehåll dels i tekniska upptagningar, dels i sändningar av program som är riktade till allmänheten och avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel. Grundlagens föreskrifter om sändningar av program tillämpas också på sådana tillhandahållanden ur databaser som omfattas av databasregeln.

Både för tekniska upptagningar och för program ska en utgivare utses som ansvarar för innehållet. Yttrandefrihetsgrundlagens regler innebär alltså att en särskilt utsedd utgivare bär det primära ansvaret oavsett teknik för publicering och spridning.

Under vissa förhållanden kan ansvaret gå över på den som låter framställa den tekniska upptagningen eller den som bedriver programverksamheten. Det gäller om det inte fanns någon behörig utgivare när brottet begicks, om utgivaren var utsedd för skens skull eller uppenbarligen inte hade föreskrivna befogenheter eller om uppgift om utgivaren inte har hållits tillgänglig för allmänheten på föreskrivet sätt.

När det gäller tekniska upptagningar finns en tredje aktör i ansvarskedjan, nämligen den som sprider den tekniska upptagningen. Denne kan bli ansvarig för innehållet bl.a. om uppgift om vem som har låtit framställa upptagningen saknas och det inte kan klarläggas vem han eller hon är eller om uppgifterna avser en person som har hemvist utomlands.

Yttrandefrihetsgrundlagens ansvarsordning bygger på det system med utgivaransvar som gäller för periodiska skrifter enligt tryckfrihetsförordningen. Det systemet har i sin tur motiverats med att det vid utgivning av periodiska skrifter i realiteten är utgivaren som i första hand bestämmer innehållet. En periodisk skrift innehåller ofta bidrag från flera olika personer. Inte sällan är flera av dessa anställda och underordnade skriftens ledning, men även i förhållande till utomstående skribenter har den som leder skriftens utgivning bestämmanderätten över vad som tas in i skriften och i vilken form publiceringen ska ske. I förarbetena till tryckfrihetsförordningen har framhållits att

en text därigenom kan ges en helt annan karaktär än vad som varit författarens avsikt, t.ex. genom strykningar eller att vissa detaljer typografiskt framhävs, vilket kan påverka bedömningen av om innehållet är brottsligt (SOU 1947:60 s. 148).

Det har emellertid tidigare funnits särskilda ansvarsregler i yttrandefrihetsgrundlagen som avvikit från tryckfrihetsförordningens principer.

Vid yttrandefrihetsgrundlagens införande skilde man i ansvarshänseende mellan radioprogram och film respektive ljudupptagningar. Med ljudupptagningar avsågs bandinspelningar, grammofonskivor och liknande.

För radioprogram och film gällde liksom i dag ett krav på att utse en utgivare med primärt ansvar för innehållet. Beträffande ljudupptagningar var det dock frivilligt att utse en ansvarig utgivare.

Om ingen utgivare utsågs gick ansvaret över på upphovsmannen till framställningen och den som framträdde i upptagningen. Detta under förutsättning att de var att anse som gärningsmän och uppgift om dem hade lämnats i eller på upptagningen.

Syftet med denna reglering var att låta den som bedrev verksamheten bestämma om ett särskilt utgivaransvar skulle gälla eller om den som i egenskap av upphovsman medverkade i en upptagning eller den som framträdde i upptagningen skulle bära ansvaret. I förarbetena angavs att utgivarsystemet med denna ordning kunde användas i fall där det var motiverat, medan man skulle slippa onödigt krångel med att utse och ange utgivare i det stora flertalet fall, där det i praktiken ändå aldrig skulle kunna bli aktuellt med något särskilt ansvar (prop. 1986/87:151 s. 79 och 80 samt prop. 1990/91:64 s. 94). Däremot påverkades inte själva grundlagsskyddet och ensamansvaret utan upphovsmannen och framträdaren fördes helt enkelt bara in i ansvarskedjan.

Beträffande vem som skulle vara att betrakta som upphovsman till en ljudupptagning konstaterades i förarbetena att författare och tonsättare låg närmast till hands, men att det i praktiken var författare som det skulle bli aktuellt att ställa till svars. Som exempel på personer som framträder i ljudupptagningar nämndes bl.a. sångartister och uppläsare (prop. 1986/87:151 s. 80).

Det särskilda skyddet för ljudupptagningar ersattes den 1 januari 1999 med ett mer allmänt grundlagsskydd för tekniska upptagningar.

Benämningen tekniska upptagningar utgör ett samlingsbegrepp för upptagningar som innehåller text, bild eller ljud och som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel. Som exempel nämns i förarbetena cd-romskivor och datordisketter med endast text eller stillbilder, med endast rörliga bilder eller med blandat innehåll (prop. 1997/98:43 s. 105).

Ändringen infördes på förslag av Mediekommittén (SOU 1997:49). Mediekommittén förde i anslutning till detta ett resonemang kring ansvaret för innehållet i böcker som ges ut på en teknisk upptagning. Mediekommittén menade att optiskt avläsbara lagringsmedier med enbart text har så stora likheter med böcker och tidningar att det kunde övervägas att reglera dem på samma sätt. Detta skulle bl.a. innebära krav på att upptagningen innehåller tydliga uppgifter bl.a. om vem som ”tryckt” eller mångfaldigat den. För icke periodiska upptagningar skulle ansvarsordningen i så fall vara densamma som för en bok, dvs. med författaren som primärt ansvarig. Det konstaterades emellertid att optiskt avläsbara lagringsmedier har mycket stor lagringskapacitet. Mediekommittén menade att lagringsmedierna därmed kunde förväntas ofta innefatta verk av flera författare eller andra upphovsmän. Det ansågs därför ligga närmare till hands att jämföra dessa medier med samlingsverk och antologier, som enligt tryckfrihetsförordningen kan ha en särskild utgivare med ansvar för innehållet, varefter förläggaren kommer näst i ansvarskedjan (a. bet. s. 201 och 202).

Vidare konstaterade Mediekommittén att frivilligheten att utse utgivare, vid en övergång till ett mer allmänt skydd för lagringsmedier, inte bara skulle gälla för medier som innehåller ljud utan också när innehållet även innefattar text och/eller stillbilder. Mediekommittén menade att det var tveksamt om detta kunde anses lämpligt (a. bet. s. 203).

Både i Mediekommitténs betänkande och i den efterföljande propositionen konstaterades att ett regelverk som innebär att tekniska upptagningar behandlas på samma sätt som filmer skulle medföra att olika regler gäller för en bok beroende på om den publiceras i en tryckt skrift eller på en cd-romskiva, även om innehållet är detsamma. Det framhölls dock att denna konsekvens inte var ny utan att så redan var fallet t.ex. när en viss film både spelas upp på biograf och därefter visas i tv. Detta förhållande ansågs därför inte vara ett

skäl mot att behandla alla nya fysiska databärare på samma sätt (SOU 1997:49 s. 206 och prop. 1997/98:43 s. 106).

17.7 Skyldigheten att utse och anmäla utgivare

Som har framgått innebär gällande rätt att en utgivare som ansvarar för innehållet ska utses för program och för tekniska upptagningar. Utgivaren får enligt vad som föreskrivs i lag utses för varje program, för hela programverksamheten eller för delar av programverksamheten. Detta innebär, vilket Mediegrundlagskommittén har framhållit, att det finns ett utrymme för att göra författaren ansvarig för innehåll även i digitala böcker som faller utanför den nya bilageregelns tillämpningsområde. Det kan ske genom att författaren utses till utgivare för den del av en grundlagsskyddad databas som innehåller författarens verk. I direktiven till 2018 års tryck- och yttrandefrihetskommitté framhålls emellertid att en sådan ordning förutsätter aktiva åtgärder från förläggaren som ligger utanför författarens kontroll och att en sådan ordning, med ett stort antal digitala publiceringar, kan medföra merkostnader för förlagen.

Av yttrandefrihetsgrundlagen följer att uppgift om vem som är utgivare för innehållet i ett program ska hållas tillgänglig för allmänheten. Närmare föreskrifter om detta får meddelas i lag.

Sådana bestämmelser finns i tillämpningslagen. Reglerna innebär att de utgivare som utses ska anmälas till Myndigheten för press, radio och tv. Till anmälan ska fogas bevis att utgivaren uppfyller yttrandefrihetsgrundlagens behörighetskrav och att utgivaren har åtagit sig uppdraget. En anmälan ska även göras avseende databasens namn, som ska innehålla domännamnet eller liknande uppgift. Det är den som bedriver sändningsverksamheten som ska göra anmälan.

17.8 Synpunkter från författar- och förläggarbranschen

Vid kommitténs kontakter med Sveriges författarförbund och Svenska förläggareföreningen har organisationerna varit tydliga med att de efterfrågar en ansvarsordning som motsvarar den för tryckta skrifter. Det innebär t.ex. att någon aktiv åtgärd inte bör krävas för att författaren ska hållas ansvarig utan att yttrandefrihetsgrund-

lagens regler automatiskt ska ålägga författaren det primära ansvaret för innehållet i digitala böcker.

17.9 Överväganden

17.9.1 Grundlagsskyddet för digitala böcker som tillhandahålls av bibliotek och återförsäljare

Kommitténs bedömning: En digital bok som ges ut av ett förlag och tillhandahålls av en återförsäljare eller ett bibliotek torde under vissa förhållanden kunna omfattas av förlagets automatiska grundlagsskydd.

Som har framgått kan grundlagsskyddet för digitala böcker skilja sig åt beroende på vem som tillhandahåller boken och med vilken teknik den tillhandahålls.

När det gäller förlagens egna webbplatser omfattas innehållet av yttrandefrihetsgrundlagens skydd. Den huvudsakliga försäljningen av e- och ljudböcker sker emellertid genom återförsäljare. Digitala böcker tillhandahålls även via bibliotek.

Återförsäljare och bibliotek ingår inte bland de aktörer som ges automatiskt grundlagsskydd för sina databaser. Frågan är dock om sådana aktörer kan anses endast förvara de digitala böcker som tillhandahålls för förlagens räkning.

Ett sådant resonemang fördes som har framgått av Mediegrundlagskommittén i förhållande till databaser som används för tillhandahållande av böcker som framställs genom print on demand. Mediegrundlagskommitténs utgångspunkt var i det hänseendet att mellanhänder som står för produktion och distribution kan betraktas som endast förvarare av innehåll för förlagens räkning. Innebörden är att databaserna anses utgöra en del av förlagens verksamhet och därmed kan omfattas av deras automatiska skydd.

Enligt 2018 års tryck- och yttrandefrihetskommittés mening torde motsvarande synsätt kunna anläggas på distribution av e- och ljudböcker. Innebörden är i så fall att böcker som tillhandahålls genom återförsäljare och som inte omfattas av bilageregeln kan ses som egna databaser inom ramen för förlagens verksamhet. Detta under förutsättning att den digitala boken för en utomstående betraktare kan

särskiljas i förhållande till övrigt innehåll på ett sätt som gör att den kan betraktas som en egen databas (jfr NJA 2014 s. 128).

Ett sådant synsätt kan också sägas svara mot de uttalanden som gjordes av Högsta domstolen i rättsfallet NJA 2007 s. 309 och som innebär att den som faktiskt råder över informationen i en databas också kan betraktas som den som tillhandahåller den, även om databasen rent faktiskt innehas av någon annan.

För grundlagsskydd enligt databasregeln är det emellertid inte tillräckligt att databasen hör till någon av de aktörer som räknas upp där. Det krävs också att innehållet kan ändras endast av den som innehar databasen.

Vid Mediegrundlagskommitténs behandling av vem som skulle anses råda över innehållet i en databas som används för print on demand uttalade kommittén att det förefaller naturligt att betrakta författare, förlag och mellanhänder som en enhet. Innebörden, menade Mediegrundlagskommittén, är att författaren bidrar med innehållet till databasen medan förlaget råder över publiceringen. Mellanhänder som anlitas vid publiceringen får i sin tur anses endast förvara innehållet inför vidare distribution. Därmed kan förlaget anses råda över databasinnehållet i den mening som krävs för skydd enligt yttrandefrihetsgrundlagen.

Det kan konstateras att avgränsningen beträffande rådigheten över innehållet i databasregelns ursprungliga lydelse var formulerad i förhållande till mottagaren. I samband med att databasregeln reformerades och kompletterades med bl.a. det frivilliga grundlagsskyddet ändrades kravet på att mottagaren inte ska kunna ändra innehållet till ett krav på att endast den som driver verksamheten ska kunna ändra det. Syftet var att klargöra att grundlagsskyddet inte heller omfattar sådana databaser där t.ex. en extern informationsleverantör kan ändra innehållet utan föregående åtgärd av databasinnehavaren.

Skälen till dessa avgränsningar hänför sig till yttrandefrihetsgrundlagens ensamansvar. Krav på fullt straffrättsligt ansvar för ett innehåll förutsätter nämligen att innehållet inte kan utökas eller ändras utan medgivande från den ensamt ansvarige. Kan någon annan utan medgivande ändra i databasen blir det helt enkelt svårt att hävda ett strikt ansvar.

När det gäller relationen mellan förlag och återförsäljare respektive bibliotek så kan det konstateras att förlaget äger rättigheterna

till boken. Det innebär att återförsäljarna och biblioteken saknar rätt att ändra i de digitala böcker som tillhandahålls. I det hänseendet kan återförsäljare och bibliotek alltså anses endast förvara de böcker som tillhandahålls för förlagens räkning.

Frågan är då om det förhållandet att en återförsäljare eller ett bibliotek kan välja att avpublicera en digital bok påverkar detta förhållande.

I förhållande till det straffrättsliga ansvaret kan kommittén konstatera att en åtgärd som innebär att en digital bok tas bort ur en databas inte får någon annan konsekvens för räckvidden av ansvaret hos den ensamt ansvarige än att en preskriptionstid börjar löpa. Någon risk för att den ensamt ansvarige ges ett straffrättsligt ansvar för innehåll som han eller hon har saknat inflytande över följer alltså inte av återförsäljarens möjlighet att avpublicera. Därmed torde detta förhållande inte utesluta att förlaget ses som rådande över innehållet i databasen.

När det gäller relationen mellan författare och förlag förhåller det sig på liknande sätt beträffande ensamansvarets räckvidd som mellan förlag och återförsäljare eller bibliotek. Författarens upphovsrätt innebär visserligen att förlaget inte utan att särskilt ha avtalat om detta självsvåldigt kan ändra innehållet i boken. Det ligger dock helt inom förlagets kontroll att dels välja att ge ut boken för distribution, dels att dra tillbaka eventuella publiceringar. Författarens upphovsrätt ger inte heller rätt att utan förlagets medgivande lägga till eller ändra något i den digitala boken. Eventuella tillägg och ändringar måste i stället göras i samförstånd mellan förlag och författare. Det innebär att de rättighetsförhållanden som råder mellan förlag och författare inte medför någon risk för att förläggaren ska åläggas ett straffrättsligt ansvar som han eller hon saknar möjlighet att påverka.

Sammantaget talar detta enligt kommittén för att en digital bok som ges ut av ett förlag och tillhandahålls av en återförsäljare eller ett bibliotek under de förutsättningar som beskrivs ovan kan anses omfattas av förlagets automatiska grundlagsskydd. Kommitténs fortsatta överväganden görs därför med detta som utgångspunkt.

17.9.2 Författaransvar för böcker oavsett form för publicering?

Kommitténs bedömning: Yttrandefrihetsgrundlagen bör inte ändras i syfte att göra författaren primärt ansvarig för innehållet i böcker som publiceras i en databas utan tryckt förlaga.

Bör yttrandefrihetsgrundlagen, liksom tryckfrihetsförordningen, innehålla ett författaransvar?

Tryckfrihetsförordningens ansvarsordning bygger på en tradition som författare och förlag under lång tid har inrättat och anpassat sina respektive roller efter. Med utgångspunkten att författaren själv ansvarar straffrättsligt för sina uttalanden har ett bokförlag utan risk för repressalier kunnat ge ut och sprida böcker även med ett kontroversiellt innehåll.

Den utveckling som förlagsbranschen genomgår innebär att böcker i allt högre utsträckning ges ut digitalt. Såväl ljud- som e-böcker är numera en naturlig del av bokmarknaden. En bok som antas möta stor efterfrågan framställs också i dagsläget som regel både i tryckt format och tillhandahålls digitalt.

Det blir även allt vanligare med utgivning och försäljning av böcker i enbart digitalt format. Sådan exklusiv digital utgivning kan t.ex. vara aktuell när ett förlag vill pröva efterfrågan på den digitala marknaden innan man drar på sig kostnader för tryckning och lagerhållning. Det digitala formatet kan även väljas t.ex. för äldre verk som ges ut på nytt.

När det gäller digitala böcker med tryckt förlaga kan den digitala boken med stöd av tryckfrihetsförordningens nya bilageregel ses som en bilaga till den tryckta. Det innebär bl.a. att tryckfrihetsförordningens ansvarsordning gäller även för den digitala boken. Bilageregelns tillämpning förutsätter dock en likalydande tryckt version.

Om bilageregeln inte kan tillämpas, dvs. för böcker utan tryckt förlaga, kan författaren med stöd av yttrandefrihetsgrundlagens regler utses till utgivare för den del av ett förlags databas som innehåller författarens verk. Ska detta kunna ske på bred basis och med generell verkan torde det dock innebära att författaren måste utses till utgivare för sitt verk såvitt avser varje enskild sådan databas, inklusive återförsäljares och biblioteks, som respektive verk tillhanda-

hålls från. Vidare torde i så fall krävas att utgivarskapet tillsammans med namnet för respektive databas anmäls till Myndigheten för press, radio och tv. Det handlar alltså om en betydande administration.

Kommittén kan konstatera att den tekniska utvecklingen med en allt större digital utgivning har varit till gagn för yttrandefriheten. Utgivning och spridning av böcker som kan läsas och lyssnas på ett billigt och enkelt sätt kan betraktas som en demokratisk nyttighet. Med nya format erbjuds en möjlighet att också nå fler läsare.

Kommittén ser i det sammanhanget det problematiska i att utvecklingen mot utgivning av böcker i medier som skyddas av yttrandefrihetsgrundlagen har medfört en förskjutning av ansvaret från författaren som på sikt skulle kunna riskera att hämma yttrandefriheten. Både risken för självcensur hos författare och risken för en ökad försiktighet från förlagens sida inför tillhandahållanden av kontroversiellt innehåll framstår i sammanhanget som beaktansvärd.

Enligt kommittén talar detta i och för sig för att införa en ordning som innebär att samma ansvarsförhållanden så långt som möjligt ska gälla för innehållet i böcker, oavsett om dessa är tryckta eller enbart publiceras i digital form. Samtidigt går det inte bortse från att tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens regler är uppbyggda utifrån delvis olika förutsättningar och behov. För att ansvarsförhållanden motsvarande dem enligt tryckfrihetsförordningen ska kunna gälla även på yttrandefrihetsgrundlagens område krävs därför att en sådan reglering kan ges en ändamålsenlig utformning utan att samtidigt bryta mot grundläggande principer som yttrandefrihetsgrundlagen bygger på. I det hänseendet gör kommittén följande överväganden.

Hur skulle en ändring av yttrandefrihetsgrundlagens ansvarsordning kunna utformas?

Som har framgått finns i dagsläget två ansvarskedjor i yttrandefrihetsgrundlagen, dels den för tekniska upptagningar, dels den för program. I båda fallen är utgivaren primärt ansvarig.

Primärt författaransvar för innehåll i digitala böcker förutsätter att ett nytt ansvarsförhållande införs i yttrandefrihetsgrundlagen. Närmast till hands ligger i så fall att under vissa förutsättningar göra författaren i bemärkelsen upphovsman ansvarig för yttrandefrihetsbrott. Som har framgått har en sådan ordning tidigare gällt för innehåll i ljud-

upptagningar. En reglering med denna innebörd, dvs. ett upphovsmanansvar, skulle alltså i den meningen inte utgöra ett nytt inslag i yttrandefrihetsgrundlagens systematik.

Kommitténs uppgift enligt direktiven är begränsad till innehåll i databaser. Av direktiven följer också att en eventuell ordning med författaransvar inte får rubba de ansvarsförhållanden som gäller för andra publikationer än digitala böcker. Skälet till detta får antas vara att inte bara förlag och författare har byggt sina verksamheter och gör sina publicistiska överväganden utifrån grundlagarnas ansvarighetsregler. Även t.ex. tidningsredaktioner har en verksamhet där ansvarsfördelningen mellan ansvarig utgivare och skribenter grundas på grundlagarnas fördelning av ansvaret, dvs. med en utgivare som ansvarar för innehållet och journalister som kan förlita sig på den grundpremissen.

Ett primärt ansvar för författare i bemärkelsen upphovsman skulle alltså behöva avgränsas på ett sätt som innebär att t.ex. dagspressens databaser och databaser som hör till periodiska tidskrifter inte träffas.

En avgränsning till databaser som hör till vissa aktörer?

Den intressekonflikt som finns kring ansvarsfördelningens uppbyggnad hänför sig alltså i huvudsak till olika aktörer på mediemarknaden, företrädesvis bokförlag å ena sidan och tidnings- och tidskriftsföretag å andra sidan. Det innebär att ett upphovsmanansvar som i huvudsak träffar den ena branschens aktörer men utesluter den andras skulle reducera risken för oönskade effekter.

I yttrandefrihetsgrundlagens databasregel anges vilka aktörer som har automatiskt grundlagsskydd för sina databaser. Första styckets första punkt träffar redaktioner för periodiska skrifter eller program medan den andra punkten rör företag för yrkesmässig framställning av sådana skrifter som avses i tryckfrihetsförordningen eller av tekniska upptagningar.

Den första punktens hänvisning till periodiska skrifter avser i huvudsak tidningar och tidskrifter. Andra punkten infördes för att skydda databaser som hör till bl.a. bokförlag, tryckerier och skivbolag. Även företag som framställer tidningar och tidskrifter är dock att betrakta som företag för yrkesmässig framställning av tryckta skrifter. Det innebär att en avgränsning som är tänkt att skilja mellan

tidningar och tidskrifter respektive bokförlag inte kan göras enbart med stöd av den andra punkten som förlaga. Med tillägget att upphovsmanansvar endast kan komma i fråga för innehåll i databaser som hör till företag för yrkesmässig framställning av tryckta skrifter som inte är periodiska skulle dock företag som uteslutande ägnar sig åt utgivning av tidningar och tidskrifter falla utanför en eventuell bestämmelse om upphovsmanansvar.

Med en ökad mediekonvergens blir emellertid gränserna mellan vilken typ av medier som olika aktörer tillhandahåller alltmer flytande. Tidningar sänder webb-tv och tv-företag producerar text. På motsvarande sätt förekommer det att tidningsföretag trycker böcker och att tidskrifter bifogar engångstryck (s.k. one-shots) till prenumeranter och köpare.

Utöver att ge ut periodiska skrifter kan ett tidnings- eller tidskriftsföretag alltså ägna sig åt framställning av tryckta skrifter som inte är periodiska. För att innehåll i databaser som hör till sådana aktörer inte ska kunna bli föremål för upphovsmanansvar skulle en reglering alltså behöva formuleras så att redaktioner för periodiska skrifter uttryckligen utesluts från bestämmelsens tillämpningsområde.

En sådan avgränsning är nödvändig för att innehåll som bör vara föremål för utgivaransvar inte ska kunna bli föremål för ett upphovsmanansvar. Det ska dock noteras att en avgränsning med denna innebörd även utesluter upphovsmanansvar hos förlag som utöver bokutgivning också ger ut tidskrifter. Sådana förlag skulle därmed också i fortsättningen vara hänvisade till tryckfrihetsförordningens bilageregel eller, om tryckt förlaga saknas, i det enskilda fallet utse författaren som utgivare för den databas eller den del av databasen där boken finns, i den mån detta låter sig göras.

Vidare kan konstateras att en avgränsning enligt denna modell inte utesluter alla aktörer som inte är bokförlag. Exempelvis är tryckerier att betrakta som företag för yrkesmässig framställning av tryckta skrifter som inte är periodiska men normalt sett inte som redaktioner för periodiska skrifter. Innehåll i databaser som hör till tryckerier skulle alltså omfattas av en regel om upphovsmanansvar med denna avgränsning.

En avgränsning som enbart tar sikte på vilka aktörers databaser det är som omfattas skulle dessutom träffa allt innehåll på en sådan aktörs webbplats, dvs. även annat innehåll än böcker. Det finns därför skäl att överväga även ytterligare avgränsningar.

En avgränsning till digitala böcker?

Kommitténs uppdrag rör med direktivens terminologi digitala böcker. I grundlagarna används dock inte uttrycket bok. Tryckfrihetsförordningen skiljer i stället mellan periodiska skrifter och skrifter som inte är periodiska. Böcker utgör i det hänseendet skrifter som inte är periodiska. Yttrandefrihetsgrundlagen skiljer i stället mellan sändningar av program och tekniska upptagningar.

Skulle då en ny bestämmelse om upphovmannasvar kunna avgränsas till att avse digitala böcker? En inledande fråga är i så fall om det alls är möjligt att slå fast vad som är som är en bok.

I Svenska akademiens ordlista förklaras ordet bok med en tryckt, längre skrift. I Svensk ordbok beskrivs ordet bok som 1. en längre skrift, vanligen i häftad eller inbunden form; med tonvikt på (det vanligen enhetliga) innehållet, och 2. (större) samling hophäftade blad med omslag med eller utan text eller annan skrift; med tonvikt på det konkreta föremålet.

Lexikaliskt betraktas alltså böcker fortfarande som tryckta publikationer. Allmänt kan också konstateras att beskrivningarna träffar betydligt fler publikationer än vad som normalt sett brukar betraktas som böcker.

I vanlig lag förekommer uttrycket bok på ett par ställen, bl.a. i upphovsrättslagen och mervärdesskattelagen.

Normalt sett omfattas böcker, tidskrifter och tidningar av samma regler, vilket innebär att någon tydlig avgränsning inte har behövt göras mellan de olika publikationsformerna. Ett undantag rör upphovsrättslagens bestämmelser om förlagsavtal som i huvudsak innebär att en upphovsman till ett litterärt eller konstnärligt verk överlåter rätten till förläggare att trycka och ge ut verket. Denna reglering är avgränsad på så sätt att det anges att bestämmelserna om förlagsavtal inte tillämpas på bidrag till tidningar eller tidskrifter. Litterära och konstnärliga verk definieras alltså inte i sig men avgränsas i förhållande till tidningar och tidskrifter.

När det gäller digitala böcker har vissa uttalanden av intresse gjorts bl.a. av Mediegrundlagskommittén, Yttrandefrihetskommittén och Litteraturutredningen. Företeelsen har också aktualiserats i samband med lagstiftningsarbete rörande förändringar av mervärdesskattesatsen för elektroniska publikationer.

Mediegrundlagskommitténs utgångspunkt var i detta hänseende att digitala böcker är en digitaliserad version av tryckta böcker eller böcker som publiceras enbart i det digitala formatet (SOU 2016:58 s. 288). Bokbegreppet som sådant behandlades emellertid inte av kommittén.

I lagstiftningsärendet rörande en ändrad mervärdesskattesats för elektroniska publikationer anlades ett liknande förhållningssätt. Elektroniska böcker, inbegripet ljudböcker, behandlas i propositionen i förhållande till den utrustning som kan användas för läsning (t.ex. en dator, smartphone, surfplatta eller en specialanpassad läsare för elektroniska böcker) eller för lyssning (t.ex. en dator, musikanläggning eller något mobilt uppspelningsverktyg). Det konstateras också att elektroniska böcker kan förekomma i olika filformat och distribueras på olika sätt, att filer ofta hämtas från webben till en egen utrustning, att ett särskilt program krävs för att läsa böckerna och att ljudböcker går att lyssna på efter nedladdning eller genom strömning utan nedladdning. I det lagstiftningsärendet var alltså utgångspunkten att det innehåll som erbjuds är att betrakta som en bok. Regeringen uttalade i det hänseendet att utgångspunkten för bedömningen bör vara produktens innehåll och att det bör överlämnas till rättstillämpningen att avgöra hur den närmare bedömningen ska göras i de enskilda fallen (prop. 2018/19:73 s. 15).

Även Yttrandefrihetskommittén anlade, vid behandling av frågan om e-böcker som levereras med innehåll skulle omfattas av grundlagsskyddet, ett förhållningssätt som utgår från den tekniska mottagarutrustningen (se SOU 2009:14 s. 200 och 201).

Litteraturutredningen (SOU 2012:65), som hade i uppdrag att analysera litteraturens ställning, konstaterade i sin tur att både termen e-bok och termen ljudbok är förknippade med olika definitionsproblem. De huvudsakliga problemen ansågs ligga i det faktum att det i den digitala miljön uppstår en mängd möjligheter att skapa nya framställningsformer som blandar text, bild och ljud på ett sätt som inte längre liknar de fysiska förlagorna. Litteraturutredningen menade att det i detta läge kan bli svårt att på ett konsekvent sätt skilja böcker från andra elektroniska tjänster eller intermediala produkter (a. bet. s. 225).

Enligt kommitténs bedömning skulle ett innehållsrelaterat krav med innebörden att upphovsmanansvar endast kommer i fråga för innehåll som är att betrakta som digitala böcker i och för sig kunna

innebära en avgränsning. Att på ett adekvat sätt formulera detta i grundlagstexten är dock förenat med avsevärda svårigheter.

Till detta kommer att en avgränsning som tar sikte på innehållet – närmare bestämt att detta ska utgöras av en bok – skulle innefatta principiella problem. Visserligen har den fråga som behandlas nu inte bäring på grundlagarnas räckvidd. Frågan rör enbart vem som ska vara ansvarig för ett eventuellt yttrandefrihetsbrott. Kommittén kan dock konstatera att även en ansvarsreglering som förutsätter en bedömning av innehållet skulle utgöra ett främmande inslag i förhållande till de principer som hittills har varit grundläggande för den tryck- och yttrandefrihetsrättsliga regleringen. Lämpligheten i att överlämna till rättstillämpningen att bestämma de närmare gränserna för fördelningen av ett straffrättsligt ensamansvar kan också ifrågasättas.

Mot denna bakgrund anser kommittén att ett eventuellt upphovsmanansvar skulle behöva avgränsas genom rekvisit av mer formell natur snarare än genom en innehållsrelaterad bedömning.

Krav på angivelse om upphovsmanansvar och att upphovsmannen anges med namn?

Ett upphovsmanansvar som begränsas endast i det hänseendet att databaser som hör till förlag och tryckerier träffas skulle alltså innebära att allt innehåll på sådana aktörers webbplatser blir föremål för upphovsmanansvar. Det är knappast önskvärt.

Ett sätt att åstadkomma ett mer preciserat upphovsmanansvar skulle vara att förena ansvaret med ett krav på att det i anslutning till databaspubliceringen lämnas uppgift om att upphovsmanansvar gäller. Ett krav på en aktiv åtgärd från databasinnehavaren skulle undanröja risken för att innehåll på förlags och tryckeriers webbplatser oavsiktligt träffas av upphovsmanansvar. Ett motsvarande krav finns i den bilageregel om skrifter som inte är periodiska som finns i tryckfrihetsförordningen sedan den 1 januari 2019.

Med ett krav på angivelse om upphovsmanansvar skulle det naturligtvis följa en viss administration. Liksom i fråga om författaransvar med stöd av den nya bilageregeln anser dock kommittén att det knappast skulle vara orimligt att kräva att förlag som vill flytta över ansvaret till författaren tar fram en rutin för att förse nya publiceringar med de uppgifter som krävs.

En angivelse om upphovsmanansvar skulle också svara mot andra viktiga utgångspunkter för den yttrandefrihetsrättsliga ansvarsregleringen. Av grundläggande betydelse är nämligen att ansvarsförhållandena är tydliga för en utomstående betraktare.

För innehåll som omfattas av utgivaransvar tillgodoses detta genom yttrandefrihetsgrundlagens krav på att uppgift om vem som är utgivare för ett program ska hållas tillgänglig för allmänheten och av tillämpningslagens krav på att utgivaren ska anmälas till Myndigheten för press, radio och tv.

Ett upphovsmanansvar av det slag som är aktuellt nu skulle innebära att visst innehåll på en webbplats kan bli föremål för upphovsmanansvar även om en utgivare anmälts för webbplatsen som helhet. Utan en särskild angivelse rörande vilket innehåll som faller utanför utgivaransvaret skulle det vara svårt för en utomstående betraktare att avgöra vem som är ansvarig för innehållet.

Andra skillnader gentemot tryckfrihetsförordningens ansvarsordning?

Visserligen anser kommittén att en utgångspunkt för ett eventuellt upphovsmanansvar enligt yttrandefrihetsgrundlagen så långt möjligt bör svara mot tryckfrihetsförordningens författaransvar. Det förhållandet att ett upphovsmanansvar endast skulle ersätta det utgivaransvar som annars gäller samt är frivilligt motiverar emellertid även i övrigt vissa skillnader.

En viktig utgångspunkt för kommittén är att förutsättningarna att beivra yttrandefrihetsbrott inte bör försämras med ett eventuellt upphovsmanansvar. Det innebär t.ex. att en förutsättning för ett sådant ansvar bör vara att transparensen kring vem som ansvarar även med en sådan ordning är stor. Därmed finns enligt kommitténs mening inte anledning att överväga någon motsvarighet till tryckfrihetsförordningens regler om att författaransvar inte kräver angivelse av namn utan att en pseudonym eller signatur under vissa förhållanden kan grunda ansvar. Inte heller bör möjligheten att genom en skriftlig förklaring ge ut anonymt innehåll utan att samtidigt överföra det straffrättsliga ansvaret på förläggaren överföras till yttrandefrihetsgrundlagen. Detsamma gäller reglerna i tryckfrihetsförordningen om författaransvar om författaren självmant har trätt fram i ett mål om ansvar, skadestånd eller särskild rättsverkan på grund av tryckfrihetsbrott.

Förhållanden som skulle behöva utesluta ett upphovsmanansvar?

I tryckfrihetsförordningens ansvarsreglering finns vissa bestämmelser som utesluter författaransvar. Så är fallet om skriften har getts ut utan författarens samtycke. Författaren ansvarar inte heller om hans eller hennes namn har satts ut på skriften mot hans eller hennes vilja.

Med ett upphovsmanansvar i yttrandefrihetsgrundlagen skulle motsvarande behöva gälla. Det skulle i så fall innebära att upphovsmanansvar inte uppkommer för innehåll i ett tryckeris eller ett förlags databas om inte upphovsmannen har samtyckt till publiceringen eller om upphovsmannen motsatt sig att hans eller hennes namn anges.

Tryckfrihetsförordningens ansvarsregler förutsätter vidare att författaren är straffmyndig. Det säkerställs genom att ansvaret går över på förläggaren om det finns en omständighet som enligt lag utesluter straffbarhet för författaren.

Även ett upphovsmanansvar enligt yttrandefrihetsgrundlagen borde enligt kommittén förutsätta att upphovsmannen har uppnått straffbar ålder. En reglering motsvarande den i tryckfrihetsförordningen skulle dock innebära att ansvaret i så fall går över på den som bedriver verksamheten om upphovsmannen inte är straffmyndig. Till skillnad från tryckfrihetsförordningens författaransvar innefattar emellertid det nu skisserade upphovsmanansvaret krav på en särskild angivelse om upphovsmanansvar i anslutning till databaspubliceringen. I förhållande till ett sådant krav kan det rimligen krävas att verksamhetsutövaren inför publiceringen säkerställer att upphovsmannen är straffmyndig.

En skyldighet att utse ansvarig utgivare om upphovsmannen avlider?

Yttrandefrihetsbrott som avser innehåll i databaser behandlas som perdurerande, vilket innebär att brottet anses begås även efter att det fullbordats genom att informationen har tillförts databasen. Preskriptionstiden börjar löpa först när brottet har avslutats, dvs. när informationen har tagits bort ur databasen.

Om en utgivare avlider innebär yttrandefrihetsgrundlagens regler att en ny utgivare ska utses som ansvarar för innehållet. Det gäller även om innehållet tas bort och preskriptionstiden börjar löpa. Motsvarande ordning skulle enligt kommitténs mening behöva gälla om en ansvarig upphovsman avlider.

Det skulle i så fall innebära att en utgivare behöver utses även om innehållet tas bort i anslutning till dödsfallet med innebörden att utgivaren ansvarar under preskriptionstiden.

Kommittén har övervägt möjligheten att ge den som bedriver verksamheten utrymme att i händelse av dödsfall ta ställning till om denne vill låta ansvaret gå över på en utgivare. Det skulle i så fall ske genom att en kort frist ges för borttagande av innehållet i databasen. Kommittén har emellertid svårt att se vilken tidpunkt en sådan frist skulle kunna beräknas från. Med hänsyn till detta och till vikten av att yttrandefrihetsbrott kan beivras har kommittén bedömt att en sådan ordning skulle vara olämplig.

Regler om ansvarsövergång?

Tryckfrihetsförordningens ansvarsregler för skrifter som inte är periodiska innebär att ansvaret under vissa förhållanden går över till den som är näst på tur i ansvarskedjan.

En omständighet som kan föranleda en sådan ansvarsövergång är om den som skulle ha ansvarat saknar känd hemvist i Sverige och det inte kan klarläggas var han eller hon befinner sig. Motsvarande skulle enligt kommittén behöva gälla i förhållande till upphovsmanansvar enligt yttrandefrihetsgrundlagen. Innebörden skulle i så fall vara att ansvaret går över på den som bedriver sändningsverksamheten.

Det finns dock även ytterligare omständigheter som bör föranleda en ansvarsövergång.

Det upphovsmanansvar som har skisserats ovan innebär att en person som i grundlagshänseende anses sakna kontroll över innehållet i berörda aktörers databaser – upphovsmannen – åläggs det primära ansvaret för innehållet. Databasregeln kräver nämligen för sin tillämplighet att endast den som driver verksamheten – normalt förlaget – kan ändra i innehållet.

Utgångspunkten att ensamansvaret endast ska träffa innehåll som den ansvarige har möjlighet att råda över utgör en grundläggande princip i yttrandefrihetsgrundlagen. En reform som innebär att upphovsmannen görs ansvarig för visst innehåll skulle därmed kräva att ansvar inte kan uppkomma för innehåll som har tillförts en databas utan upphovsmannens godkännande eller som ligger kvar i databasen mot hans eller hennes vilja.

När det gäller innehåll som tillförs en upphovsmans verk utan dennes godkännande kan konstateras att han eller hon inte rimligen kan betraktas som upphovsman till sådant innehåll. Även om förlaget i grundlagshänseende anses råda över innehållet i upphovsmannens verk finns det alltså ingen risk för att det skisserade upphovsmanansvaret skulle träffa innehåll som tillförts databasen utan upphovsmannens medverkan eller godkännande.

Ett ansvar för upphovsmannen skulle emellertid också kräva att en upphovsman inte heller kan hållas ansvarig för innehåll som ligger kvar i en databas mot hans eller hennes vilja. Detta skulle enligt kommittén behöva följa uttryckligen av regleringen.

Närmast till hands ligger i så fall en regel om ansvarsövergång med den innebörden att ansvaret går över på den som bedriver verksamheten – normalt förlaget – om information i en databas trots upphovsmannens uppmaning inte avpubliceras. Skulle den som driver verksamheten däremot följa författarens uppmaning så skulle upphovsmanansvaret kvarstå under den tid som preskription löper.

Med en tidsfrist för borttagning på två veckor skulle ett förlag ges möjlighet att ta ställning till frågan om fortsatt publicering och, vid beslut om avpublicering, åstadkomma att informationen tas bort ur den eller de databaser som informationen tillhandahålls från.

Kommitténs bedömning

Som har framgått så efterfrågar bokbranschen i första hand ett författaransvar för innehåll i digitala böcker som gäller automatiskt och som inte kräver någon aktiv åtgärd från förlagens eller författarnas sida.

Kommitténs bedömning är emellertid att ett sådant inte kan åstadkommas inom ramen för yttrandefrihetsgrundlagen med den precision som en ändring av ansvarsordningen skulle kräva. Exempelvis ser kommittén en ansvarsreglering som vilar på en kategorisering av innehållet – att innehållet ska utgöra en bok – som utesluten. En eventuell reglering bör också svara mot krav på att ansvarsförhållandena är tydliga för en utomstående betraktare, vilket skulle bli svårt att åstadkomma med ett automatiskt upphovsmanansvar. Ett sådant skulle nämligen utgöra ett undantag från det sedvanliga utgivaransvaret utan att den som tar del av innehållet uppmärksammas på det.

Däremot är ett upphovsmanansvar inom ramen för yttrandefrihetsgrundlagen i enlighet med vad som skisserats ovan enligt kommitténs bedömning i och för sig juridiskt sett genomförbart. De avgränsningar som redovisas svarar mot direktivens krav och regleringen kan inte anses innefatta några grundläggande avsteg från de principer som yttrandefrihetsgrundlagen vilar på.

Samtidigt skulle regleringen bli komplicerad och behöva bygga på många olika och var för sig fristående krav. Risken för att regelverket skulle bli svårtillämpat är uppenbar. Till detta kommer att nyttan av en reglering av nu aktuellt slag enligt kommitténs mening kan ifrågasättas från rent sakliga utgångspunkter.

Yttrandefrihetsgrundlagens ansvarsordning gäller endast innehåll i böcker som omfattas av yttrandefrihetsgrundlagens skydd. Därmed skulle bara en del av de böcker som finns på den digitala marknaden träffas av den skisserade förändringen. Ansvaret för innehåll i böcker som ges ut t.ex. av helt digitala förlag eller genom egenutgivning skulle alltså även med den skisserade förändringen fortsättningsvis bedömas enligt allmänna regler. Det innebär att såväl författare som förlagsbranschen även med ett upphovsmanansvar skulle behöva förhålla sig till andra ansvarsförhållanden än ett ensamansvar för författare.

Till detta kommer att rättsläget fortfarande är oklart kring hur digitala böcker som tillhandahålls genom återförsäljare och bibliotek – dvs. merparten av de digitala böcker som kommitténs uppdrag rör – ska betraktas i grundlagshänseende. Även om kommittén har gjort bedömningen att mycket talar för att sådana böcker kan inrymmas under förlagens automatiska grundlagsskydd är detta inte en helt självklar slutsats. Frågan låter sig inte heller lämpligen regleras i grundlag.

I den mån digitala böcker inte tillhandahålls på ett sådant sätt att de kan anses omfattade av förlagens automatiska grundlagsskydd så skulle de alltså helt falla utanför den skisserade regleringen. Frågan om vem som ska ansvara enligt yttrandefrihetsgrundlagen blir då inte aktuell eftersom något ensamansvar inte gäller.

Det kan alltså med fog ifrågasättas vilken ”träffyta” ett upphovsmanansvar faktiskt skulle komma att få. Till detta kommer att ett upphovsmanansvar skulle behöva förenas med regler om att en utgivare ska utses om upphovsmannen avlider. Det innebär att förlag och författare även med det skisserade upphovsmanansvaret skulle behöva

kalkylera med risken för att straffansvaret går tillbaka till förlaget i händelse av upphovsmannens död.

Till bilden hör vidare den nya bilageregel som infördes i tryckfrihetsförordningen den 1 januari 2019 och som innebär att en digital publikation med en tryckt förlaga under vissa förhållanden kan ses som en bilaga till den tryckta förlagan. Den regeln innebär ett alternativt författaransvar. Även om det knappast kan krävas av förlagen att de trycker böcker enbart för att åstadkomma ett författaransvar finns det skäl att påminna om att regeln möjliggör författaransvar för en stor del av den del av den digitala bokmarknad som i dagsläget skyddas av yttrandefrihetsgrundlagen. Det återstår ännu att se i vilken mån en tillämpning av den nya bilageregeln kan komma att bidra till lösa problemet med förskjutningar i relationen mellan författare och förlag.

Slutligen finns skäl att återkomma till vilka möjligheter dagens yttrandefrihetsreglering ger för fördelning av straffansvar.

Som har framgått innebär yttrandefrihetsgrundlagens krav på utgivare för innehåll i en databas att en utgivare ska utses för varje program eller för hela eller delar av programverksamheten. Att regelmässigt förskjuta ansvaret från förlag till författare genom att förlaget utser och anmäler samtliga sina författare som utgivare för de databaser som består av författarnas böcker framstår knappast som realistiskt. Däremot finns ingenting som hindrar att ett förlag i den mån det finns betänkligheter kring innehållet i en specifik bok utser författaren som utgivare. I så motto ger den nuvarande regleringen alltså en möjlighet till utgivning utan att straffansvaret nödvändigtvis hamnar hos förlaget.

Sammantaget bedömer kommittén att det visserligen kan hävdas finnas goda skäl för att införa ett författaransvar även i yttrandefrihetsgrundlagen. En sådan reglering förutsätter emellertid ingripande och omfattande förändringar i den nuvarande ansvarsordningen. Sådana ändringar bör enligt kommittén kräva att nyttan av regleringen inte kan ifrågasättas. I det hänseendet är inte kommittén övertygad.

Mot den angivna bakgrunden lämnar kommittén inget förslag i denna del.

V. ÖVRIGA FRÅGOR

18 Övriga författningsfrågor

18.1 Ändring av rättelsekaraktär

Kommitténs förslag: I yttrandefrihetsgrundlagens s.k. databasregel klargörs i fråga om framställning av tekniska upptagningar, skrifter och bilder att bestämmelsens tillämplighet förutsätter att framställningen sker på särskild begäran.

Under utredningsarbetet har det noterats att det efter 2018 års revidering av den s.k. databasregeln i yttrandefrihetsgrundlagen inte längre klart framgår att framställningen ska ske på särskild begäran för att bestämmelsen om print on demand ska vara tillämplig. Detta har inte varit avsett. Kommittén lämnar därför förslag på en ändring av rättelsekaraktär i 1 kap. 4 § första stycket 2 c yttrandefrihetsgrundlagen.

19 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Kommitténs förslag: Samtliga författningsförslag bör träda i kraft den 1 januari 2023.

Förslagen till ändringar i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen bör träda i kraft vid årsskiftet efter utgången av det år då förslagen tidigast kan bli slutligt antagna av riksdagen. Det innebär att de bör träda i kraft den 1 januari 2023. Ändringarna i tillämpningslagen bör träda i kraft samtidigt som ändringarna i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

Kommittén bedömer att det inte finns behov av övergångsbestämmelser.

20 Konsekvenser

20.1 Inledning

En kommitté ska enligt kommittéförordningen (1998:1474) redovisa vilka konsekvenser som förslagen i ett betänkande kan få i en rad olika avseenden.

Enligt 14 § gäller att om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt så ska dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller regioner ska kommittén föreslå en finansiering.

I 15 § anges att om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen, för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen ska konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet.

Om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler ska, enligt 15 a §, förslagens kostnadsmässiga och andra konsekvenser anges i betänkandet.

Enligt 16 § anger regeringen närmare i utredningsuppdraget vilka konsekvensbeskrivningar som ska finnas i ett betänkande.

I kommitténs direktiv har inte angetts att några särskilda konsekvensbeskrivningar ska göras.

20.2 Ekonomiska konsekvenser

Allmänt

Kommitténs förslag är i flera fall av övergripande karaktär och innebär förändringar av grundlag som öppnar upp för lagstiftning i vanlig lag. Eventuella konsekvenser bedöms i första hand uppstå i samband med den efterföljande lagstiftningen.

Nedan berörs de olika delarna av kommitténs förslag närmare.

Grundlagsskyddet för vissa sändningar av program via satellit

Förslaget om att vissa satellitsändningar av program som vidaresänds här och som huvudsakligen är avsedda att tas emot här ska anses utgå från Sverige innebär att yttrandefrihetsgrundlagens tillämpningsområde utvidgas något. För dessa program blir Justitiekanslern behörig åklagare vid yttrandefrihetsbrott och brott mot andra straffbestämmelser i yttrandefrihetsgrundlagen. Talan kan väckas vid svensk domstol, inte bara enligt befintlig ansvarsordning utan även, i sista hand, mot ägaren till programföretaget. Förslaget medför alltså att personer som t.ex. anser sig förtalade i dessa program kan få en prövning av detta i Sverige. Detta kan leda till något fler ärenden hos Justitiekanslern och hos rättsväsendet i övrigt.

Det kan emellertid konstateras att Justitiekanslern årligen tar emot endast ett fåtal anmälningar mot sådana program som avses med förslaget. Även om det i viss mån kan bero på att det finns en kännedom om att Justitiekanslern i nuläget inte är behörig i dessa fall, kan detta ändå ses som en indikation på att ärendetillströmningen kommer att öka endast marginellt.

Eftersom Justitiekanslern dessutom inleder förundersökning och väcker åtal endast i ett fåtal av anmälda fall när det gäller förtal, vilket torde vara det vanligast förekommande brottspåståendet, kan det antas att rättsväsendet i övrigt kommer att påverkas i ännu mindre omfattning. Det bör dock noteras att Justitiekanslern, för det fall förundersökning inleds, kan behöva lägga ner betydande insatser utöver det vanliga om inte någon ansvarig utgivare är anmäld här i landet.

Den sammantagna slutsatsen är dock att förslaget inte bedöms leda till mer än marginella kostnadsökningar, och att det inte krävs

någon förstärkning av anslagen till berörda myndigheter och domstolar.

De företag som bedriver sändningsverksamhet från utlandet men vars sändningar enligt förslaget kommer att anses utgå från Sverige kommer – liksom deras ägare – att behöva förhålla sig till yttrandefrihetsgrundlagens regler och inställa sig i svensk domstol för det fall att åtal skulle väckas mot dem. De eventuella ekonomiska konsekvenserna för dessa företag är dock inte möjliga att överblicka i nuläget. Det kan särskilt noteras att förslaget inte påverkar vilket land som anses vara ursprungsland enligt radio- och tv-lagen samt AV-direktivet. Svensk jurisdiktion påverkas alltså inte i det hänseendet utan det kommer att vara samma lands regler som tidigare som gäller för t.ex. reklam och sponsring. Granskningsnämnden för radio och tv kommer alltså fortfarande inte pröva anmälningar av program i sådana sändningar.

Grundlagsskyddet för avbildning, beskrivning och mätning av skyddsobjekt

Förslaget om att det i vanlig lag ska kunna meddelas föreskrifter om ansvar och ersättningsskyldighet för överträdelser av skyddslagens avbildningsförbud, utan hinder av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen, innebär att avbildningsförbudet kan upprätthållas även när avbildningen sker i publiceringssyfte. Detta medför ett bättre skydd för de intressen som regleringen avser, vilket i sin tur betyder att andra mer långtgående skyddsåtgärder kan undvikas. Förslaget skulle alltså i någon mån kunna leda till minskade kostnader för alternativa skyddsåtgärder, men eftersom det är svårt att säga i vilken mån alternativa skyddsåtgärder används i nuläget bör denna effekt inte överdrivas.

Förslaget innebär att ageranden som i dag är tillåtna kriminaliseras. Det finns dock inte något som talar för att det är vanligt förekommande att journalister och andra utnyttjar den möjlighet som i dag finns att avbilda skyddsobjekt i publiceringssyfte. Det kan också antas att i vart fall de som yrkesmässigt arbetar med publiceringar kommer att känna till förbudet och som huvudregel kommer att följa detta. Kommittén uppskattar att antalet nya brottmålsärenden därför inte blir av den omfattningen att förslaget kommer att med-

föra någon noterbar ökning av arbetsbördan hos myndigheter och domstolar.

Grundlagsskyddet för webbsändningar

Förslaget om att endast vissa aktörer ska omfattas av webbsändningsregelns skydd innebär att färre sändningar över internet kommer att omfattas av yttrandefrihetsgrundlagen. Antalet sändningar som ska registreras hos Myndigheten för press, radio och tv kommer alltså att minska. Det kan dock inte uteslutas att antalet ansökningar om utgivningsbevis kan öka i någon mån till följd av förslaget. Med hänsyn till att det i dag sannolikt bara är en bråkdel av webbsändarna som känner till regleringen och iakttar sin anmälningsskyldighet kommer dock skillnaden i arbetsbörda för myndigheten sannolikt att bli marginell.

På samma sätt förväntas inte någon markant förändring vad gäller det redan låga antalet anmälningar till Justitiekanslern om påstådda brott i webbsändningar. En viss lättnad kommer dock förslaget att innebära för Justitiekanslern, bl.a. genom att Justitiekanslern i minskad omfattning kommer att behöva påtala och föra talan om att utgivare saknas för webbsändningar. Skillnaden blir dock sannolikt marginell även i detta avseende eftersom Justitiekanslern inte bedriver någon uppsökande verksamhet utan endast tar upp frågan om bristande utgivarskap på förekommen anledning.

Grundlagsskyddet för vissa söktjänster

Förslaget att införa delegationsbestämmelser avseende offentliggörande av vissa personuppgifter om lagöverträdelser syftar till att öka skyddet för den personliga integriteten.

Förslaget utgör en inskränkning av yttrandefriheten för vissa särskilda fall. Inskränkningen kan få ekonomiska konsekvenser för företag vars verksamhet i dag består av att tillhandahålla den typ av uppgiftssamlingar som träffas av delegationsbestämmelsen.

Delegationsbestämmelserna innebär att vanlig lag, främst EU:s dataskyddsförordning och dataskyddslagen kommer att gälla. Enligt denna lagstiftning ska en tillsynsmyndighet – Datainspektionen för Sveriges del – övervaka att förordningens bestämmelser efterlevs.

Tillsynsmyndigheten ska bl.a. behandla klagomål från registrerade och, om det är lämpligt, undersöka den sakfråga som klagomålet gäller.

Förslaget innebär att viss ytterligare verksamhet kommer att falla inom Datainspektionens tillsynsområde. Förslaget kan alltså leda till fler ärenden hos Datainspektionen. Ökningen bedöms dock vara marginell och kunna finansieras inom myndighetens befintliga anslag.

Vidaresändningsplikt för tekniska tilläggstjänster

Med anledning av uppdraget om vidaresändningsplikt för tekniska tilläggstjänster har kommittén föreslagit två ändringar i yttrandefrihetsgrundlagen.

Den första ändringen innebär att det klargörs i yttrandefrihetsgrundlagen att en nätinnehavare som sänder ett vidaresändningspliktigt program kan göras skyldig att också ge utrymme för tjänster som utgörs av textning, tolkning, uppläst text eller liknande teknik som syftar till att göra programmet tillgängligt för personer med funktionsnedsättning (tillgänglighetstjänster). Den andra delen av förslaget innebär att utrymmet för vidaresändningsplikt vidgas till tjänster som underlättar tillgången till tillgänglighetstjänster.

Den första delen av kommitténs förslag innebär att kommitténs bedömning av gällande rätt klargörs. Därmed kan hävdas att förslaget inte medför några konsekvenser.

Med detta sagt handlar dock båda de förslag som kommittén lämnar om ett grundlagsstadgat utrymme för föreskrifter i lag. Förslagen orsakar alltså inte i sig några kostnader eller intäkter för det allmänna eller för enskilda. Eventuella ekonomiska konsekvenser uppstår först i samband med att lagstiftningsåtgärder vidtas. Kommittén vill dock erinra om att eventuella lagstiftningsåtgärder som vidtas med anledning av kommitténs förslag inte får innebära krav som är oproportionerligt betungande för nätinnehavare (se vidare kapitel 13).

Public service och sändningar genom tråd

Förslaget om ett undantag från etableringsfriheten för lagstadgade villkor för public services sändningar genom tråd syftar till att ge samma utrymme för villkor oavsett sändningsteknik. Motsvarande utrymme

ges för granskning genom att yttrandefrihetsgrundlagens granskningsbestämmelse görs teknikneutral.

Eventuella ekonomiska konsekvenser av förslagen uppstår först i samband med att lagstiftningsåtgärder vidtas och villkor meddelas. Förslagen bedöms alltså inte i sig få några ekonomiska konsekvenser.

20.3 Övriga konsekvenser

Kommitténs förslag om att undanta brott mot skyddslagens avbildningsförbud från grundlagarnas tillämpningsområde kan ha viss betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet. Den nuvarande ordningen innebär att förbudet mot olovlig avbildning inte går att upprätthålla när det är fråga om anskaffande av uppgifter i syfte att publicera dessa i medier som omfattas av tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen. Förslaget innebär att skyddslagens förbud kommer att kunna upprätthållas även i förhållande till dessa anskaffanden. Eftersom det handlar om att kriminalisera handlingar som tidigare varit tillåtna kan förslaget leda till fler begångna brott. Det finns dock inte något i nuläget som talar för att det är vanligt förekommande att journalister och andra utnyttjar den möjlighet som i dag finns att lagligt avbilda skyddsobjekt i publiceringssyfte. Det kan också antas att i vart fall de som yrkesmässigt arbetar med publiceringar kommer att känna till förbudet och följa detta.

Även förslaget om en begränsning av webbsändningsregelns tillämpningsområde kan ha viss betydelse för brottsligheten eftersom fler beteenden är straffbara utanför grundlagarnas tillämpningsområde.

När det gäller förslagens konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män så innebär de flesta av förslagen förändringar på grundlagsnivå som öppnar för lagstiftning i vanlig lag. Det betyder att eventuella konsekvenser uppkommer först i samband med att lagstiftningsåtgärder vidtas.

Kommitténs förslag kan i övrigt inte anses medföra några konsekvenser som ska beaktas enligt 15 § kommittéförordningen.

21 Författningskommentar

21.1 Förslaget till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen

1 kap.

12 §

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

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

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

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

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

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

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

7. ansvar och ersättningsskyldighet som avser en överträdelse av ett förbud mot att göra avbildningar, beskrivningar och mätningar av eller inom ett sådant objekt som omfattas av förstärkt skydd mot sabotage, terroristbrott, grovt rån eller spioneri och röjande i andra fall av hemliga uppgifter som rör totalförsvaret, eller som omfattas av skydd för allmänheten mot skada till följd av militär verksamhet.

I paragrafen anges att tryckfrihetsförordningen inte hindrar att föreskrifter i lag meddelas i vissa avseenden. Övervägandena finns i kapitel 9.

Bestämmelsen i *punkten 7* är ny och innebär att det i vanlig lag kan meddelas föreskrifter om ansvar och ersättningsskyldighet vad gäller överträdelser av förbud mot att göra avbildningar, beskrivningar och mätningar av eller inom ett sådant objekt som omfattas av vissa uppräknade syften och skyddsändamål. Sådana föreskrifter finns i dag i skyddslagen. Innebörden av bestämmelsen är att det görs undantag från anskaffarfriheten och att det därmed går att upprätthålla skyddslagens avbildningsförbud även i situationer där avbildning, beskrivning eller mätning sker i syfte att publicera den inhämtade informationen i medier som omfattas av tryckfrihetsförordningen. Bestämmelsen ger utrymme för utdömande av påföljd och ersättningsskyldighet, men även för utvisning, förverkande och annan särskild rättsverkan av brott.

Genom en hänvisning i 1 kap. 18 § YGL är bestämmelsen även tillämplig på yttrandefrihetsgrundlagens område.

13 §

Bestämmelserna i denna grundlag hindrar inte att det i lag meddelas föreskrifter om förbud mot offentliggörande av personuppgifter

1. som avslöjar etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening,

2. om hälsa, sexualliv eller sexuell läggning,

3. som består av genetiska uppgifter eller biometriska uppgifter för att entydigt identifiera en fysisk person, eller

4. som rör fällande domar i brottmål och lagöverträdelser som innefattar brott eller därmed sammanhängande säkerhetsåtgärder.

Vad som anges i första stycket gäller endast om

1. personuppgifterna ingår i en uppgiftssamling som har ordnats så att det är möjligt att söka efter eller sammanställa dessa, och

2. det med hänsyn till *uppgiftssamlingens karaktär står klart att det* finns särskilda risker för otillbörliga intrång i enskildas personliga integritet.

Paragrafen möjliggör reglering i vanlig lag av vissa särskilt angivna kategorier av uppgiftssamlingar. Övervägandena finns i kapitel 11. Motsvarande ändringar införs i 1 kap. 20 § YGL. De kommentarer som lämnas här gäller även den paragrafen.

I paragrafens första stycke finns en uppräkning av de kategorier av uppgiftssamlingar som omfattas av paragrafens tillämpningsområde. Till den uppräkningen läggs en ny *punkt 4*. Tillägget omfattar personuppgifter som rör fällande domar i brottmål och lagöverträdelser som innefattar brott eller därmed sammanhängande säkerhetsåtgärder. Punkten 4 motsvarar de personuppgifter som anges i artikel 10 i dataskyddsförordningen.

Punkten 2 i andra stycket, som anger att en bedömning ska göras av om ett offentliggörande innebär särskilda risker för otillbörliga intrång i enskildas personliga integritet, har ändrats. Bedömningen ska göras med hänsyn till den offentliggjorda uppgiftsamlingens karaktär.

De kategorier av personuppgifter som omfattas av uppräkningen i paragrafens första stycke har sinsemellan delvis olika karaktär, vilket kan beaktas vid bedömningen. En uppgiftssamlings närmare karaktär kan påverka både graden av privatlivsintresse och yttrandefrihetsintresse. En uppgiftssamling som innehåller uppgifter om specifika individers sexuella läggning har exempelvis typiskt sett ett synnerligen högt skyddsvärde i förhållande till enskildas privatliv. Samtidigt är det yttrandefrihetsrättsliga intresset av att sådana uppgifter sprids typiskt sett ringa. Andra typer av uppgiftssamlingar kan däremot resultera i helt andra bedömningar.

Vid bedömningen kan det även tillmätas betydelse om det med hänsyn till de utpekade individernas särskilda ställning finns ett stort allmänintresse av att vissa uppgifter sprids.

Vid bedömningen kan hänsyn även tas till om de utpekade individerna själva har offentliggjort de uppgifter som sprids.

För paragrafens tillämplighet krävs att det står klart att det finns särskilda risker för otillbörliga intrång i enskildas personliga integritet. I oklara fall ska alltså yttrandefrihetsintresset väga tyngst.

Paragrafen förutsätter inte att reglering i vanlig lag ska införas senare genom särskild lagstiftning utan medger tvärtom tillämpning av redan befintlig nationell eller EU-rättslig lagstiftning. I den mån befintliga regler om behandling av personuppgifter är tillämpliga på en viss behandling så gäller alltså dessa. I dagsläget innebär det att dataskyddsförordningen och kompletterande nationell lagstiftning blir tillämplig.

21.2 Förslaget till lag om ändring i yttrandefrihetsgrundlagen

1 kap.

3 §

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

Som sändningar av program anses också tillhandahållande till allmänheten på särskild begäran av direktsända eller inspelade program, om starttidpunkten och innehållet inte kan påverkas av mottagaren *och programmet tillhandahålls av någon som omfattas av 4 § första stycket 1 a–d.*

Det som föreskrivs om program i denna grundlag gäller även program som förmedlas genom satellitsändning som utgår från Sverige. *Program i tv som förmedlas hit genom satellitsändning som utgår från utlandet men som huvudsakligen är avsedda att tas emot här i landet anses utgå från Sverige, under förutsättning att programmet samtidigt och oförändrat vidaresänds här.*

Paragrafen innehåller bl.a. den s.k. sändningsregeln och webbsändningsregeln. Övervägandena finns i kapitel 8 och 10.

I ett tillägg i webbsändningsregeln i det *andra stycket* anges ytterligare en förutsättning för att ett tillhandahållande ska anses vara en sändning av ett program. Tillägget innebär att webbsändningsregelns tillämpningsområde begränsas till att endast avse program som tillhandahålls av de aktörer som omfattas av databasregeln (1 kap. 4 § första stycket 1 a–d), dvs. sådana aktörer som har automatiskt grundlagsskydd och sådana som har frivilligt grundlagsskydd genom utgiv-

ningsbevis. Dessa aktörer har grundlagsskydd för sina webbsändningar, oavsett på vilken plattform de tillhandhålls. Tilläggets innebörd är att andra aktörers program inte omfattas av webbsändningsregeln, och då inte heller av huvudregeln om sändningar.

Genom den *andra meningen i tredje stycket*, som är ny, utökas yttrandefrihetsgrundlagens tillämpningsområde till att avse vissa program som förmedlas hit genom satellitsändning från utlandet och som samtidigt och oförändrat vidaresänds här. Bestämmelsen är begränsad till program i tv som huvudsakligen är avsedda att tas emot här i Sverige. Om den sist nämnda förutsättningen inte är uppfylld kan i stället 11 kap. 1 § vara tillämplig.

För att avgöra om ett program huvudsakligen är avsett att tas emot här måste en helhetsbedömning göras. Vid en sådan bedömning kan det vägas in om sändningarna är riktade mot Sverige och om merparten av de potentiella mottagarna finns här. Andra faktorer som kan beaktas är t.ex. om programmet är på svenska, om det riktar sig mot en svensk publik och om det är inspelat eller producerat här. Det bör krävas en tydlig och väsentlig koppling till Sverige för att bestämmelsen ska tillämpas. Det förhållandet att ett programföretag bedriver sin verksamhet utomlands är inte något hinder mot bestämmelsens tillämpning. Den närmare bedömningen av vilka program som omfattas får avgöras i rättstillämpningen.

De program som avses med förändringen omfattas av både yttrandefrihetsgrundlagens skydd och dess förpliktelser. Det innebär bl.a. att den som bedriver sändningsverksamheten ska utse en utgivare som ansvarar för eventuella yttrandefrihetsbrott. En annan konsekvens är att även databaser som redaktionen för programmen tillhandahåller omfattas av yttrandefrihetsgrundlagen med det skydd och de förpliktelser som detta medför. Vilka databaser som i det enskilda fallet anses tillhandahållas av en redaktion får avgöras i rättstillämpningen.

4 §

Denna grundlags föreskrifter om sändningar av program tillämpas också när information ur en databas, vars innehåll kan ändras endast av den som driver verksamheten, tillhandahålls allmänheten med hjälp av elektromagnetiska vågor

1. av någon av följande:

a) en redaktion för en periodisk skrift eller ett program,

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

c) en nyhetsbyrå, eller

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

2. på något av följande sätt:

a) överföring på särskild begäran,

b) överföring enligt överenskommelse i förväg,

c) framställning *på särskild begäran* av tekniska upptagningar, skrifter eller bilder, eller

d) offentlig uppspelning.

Även om viss information i databasen har tillförts av någon annan gäller grundlagen för sådana delar av databasen där det framstår som klart att informationen härrör från den som driver verksamheten.

Första stycket 1 a gäller inte redaktioner för sådana program som avses i 3 § andra stycket.

Paragrafen innehåller den s.k. databasregeln som ger skydd för information ur databaser. Övervägandena finns i kapitel 10 och 18.

I ett tillägg i *första stycket 2 c* som avser print on demand klargörs att det ska vara fråga om en framställning på särskild begäran. Ändringen är av rättelsekaraktär. Någon ändring i sak är inte avsedd.

I *sista stycket* utgår den tidigare hänvisningen och i stället införs en bestämmelse som innebär att redaktioner för webbsändningar inte får automatiskt grundlagsskydd för sina databaser. Det är alltså ett undantag från huvudregeln i första stycket 1 a om att redaktioner för program har automatiskt grundlagsskydd.

Det förhållandet att någon tillhandahåller webbsändningar enligt 3 § andra stycket, och därigenom utgör redaktionen för ett program, innebär alltså inte att dennes databaser får automatiskt grundlagsskydd enligt databasregeln. Detta utesluter dock inte att en sådan databas ändå kan ha grundlagsskydd enligt databasregeln, om den tillhandahålls av en aktör som på annan grund har automatiskt grundlagsskydd för sina databaser eller om utgivningsbevis finns för databasen.

Hänvisningen som utgår har klargjort att sådana tillhandahållanden som avses i webbsändningsregeln får sitt grundlagsskydd genom den regeln och inte genom databasregeln. Någon förändring av rätts-

läget i detta avseende är dock inte avsedd. Sådana tillhandahållanden som uppfyller webbsändningsregelns krav får alltså även fortsättningsvis sitt grundlagsskydd genom webbsändningsregeln, och inte genom databasregeln.

18 §

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

Av paragrafen följer att vad som sägs i 1 kap. 11 och 12 §§ TF är tillämpligt även på program och tekniska upptagningar. Övervägandena finns i kapitel 9.

Genom hänvisningen i denna bestämmelse blir den föreslagna punkten 7 i 1 kap. 12 § TF tillämplig även på yttrandefrihetsgrundlagens område. Det blir således möjligt att upprätthålla skyddslagens avbildningsförbud även i situationer där avbildning, beskrivning eller mätning sker i syfte att publicera den inhämtade informationen i medier som omfattas av yttrandefrihetsgrundlagen. I uppräkningen av vad som omfattas av de båda bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen görs ett tillägg om avbildningsförbud.

20 §

Bestämmelserna i denna grundlag hindrar inte att det i lag meddelas föreskrifter om förbud mot offentliggörande av personuppgifter

1. som avslöjar etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening,

2. om hälsa, sexualliv eller sexuell läggning,

3. som består av genetiska uppgifter eller biometriska uppgifter för att entydigt identifiera en fysisk person, eller

4. som rör fällande domar i brottmål och lagöverträdelser som innefattar brott eller därmed sammanhängande säkerhetsåtgärder.

Vad som anges i första stycket gäller endast om

1. personuppgifterna ingår i en uppgiftssamling som har ordnats så att det är möjligt att söka efter eller sammanställa dessa, och

2. det med hänsyn till *uppgiftssamlingens karaktär står klart att det* finns särskilda risker för otillbörliga intrång i enskildas personliga integritet.

Paragrafen möjliggör reglering i vanlig lag av vissa särskilt angivna kategorier av uppgiftssamlingar. Övervägandena finns i kapitel 11. Motsvarande ändringar införs i 1 kap. 13 § TF. Se vidare kommentaren till den paragrafen.

3 kap.

2 §

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

1. skyldighet för nätinnehavare att ge utrymme för

a) vissa program i den utsträckning det behövs med hänsyn till allmänhetens intresse av tillgång till allsidig upplysning, och

b) tjänster som utgörs av eller underlättar tillgången till textning, tolkning, uppläst text eller liknande teknik som syftar till att göra programmen tillgängliga för personer med funktionsnedsättning,

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

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

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

5. skyldighet för den som sänder program i tv eller tillhandahåller sådana program genom överföring ur en databas enligt 1 kap. 4 § första stycket 2 a att främja framställning av och tillgång till program med europeiskt ursprung,

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

7. villkor för att sända program för verksamhet som bedrivs med ett uppdrag att sända ljudradio eller tv i allmänhetens tjänst, under förutsättning att uppdraget finansieras med allmänna medel.

I paragrafen anges att undantag från etableringsfriheten i tråd får göras i lag för vissa uppräknade ändamål. Övervägandena finns i kapitel 13 och 15.

Punkten 1 delas upp i a) och b), varav b) är ny och klargör att krav kan ställas i lag på vidaresändning av tjänster som textning, tolkning, uppläst text eller liknande teknik som syftar till att tillgängliggöra programinnehåll för personer med funktionsnedsättning. Detta under förutsättning att programmen som tjänsterna hör till är föremål för lagstadgad vidaresändningsplikt.

Bestämmelsen möjliggör även krav i lag på vidaresändning av tjänster som syftar till att underlätta tillgången till tillgänglighetstjänster som textning, tolkning, uppläst text eller liknande teknik. Det kan t.ex. handla om tjänster som gör det möjligt att nå en tillgänglighetstjänst genom en enkel knapptryckning med fjärrkontrollen, i stället för att tittaren ska behöva gå omvägen via programföretagets playtjänst. Även i dessa fall är en förutsättning att programmen som tjänsterna hör till är föremål för lagstadgad vidaresändningsplikt.

Vidaresändning kan inte krävas för tjänster som uppmärksammar och möjliggör aktivering av även annat än tillgänglighetstjänster.

Genom en ny *punkt 7* möjliggörs villkor för att sända program för den som bedriver programverksamhet med ett uppdrag i allmänhetens tjänst som finansieras med allmänna medel.

Villkor kan ställas för sändningar av program. Programbegreppet omfattar såväl tv och radio – linjär och på begäran – som textmässigt innehåll, t.ex. på en webbplats. Att bestämmelsen inte bara omfattar sändningar utan även vissa tillhandahållanden följer av den s.k. databasregeln i 1 kap. 4 § som stadgar att yttrandefrihetsgrundlagens föreskrifter om sändningar av program gäller även för tillhandahållanden som skyddas av databasregeln.

För att villkor ska kunna ställas krävs att verksamheten bedrivs med ett uppdrag att sända ljudradio eller tv i allmänhetens tjänst. Sådana uppdrag ges av staten.

Bestämmelsen förutsätter inte att ett uppdrag redan föreligger. Ges ett uppdrag att sända radio och tv i allmänhetens tjänst kan villkor meddelas i samband med det, under förutsättning att bestämmelsens övriga rekvisit samtidigt uppfylls.

För tillämpning av bestämmelsen krävs också att uppdraget i allmänhetens tjänst finansieras med allmänna medel. Viss annan finansiering, t.ex. sponsorintäkter för en viss sändning, utesluter inte en tillämpning, men det ska inte råda någon tveksamhet om att uppdraget i huvudsak finansieras med allmänna medel. Motsatsvis är villkor uteslutet i förhållande till programverksamhet som till en inte obetydlig del finansieras med andra medel, t.ex. reklamintäkter, prenumerationsavgifter eller abonnemangsavgifter.

Finansieringen med allmänna medel ska vara direkt kopplad till uppdraget i allmänhetens tjänst. Det innebär att ett allmänt formulerat press- eller mediestöd inte kan grunda villkor, även om en verksamhet i någon del kan sägas ha ett uppdrag från det allmänna.

6 kap.

4 §

Ägaren är ansvarig för yttrandefrihetsbrott i stället för den som bedriver sändningsverksamheten om

1. det är fråga om ett sådant program som avses i 1 kap. 3 § tredje stycket andra meningen, och

2. den som bedriver sändningsverksamheten saknar känd hemvist i Sverige och inte heller kan påträffas här under rättegången.

I paragrafen, *som är ny,* införs ett nytt ansvar för ägare till den som bedriver sändningsverksamheten. Övervägandena finns i kapitel 8.

Ägaren kan endast göras ansvarig när det är fråga om sådana program som omfattas av 1 kap. 3 § tredje stycket andra meningen. Det är alltså program i tv som förmedlas hit genom satellitsändning som utgår från utlandet men som huvudsakligen är avsedda att tas emot här i landet. Dessutom krävs att programmen samtidigt och oförändrat vidaresänds här.

Ansvaret är successivt till det ansvar som åläggs den som bedriver sändningsverksamhet enligt 3 §. Ansvaret går över på ägaren endast när den som bedriver sändningsverksamheten – i praktiken den eller

de personer som svarar för brottet – saknar känd hemvist i Sverige och inte heller kan påträffas här under rättegången.

7 kap.

5 §

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

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

Av paragrafen följer bl.a. att det får meddelas föreskrifter i lag om att en nämnd ska granska om program som har sänts överensstämmer med de föreskrifter och villkor som gäller för sändningarna. Övervägandena finns i kapitel 15.

Bestämmelsens begränsning till program som har sänts på annat sätt än genom tråd tas bort. Finns stöd för föreskrifter eller andra villkor i yttrandefrihetsgrundlagen får det alltså, oavsett distributionsform, föreskrivas att en nämnd ska granska om ett program som har sänts står i överensstämmelse med dessa föreskrifter eller villkor.

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

7 kap.

3 §

Avgörande för var ett yttrandefrihetsmål ska tas upp är den ort

1. varifrån ett program har utgått för sändning,
2. varifrån information som avses i 1 kap. 4 § yttrandefrihetsgrundlagen har tillhandahållits, eller
3. där en teknisk upptagning har lämnats ut för spridning eller där brottet på annat sätt har förövats.

Yttrandefrihetsmål om program som avses i 1 kap. 3 § tredje stycket andra meningen yttrandefrihetsgrundlagen ska tas upp av Stockholms tingsrätt.

I paragrafen regleras vilken ort som är avgörande för vilken domstol som ska pröva ett yttrandefrihetsmål. Övervägandena finns i kapitel 8.

Av första punkten, som avser sändningar av program, framgår att det avgörande är vilken ort som sändningen har utgått från. Genom tillägget i 1 kap. 3 § tredje stycket andra meningen YGL kommer vissa program som vidaresänds här och som har en stark anknytning till Sverige att omfattas av yttrandefrihetsgrundlagen även om sändningen i praktiken inte utgår från någon svensk ort. Yttrandefrihetsmål som har sitt upphov i sådana program ska, liksom andra yttrandefrihetsmål, prövas i svensk domstol. Enligt *andra stycket*, som är nytt, ska Stockholms tingsrätt vara behörig domstol.

Reservationer

Av ledamöterna Niclas Malmberg (MP) och Brita Wessinger (MP)

Grundlagsskyddet för förpackningar

Rökning är vårt enskilt största folkhälsoproblem. Den genomsnittliga rökaren förkortar sitt liv med tio år. Men också passiv rökning dödar. En målsättning om ett tobaksfritt Sverige 2025 har därför satts upp, och bland de åtgärder som vidtagits för att minska rökningen finns bland annat stora restriktioner mot att göra reklam för tobaksprodukter. Men en reklamplats för cigaretter vidmakthålls: cigarettpaketen.

Att begränsa möjligheterna för tobaksindustrin att marknadsföra sina produkter på cigarettpaketen är inte en ny tanke, och våren 2014 antogs EU:s tobaksproduktdirektiv, som bl.a. innebar att 65 procent av cigarettpaketen ska upptas av varningstexter. I Sverige fick Tobaksdirektivsutredningen i uppdrag att bedöma om det fanns skäl att gå ännu längre och införa krav på neutrala tobaksförpackningar, och om så analysera hur ett sådant krav förhåller sig till grundlagarna, varumärkesrätten och egendomsskyddet. Efter en proportionalitetsbedömning, där intresset av att skydda folkhälsan vägdes mot egendomsskyddet, kom utredningen fram till att samhällsintresset av att minska tobaksbrukets skadeverkningar borde väga över.

Mediegrundlagskommittén fick därefter i direktiv att redovisa hur krav på helt neutrala tobaksförpackningar skulle kunna utformas, vilket kommittén gjorde i SOU 2016:58. Kommitténs slutsats var att en bestämmelse bör avse tobaksprodukter och inte kunna tillämpas i fråga om andra varuslag. Kommittén argumenterade för att ett smalt tillämpningsområde är viktigt, eftersom undantaget skulle behöva avse

helt grundläggande delar av det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga skyddet. För att uppnå det pekade kommittén på att en delegationsbestämmelse skulle kunna införas i 1 kap. 9 § TF (nuvarande 1 kap. 12 §), men ännu hellre som en egen paragraf i samma kapitel med följande lydelse.

> Utan hinder av denna grundlag får det i lag meddelas förbud mot att på tobaksförpackningar ange annan information än om produkttyp och tillverkare samt mot att i övrigt utforma förpackningen på ett sätt som avviker från bestämmelser som har meddelats för att tobaksförpackningar ska ha en enhetlig utformning

Regeringen valde dock att i stället ge 2018 års tryck- och yttrandefrihetskommitté i uppdrag att överväga om det finns behov av och är lämpligt av att helt undanta förpackningar från tryckfrihetsförordningens tillämpningsområde. Att hantera det enskilda problemet med reklam för tobaksprodukter på cigarettpaket genom att undanta alla förpackningar från tryckfrihetsförordningen vore både trubbigt och olämpligt. Vi delar utredningens slutsats att tryckfriheten ska upprätthållas vad gäller förpackningar generellt. Vi föreslår i stället att problematiken kring tobaksreklam på cigarettpaket hanteras genom att regeringen går vidare med en specifik delegationsbestämmelse som gör det möjligt att ställa krav på att tobaksförpackningar ska ha en enhetlig utformning, dvs. den möjliga lösning som Mediegrundlagskommittén pekade på.

Oberoendet hos public service

I en tid när traditionella prenumererade dagstidningar når allt färre är det viktigare än kanske någonsin förr att public service kan vidmakthålla sitt uppdrag i allmänhetens tjänst. I vår omvärld har vi sett hur auktoritära regeringar kort efter att de tillträtt har kunnat ta kontroll över landets tidigare public service, och omvandla dessa till regeringsstyrda propagandakanaler, som ett led i en av demokratiseringsprocess. Vi är inte immuna mot att en sådan utveckling också sker i Sverige. Även om Sveriges Television, Sveriges Radio och Sveriges Utbildningsradio i dag ges ett starkt oberoende i den lagstiftning som reglerar verksamheten, kan lagar ändras med ett enkelt klubbslag i riksdagen. Det bör därför införas skydd för public service obero-

ende också i grundlag, så att möjligheterna för en regering som vill styra innehållet i programbolagens sändningar försvåras.

I betänkandet förs ett resonemang om att omnämnandet av public service i grundlagarna riskerar att uppfattas som att public service knyts närmare till staten. Vi ifrågasätter denna skrivning, då det för envar är uppenbart att syftet är att stärka public service oberoende. Och oavsett det, är det verkliga hotet – ett framtida politiskt maktövertagande över public service – långt farligare än eventuell osaklig kritik mot ett utredningsförslag.

Public services oberoende kan stärkas på flera sätt. Miljöpartiet de grönas förslag var att kommittén skulle ta fasta på i alla fall två av dessa.

Att public service nu över huvud taget föreslås införas som begrepp i yttrandefrihetsgrundlagen öppnar för möjligheten att samtidigt ge konstitutionellt skydd. Denna möjlighet borde ha tagits till vara genom att i delegationsbestämmelsen skriva att uppdraget ska vara att sakligt, opartiskt, oberoende och med stark integritet sända ljudradio eller tv i allmänhetens tjänst.

Omfattningen av public services uppdrag skulle med detta inte på något sätt slås fast till en viss nivå, men verksamhetens innehåll skulle ges grundlagsskydd mot politisk styrning.

Vidare är det Miljöpartiets förslag att i regeringsformen införa en bestämmelse liknande den som gäller för trossamfund, som garanterar att för stiftande av lag som avser trossamfund krävs antingen två likalydande beslut med ett mellanliggande riksdagsval eller att minst tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter röstar för beslutet. En reglering av grunderna för finansieringen av public service motsvarande den som finns för trossamfund skulle innebära att en ny punkt om grunderna för finansiering av radio och tv i allmänhetens tjänst läggs till i regeringsformens bestämmelse om vilka föreskrifter som ska meddelas i lag. Till denna punkt borde en bestämmelse knytas med innebörden att stiftande av sådan lag kräver samma beslutsordning som vid stiftande av riksdagsordningen.

Finansieringsmodellen upphöjs med detta inte till grundlag, men ges ett lika starkt skydd, vilket gör att en tillfällig och knapp riksdagsmajoritet inte har möjlighet att helt plötsligt ändra förutsättningarna för hur public service är finansierat.

Särskilda yttranden

Av ledamoten Tina Acketoft (L)

Oberoendet hos public service

I länder där auktoritära regeringar har tagit makten har en av de första åtgärderna varit att stärka greppet om medierna. Public service-medierna, med sitt uppdrag från det offentliga, är extra sårbara för detta. Liberalerna anser därför att det är av största vikt att det skapas starka garantier för att inte public service-mediernas oberoende från politiken urholkas. Därför är vår hållning att Sveriges Televisions, Sveriges Utbildningsradios och Sveriges Radios oberoende ställning tryggas i grundlagen. Jag finner det djupt beklagligt att det inom ramen för denna kommittés arbete inte har varit möjligt att få en tillräckligt bred parlamentarisk enighet i denna fråga. Av respekt för de övergripande principerna för grundlagsändringar har jag dock valt att inte reservera mig.

Av ledamöterna Lars Engqvist (S), Ida Karkiainen (S) och Heléne Petersson (S)

Oberoendet hos public service

För en demokrati har radio och tv i allmänhetens tjänst, public service, en särskild betydelse som oberoende media med förpliktelser gentemot allmänheten reglerat genom avtal med staten. Vi socialdemokrater slår vakt om public services oberoende och frihet, som garanteras genom självständighet från politiska, kommersiella och andra intressen. Public service ska vara fri från reklam och dess finansiering ska vara långsiktigt säkrad.

Mot bakgrund av ett förändrat medielandskap, såväl i omvärlden som i Sverige, där oberoende medier angrips i sina grundvalar anser vi att det finns goda skäl att stärka dess skydd.

I syfte att vidhålla oberoendet gentemot politiska intressen anser vi att det är en brist att begreppet radio och tv i allmänhetens tjänst, eller public service, inte finns definierat i grundlag. Det finns därmed ett behov av att införa en definitionsbestämmelse.

I kommitténs överväganden i fråga om oberoendet hos public service påpekas att i den mån en bestämmelse införs, bör den placeras i yttrandefrihetsgrundlagen.

Flera möjliga förslag har behandlats. Särskild diskussion har ägnats åt förslaget att i 1 kap. 2 § YGL skriva in följande:

> I denna grundlag avses med radio och tv i allmänhetens tjänst: programverksamhet med ett uppdrag i allmänhetens tjänst som finansieras med allmänna medel och som präglas av oberoende, saklighet, opartiskhet och stark integritet.

Som en konsekvens av en sådan förändring kan texten i den föreslagna 3 kap. 2 § punkt 7 ges en annan och mera distinkt lydelse än den som nu föreslås av kommittén. Punkten skulle då kunna formuleras:

> villkor för att sända program för radio och tv i allmänhetens tjänst

Såsom framhålls i betänkandet skulle en tydlig definition av radio och tv i allmänhetens tjänst ge ett skydd för själva existensen av verksamheten i den meningen att grundlagen får anses förutsätta att den bedrivs. Även finansieringen med allmänna medel skulle på det sättet kunna ges ett grundlagsskydd. En betoning av att verksamheten ska präglas av oberoende, saklighet, opartiskhet och stark integritet skulle

därutöver från det allmännas sida utgöra ett befästande av de förutsättningar som ska ges radio och tv i allmänhetens tjänst.

Med dessa motiv ville vi att kommittén skulle lämna ett förslag till ändring av yttrandefrihetsgrundlagen med en tydlig definition av radio och tv i allmänhetens tjänst.

Socialdemokraternas hållning i grundlagsfrågor har alltid varit att grundlagsändringar ska ha ett brett parlamentariskt stöd för att genomföras. Det är en styrka för svensk demokrati att grundlagsändringar inte trumfas igenom med smal marginal. Den principen måste gälla också här. Bakom det ovan nämnda förslaget ställde sig en majoritet av kommitténs ledamöter. Dock nådde förslaget inte en tillräckligt bred parlamentarisk enighet som vi menar behövs för att kommittén skulle föreslå en grundlagsändring. Vi beklagar det djupt.

Av ledamoten Per-Ingvar Johnsson (C)

Oberoendet hos public service

Centerpartiet ser Sveriges Radio, Sveriges Television och Sveriges Utbildningsradio som mycket viktiga delar i vårt lands demokrati. Centerpartiet vill därför att riksdagen ska besluta att i yttrandefrihetsgrundlagen skriva in ett stycke om public service och dess oberoende.

Tyvärr har ett sådant förslag i 2018 års tryck- och yttrandefrihetskommitté inte fått tillräckligt brett parlamentariskt stöd för att läggas till grund för en grundlagsändring. Jag anser detta olyckligt, men respekterar gällande praxis för framläggande av grundlagsförslag.

Av ledamöterna Niclas Malmberg (MP) och Brita Wessinger (MP)

En bred översyn av den tryck- och yttrandefrihetsrättsliga grundlagsregleringen

Samtidigt som vi i Sverige är stolta över att ha världens äldsta tryckfrihetslagstiftning, blir det allt svårare att få lagstiftningen att hänga med i teknikutvecklingen. Att vidmakthålla en lagstiftning som bygger på tryckpressen som teknik, snarare än på principer, gör att vi kommer att behöva ändra tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen varje mandatperiod, med konstruerade påhäng där nya tekniker för att sprida information byggs på. Att på detta sätt behöva ha en kontinuerlig översyn av våra grundlagar är inte önskvärt, och skulle kunna undvikas genom ett omtag med en yttrandefrihetslagstiftning som i stället byggde på generella principer.

Ett exempel på hur lagstiftningen nu snabbt blir obsolet är hur förra mandatperiodens grundlagsutredning valde att sätta upp en definition som slog fast när digitala böcker skulle betraktas som bilagor till tryckta böcker, för att därigenom ge författaren ansvar för innehållet i båda utgåvorna av samma material. I och med att det blir allt vanligare att digitala böcker ges ut utan att någon tryckt förlaga finns, fick 2018 års tryck- och yttrandefrihetskommitté i direktiv att se över möjligheten att få till stånd en lagstiftning som gör att författaren är ansvarig för innehållet i en digital bok, oavsett om det finns fysisk förlaga eller inte. Kommittén har inte lyckats att lösa den frågan inom ramarna för nuvarande lagstiftning.

Att fortsätta att lappa och laga befintlig lagstiftning, där det går, och i övrigt lämna hål där det inte går, är ingen önskvärd situation. Vår uppfattning är att det nästa mandatperiod inte bör tillsättas en 2022 års tryck- och yttrandefrihetskommitté med sådant begränsat uppdrag, utan i stället en utredning med den långt större, men långsiktigt hållbara, uppgiften att utarbeta förslag till en mer robust yttrandefrihetslagstiftning som inte tar sin utgångspunkt i tekniker att sprida information, utan i stället ser till övergripande principer för yttrandefrihet.

Av ledamoten Mia Sydow Mölleby (V)

Oberoendet hos public service

Fria, självständiga och oberoende medier utgör en viktig grundsten i bygget av en stabil demokrati. I Sverige finns en mycket lång tradition av tryck- och yttrandefrihet, och via public service och dess breda uppdrag tillförsäkras befolkningen bland annat tillgång till opartisk samhällsinformation, nyheter, underhållning och smalare program. Att såväl journalistiken som hela public service står oberoende i förhållande till politiken är helt grundläggande.

I den här kommittén har vi bland annat haft i uppdrag att värdera om public services oberoende kan och bör stärkas ytterligare i grundlag. Som framgår i betänkandet är det en väv av regleringar som tillsammans ska värna oberoendet för public service. Vänsterpartiets uppfattning är att det skyddet inte är tillräckligt och att det därför bör stärkas i grundlag.

Flera möjligheter att förstärka oberoendet har diskuterats i kommittén. Jag menar att det förslag som diskuterats mest, att i 1 kap. 2 § YGL skriva in en definition av radio och tv i allmänhetens tjänst, hade varit ett bra sätt att förstärka oberoendet.

Trots att en majoritet i kommittén delat den uppfattningen läggs inte något förslag eftersom förslaget inte samlat ett så brett parlamentariskt stöd som vi menar behövs för en grundlagsändring.

Vänsterpartiets uppfattning är att oberoendet stärks ytterligare om public service-företagen har långsiktiga planeringsförutsättningar och en finansieringsmodell som inte enkelt kan ändras. Ändringar i förutsättningarna måste samla ett brett stöd för att ett verkligt oberoende och skydd mot tillfälliga politiska strömningar säkras. Ett sätt är att ange att ändringar i finansieringsmodellen för public service kräver beslut med kvalificerad majoritet (8 kap. 17 § RF). I kommittén har tyvärr inte heller det förslaget samlat tillräckligt stort stöd.

Jag beklagar att stödet i kommittén för de möjliga vägar för att stärka oberoendet som jag pekat på här inte varit större. Vänsterpartiet anser att det är viktigt att grundläggande villkor ska vara hållbara över tid och det är också vår uppfattning att grundlagarna inte bör ändras utan breda majoriteter. Jag tycker därför att det är rimligt att kommittén inte lämnar något förslag i den här delen och jag väljer därför att redovisa mina ståndpunkter i ett särskilt yttrande och att inte lägga någon reservation.

Kommittédirektiv 2018:51

Några frågor på tryck- och yttrandefrihetens område

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 grundlagsskydd 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 vidaresändningsplikt av tekniska tilläggstjänster och om så inte är fallet lämna förslag på författningsändringar som medger sådana krav i fråga om tekniska tilläggstjänster 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 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 innehålls-

villkoren inte kan ändras utan public service-företagens medgivande. Ytterligare en komponent är finansieringen av public service. Ändrade medievanor 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 del-

betänkandet. 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 vidaresändningsplikt

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 nätinnehavare 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 vidaresändning 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 vidaresändningsplikt av tekniska tilläggstjänster för personer med funktionsnedsättning och andra tekniska tilläggstjänster,
- för det fall kommittén bedömer att yttrandefrihetsgrundlagen inte medger sådana lagstadgade krav på vidaresändning, 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 vidaresändningsplikt 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. Ansvaret 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 avbildningsförbud

Skyddslagen (2010:305) innehåller bestämmelser om vissa åtgärder till förstärkt skydd för byggnader, andra anläggningar, områden och andra objekt mot sabotage, terroristbrott, spionerі 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 avbildningsförbud. 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. exklusivitetsprincipen 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, spionerі, grovt spionerі och grov obehörig befattning med 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 ingripanden 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 direktsända 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 åsiktspåverkande 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 mediegrundlagar 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 fråntar 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 mediegrundlagar (prop. 2017/18:49) lämnas förslag till en ny s.k. bilageregel (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. Grundlagsskyddet 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 mediegrundlagar 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 ut-

gångspunkten 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 bilageregel som föreslås i propositionen Ändrade mediegrundlagar 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 serviceföretagen i de delar som direkt berör deras respektive verksamhetsområden.

Förslagens 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)

Kommittédirektiv 2019:29

Tilläggsdirektiv till 2018 års tryck- och yttrandefrihetskommitté (Ju 2018:01)

Beslut vid regeringssammanträde den 13 juni 2019

Utvidgning av uppdraget

Regeringen beslutade den 14 juni 2018 kommittédirektiv om några frågor på tryck- och yttrandefrihetens område (dir. 2018:51). Kommittén har tagit namnet 2018 års tryck- och yttrandefrihetskommitté.

Kommittén får nu även i uppdrag att

- analysera och ta ställning till om det finns behov av att inskränka grundlagsskyddet för sådana uppgiftssamlingar som innefattar ett offentliggörande av personuppgifter som rör fällande domar i brottmål och lagöverträdelser som innefattar brott eller därmed sammanhängande säkerhetsåtgärder och vid en sådan analys särskilt bedöma effekterna av ett inskränkt grundlagsskydd,
- i sin analys göra en noggrann avvägning mellan intresset av yttrande- och informationsfrihet och intresset att skydda enskildas personliga integritet,
- redogöra för de regler som kommer att gälla för det fall kommittén bedömer att delegationsbestämmelser bör införas i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen, och
- föreslå de författningsändringar som kommittén anser nödvändiga.

Uppdraget ska fortfarande redovisas senast den 26 augusti 2020.

Grundlagsskydd för uppgiftssamlingar som offentliggör vissa särskilt integritetskänsliga uppgifter

Skyddet för databaser i yttrandefrihetsgrundlagen

Grundlagsskyddet för databaser regleras i 1 kap. 4 § yttrandefrihetsgrundlagen. I första hand omfattar databasregeln verksamhet som drivs av traditionella massmedieföretag. Sådana databaser har s.k. automatiskt grundlagsskydd. Sedan 2003 gäller därutöver att även andra aktörer kan få grundlagsskydd för sin databas genom att ansöka om utgivningsbevis hos Myndigheten för press, radio och tv, s.k. frivilligt grundlagsskydd (prop. 2001/02:74 s. 47–53). I samband med att möjligheten till frivilligt grundlagsskydd infördes uttalade konstitutionsutskottet att det skulle kunna uppstå konflikter med bestämmelser som finns i syfte att skydda den personliga integriteten. Utskottet pekade särskilt på att grundlagsskyddet i värsta fall skulle kunna komma att omfatta databaser som är rena personregister (bet. 2001/02:KU21 s. 32). Efter utskottets förslag beslutade riksdagen att tillkännage för regeringen att den skulle ytterligare analysera eller låta analysera huruvida det frivilliga grundlagsskyddet kunde komma i konflikt med bestämmelserna med syfte att skydda den personliga integriteten (bet. 2001/02:KU21 och rskr. 2001/02:233).

Personuppgiftsbehandlingen i medier som omfattas av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen

Personuppgiftsregleringen har till syfte att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks när personuppgifter behandlas. Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), här benämnd EU:s dataskyddsförordning, och lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, här benämnd dataskyddslagen, tillämpas inte i den utsträckning det skulle strida mot bestämmelserna om tryck- och yttrandefrihet i yttrandefrihetsgrundlagarna. Det innebär att möjligheten att med stöd av personuppgiftsregleringen hindra personuppgiftsbehand-

ling i medier som omfattas av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen är mycket begränsad.

Frågan om inskränkning av grundlagsskyddet för vissa söktjänster har övervägts tidigare

Frågan om det frivilliga grundlagsskyddet och riskerna för konflikter med skyddet för den personliga integriteten behandlades inledningsvis av den parlamentariskt sammansatta Yttrandefrihetskommittén (Ju 2003:04). Kommittén lämnade dock inte några förslag till förändringar (SOU 2009:14 s. 65–114 och SOU 2012:55 Del 1 s. 429–440). Den parlamentariskt sammansatta Mediegrundlagskommittén (Ju 2014:17) fick därefter i uppdrag att analysera frågan på nytt. Kommittén konstaterade i fråga om databaser med utgivningsbevis att verksamheterna i allt väsentligt bedrivs på ett seriöst och ansvarsfullt sätt men att det finns ett antal databaser som avser rena söktjänster och som tillhandahåller integritetskänsliga personuppgifter. Som exempel pekade kommittén särskilt på söktjänster som offentliggör uppgifter om att enskilda förekommer i brottmålsdomar, men även offentliggöranden av andra typer av känsliga uppgifter bedömde kommittén vara förknippade med stora risker för integritetsintrång. Kommittén ansåg att starka skäl talade för en inskränkning av grundlagsskyddet för vissa typer av söktjänster och lämnade också förslag på bestämmelser i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen som skulle möjliggöra en sådan inskränkning (SOU 2016:58 s. 391–406).

I propositionen Ändrade mediegrundlagar (prop. 2017/18:49) gjorde regeringen, i likhet med Mediegrundlagskommittén, bedömningen att integritetshänsyn motiverade en begränsning av grundlagsskyddet för vissa söktjänster och föreslog bestämmelser i yttrandefrihetsgrundlagarna som skulle göra det möjligt att i vanlig lag, under vissa förutsättningar, förbjuda offentliggörande av personuppgifter av särskilt integritetskänslig karaktär. Förutom uppgifter om att en enskild har begått lagöverträdelser genom brott, förekommer i fällande domar i brottmål eller har varit föremål för straffprocessuella tvångsmedel, föreslogs dessa delegationsbestämmelser omfatta även personuppgifter om bl.a. hälsa, sexuell läggning och politiska åsikter. Bestämmelserna skulle enligt förslaget kunna tillämpas endast om personuppgifterna i uppgiftssamlingen var sök- eller sammanställnings-

bara och om offentliggörandet gjordes på sådant sätt att det innebar särskilda risker för otillbörliga intrång i enskildas personliga integritet. Bestämmelserna föreslogs vidare träffa uppgiftssamlingar oavsett på vilken grund de skyddades av yttrandefrihetsgrundlagarna, dvs. uppgiftssamlingar i såväl tryckta skrifter enligt tryckfrihetsförordningen som databaser med automatiskt eller frivilligt grundlagsskydd enligt yttrandefrihetsgrundlagen (prop. 2017/18:49 s. 144–154).

Regeringens förslag att begränsa grundlagsskyddet för söktjänster som offentliggör uppgifter om enskildas lagöverträdelser blev under våren 2018 föremål för debatt i media. Under riksdagsbehandlingen av propositionen ställde sig konstitutionsutskottet i stort bakom regeringens förslag. Utskottet konstaterade dock att det saknades ett brett samförstånd bland partierna när det gällde regeringens förslag i den del det avsåg söktjänster som offentliggör personuppgifter om att enskilda har begått lagöverträdelser genom brott, förekommer i fällande domar eller har varit föremål för straffprocessuella tvångsmedel. Utskottet ansåg samtidigt att söktjänster som tillhandahåller sådana personuppgifter utgör ett allvarligt ingrepp i enskildas personliga integritet och föreslog därför att riksdagen skulle tillkännage för regeringen att den på nytt ska utreda frågan om att begränsa grundlagsskyddet för sådana söktjänster (bet. 2017/18:KU16 s. 39–42). Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag. De nya bestämmelserna trädde i kraft den 1 januari 2019.

Det finns skäl att på nytt överväga om grundlagsskyddet för söktjänster som offentliggör vissa särskilt integritetskänsliga uppgifter bör inskränkas

Än i dag tillhandahålls söktjänster som innehåller uppgifter om att enskilda förekommer i domar i brottmål. Eftersom dessa söktjänster åtnjuter skydd enligt yttrandefrihetsgrundlagen kan personuppgifter hållas tillgängliga utan att personuppgiftsregleringen blir tillämplig. Det kan alltjämt ifrågasättas om det är motiverat att låta verksamheter av detta slag fullt ut skyddas av de tryck- och yttrandefrihetsrättsliga grundprinciperna.

Mot denna bakgrund anser regeringen att det nu finns skäl att utvidga uppdraget för 2018 års tryck- och yttrandefrihetskommitté på så sätt att den, utöver vad som framgår av ursprungsdirektiven, även ska

- analysera och ta ställning till om det finns behov av att inskränka grundlagsskyddet för sådana uppgiftssamlingar som innefattar ett offentliggörande av personuppgifter som rör fällande domar i brottmål och lagöverträdelser som innefattar brott eller därmed sammanhängande säkerhetsåtgärder och vid en sådan analys särskilt bedöma effekterna av ett inskränkt grundlagsskydd,
- i sin analys göra en noggrann avvägning mellan intresset av yttrande- och informationsfrihet och intresset att skydda enskildas personliga integritet,
- redogöra för de regler som kommer att gälla för det fall kommittén bedömer att delegationsbestämmelser bör införas i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen, och
- föreslå de författningsändringar som kommittén anser nödvändiga.

Som riksdagen har uttalat är det i sammanhanget av stor vikt att en eventuell inskränkning av grundlagsskyddet är tydligt avgränsad (jfr bet. 2017/18:KU16 s. 40).

(Justitiedepartementet)

stelacon

Kartläggning av plattformar för webbsändning och tekniskt utbud för inspelning av ljud och bild

På uppdrag av Regeringskansliet

Februari 2019

Innehållsförteckning

1. Definitioner/förkortningar 3

2. Bakgrund och genomförande 4
2.1. Uppdrag 5
2.2. Genomförande 5

3. Beskrivning av marknaden för webbsändning av ljud och video 6
3.1. Välj mellan webbsändningar med egen teknik eller som en tjänst 6
3.2. Val av teknisk lösning utifrån målgrupp och tittare 7
3.2.1. Val av plattform och leverantör, Content Delivery Network 7
3.2.2. Program för webbsändningar 8
3.2.3. Hårdvara för webbsändningar 10
3.2.4. Webbsändning utan CDN-leverantör 11
3.2.5. Webbsändning från webbkamera 12
3.2.6. Webbsändning som tjänst 12
3.3. Enkelt att starta webbsändningar för radio 13
3.4. Direktsändning av illegal verksamhet. 14
3.5. Trender för webbsändningar av program 14

4. Plattformar för webbsändningar 16

5. Inspelningsutrustning för ljud och bild i samband med webbsändningar 19

Bilaga: Jämförelse av olika lösningar för webbsändningar 21

1. Definitioner/förkortningar

API	Application Programming Interface, gränssnitt för kommunikation mellan applikation och programvara.
CDN	Content delivery network (innehålls och distributionsnät), nätverk av servrar för att distribuera tjänster till slutanvändare.
H.264	Videokodningsformat, används bland annat för HDTV-sändningar och Blueray-video.
HLS	HTTP Live Streaming, webbaserat kommunikationsprotokoll till klientbaserade videospelare.
Livestreaming	Direktsänd webbsändning av ljud och video över internet.
Mpeg4	Komprimeringsstandard för digital video.
RTMP	Real-Time Messaging Protocol, överföring av ljud, video och data över Internet. Utvecklat av Adobe (Flash-player).
RTSP	Real Time Streaming Protocol, standardprotokoll för strömmande media fastställt av Internet Engineering Task Force, IETF.
SDK	Software Development Kit, utvecklingsverktyg för mjukvaruutvecklare att bygga applikationer mot ett specifikt programpaket.
Smart-TV	TV med appar för kommunikation över internet.
Streaming plattform	Sändningslösning som innehåller nödvändiga funktioner för webbsändningar, t.ex. lagring, kodning, mixning och kanal/webbsida för sändningen
Streaming server	Dedikerad server för webbsändning, placerad lokalt eller i molnet med programvara för webbsändningar. Lagrar ljud och video, program för kodning
Transcoding	Digital-till-digital konvertering från en kodningsmetod till en annan, exempelvis konvertering mellan format och bildkvalitet beroende på mottagarens bildstorlek och överföringshastighet.
Video capture	Process att konvertera videosignalen från en videokälla, exempelvis videokamera, DVD, webbkamera etc., till en digital signal som lagras på en hårddisk, minneskort eller molntjänst.
Video encoder	Program för kodning av videoformat, exempelvis mellan olika digitala videoformat eller från analogt till digitalt videoformat.

2. Bakgrund och genomförande

2018 års tryck- och yttrandefrihetskommitté (Ju2018:01) har till uppdrag att göra en översyn av tillämpningsområdet för yttrandefrihetsgrundlagens s.k. webbsändningsregel och dess förhållande till databasregeln. Översynen ska göras i förhållande till dagens tekniska utbud för inspelning av ljud och bild och plattformar för webbsändningar. För att kunna fullgöra uppdraget behöver en kartläggning göras av dagens tekniska utbud för inspelning av ljud och bild och av plattformar för webbsändningar.

Enligt 1 kap. 6 § yttrandefrihetsgrundlagen är lagen tillämplig på sändningar av program som är riktade till allmänheten och avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel, dvs. typiskt sett traditionella radio- och tv-sändningar.

Enligt samma bestämmelse avses med ”sändningar av program” också *tillhandahållande till allmänheten på särskild begäran av direktsända eller inspelade program, om starttidpunkten och innehållet inte kan påverkas av mottagaren (*webbsändningsregeln). Det som omfattas av bestämmelsen är alltså:

- direktsända program
- inspelade program som startar en viss tid och avslutas en viss tid (som den som sänder programmet bestämmer)

För att bestämmelsen ska vara tillämplig krävs också:

- att programmet kan nås av en allmänhet (i princip var och en)
- att den som tar del av sändningen inte kan påverka innehållet
- att mottagaren tar del av sändningen på särskild begäran. I förarbetena beskrivs detta som att ” De momentana sändningarna till webbsidan startas alltså av sändaren. Överföringarna av dessa från webbsidan till mottagarna görs sedan av mottagarna själva” (prop. 2001/02:74 s. 41).

En sändning som uppfyller dessa kriterier utgör alltså en s.k. *webbsändning* och omfattas av yttrandefrihetsgrundlagen. Innehållet i sändningen spelar ingen roll och inte heller vem avsändaren är. Att sändningen omfattas av yttrandefrihetsgrundlagen ger ett starkare skydd för yttrandefriheten än annars, men också vissa skyldigheter, t.ex. en straffsanktionerad skyldighet att ha en ansvarig utgivare som ska anmälas till Myndigheten för press, radio och tv.

När den s.k. webbsändningsregeln infördes hade tv- och radiosändningar börjat ske digitalt, parallellt med de traditionella sändningarna. Avsikten med regeln var att tydliggöra att yttrandefrihetsgrundlagen omfattade tv- och radiosändningar även om de framöver skulle komma att sändas via internet.

Sedan webbsändningsregeln infördes har dock såväl de tekniska möjligheterna för inspelning som tillgången till sändningsfunktioner utvecklats avsevärt och det har blivit mycket enklare för var och en att sända program till allmänheten. Det är alltså inte längre bara traditionell media som direktsänder över internet. T.ex. kan ornitologer ha direktsändningar från fågelholkar som var och en kan se och ungdomar kan livesända via sina mobiler genom olika applikationer. Det finns mot den bakgrunden en oro för att webbsändningsregeln i dag i huvudsak omfattar en annan typ av sändningar än den från början var avsedd för.

2.1. Uppdrag

Stelacons uppdrag avser utredning av frågan hur dagens tekniska utbud ser ut vad gäller inspelning av ljud och bild och vilka plattformar det finns för webbsändningar.

2.2. Genomförande

Undersökningen har genomförts i första hand genom att kartlägga leverantörer och webbplatser om webbsändningar, både på svenska och utländska webbplatser. Dessutom har en mindre utredning genomförts gällande vilka plattformar och vilken utrustning som används av ett antal aktörer som genomför webbsändningar i Sverige. Kartläggningen har tagit fasta på hur utrustningen har implementerats för att en webbsändning har kunnat genomföras. De vanligast förekommande inspelningsutrustningarna och sändningsplattformarna redovisas under punkt 4 och 5 i denna rapport.

3. Beskrivning av marknaden för webbsändning av ljud och video

På marknaden för webbsändningar finns idag en stor mängd lösningar för alla åldrar och behov; allt från direktsändning genom mobiltelefon till mer komplexa studiolösningar. För en nybörjare kan det upplevas som både enkelt och svårt att sätta igång med direktsändningar över internet. Enkelt genom att användaren från en app på sin mobiltelefon kan exempelvis sända barnens bortamatch i innebandy till familj och andra föräldrar i sin förening direkt genom Youtube. Svårt med anledning av det stora utbud av leverantörer för webbsändningar, programvara och teknisk utrustning som finns tillgänglig, samt hur man gör för att uppnå bästa möjliga kvalitet för både webbsändning och dess innehåll. Det finns idag flera olika lösningar att välja på oavsett syftet med den direktsända webbsändningen, både för nöje eller professionell produktion. I stora drag handlar det om att ha videokamera, mikrofon, en dator med sändningsprogramvara och ett abonnemang på en sändningsplattform.

En direktsänd webbsändning aktiveras av den som tillhandahåller sändningen på en webbadress dit mottagaren kopplar upp sig med sin webbläsare eller mediaspelare. Antingen kan programmet strömmas till mottagarens webbläsare/mediaspelare eller spelas upp direkt på webbsidan via en inbäddad mediaspelare. Själva sändningen kan därför antas skapas när programinnehållet blir nåbart på den sändningsplattform som används av mottagarna. Det kan vara på en kanalplats hos leverantören av sändningsplattformen eller på en extern webbplats där sändningen läggs upp. Med andra ord startar inte sändningen i samband med att man överför programinnehållet till sändningsplattformen utan först på den plats där mottagaren kan nå webbsändning.

3.1. Välj mellan webbsändningar med egen teknik eller som en tjänst

Det finns två huvudsakliga principer för webbsändningar. Vanligast är att webbsändaren själv ansvarar för teknik och utrustning och genomför utsändningen. Men det går också att köpa utsändningsfunktionen som en molnbaserad tjänst och bara ha kameran själv. Vanligtvis används en vanlig mobiltelefon. Det finns flera kombinationsmöjligheter av de två huvudprinciperna. Några vanliga exempel på direktsända webbsändningar:

- Från egen server till sina tittare.
- På Facebook, Instagram, Twitter etc. från en mobiltelefon/surfplatta eller dator, exempelvis bloggare och influensers.
- Direktsändning av datorspel på webbplatser för e-sport (gaming).
- Betald föreställning, konferens eller idrottsevenemang med inloggning på en tjänst för webbsändningar.
- Utbildning och information genom direktsändning av datorns skärmbild via Youtube.
- Egen radiostation med hjälp av abonnemang på molntjänst för webbsändning.
- Obemannad sändning av djur och utfodringsplatser via sändningsplattformar.
- Direktsändning från drönare till en mobilapp som skickar vidare till sändningsplattform.
- Direktsändning via en mobilapp, exempelvis Primetime.se frågesportspel.

Att ta allt ansvar för webbsändningen på egen hand när det gäller teknik, programvaror och utsändning behöver nödvändningsvis inte innebära stora investeringar. Detta eftersom det finns färdiga paket med server och programvaror för 10–20 000 kronor. Men att investera i skalbara lösningar för ökat antal följare och vara uppdaterad med den tekniska utvecklingen kan vara kostsamt. Fördelen med egen sändningsutrustning är att ha kontrollen över alla delar i sin sändning samt att inte vara beroende av tjänsteleverantörens eventuella brister i sändningskvalitet, ständiga uppdateringar och löpande kostnader.

Fördelarna med att sända över en molntjänst är skalbarheten utan att behöva investera i ny utrustning. Webbsändaren betalar utifrån sina behov och hur mycket tjänsten används. Tjänsten anpassas så att webbsändningen kan ses av olika antal tittare och på flera olika enheter, både med en liten skärm på en mobiltelefon eller en stor tv-skärm. En annan fördel är att det endast behövs en begränsad kunskap om webbsändningar eftersom tjänsterna hanterar de flesta delmoment som behövs för en webbsändning.

Det finns några grundläggande beståndsdelar för en webbsändning:

- Videokamera och mikrofon
- Dator
- Lagring för inspelat och direktsänt material, inklusive backup-tjänst
- Programvaror för konvertering av ljud, video och sändningsprotokoll
- Mixer av video och ljud, exempelvis från extern webbkamera och mikrofon och inspelat material.
- Sändningsprogramvara
- Plats att publicera webbsändningen, exempelvis med e-post, webbserver/webbhotell, sociala nätverk etc.

3.2. Val av teknisk lösning utifrån målgrupp och tittare

Inför valet av en teknisk lösning för direktsänd webbsändning behöver målgruppen definieras. Är det följare på sociala medier som Facebook, Instagram eller Twitter man vill nå eller är det en kommersiell produktion för betalande tittare med egenutvecklad app och webbplats? Det ställer olika krav på kvaliteten i utsändningen. I vissa fall är valet enkelt. Om en e-sportare vill dela med sig av sitt spelande till intresserade över hela världen används enklast samma plattform och sociala medier som andra spelare befinner sig på, exempelvis Youtube. I andra fall kan det vara mer oklart hur målgruppen ska nås och då finns flera alternativ.

I ett första steg väljs alltså plattform och leverantör av livestreaming (direktsänd webbsändning) och därefter väljs den programvara och hårdvara som behövs för att genomföra webbsändningen.

3.2.1. Val av plattform och leverantör, Content Delivery Network

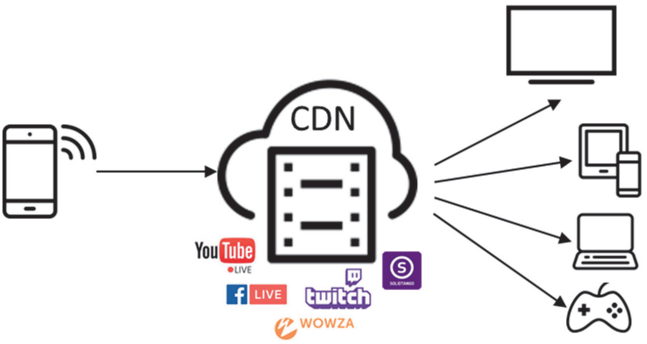
Det finns en stor mängd leverantörer som erbjuder plattformar för direktsänd webbsändning av video och ljud. Bland de mest kända leverantörerna är sociala medier som Youtube, Facebook (F-Live), Instagram och Twitter. Alla dessa har tilläggsfunktioner som tillåter direktsänd video. Det finns andra mer specialiserade plattformar för videosändningar av bland annat gaming och e-sport samt mer kommersiella videoplattformar som riktar sig till föreningar, offentliga organisationer och företag. Vanligtvis kallas denna grupp av tjänsteleverantörer av direktsänd webbsändning och on demand-tjänster för Content Delivery Network, CDN (innehålls och distributionsnät). Dessa nätverk består normalt av geografiskt

spridda servrar som kan sprida medietjänster nära slutanvändarna med syftet att ge tjänster hög prestanda med låg tidsfördröjning.

Flera CDN-leverantörer erbjuder sina kunder en egen kanal och webbsida för webbsändningen samt möjlighet att lagra tidigare sändningar och ladda upp annat inspelat material. Vissa CDN-leverantörer tillhandahåller också programvara för att administrera och tekniskt anpassa webbsändningarna, exempelvis mixning av flera ljud och videokällor. I valet av CDN-leverantör bör flera faktorer beaktas utifrån det specifika behovet:

- Vad skiljer ett gratis abonnemang från ett betalabonnemang (sämre bildkvalitet, reklam, publicering och lagringstider etc i gratisversionen)?
- Klarar leverantören av att hantera alla typer av olika enheter, exempelvis simultan webbsändning till mobiltelefoner, surfplattor, datorer, spelkonsoler och smart-TV, med olika upplösningar och bildkvalitet?
- Kan leverantören lagra tidigare sändningar och uppladdat material?
- Kan tittarna se tidigare webbsändningar?
- Kan man spola fram och tillbaka i en inspelning?
- I vilken mån erbjuder leverantören driftsäkerhet och backup-hantering?
- Erbjuder leverantören tillräcklig prestanda utan fördröjning i uppspelning?
- Erbjuder leverantören säkerhetsfunktioner, exempelvis lösenordshantering för vem som kan se innehållet?
- Kan leverantören hantera stort antal samtidiga tittare?
- Erbjuder leverantören monetärt stöd för ”Pay per view”, dvs. möjligheten att ta betalt per visning?
- Erbjuder leverantören inbäddad video på egen webbsida?
- Erbjuder leverantören möjlighet till interaktion med tittarna, exempelvis genom chat-funktion?

Figur 1: Content Delivery network

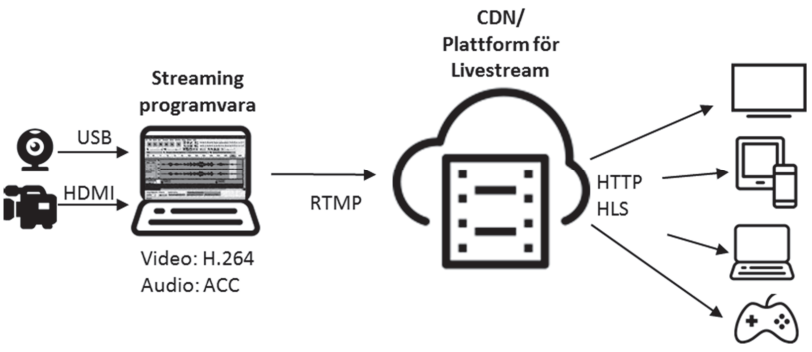


3.2.2. Program för webbsändningar

För att CDN-leverantören ska kunna ta emot direktsänt ljud och video från personen som webbsänder används ett särskilt överföringsprotokoll för streamad media. Exempel på sådana protokoll är RTSP, RTMP och Silverlight. Om sändningen sker från en app i mobiltelefonen eller surfplattan är protokollet vanligtvis inkluderat i appen men om videomaterial finns på en dator eller en videokamera med extern mikrofon måste signalen först kodas om till ett format

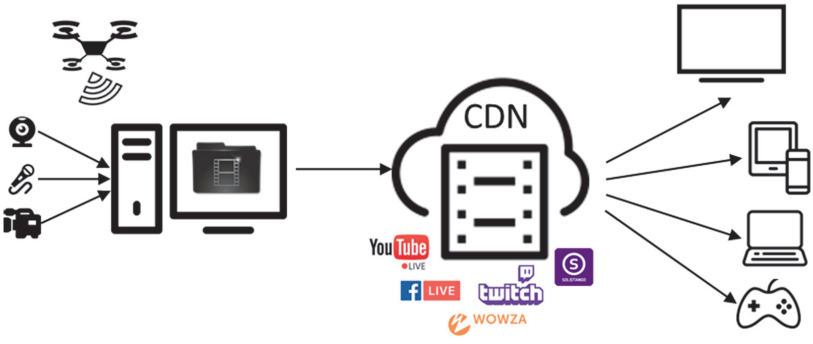
som CDN-leverantören använder. Det görs normalt i en dator med hjälp av en hårdvara eller programvara för kodning (eng. encoder) vilket kan tillhandahållas av CDN-leverantören eller kan laddas ner från andra leverantörer av programvara för direktsänd webbsändning. För webbsändningen till tittarens enheter är det ytterligare andra protokoll som används, exempelvis HTTP Live Streaming, HLS.

Figur 2: Översikt vanliga och grundläggande sändningsprotokoll



För att kunna hantera webbkameror, inspelat material, online-spel, mikrofoner samt infoga effekter, behövs en programvara för att mixa olika källor till en och samma videoström som sedan skickas till en CDN-leverantör. Programvaran behöver också klara av att koda om sändningen till det protokoll som CDN-leverantören använder.

Figur 3: Överföring från dator

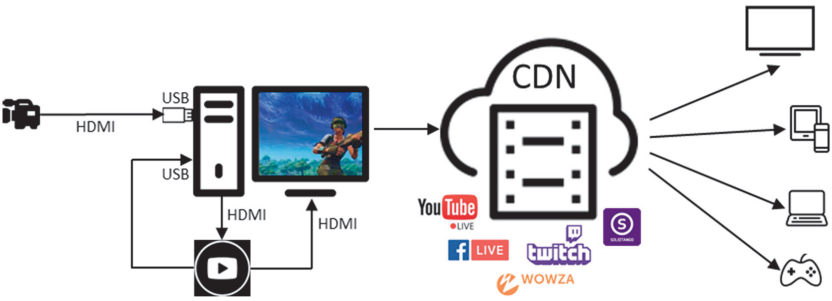


OBS Studio är ett av de vanligaste gratisprogrammen till bärbara och stationära datorer och fungerar med de flesta operativsystemen. Vmix är en annan populär programvara som har en abonnemangskostnad men finns även i en nedbantad gratisversion för test och demo. Dessa tjänster för webbsändningar klarar av att ta emot videosignalen från flesta typer av webbkameror och mobila enheter, däremot klarar programvaran inte av att hantera externa videokameror som använder HDMI utan videosignalen måste först kodas om för att kunna behandlas i programmet (se mer under Hårdvara).

3.2.3. Hårdvara för webbsändningar

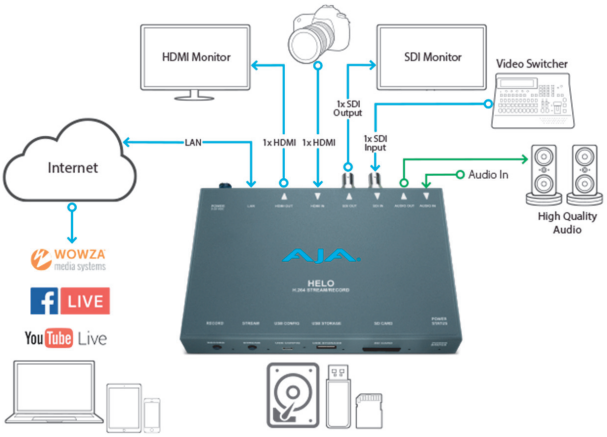
Det enklaste sättet att sända är att använda en mobiltelefon med CDN-plattformens app installerad. I de fall en videokamera och dator ska användas blir valet av hårdvara mer komplicerad. Om den dator som används för att skapa webbsändningen inte har ingångar för anslutning av extern videokamera behöver datorn kompletteras med utrustning som har ingångar för videokameror med HDMI-gränssnitt. För mindre lösningar räcker det ofta med en extern box eller USB-adapter som kopplas till datorn via USB eller HDMI, alternativt ett videokort som monteras in i en stationär dator med ingångar för video och ljud. Dessa lösningar passar även bra för dem som vill sända vad som händer på sin bildskärm, exempelvis sitt spelande (gaming) eller i utbildningssyfte. För mer professionell användning finns det särskilda boxar inklusive sändningsprogramvaror som klarar av att mixa ett stort antal inkommande video- och ljudsignaler.

Figur 4: Inspelning av bildskärm och videokamera



För sändning på publika platser eller från olika event finns små bärbara boxar att köpa för enkel hantering i mobila miljöer. Ett exempel är boxen AJA som kan hantera en videokamera eller flera kameror med en extern videoswitch samt har anslutningsmöjlighet för inspelat material. En sådan hårdvara kan kopplas direkt till en CDN-leverantör för webbsändning.

Figur 5: Systemskiss för AJA Helo, Källa: https://www.aja.com/products/helo

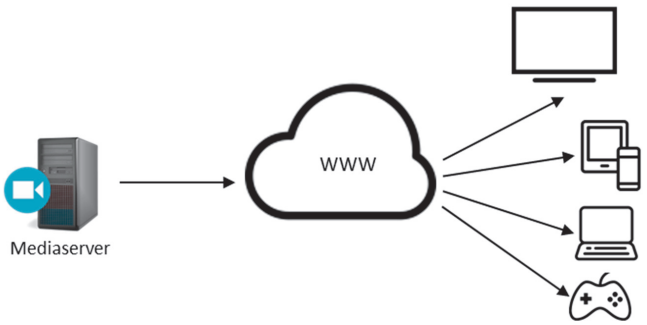


Vissa bärbara boxar har även en inbyggd skärm för att kunna kontrollera den utgående videoströmmen. Ett exempel på box med inbyggd skärm är VidiU Pro från Teradek. De flesta bärbara streamingenheter kan användas med batteridrift på cirka två till tre timmar.

3.2.4. Webbsändning utan CDN-leverantör

Det är också möjligt att genomföra webbsändningar från en egen mediaserver utan att använda en CDN-leverantör. Det finns färdiga paket att köpa med mediaservrar som inkluderar lagring av inspelat material och sändningsprogramvaror för webbsändningen. Det krävs dock en hel del teknisk kännedom om videoproduktion, webbsändningar och programmering av webbsidor för att bedriva webbsändningar på det sättet. Det finns webbaserade tjänsteföretag som skapar webblänkar för publicering på egen webbplats, antingen via ett webbfönster som visar webbsändningen på den egna webbsidan eller direkt i tittarens webbläsare. Wowza Media Systems är ett exempel på en leverantör som erbjuder tjänster till aktörer med egna mediaservrar.

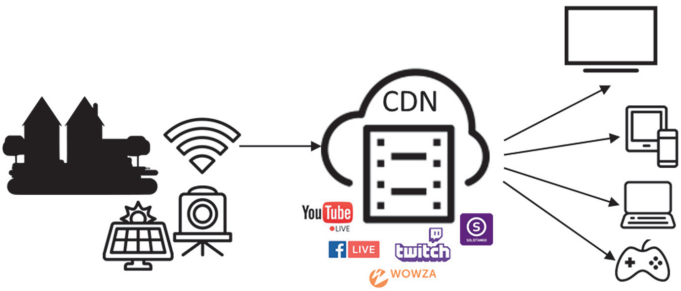
Figur 6: Mediaserver



3.2.5. Webbsändning från webbkamera

Webbsändning kan också ske från IP-kameror eller webbkameror via Wifi eller mobilnätet. Exempel på det är kameror i drönare eller kameror som övervakar byggnadsarbeten som vid Slussen i Stockholm. För att kunna direktsända med en IP-kamera via Youtube Live eller annan tjänst för webbsändningar behöver videosändningen först kodas om till ett format som Youtube accepterar. Detta görs antingen från den dator eller mobila enhet som tar emot sändningen eller med en webbtjänst, exempelvis webcam.io som tar emot kamerans videoöverföring, kodar om videosignalen och skickar den sedan vidare till Youtube Live. Det finns även färdiga paket med webbkamera, minidator och 4G-mobilabonnemang i vattentät låda för webbsändning via valfri CDN-leverantör. För miljöer där det saknas elförsörjning kan paketet kompletteras med ett batteri som laddas av solenergi. Ett exempel på en leverantör som tillhandahåller sådan komplett utrustning är Burgess Technologies.

Figur 7: Översiktlig skiss av webbsändning i utomhusmiljö.



3.2.6. Webbsändning som tjänst

Ett enklare sätt att genomföra webbsändningar är att köpa teknik och utsändning som en tjänst. Det finns flera produktionsbolag i Sverige som erbjuder både studio för inspelning av program och plattform för direktsänd webbsändning. Ett exempel är företaget Astream i Stockholm som är ett produktionsbolag för videoproduktion och webbsändningar åt företag, offentliga organisationer och föreningar. Tjänsterna är produktioner för utbildning, företagsevent och föreläsningar, men företaget kan även hjälpa till med webbsändningar som riktar sig till en bredare allmänhet. All teknik och kunskap finns för att göra webbsändningar, antingen i produktionsbolagets egen studio eller med mobila lösningar på annan plats. Produktionsbolagen har all nödvändig utrustning för en videoproduktion, exempelvis kameror, mixning, inspelning, lagring och webbsändning.

Det finns också billigare webbaserade sändningstjänster för mobila enheter som tar ut en månadsavgift på ett par hundra kronor och uppåt. I dessa tjänster ingår all teknik och alla funktioner som molntjänster. En svensk aktör med en komplett plattform för webbsändningar är Solidsport (Solidtango AB) som levererar tjänster till idrottsklubbar och föreningsliv. Abonnemanget är kostnadsfritt men det finns en möjlighet att koppla till en betalningslösning där intäkterna delas mellan föreningen och Solidsport. Webbtjänster är beroende av en mobiltelefon eller surfplatta av god kvalitet (exempelvis Iphone 6 eller senare). Vidare krävs en app från leverantören installerad på den mobila enheten. Webbsändningen visas sedan på en egen kanal eller webbsida på tjänsteleverantörens webbplats, antingen som direktsändning från mobilens kamera eller av tidigare inspelat material. Det ingår också andra tjänster och

funktioner som bland annat lagring av inspelat material, säkerhets- och inloggningsfunktioner. Vissa leverantörer ger endast begränsad support med skriftliga instruktioner medan andra leverantörer även kan ge support via chatt eller e-post. Vissa leverantörer av webbaserade sändningsplattformar erbjuder även personlig rådgivning och produktionsstöd.

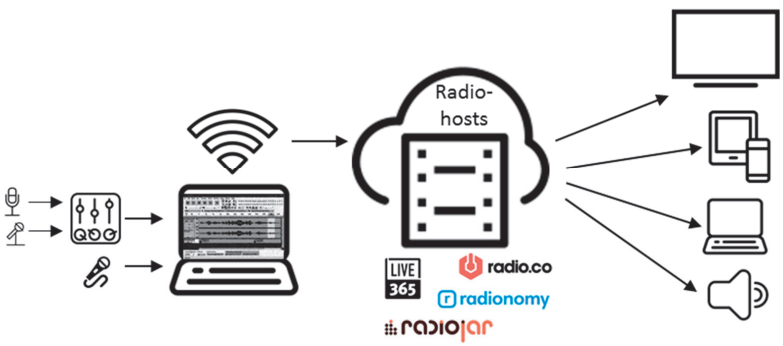
3.3. Enkelt att starta webbsändningar för radio

Att starta en webbradiostation kan vara lika enkelt som att starta webbsändning av video med mobiltelefon och Youtube Live. Allt som behövs är en dator och en mikrofon kopplat till ett abonnemang från någon av de kostnadsfria eller kommersiella sändningsplattformarna för radio, exempelvis Radionomy (gratis) eller Radio.co. Dessa plattformar står för i stort sett all programvara och stöd som behövs, exempelvis:

- Webbsändning
- Publicerande av stationen på officiella stationslistor.
- Programvara för sändning och automatiserade spellistor.
- Lagring av musik och annat inspelat innehåll.
- Flera samtidiga lyssnare.
- Statistik över antal lyssnare m.m.
- Mediaspelare för hantering av webbsida eller blogg, alternativt nedladdning till enheter som använder IOS, Android eller Windows som operativsystem.
- Skriftliga instruktioner och i en del fall instruktionsfilmer och support via e-post eller webbchat.

Ingen annan hårdvara än en mikrofon och en dator behövs för att starta en radiostation. Det fungerar att använda den inbyggda mikrofonen i datorn tillsammans med en sändningsprogramvara. Denna lösning är dock inte att rekommendera på grund av dålig ljudkvalitet. Istället bör man investera i en extern mikrofon alternativt flera mikrofoner vilket i sin tur kräver att en extern mixer kopplas in i den dator som ska användas för att skapa radioprogrammet. Om man vill vara mer mobil och göra intervjuer på allmänna platser behövs en bärbar sändningsutrustning med mikrofoner och mixer, exempelvis bärbar dator med 4G-uppkoppling.

Figur 8: Mobil webbsändning av radio



För att spela in ljud, redigera ljudfiler och lägga till ljudeffekter är det bra med en särskild programvara för ljudinspelning och redigering, exempelvis gratisprogram från Audacity. Man kan också använda en mobiltelefon för att spela in intervjuer eller podcasts, exempelvis en inspelningsapp från Podbean (plattform för podcasts) som tillåter överföring av inspelningen till redigeringsprogrammet.

För den som vill sända från sin egen dator/mediaserver behövs en serverprogramvara som exempelvis kan laddas ner från Shoutcast (Shoutcast Server Software). Shoutcast har en tjänst som publicerar anslutna radiostationer på officiella listor över radiostationer och ger en direktlänk till sin sändning som kan sättas upp på sociala medier, webbplats eller som kan mejlas ut till lyssnarna. En annan populär programvara hos radiostationerna är livemixning av olika ljudkällor med DJ-programvara såsom Mixxx eller VirtualDJ.

3.4. Direktsändning av illegal verksamhet.

Direktsänd webb-tv och rörlig bild över webben används tyvärr i olagliga och moraliskt tvivelaktiga sammanhang. En person som vill sprida ett budskap eller visa en händelse, som traditionella medier inte vill visa, har stora möjligheter att göra det med hjälp av plattformar för webbsändning. Webbsändningarna kan enkelt göras med god bild- och ljudkvalitet samt innehålla tilläggstjänster som betalväxel eller integritetsskydd för tittaren. Exempel på dessa typer av verksamheter kan vara direktsändning av

- Sexualbrott av olika typer från olika platser i världen som tittaren ser vid ett givet tillfälle mot betalning.
- Vadslagning på olagliga verksamheter som exempelvis kamphundsfighter eller boxningsmatcher.
- Beställda våldsbrott eller inbrott.
- Olyckor eller dödsfall och liknande.
- Politiska budskap och uppviglingsaktiviteter.

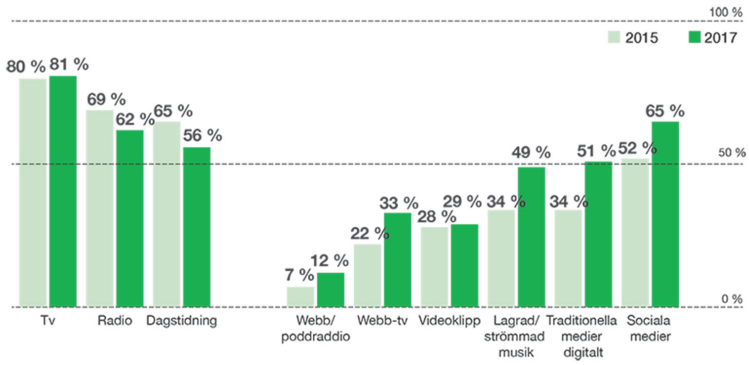
Sociala medier kan användas som tablåer för att avisera sändningstid och innehåll. Materialet kan tas bort från nätet när sändningen är klar. Vissa CDN-leverantörer har filter som ska hindra denna typ av sändningar men det är sannolikt enkelt att kringgå dessa filter eller använda en egen webbserver för att undvika upptäckt.

Omfattningen av dessa sändningar är också sannolikt omfattande. Enligt en SVT-inslag om webbsändningar av sexualbrott från Filipinerna kan det vara så många som 100 tusen svenskar som tittar direktsända brott på nätet.

3.5. Trender för webbsändningar av program

Mycket talar för att marknaden för webbsändningar ökar. Enligt rapporten *Mediekonsumtion 2018* från Myndigheten för press, radio och tv (MPRT) ökar konsumtionen av webbaserad media medan traditionell tv ser ut att nära nog stagnera och radio samt dagstidningar minskar i betydande utsträckning.

Figur 9: Andel av befolkningen 9-79 år som använder olika medier en genomsnittlig dag 2015 och 2017 i procent. Källa: Nordicom Mediebarometern 2017 och Myndigheten för press radio och TV (länk)



Enligt Deloitte Global technology, media and telecommunications Predictions 2018[1] växer marknaden för direktsändningar och evenemang med ca 1% årligen och globalt beräknas intäkter till ett värde på totalt 545 miljarder USD. I absoluta tal är traditionell tv fortfarande störst med intäkter på totalt 358 miljarder USD (abonnemang och pay per view). Det är dock livestreaming och e-sport som är de snabbast växande segmenten och uppskattas ha ett marknadsvärde på totalt 8–9 miljarder USD, vilket är en ökning med nära 50% på ett år. Detta bekräftas också av de samtal som förts med några svenska leverantörer av webbsändningar. Något som ytterligare talar för en ökad trend av webbsändningar är att sociala nätverk som Facebook, Youtube, Twitter med flera har infört kostnadsfria livestreaming-funktioner i sina applikationer, vilket också underlättar för den som tillhandahåller webbsändningar att nå sin tilltänkta målgrupp. Även företag och föreningar har numera många alternativ för webbsändningar utan att det krävs stora investeringar i sändningsplattformar.

[1] https://www2.deloitte.com/se/sv/pages/technology-media-and-telecommunications/articles/tmt-predictions-2018.html

4. Plattformar för webbsändningar

Följande plattformar för direktsända webbsändningar av ljud och bild är vanligt förekommande. Majoriteten av tjänsterna är internationella men det finns även svenska. Nedanstående lista täcker inte in samtliga tjänster som finns men ger en representativ bild av marknaden för webbsändningar.

Nedanstående tabell innehåller namn på tjänst, vilken typ av tjänst det är, en kort beskrivning av respektive plattform samt en länk till leverantörens webbplats. De infogade länkarna pekar ibland till webbsidor som kan anses vara mer relevanta för ämnet jämfört med leverantörens startsida. De programvaror som används för produktion av innehåll till webbsändningar redovisas under avsnitt 5. Inspelningsutrustning.

Namn	Typ	Beskrivning	Länk till leverantör
Youtube Live	CDN, socialt nätverk	Portal för gratis sändning av direktsänd video. Fungerar med endast mobiltelefon och surfplatta men även med annan sändningsprogramvara. Youtube Live är sannolikt den mest använda tjänsten för webbsändningar.	Länk
Instagram-live	CDN, socialt nätverk	Funktion inbyggd i Instagram-appen för livesändning. Webbsändningen kan delas med allmänheten eller enbart egna följare.	Länk
Periscope	CDN, socialt nätverk	Gratisapp för iOS och Android-enheter. Låter användarna både följa videosändningar live och i efterhand. Periscope ägs av Twitter och kan också publiceras där.	Länk
F-Live	CDN, socialt nätverk	Inbyggd funktion för webbsändning i Facebook-appen. För professionella sändningar till Facebook-användare finns stödfunktioner att få med Wowza Clear Caster.	Länk
Twitch	CDN, socialt nätverk	Webbplats för direktsänd videoströmning, huvudsakligen av e-sport och gaming. Användare behöver en sändningsprogramvara.	Länk
Vimeo Livestream	Streaming-plattform och CDN	”Allt i en lösning” för professionell och avancerad webbsändning. Har egen CDN-plattform och kan sända på flera sociala nätverk och andra CDN samtidigt.	Länk
Quickchannel	Streaming plattform och CDN	Svensk leverantör med komplett lösning med moduler för webbsändningar, egen kundkanal, produktion, inspelning och tilläggstjänster. Vänder sig främst till företag och offentliga organisationer.	Länk

Solidsport/ Solidtango	Streaming plattform och CDN	Svensk tjänst där det räcker med en mobilkamera och en app för att starta sändningar. Vänder sig framförallt till idrottsförbund och föreningar. Inkluderar betallösning där intäkter delas med SolidSport.	Länk
Streamify	Streaming plattform och CDN	Svensk tjänst liknande Solidsport. Har sändningsplattform som stödjer sändning från mobiltelefon eller surfplatta. Inkluderar betallösning där intäkter delas med Streamify.	Länk
Bambuser	Streaming plattform	Svenskt företag med plattform för webbsändningar. Erbjuder affärslösningar med direktsänd video via API och SDK gränssnitt till organisationer och app-utvecklare med egna medialösningar.	Länk
WOWSA streaming cload	Streaming plattform och CDN	Har flera tjänster och hjälpprogram inom webbsändningar. Användare behöver installera programvara för webbsändning.	Länk
Uvault video plattform	Streaming plattform och CDN	Plattform för webbsändning till företag och myndigheter för professionella webbsändningar. Stödjer de flesta protokoll samt ger inbäddade länkar för kundens egen webbplats.	Länk
Watson Media	Streaming plattform och CDN	Streaming manager från IBM. Molnbaserad plattform för webbsändning och lagring. Stödjer både små och stora komplexa webbsändningar.	Länk
DaCast	Streaming plattform och CDN	Erbjuder en plattform av webbsändning för både radio och videoinnehåll genom en ”gör det själv lösning”. Stödjer de flesta funktioner som behövs för on demand och webbsändning.	Länk
StreamSE/ Streamcode Sweden AB	Streaming plattform och CDN	Mediaplattform för webb-TV och webbsändningar, direkt och on demand. Erbjuder professionell videoproduktion inkl. copywriting. Samarbetar med StreamAMG, London.	Länk
Radiojar	Streaming plattform för radio	Grekisk helleverantör av serverprogramvara och tjänster för sändning från egen radioserver inkl omkodning av ljud. Har även lösningar med CDN-leverantörer.	Länk
radio.co	Streaming plattform för radio	Komplett plattform för radiosändningar som molnlösning. Programvara för dator/radioserver tillhandahålles av radio.co	Länk
Radionomy / Shoutcast	Streaming plattform och server-programvara för radio	Shoutcast tillhandahåller komplett serverprogramvara för radiosändningar medan Radionomy är en webbaserad radioplattform. Båda varumärkena ingår i samma organisation.	Länk Radionomy Länk Shoutcast

Live365	Streaming plattform för radio	Helhetslösning med webbaserad radioplattform som även kan integreras med egen radioserver. Ingår sändningslicenser för USA, Kanada och Storbritannien.	Länk
Open Broadcaster	Mediaserver	Hårdvara som inkluderar programvara för sändningar av både video och radio. Kan kopplas mot en CDN-leverantör.	Länk
Restream	Tilläggs-tjänst för streaming	Kodar om och vidaresänder användarens videoinnehåll till flera plattformar för webbsändningar samtidigt. Exempelvis många samtidiga sändningar till flera Facebook-kanaler.	Länk
Wallen Media	Produktions-bolag	TV-produktionsbolag som specialiserar sig på livesändningar över internet. Har en egen Youtube-kanal. Sköter allt det tekniska åt sina kunder, företrädesvis företag och sportföreningar.	Länk
Astream	Produktions-bolag	Svenskt ett produktionsbolag som hjälper sina kunder att producera video för utbildning och information. Riktar sig främst till företag och föreningar.	Länk

5. Inspelningsutrustning för ljud och bild i samband med webbsändningar

Följande lista inkluderar både hårdvara och programvaror som används i samband med inspelning av ljud och video. Däribland programvaror för produktion av webbsändning för både direktsändning och inspelning av ljud och videomaterial. Det finns ytterligare utrustning för inspelning av ljud och bild i samband med webbsändning men som inte har kunnat tagits med inom ramarna för denna undersökning.

Namn	Typ	Beskrivning	Länk till leverantör
Open Broadcast Software (OBS)	Streaming och inspelnings-program	Fri programvara för inspelning och direktsändning. Spelar in och mixar både ljud och video i realtid. Kan hantera flera ljud och videokällor. Kan kopplas mot flera CDN samtidigt.	Länk
Xsplit Broadcaster	Streaming, mixer, inspelnings-program	Programvara för ljud och videoproduktion för direktsändning och inspelning. Finns i en särskild version för e-sport med webbsändning eller inspelning av spel som visas på skärmen. Kan kopplas mot flera CDN samtidigt.	Länk
vMix	Streaming, mixer, inspelnings-program	Programvara för ljud och videoproduktion för direktsändning och inspelning. Spelar in och mixar ljud och video i realtid. Kan hantera flera ljud och videokällor. Kan kopplas mot flera CDN samtidigt.	Länk
BroadCam	Streaming och inspelnings-program	Programvara för ljud och videoproduktion för direktsändning från egen webbplats. Spelar in direktsänd video, webbkameror och dataskärmen.	Länk
Debut Video Capture	Inspelnings-program	Programvara för inspelning av webbkamera, bildskärm, webbsändningar. Även trådlös inspelning från externa enheter, exempelvis från drönare.	Länk
Elgato Game Capture	Hårdvara och mjukvara för inspelning	Produktutbud för att koppla in videokameror och mikrofoner till datorer. Även för att spela in bildskärm, exempelvis vid e-sport eller för instruktionsfilmer, inklusive skärmen på Iphone och Ipad som trådlöst kan spelas in på datorns lagringsplatser.	Länk
Solidsport Broadcaster	Ljud och video paket för streaming	Paketlösningar för att filma på plats i exempelvis idrottshallar. I basversion ingår hållare och stativ för mobiltelefon/ surfplatta och kan utökas med mikrofoner, mixers och andra tillbehör. Inspelning och sändning via leverantörens streamingapp.	Länk
Studio 5	Streaming och inspelnings-program	Datorprogramvara från Vimeo Livestream. Integerar bild och ljud från videokameror, ljudenheter, hårddisk, minneskort till antingen webbsändning via CDN eller för inspelning.	Länk

Broadcaster Pro	Hårdvara för inspelning/ livestreaming	Hårdvara från Vimeo Livestream som kopplas till videokamera och via Wifi eller 4G vidarebefordra ljud och videosignalen direkt till CDN leverantör för antingen direktsändning eller inspelning.	Länk
Pearl mini, Epiphan	Hårdvara för inspelning/ livestreaming	Hårdvara som mixar 3 videokanaler för inspelning och webbsändning. Ansluts mot CDN leverantör.	Länk
Filmora Scrn	Skärm-inspelning	Spelar in det som visas på skärmen och webbkamera samtidigt, ex instruktionsfilm, spel, möten, konferenser etc. Ingår editeringsprogram och verktyg för att infoga olika effekter.	Länk
Windows 10, Microsoft	Skärm-inspelning	Inbyggd inspelningsfunktion som spelar in röst eller det som visas på skärmen. Framtagen främst för att spela in videoklipp på Xbox men finns tillgänglig på alla datorer med Windows 10.	Länk
Windows Röstinspelaren, Microsoft	Ljudinspelning	En app som spelar in ljud. Ingår funktioner för inspelning och redigering. Finns för mobila enheter och dator.	Länk
VLC Media Player	Skärm-inspelning	Spelar in det som händer på skärmen. VLC är en mediaspelare och har i senare versioner även inspelningsfunktion.	Länk
Audacity	Ljudinspelning och mixer	Gratis open source programvara. Har inspelning och kan redigera flera samtidiga ljudkanaler.	Länk
VB-Audio, Voicemeeter	Ljudinspelning och mixer	Virtuell mixer programvara med inspelnings-funktion som är gratis att ladda ner.	Länk
LAME	Kodare	Kodar om inspelade ljudfiler till MP3. Tillåtet att inkludera programkoden i ett tredjepartsprogram, s.k. GNU Lesser General Public License.	Länk
MixMP3	Kodare	Rysk programvara som kodar ljudsignalen från ett ljudkort direkt till MP3, utan att inspelningen behöver sparas som en inspelning.	Länk
OpenShot	Video editor	Gratis open source programvara. Redigerar flera samtidiga videokanaler och kan infoga en stor mängd olika ljud och videoeffekter. Finns i en svenskspråkig version.	Länk
Handbrake	Video editor	Gratis open source programvara. Konverterings-program som extraherar video från TV, spelkonsoler, Chromecast, DVD och mobila enheter för inspelning i Mpeg4 eller H.264 format.	Länk
Newtek Tricaster	Studiolösning	Newtec har kompletta videolösningar som inkluderar både hård- och mjukvara. Från små bärbara till stora studio-lösningar med många videokanaler. Tricaster kan användas för bland annat inspelning, sändning och scenproduktion.	Länk

Bilaga: Jämförelse av olika lösningar för webbsändningar

I följande tabeller ges en översikt och jämförelse mellan några av de vanligaste förekommande lösningarna för webbsändningar. Samtliga lösningar kräver tillförlitligt bredband. De priser som lämnas är endast exempel. Det kan finns utrustning och lösningar med både lägre och högre kostnader beroende på lösning, återförsäljare och säljkampanjer.

Mobiltelefon via CDN nätverk	
Funktion / Teknisk lösning	Direktsändning via mobiltelefon eller surfplatta. Den mobila
Vilka sänder (exempel)	Enskilda personer och föreningar, exempelvis ”influencers” på sociala nätverk eller idrottsföreningar.
Målgrupp (exempel)	Vänner, följare och allmänhet på sociala nätverk.
Kostnad	Gratis, reklamfinansierad CDN-nätverk.
+ Fördelar	Ingen kostnad, lätt att komma igång, mobil och spontan användning.
Nackdelar	Begränsade redigeringsmöjligheter, kan upplevas som mindre intressant pga. amatörmässig sändningskvalitet.

Kamera och mikrofon via dator och CDN nätverk	
Funktion / Teknisk lösning	Direktsändning från stationär eller mobil dator. Extern videokamera och mikrofon kopplas till dator. Till datorn används sändningsprogramvara för inspelning och mixning av ljud och video, samt uppkoppling till CDN. Sändningen kan utgå från egen kanalplats hos CDN-leverantören eller som länk som bäddas in på egen webbplats. Lösningen kan byggas ut med en mängd olika externa utrustningar, exempelvis flera mikrofoner, videokameror, ljud och videomixers.
Vilka sänder (exempel)	Enskilda personer, föreningar och företag, exempelvis inom e-sport och företags konferenser/event.
Målgrupp (exempel)	Utövare av e-sport och spelintresserade, företagskunder och/eller konsumenter.

Kostnad	
+ Fördelar	Låg kostnad, mer avancerade sändningar med högre kvalitet. I betalversioner finns support att tillgå.
Nackdelar	Mer utbildning/kunskap krävs. Något högre kostnader.

Egen mediaserver och webbsändning	
Funktion / Teknisk lösning	För webbsändning från egen utrustning behövs dator eller server med ljud och videoingångar, hårddisk/lagring för mediafiler och programvara för medieserver med sändningsfunktion. Vid behov används en webbplats för att publicera sin sändning. Ofta ingår från leverantör en funktion för inbäddad mediaspelare på egen webbplats.
Vilka sänder (exempel)	
Målgrupp (exempel)	Begränsade grupper av intressenter. Föreningar eller interna/externa företagsevenemang.
Kostnad	
+ Fördelar	Kontroll över alla delar i produktionen. Inte beroende av andra leverantörers funktioner för drift och säkerhet.
Nackdelar	

Webbradio	
Funktion / Teknisk lösning	För att starta en egen radiostation över internet behövs i grundutförande inte mer än dator med webbläsare och bredband samt ett abonnemang hos någon sändningsplattform för radio. Sändningsplattformen står för alla nödvändiga funktioner via webbläsaren, exempelvis programproduktion, schemaläggning, automatiserade spellistor och utsändning. Även lagring av inspelat material ingår. Ofta ingår funktion för inbäddad mediaspelare på egen webbplats. Normalt ingår även att den egna radiostationen publiceras på tredjepartslistor som kan höras på bland annat Itunes, SHOUTcast, Apple-tv, Sonos (nätuppkopplade högtalare) med flera.
Vilka sänder (exempel)	Både enskilda personer, radioföreningar och programföretag.
Målgrupp (exempel)	Både nischade målgrupper och allmänheten.
Kostnad	Finns radioplattformar som är gratis eller med månads-abonnemang från ca 200 kr/månad.
+ Fördelar	
Nackdelar	Hänvisad till plattformens funktioner och villkor.

Statens offentliga utredningar 2020

Kronologisk förteckning

1. Översyn av yrket personlig assistent – ett viktigt yrke som förtjänar bra villkor. S.
2. Skärpta regler om utländska månggiften. Ju.
3. Hållbar slamhantering. M.
4. Vägen till en klimatpositiv framtid. M.
5. Fler ruttjänster och höjt tak för rutavdraget. Fi.
6. En begriplig och trygg sjukförsäkring med plats för rehabilitering. S.
7. Brott mot djur – Skärpta straff och ett mer effektivt sanktionssystem. N.
8. Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget. Fi.
9. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2020. Steg för steg. Var står vi? Vart går vi? M.
10. Stärkt lokalt åtgärdsarbete – att nå målet Ingen övergödning. M.
11. Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar. Ju.
12. Nya kapitaltäckningsregler för värdepappersbolag. Fi.
13. Att kriminalisera överträdelser av EU-förordningar. N.
14. Framtidens teknik i omsorgens tjänst. S.
15. Strukturförändring och investering i hälso- och sjukvården – lärdomar från exemplet NKS. S.
16. Ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter. Ju.
17. Grönt sparande. Fi.
18. Framtidens järnvägsunderhåll. I.
19. God och nära vård. En reform för ett hållbart hälso- och sjukvårdssystem. S.
20. Skatt på modet – för att få bort skadliga kemikalier. Fi.
21. Sveriges museum om Förintelsen. + Holocaust Remembrance and Representation. Documentation from a Research Conference. Ku.
22. Motorfordonspooler – på väg mot ökad delning av motorfordon. Fi.
23. Hälso- och sjukvård i det civila försvaret – underlag till försvarspolitisk inriktning. S.
24. Tillsammans för en välfungerande sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocess. S.
25. Ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik. I.
26. En sjukförsäkring anpassad efter individen. S.
27. Högre växel i minoritetspolitiken. Stärkt samordning och uppföljning. Ku.
28. En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning. U.
29. En ny myndighet för att stärka det psykologiska försvaret. Ju.
30. En moderniserad arbetsrätt. A.
31. En ny mervärdesskattelag. Del 1 och 2. Fi.
32. Grundpension. Några anslutande frågor. S.
33. Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning. Del 1 och 2. U.
34. Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg. U.
35. Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Fi.

36. Ett nationellt sammanhållet system för kunskapsbaserad vård – ett system, många möjligheter. S.
37. Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen. A.
38. Ökad trygghet för visselblåsare. A.
39. Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2019. M.
40. En gemensam utbildning inom statsförvaltningen. Fi.
41. Kommuner som utförare av tjänster åt Arbetsförmedlingen – en analys av de rättsliga förutsättningarna. A.
42. En annan möjlighet till särskilt stöd. Reglering av kommunala resursskolor. U.
43. Bygga, bedöma, betygssätta – betyg som bättre motsvarar elevernas kunskaper. U.
44. Grundlagsskadestånd – ett rättighetsskydd för enskilda. Ju.
45. Ett ändamålsenligt skydd för tryck- och yttrandefriheten. Ju.

Statens offentliga utredningar 2020

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

En moderniserad arbetsrätt. [30]

Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen. [37]

Ökad trygghet för visselblåsare. [38]

Kommuner som utförare av tjänster åt Arbetsförmedlingen – en analys av de rättsliga förutsättningarna. [41]

Finansdepartementet

Fler ruttjänster och höjt tak för rutavdraget. [5]

Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget. [8]

Nya kapitaltäckningsregler för värdepappersbolag. [12]

Grönt sparande. [17]

Skatt på modet – för att få bort skadliga kemikalier. [20]

Motorfordonspooler – på väg mot ökad delning av motorfordon. [22]

En ny mervärdesskattelag. Del 1 och 2. [31]

Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. [35]

En gemensam utbildning inom statsförvaltningen. [40]

Infrastrukturdepartementet

Framtidens järnvägsunderhåll. [18]

Ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik. [25]

Justitiedepartementet

Skärpta regler om utländska månggiften. [2]

Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar. [11]

Ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter. [16]

En ny myndighet för att stärka det psykologiska försvaret. [29]

Grundlagsskadestånd – ett rättighetsskydd för enskilda. [44]

Ett ändamålsenligt skydd för tryck- och yttrandefriheten. [45]

Kulturdepartementet

Sveriges museum om Förintelsen. + Holocaust Remembrance and Representation. Documentation from a Research Conference. [21]

Högre växel i minoritetspolitiken. Stärkt samordning och uppföljning. [27]

Miljödepartementet

Hållbar slamhantering. [3]

Vägen till en klimatpositiv framtid. [4]

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2020. Steg för steg. Var står vi? Vart går vi? [9]

Stärkt lokalt åtgärdsarbete – att nå målet Ingen övergödning. [10]

Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2019. [39]

Näringsdepartementet

Brott mot djur – Skärpta straff och ett mer effektivt sanktionssystem. [7]

Att kriminalisera överträdelser av EU-förordningar. [13]

Socialdepartementet

Översyn av yrket personlig assistent – ett viktigt yrke som förtjänar bra villkor. [1]

En begriplig och trygg sjukförsäkring med plats för rehabilitering. [6]

Framtidens teknik i omsorgens tjänst. [14]

Strukturförändring och investering i hälso- och sjukvården – lärdomar från exemplet NKS. [15]

God och nära vård. En reform för ett hållbart hälso- och sjukvårdssystem. [19]

Hälso- och sjukvård i det civila försvaret – underlag till försvarspolitisk inriktning. [23]

Tillsammans för en välfungerande sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocess. [24]

En sjukförsäkring anpassad efter individen. [26]

Grundpension. Några anslutande frågor. [32]

Ett nationellt sammanhållet system för kunskapsbaserad vård – ett system, många möjligheter. [36]

Utbildningsdepartementet

En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning. [28]

Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning. Del 1 och 2. [33]

Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg. [34]

En annan möjlighet till särskilt stöd. Reglering av kommunala resursskolor. [42]

Bygga, bedöma, betygssätta – betyg som bättre motsvarar elevernas kunskaper. [43]