

Lagrådsremiss

Grundlagsskydd för digital bio och andra yttrandefrihetsrättsliga frågor

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 24 september 2009

Beatrice Ask

Kristina Svahn Starrsjö
(Justitiedepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagrådsremissen föreslås att s.k. digital bio och annan offentlig uppspelning ur databaser ska omfattas av grundlagsskyddet i yttrandefrihetsgrundlagen. Undantaget från censurförbudet utvidgas så att det tillåter lagregler om granskning och godkännande av digital bio på samma sätt som för traditionell biograffilm. Ändringarna föranleder vissa tillägg i regeringsformen.

Vidare föreslås att det ska bli möjligt att i lag ställa krav på den som sänder TV i tråd att utforma sändningarna på ett sådant sätt att programmen genom textning, teckenspråkstolkning, syntolkning, uppläst text eller liknande teknik blir tillgängliga för personer med funktionsnedsättning.

I lagrådsremissen föreslås också att det i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen tydliggörs att det är förbjudet för myndigheter och andra allmänna organ att ingripa mot den som använder sig av sin tryck- respektive yttrandefrihet. De allvarligaste överträdelseerna straffsanktioneras. Motsvarande regler föreslås genom ändringar i offentlighets- och sekretesslagen gälla i kommunala företag och sådana organ som anges i bilagan till den lagen. Slutligen lämnas ett antal förslag till lagändringar för att förtydliga yttrandefrihetsgrundlagens tillämplighet på viss databasverksamhet.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2011.

Innehållsförteckning

1	Beslut.....	4
2	Lagtext.....	5
2.1	Förslag till lag om ändring i regeringsformen.....	5
2.2	Förslag till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen	8
2.3	Förslag till lag om ändring i yttrandefrihetsgrundlagen.....	10
2.4	Förslag till lag om ändring i lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden	17
2.5	Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	21
3	Ärendet och dess beredning.....	22
4	Grundlagsskydd för digital bio och annan offentlig uppspelning ur en databas.....	23
4.1	Utvecklingen av digital bio	23
4.2	Omfattas digital bio av yttrandefrihetsgrundlagens tillämpningsområde?.....	23
4.3	Ett grundlagsskydd för digital bio införs.....	24
4.3.1	En utvidgning av databasregeln	24
4.3.2	Ansvar och tillsyn	27
4.3.3	Databasens namn.....	28
4.3.4	Preskription och bevarande av dokumentation.....	29
4.4	Censurförbudet.....	30
5	Möjlighet att tillgängliggöra trådsända TV-program för personer med funktionsnedsättning	31
6	Efterforsknings- och repressalieförbuden	35
6.1	Nuvarande ordning.....	35
6.2	Ett uttryckligt förbud mot repressalier	37
6.3	Efterforsknings- och repressalieförbuden för anställda och uppdragstagare i kommunala bolag m.m.	42
7	Förtydligande av databasregeln och webbsändningsregeln	44
7.1	En redaktion för en icke-tryckt periodisk skrift ska omfattas av automatiskt grundlagsskydd enligt databasregeln.....	44
7.2	Webbsändningsregeln och dess förhållande till databasregeln.....	46
8	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	48
9	Ekonomiska konsekvenser.....	49
10	Författningskommentar.....	49

10.1	Förslaget till lag om ändring i regeringsformen	49
10.2	Förslaget till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen.....	51
10.3	Förslaget till lag om ändring i yttrandefrihetsgrundlagen.....	53
10.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden	58
10.5	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	60
Bilaga 1	Sammanfattning av SOU 2009:14	62
Bilaga 2	Yttrandefrihetskommitténs författningsförslag	71
	Förslag till lag om ändring i regeringsformen.....	71
	Förslag till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen	73
	Förslag till lag om ändring i yttrandefrihets- grundlagen.....	75
	Förslag till lag om ändring i lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden	82
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanser.....	86

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över

1. förslag till lag om ändring i regeringsformen,
2. förslag till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen,
2. förslag till lag om ändring i yttrandefrihetsgrundlagen,
3. förslag till lag om ändring i lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden, och
4. förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om ändring i regeringsformen

Härigenom föreskrivs i fråga om regeringsformen¹
dels att 2 kap. 1 § och 8 kap. 18 § ska ha följande lydelse,
dels att punkt 4 i övergångsbestämmelserna till lagen (1976:871) om
ändring i nämnda lag ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

1 §

Varje medborgare är gentemot det allmänna tillförsäkrad

1. yttrandefrihet: frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor,
2. informationsfrihet: frihet att inhämta och mottaga upplysningar samt att i övrigt taga del av andras yttranden,
3. mötesfrihet: frihet att anordna och bevista sammankomst för upplysning, meningsyttring eller annat liknande syfte eller för framförande av konstnärligt verk,
4. demonstrationsfrihet: frihet att anordna och delta i demonstration på allmän plats,
5. föreningsfrihet: frihet att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften,
6. religionsfrihet: frihet att ensam eller tillsammans med andra utöva sin religion.

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

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

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

¹ Regeringsformen omtryckt 2003:593.

8 kap.

18 §

För att avge yttrande över lagförslag *skall* det finnas ett lagråd, där det ingår domare eller, vid behov, förutvarande domare i Högsta domstolen och Regeringsrätten. Yttrande från Lagrådet inhämtas av regeringen eller, enligt vad som närmare anges i riksdagsordningen, av riksdagsutskott.

Yttrande av Lagrådet bör inhämtas innan riksdagen beslutar grundlag om tryckfriheten eller om motsvarande frihet att yttra sig i ljudradio, television och vissa liknande överföringar samt tekniska upptagningar, lag om begränsning av rätten att taga del av allmänna handlingar, lag som avses i 2 kap. 3 § andra stycket, 12 § första stycket, 17–19 §§ eller 22 § andra stycket eller lag som ändrar eller upphäver sådan lag, lag om kommunal beskattning, lag som avses i 2 eller 3 § eller lag som avses i 11 kap., om lagen är viktig för enskilda eller från allmän synpunkt. Vad nu har sagts gäller dock *icke*, om Lagrådets hörande skulle sakna betydelse på grund av frågans beskaffenhet eller skulle fördröja lagstiftningsfrågans behandling så att avsevärt men skulle uppkomma. Föreslår regeringen riksdagen att stifta lag i något av de ämnen som avses i första meningen och har Lagrådets yttrande dessförinnan inte inhämtats, *skall* regeringen samtidigt för riksdagen redovisa skälen härtill. Att Lagrådet *icke* har hörts över ett lagförslag utgör aldrig hinder mot lagens tillämpning.

Lagrådets granskning *skall* avse

1. hur förslaget förhåller sig till grundlagarna och rättsordningen i övrigt,

För att avge yttrande över lagförslag *ska* det finnas ett lagråd, där det ingår domare eller, vid behov, förutvarande domare i Högsta domstolen och Regeringsrätten. Yttrande från Lagrådet inhämtas av regeringen eller, enligt vad som närmare anges i riksdagsordningen, av riksdagsutskott.

Yttrande av Lagrådet bör inhämtas innan riksdagen beslutar grundlag om tryckfriheten eller om motsvarande frihet att yttra sig i ljudradio, television och vissa liknande överföringar, *offentliga uppspelningar* samt tekniska upptagningar, lag om begränsning av rätten att taga del av allmänna handlingar, lag som avses i 2 kap. 3 § andra stycket, 12 § första stycket, 17–19 §§ eller 22 § andra stycket eller lag som ändrar eller upphäver sådan lag, lag om kommunal beskattning, lag som avses i 2 eller 3 § eller lag som avses i 11 kap., om lagen är viktig för enskilda eller från allmän synpunkt. Vad nu har sagts gäller dock *inte*, om Lagrådets hörande skulle sakna betydelse på grund av frågans beskaffenhet eller skulle fördröja lagstiftningsfrågans behandling så att avsevärt men skulle uppkomma. Föreslår regeringen riksdagen att stifta lag i något av de ämnen som avses i första meningen och har Lagrådets yttrande dessförinnan inte inhämtats, *ska* regeringen samtidigt för riksdagen redovisa skälen härtill. Att Lagrådet *inte* har hörts över ett lagförslag utgör aldrig hinder mot lagens tillämpning.

Lagrådets granskning *ska* avse

1. hur förslaget förhåller sig till grundlagarna och rättsordningen i övrigt,

2. hur förslaget föreskrifter förhåller sig till varandra,

3. hur förslaget förhåller sig till rättssäkerhetens krav,

4. om förslaget är så utformat att lagen kan antagas tillgodose angivna syften,

5. vilka problem som kan uppstå vid tillämpningen.

Närmare bestämmelser om Lagrådets sammansättning och tjänstgöring meddelas i lag.

2. hur förslaget föreskrifter förhåller sig till varandra,

3. hur förslaget förhåller sig till rättssäkerhetens krav,

4. om förslaget är så utformat att lagen kan antagas tillgodose angivna syften,

5. vilka problem som kan uppstå vid tillämpningen.

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

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

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2011.

2.2 Förslag till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen

Häri genom föreskrivs att 3 kap. 4 och 5 §§ tryckfrihetsförordningen² ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

4 §

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

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

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

5 §

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet mot författarens eller, i fall som avses i 1 §, mot utgivarens eller meddelarens vilja på tryckt skrift sätter ut dennes namn, pseudonym eller signatur eller åsidosätter sin tystnadsplikt enligt 3 §, döms till böter eller fängelse i högst ett år. Till samma straff döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet på skriften såsom författare, utgivare eller meddelare sätter ut namnet på eller pseudonym eller signaturen för annan person än den verkliga författaren, utgivaren eller meddelaren.

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

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

För uppsåtligt ingripande i strid

² Tryckfrihetsförordningen omtryckt 2002:908.

med 4 § andra stycket döms, om åtgärden utgör avskedande, uppsägning, utdelande av disciplinpåföljd eller en liknande åtgärd, till böter eller fängelse i högst ett år.

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

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

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2011.

2.3 Förslag till lag om ändring i yttrandefrihetsgrundlagen

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 1, 3, 6 och 9 §§, 2 kap. 4 och 5 §§, 3 kap. 1 och 12 §§ samt 7 kap. 1 § yttrandefrihetsgrundlagen³ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

1 §

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

Yttrandefriheten enligt denna grundlag har till ändamål att säkra ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande. I den får inga andra begränsningar göras än de som följer av denna grundlag.

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

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

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

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

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

3 §

Det får inte förekomma att något som är avsett att framföras i ett radioprogram eller en teknisk upptagning först måste granskas av en myndighet eller något annat allmänt organ. Inte heller är det tillåtet för myndigheter och andra allmänna organ att utan stöd i denna grundlag, på

³ Yttrandefrihetsgrundlagen omtryckt 2002:909.

grund av det kända eller väntade innehållet i ett radioprogram eller en teknisk upptagning, förbjuda eller hindra dess offentliggörande eller spridning bland allmänheten.

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

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

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

6 §

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

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

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

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

9 §

Denna grundlags föreskrifter om radioprogram tillämpas också när en redaktion för en tryckt periodisk skrift eller för radioprogram, ett företag för yrkesmässig framställning av tryckta eller därmed enligt tryckfrihetsförordningen jämställda skrifter eller av tekniska upptagningar

Denna grundlags föreskrifter om radioprogram tillämpas, *i andra fall än som avses i 6 § första stycket* andra mening, också när en redaktion för en periodisk skrift eller för radioprogram, ett företag för yrkesmässig framställning av tryckta eller därmed enligt tryckfrihetsförordningen jämställ-

eller en nyhetsbyrå med hjälp av elektromagnetiska vågor

1. på särskild begäran tillhandahåller allmänheten information ur en databas, vars innehåll kan ändras endast av den som driver verksamheten, direkt genom överföring eller indirekt genom framställning av en teknisk upptagning, en skrift eller en bild, *eller*

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

Vad som sägs i första stycket gäller också annan som har utgivningsbevis för sådan verksamhet. För att utgivningsbevis *skall* utfärdas krävs att

– verksamheten är ordnad på det sätt som anges i första stycket och att överföringarna utgår från Sverige,

– behörig utgivare utsetts och åtagit sig uppdraget,

– verksamheten har ett namn som är sådant att det inte finns risk för att det lätt kan förväxlas med namn på en annan verksamhet enligt denna paragraf.

Ett utgivningsbevis gäller för en period av tio år från utfärdandet. Därefter förfaller beviset. Beviset får förnyas, varje gång för tio år från utgången av den föregående tioårsperioden, om det finns förutsättningar att utfärda sådant bevis. Utgivningsbevis får återkallas om förutsättningar att utfärda sådant bevis inte längre finns, om verksamheten inte påbörjats inom sex månader från den dag då utgivningsbeviset utfärdades eller om den som drev verksamheten anmält att den upphört. Om utgivningsbeviset förfaller eller återkallas, tillämpas därefter föreskrifter i lag eller annan författning.

Närmare bestämmelser om utfärdande, förfall, förnyelse och återkallelse av utgivningsbevis meddelas i lag.

Varje databas *skall* ha ett namn. Närmare bestämmelser om sådana namn meddelas i lag.

da skrifter eller av tekniska upptagningar eller en nyhetsbyrå med hjälp av elektromagnetiska vågor

1. på särskild begäran tillhandahåller allmänheten information ur en databas, vars innehåll kan ändras endast av den som driver verksamheten, direkt genom överföring eller indirekt genom framställning av en teknisk upptagning, en skrift eller en bild,

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

3. genom offentlig uppspelning tillhandahåller allmänheten information ur en sådan databas som anges i 1.

Vad som sägs i första stycket gäller också annan som har utgivningsbevis för sådan verksamhet. För att utgivningsbevis *ska* utfärdas krävs att

– verksamheten är ordnad på det sätt som anges i första stycket och att överföringarna utgår från Sverige,

– behörig utgivare utsetts och åtagit sig uppdraget,

– verksamheten har ett namn som är sådant att det inte finns risk för att det lätt kan förväxlas med namn på en annan verksamhet enligt denna paragraf.

Varje databas *ska* ha ett namn. Närmare bestämmelser om sådana namn meddelas i lag.

Föreskrifter om straff för den som bryter mot en föreskrift som meddelats med stöd av fjärde eller femte stycket meddelas i lag.

2 kap.

4 §

Ingen myndighet eller annat allmänt organ får efterforska

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

2. den som har tillhandahållit eller avsett att tillhandahålla en framställning för offentliggörande i ett radioprogram eller en teknisk upptagning, eller

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

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

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

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

5 §

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot sin tystnadsplikt enligt 3 § *skall* dömas till böter eller fängelse i högst ett år. Detsamma gäller den som i ett radioprogram eller en teknisk upptagning uppsåtligen eller av oaktsamhet lämnar felaktiga uppgifter om vem som är framställningens upphovsman eller har tillhandahållit den för offentliggörande, vem som framträder i den eller vem som har lämnat uppgifter i den.

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

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot sin tystnadsplikt enligt 3 § *ska* dömas till böter eller fängelse i högst ett år. Detsamma gäller den som i ett radioprogram eller en teknisk upptagning uppsåtligen eller av oaktsamhet lämnar felaktiga uppgifter om vem som är framställningens upphovsman eller har tillhandahållit den för offentliggörande, vem som framträder i den eller vem som har lämnat uppgifter i den.

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

För uppsåtligt ingripande i strid med 4 § tredje stycket döms, om åtgärden utgör avskedande, uppsägning, utdelande av disciplinpåföljd eller en liknande

*åtgärd, till böter eller fängelse i
högst ett år.*

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

3 kap.

1 §

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

Den frihet som följer av första stycket hindrar inte att det i lag meddelas föreskrifter i fråga om

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

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

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

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

4. skyldighet för den som sänder program i television att utforma sändningarna på ett sådant sätt att programmen genom textning, tolkning, uppläst text eller liknande teknik blir tillgängliga för personer med funktionsnedsättning, eller

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

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

12 §

Bestämmelserna i denna grundlag hindrar inte att det meddelas föreskrifter i lag om straff och särskild rättsverkan för den som

1. förevisar pornografiska bilder på eller vid allmän plats genom skyltning eller något liknande förfarande som kan väcka allmän anstöt,

2. utan föregående beställning med post eller på annat sätt tillställer någon pornografiska bilder, eller

3. bland barn och ungdom sprider tekniska upptagningar som genom sitt innehåll kan verka förråande eller medföra annan allvarlig fara för de unga.

Detsamma gäller i fråga om straff och särskild rättsverkan för den som bryter mot föreskrifter om granskning och godkännande

Detsamma gäller i fråga om straff och särskild rättsverkan för den som bryter mot föreskrifter om granskning och godkännande

av filmer, videogram eller andra tekniska upptagningar med rörliga bilder som *skall* visas offentligt.

av filmer, videogram eller andra tekniska upptagningar med rörliga bilder som *ska* visas offentligt *samt av rörliga bilder i en sådan offentlig uppspelning ur en databas som avses i 9 § första stycket 3.*

I lag får meddelas föreskrifter med syfte att förebygga spridning genom teknisk upptagning av kartor, ritningar eller bilder som återger Sverige helt eller delvis och innehåller upplysningar av betydelse för rikets försvar.

7 kap.

1 §

Bestämmelserna i 9 kap. 1–4 §§ tryckfrihetsförordningen om tillsyn och åtal *skall* gälla också i fråga om radioprogram och tekniska upptagningar och i fråga om yttrandefrihetsmål. Justitiekanslern får överlämna åt allmän åklagare att vara åklagare i yttrandefrihetsmål om ansvar eller konfiskering på grund av olaga våldsskildring, hets mot folkgrupp, brott mot medborgerlig frihet, olaga hot, hot mot tjänsteman eller övergrepp i rättssak i tekniska upptagningar. Rätten att väcka allmänt åtal får dock inte överlämnas när det gäller yttrandefrihetsbrotten hets mot folkgrupp eller brott mot medborgerlig frihet.

Den tid inom vilken allmänt åtal för yttrandefrihetsbrott *skall* väckas är i fråga om radioprogram sex månader från det att programmet sändes eller, i fråga om tillhandahållande som avses i 1 kap. 9 §, från den tidpunkt när informationen inte längre tillhandahölls. Beträffande tekniska upptagningar är tiden ett år från det att upptagningen gavs ut. Beträffande sådana upptagningar som saknar någon av de i 3 kap. 13 § föreskrivna uppgifterna gäller dock vad som är föreskrivet i lag om tid för väckande av talan med den begränsningen att allmänt åtal inte får väckas senare än två år

Bestämmelserna i 9 kap. 1–4 §§ tryckfrihetsförordningen om tillsyn och åtal *ska* gälla också i fråga om radioprogram och tekniska upptagningar och i fråga om yttrandefrihetsmål. Justitiekanslern får överlämna åt allmän åklagare att vara åklagare i yttrandefrihetsmål om ansvar eller konfiskering på grund av olaga våldsskildring, hets mot folkgrupp, brott mot medborgerlig frihet, olaga hot, hot mot tjänsteman eller övergrepp i rättssak i tekniska upptagningar. Rätten att väcka allmänt åtal får dock inte överlämnas när det gäller yttrandefrihetsbrotten hets mot folkgrupp eller brott mot medborgerlig frihet.

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

från det att Justitiekanslern fick föreskrivna uppgifterna gäller kännedom om upptagningen. dock vad som är föreskrivet i lag om tid för väckande av talan med den begränsningen att allmänt åtal inte får väckas senare än två år från det att Justitiekanslern fick kännedom om upptagningen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2011.

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

Härigenom föreskrivs att 3 kap. 18, 19 och 27 §§, 5 kap. 3 § samt 7 kap. 3 § lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden⁴ ska ha följande lydelse

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

18 §⁵

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

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

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

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

⁴ Lagen omtryckt 2002:911.

⁵ Senaste lydelse 2007:1288.

19 §

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

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

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

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

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

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

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

27 §

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

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

förnyelse av utgivningsbevis.

utfärdande och förnyelse av utgivningsbevis.

5 kap.

3 §

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

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

Skyldigheten enligt första stycket gäller inte samtidigt och oförändrad vidaresändning av radioprogram genom trådnät.

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

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

7 kap.

3 §

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

Avgörande för var ett yttrandefrihetsmål *ska* tas upp är den ort varifrån ett radioprogram har utgått för sändning, varifrån överföringar *eller uppspelningar* som avses i 1 kap. 9 § yttrande-

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

frihetsgrundlagen har utgått eller där en teknisk upptagning har lämnats ut för spridning eller där brottet på annat sätt har förövats.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2011.

2.5 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs att 13 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

13 kap.

2 §

I förhållandet mellan å ena sidan ett sådant organ som avses i 2 kap. 4 §, beträffande den verksamhet som anges i bilagan till denna lag, eller ett sådant organ som avses i 2 kap. 3 §, och å andra sidan organets anställda eller uppdragstagare enligt 2 kap. 1 §, gäller vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen om

1. rätt att lämna uppgifter i vilket ämne som helst för offentliggörande,
2. förbud mot att ingripa mot missbruk av tryckfriheten eller yttrandefriheten eller medverka till sådant missbruk, *och*

3. förbud mot att efterforska upphovsman eller meddelare.

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

3. förbud mot att efterforska upphovsman, meddelare, *den som har utgett eller avsett att utge en framställning i tryckt skrift, den som har tillhandahållit eller avsett att tillhandahålla en framställning för offentliggörande i ett radioprogram eller en teknisk upptagning och den som har framträtt i en sådan framställning.*

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

Den som uppsåtligen ingriper i strid med första stycket 2 döms, om åtgärden utgör avskedande, uppsägning, utdelande av disciplinpåföljd eller en liknande åtgärd, till böter eller fängelse i högst ett år. Detsamma gäller den som uppsåtligen efterforskar i strid med första stycket 3.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2011.

3 Ärendet och dess beredning

Regeringen tillkallade den 30 april 2003 en beredning med uppgift att följa utvecklingen på det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området (dir. 2003:58). Beredningen antog namnet Tryck- och yttrandefrihetsberedningen. Beredningen fick i uppdrag att utreda ett antal frågeställningar inom det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området. En uppgift var att lämna förslag till hur de problem som är relaterade till den tekniska och mediala utvecklingen ska lösas. I beredningens uppdrag ingick därför att överväga frågan om det mot bakgrund av den tekniska och mediala utvecklingen är möjligt att i längden behålla en teknikberoende grundlagsreglering av yttrandefriheten i medierna och om det på sikt finns anledning att slå samman tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen till en grundlag omfattande såväl tryckfrihet som annan yttrandefrihet.

Beredningen lämnade den 22 december 2004 delbetänkandet Vissa tryck- och yttrandefrihetsrättsliga frågor (SOU 2004:114). I betänkandet behandlas bl.a. frågor om internationell rättslig hjälp, brottskatalogen och vissa målhandläggningsfrågor. Betänkandet, som har remissbehandlats, bereds i Justitiedepartementet.

Den 15 november 2006 lämnade beredningen betänkandet Ett nytt grundlagsskydd för tryck- och yttrandefriheten? (SOU 2006:96). I betänkandet presenteras tre olika alternativa modeller för grundlagsregleringen av tryck- och yttrandefriheten. Två av alternativen innebär att tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) upphävs och att grundlagsskyddet för tryck- och yttrandefriheten får en helt annan utformning än den nuvarande. Det tredje alternativet innebär att tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen läggs samman till en ny yttrandefrihetsgrundlag. Att behålla tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen i nuvarande utformning, eventuellt med några smärre justeringar för att komma till rätta med vissa tillämpningsproblem, nämns också som ett alternativ för framtiden. I betänkandet presenterar beredningen också förslag till lösningar av några av de problem som beredningen har identifierat. Betänkandet har remissbehandlats.

Genom tilläggsdirektiv den 7 juni 2007 beslutade regeringen att beredningen skulle dels omvandlas till en parlamentarisk kommitté, dels överväga vissa ytterligare frågor (dir. 2007:76). Kommittén, som antagit namnet Yttrandefrihetskommittén, överlämnade i februari 2009 delbetänkandet Grundlagsskydd för digital bio och andra yttrandefrihetsrättsliga frågor (SOU 2009:14). En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 1*. Betänkandets lagförslag finns i *bilaga 2*. Betänkandet har remissbehandlats och en förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En sammanställning av remissvaren finns tillgänglig i Justitiedepartementet (Ju2009/1578/L6).

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

4.1 Utvecklingen av digital bio

Svenska Filminstitutet har i uppdrag att följa och redovisa den digitala biografutvecklingen i landet. I resultatredovisningen för år 2008 anger Svenska Filminstitutet att det vid utgången av året fanns 55 biografier och 63 salonger som kunde visa film digitalt i någon form. Utöver dessa fanns det minst 32 biografier som enbart använde den digitala utrustningen till att visa annat innehåll än film, t.ex. opera, konserter, författarföreläsningar, sport och teater.

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

Med undantag för Folkets bio, som använder digital teknik för uppspelning av dvd-skivor och andra tekniska upptagningar, levereras filmer till de digitala biograferna på en minihårddisk som lämnas till biografen. Biografen laddar ned hårddiskens innehåll i sin server och biografställningen sker sedan genom att filmen spelas upp från servern och visas via projektor. Det är möjligt att digital bio i framtiden kommer att ordnas så att filmen distribueras via bredband eller satellit. Filmen kan då antingen först laddas ned till en databas hos biografen och biografställningen sedan ske genom att det nedladdade innehållet spelas upp för biopubliken eller så kan visningen ske genom att filmen spelas upp direkt från en databas hos filmdistributören.

4.2 Omfattas digital bio av yttrandefrihetsgrundlagens tillämpningsområde?

Regeringens bedömning: Digital bio omfattas inte av yttrandefrihetsgrundlagens tillämpningsområde.

Yttrandefrihetskommitténs bedömning: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser som har yttrat sig i denna del delar kommitténs bedömning. *Statens biografbyrå* anser dock att det är olyckligt att en annan definition av digital bio än den gängse förekommande används.

Skälen för regeringens bedömning: Som nämns ovan används digital teknik vid olika typer av offentlig visning av film. Med digital bio avses

här att det innehåll som ska visas distribueras till en biograf via bredband, satellit eller på en enkel minihårddisk – i stället för på traditionella rullar av celluloidfilm – och att filmen laddas ner i en server (databas) och visas genom uppspelning ur denna. Valet av definition hör samman med att all annan visning med digital teknik redan omfattas av yttrandefrihetsgrundlagens tillämpningsområde.

Folkets bio, som använder digital teknik för filmvisning, använder inte någon server utan den digitala visningen sker direkt från en skiva, ett band eller en minihårddisk utan föregående nedladdning. Sådana visningar har grundlagsskydd enligt 1 kap. 10 § YGL eftersom det är fråga om en teknisk upptagning som sprids genom uppspelning.

Digitala visningar av direktsända TV-program som visas på en storbildsskärm, t.ex. opera- eller teaterföreställningar, omfattas av grundlagsskydd enligt huvudregeln om radioprogram såvitt avser överföringen till biografen.

Gemensamt för digital bio, så som det här definieras, är att biografvisningen sker genom att filmen spelas upp ur en server och att biopubliken utgör allmänheten. Det är alltså i samtliga fall fråga om ett slags offentlig uppspelning ur en databas, dvs. något som kan ses som en motsvarighet till det i 1 kap. 10 § första stycket YGL nämnda spridningssättet uppspelning av en teknisk upptagning. Uppspelningen startas antingen av biografen eller av filmdistributören. Den s.k. databasregeln i 1 kap. 9 § YGL för vanliga databaser och den s.k. webbsändningsregeln i 1 kap. 6 § första stycket andra meningen YGL är inte tillämpliga på grund av att överföringen (från biografens eller filmdistributörens server) inte startas av mottagarna, dvs. biopubliken. Det är inte heller fråga om pushteknik – dvs. en överföring av information enligt en i förväg träffad överenskommelse – eftersom det beträffande digital bio inte är fråga om en sådan *överföring* av information ur en databas till mottagaren som avses i denna regel. Biopubliken får ingen information överförd till sig utan kan ju endast ta del av informationen genom att titta på bioduken. Tillämpning av huvudregeln om radioprogram är också utesluten eftersom sändningen inte är avsedd att tas emot av publiken med tekniska hjälpmedel. Slutsatsen angående digital bio blir alltså att den inte omfattas av nu gällande grundlagsskydd oavsett hur filmen distribueras till biografen och oavsett om uppspelningen ur databasen startas av biografen eller av filmdistributören. Motsvarande gäller även för offentlig uppspelning ur en databas av annat innehåll än film, t.ex. offentlig uppspelning av musik ur en databas.

4.3 Ett grundlagsskydd för digital bio införs

4.3.1 En utvidgning av databasregeln

<p>Regeringens förslag: Det införs en ny punkt i databasregeln som ger grundlagsskydd för digital bio och annan offentlig uppspelning ur en sådan databas som där avses. De massmedieföretag som anges i databasregeln får automatiskt grundlagsskydd för uppspelningen</p>
--

medan andra aktörer får grundlagsskydd genom utgivningsbevis.
Ändringen föranleder vissa följdändringar i regeringsformen.

Yttrandefrihetskommitténs förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna tillstyrker förslaget eller lämnar det utan erinran. *Stiftelsen Svenska Filminstitutet*, *Eskilstuna kommun*, *Svenska advokatsamfundet*, *Sveriges Radio AB* och *Sveriges Television AB* anför att grundlagsskyddet borde vara automatiskt. *Institutionen för journalistik, medier och kommunikation vid Stockholms universitet* beklagar att skyddet inte kunnat knytas till den biograf där uppspelning sker. *Svenska Journalistförbundet* och *Konstnärliga och Litterära Yrkesutövares Samarbetsnämnd (KLYS)* anför att det i och för sig behövs ett grundlagsskydd för digital bio men att det krävs ytterligare överväganden innan ett sådant skydd kan införas.

Skälen för regeringens förslag: Visning av digital bio ökar och Svenska Filminstitutet har gjort bedömningen att så gott som all produktion, distribution och visning av film sannolikt kommer att vara digital inom några år. Det är mot denna bakgrund angeläget att sådan offentlig uppspelning ur en databas har grundlagsskydd på samma sätt som om filmen offentliggjorts genom uppspelning av en teknisk upptagning. Digital bio bör alltså inkluderas i yttrandefrihetsgrundlagens tillämpningsområde.

Grundlagsskydd för offentlig uppspelning ur en databas kan åstadkommas genom att det införs en ny tredje punkt i 1 kap. 9 § första stycket YGL. En sådan regel ger automatiskt grundlagsskydd åt de massmediaaktörer som anges i bestämmelsen och som genom offentlig uppspelning tillhandahåller allmänheten information ur en sådan databas som anges i första punkten. Andra aktörer ges möjlighet till grundlagsskydd genom att ansöka om utgivningsbevis.

Traditionell biografvisning genom uppspelning av celluloidfilm har automatiskt grundlagsskydd enligt 1 kap. 10 § YGL. Det kunde därför tyckas naturligt att även digitala biografvisningar gavs ett automatiskt grundlagsskydd. En sådan lösning skulle i och för sig kunna åstadkommas inom ramen för regleringen i databasregeln genom man lade till ”den som driver biografverksamhet” eller liknande uttryck i uppräknningen av traditionella massmediaaktörer i 1 kap. 9 § första stycket YGL. Enligt regeringens mening är ett sådant tillägg emellertid mindre lämpligt.

Det automatiska grundlagsskyddet för databasverksamhet tillkom i syfte att göra det möjligt för traditionella massmediaföretag att använda databaser i nyhetsförmedlingens och opinionsbildningens tjänst på samma villkor som gäller för det tryckta ordet. En viktig del av motivet för det automatiska grundlagsskyddet för databaser är hänförlig till behovet av skydd för nyhetsförmedlingens källor. Det har därför framstått som följdriktigt att grundlagsskyddet gäller samma krets som den till vilken detta källskydd är knutet (prop. 2001/02:74 s. 45, SOU 2001:28 s. 211, prop. 1997/98:43 s. 155). ”Den som driver biografverksamhet” är inte ett sådant traditionellt massmediaföretag till vilket uppgifter kan lämnas med meddelarskydd. Regeringen anser mot

denna bakgrund att den krets som får automatiskt grundlagsskydd för databasverksamhet inte bör utvidgas till att också omfatta den som bedriver biografverksamhet. Detta innebär att digital bio torde komma att omfattas av automatiskt grundlagsskydd endast i de fall uppspelningen sker ur filmdistributörens databas och denne även levererar filmer på tekniska upptagningar och därmed kan anses vara ett företag för yrkesmässig framställning av tekniska upptagningar. Det är ännu så länge ovanligt att digital bio är ordnad på detta sätt. I de flesta fall kommer det alltså att krävas utgivningsbevis för att grundlagsskydd för digital bio ska uppkomma.

Det kan, som några remissinstanser har anfört, tyckas märkligt att t.ex. ett TV-program som tidigare visats med grundlagsskydd i televisionen inte automatiskt kommer att ha ett sådant skydd om någon offentligt spelar upp innehållet från sin egna databas. Detta är emellertid en effekt av att grundlagsskyddet är knutet till användningen av vissa medier och inte till innehållet som sådant.

Den föreslagna bestämmelsen innebär att inte endast digital bio utan även annat innehåll omfattas av grundlagsskydd om innehållet spelas upp ur en databas och den som driver verksamheten är ett traditionellt massmedieföretag eller har utgivningsbevis. Det kan i och för sig ifrågasättas om det finns behov av att reglera annat än digital bio. Offentlig uppspelning av tekniska upptagningar omfattas emellertid av grundlagsskydd oberoende av om innehållet är rörliga bilder eller endast ljud. Från yttrandefrihetsrättsliga utgångspunkter ter det sig därför konsekvent att en utvidgning av yttrandefrihetsgrundlagens tillämpningsområde innefattar även annan offentlig uppspelning ur en databas än digital bio, t.ex. tal eller musik. *Svenska Journalistförbundet* anför att förslaget kan innebära att aktörer som inte ens funderat över grundlagsskydd kan komma att omfattas av automatiskt grundlagsskydd och därmed också av de förpliktelser som följer med detta. Regeringen ser för sin del inte den risken som särskilt stor. De aktörer som Journalistförbundet nämner och andra som kan tänkas anordna offentliga uppspelningar av t.ex. musik är normalt inte sådana massmedieföretag som omfattas av det automatiska grundlagsskyddet och de massmedieföretag som ändå gör det får förmodas vara bekanta med grundlagsregleringen. *KLYS* framhåller att den tekniska utvecklingen kan leda till att den föreslagna bestämmelsen kan behöva ändras inom en inte allt för avlägsen framtid. Regeringen anser att det förhållandet att teknikutvecklingen kan ge anledning till grundlagsändringar är något som gäller för hela yttrandefrihetsgrundlagen och som hör samman med den teknikbundna regleringen som Yttrandefrihetskommittén enligt sina direktiv ska utreda. Det nu föreslagna grundlagsskyddet för digital bio ger emellertid, tillsammans med övrig reglering i yttrandefrihetsgrundlagen, möjlighet till grundlagsskydd för all nu möjlig offentlig uppspelning.

I 2 kap. 1 § andra stycket regeringsformen anges att tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens regler gäller beträffande friheten att yttra sig i de medier som omfattas av dessa grundlagars tillämpningsområde. I 8 kap. 18 § andra stycket regeringsformen föreskrivs att yttrande av Lagrådet bör inhämtas innan riksdagen beslutar grundlag om frihet att yttra sig i de medier som

omfattas av tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens tillämpningsområde. Införandet av grundlagsskydd för offentlig uppspelning ur en databas föranleder ett tillägg till dessa bestämmelser.

4.3.2 Ansvar och tillsyn

Regeringens bedömning: Bestämmelserna om ansvar och tillsyn behöver inte ändras.

Yttrandefrihetskommitténs bedömning: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta av remissinstanserna har ingen erinran i denna del. *Sveriges Radio AB* och *Sveriges Television AB* invänder mot det förhållandet att förslaget innebär att olika regler kommer att gälla, bl.a. beträffande vem som kan hållas ansvarig för ett eventuellt yttrandefrihetsbrott, beroende på vilken teknik för filmvisningen som används.

Skälen för regeringens bedömning: För all databasverksamhet som omfattas av yttrandefrihetsgrundlagens tillämpningsområde ska det enligt 4 kap. 1 § YGL utses en utgivare som i första hand ansvarar för det innehåll som sprids till allmänheten. När det gäller offentlig uppspelning ur en databas bör det framhållas att grundlagsskyddet är knutet till själva uppspelningen och inte till databasen som sådan. Utgivarens ansvar är därmed begränsat till det som spelas upp. Om den databas som uppspelningen sker ur även innehåller annat material än det som spelas upp offentligt ansvarar utgivaren alltså inte för detta.

Den som driver databasverksamhet i form av offentlig uppspelning av digital bio torde oftast vara biografägaren eller filmdistributören. Avgörande för vem som ska anses vara den som driver verksamheten är vem som råder över innehållet i databasen (och därmed även över uppspelningen). Anledningen till detta är det grundläggande kravet i databasregeln att databasens innehåll ska kunna ändras endast av den som driver verksamheten. Kravet motiveras av att den som driver verksamheten är skyldig att utse utgivare och efter denne bär det yttrandefrihetsrättsliga ansvaret för innehållet i databasen. Det har ansetts orimligt att låta utgivaren och den som driver verksamheten bära ensamansvaret för innehåll som någon annan kan påverka.

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

om vilka verk som ska spelas upp och om innehållet i dessa. I fråga om offentlig uppspelning ur en databas innebär det att utgivaren för att vara ansvarig ska ha rätt och möjlighet att bestämma vilket innehåll ur databasen, t.ex. vilka filmverk, som ska spelas upp. Han eller hon ska också ha rätt och möjlighet att inställa eller avbryta en uppspelning. Regeringen bedömer att de befintliga bestämmelserna om ansvar och tillsyn inte behöver ändras med anledning av införandet av grundlagsskydd för offentlig uppspelning ur en databas.

Det kan, som *Sveriges Radio AB* och *Sveriges Television AB* påpekar, komma att vara olika personer som bär ansvaret för innehållet i ett och samma filmverk beroende på vilken teknik som används för spridning av filmen. Det är emellertid en situation som kan uppkomma vid spridning av alla grundlagsskyddade medier och hör samman med att grundlagsskyddet är kopplat till medierna och inte till innehållet. Detta är en fråga som det ankommer på Yttrandefrihetskommittén att beakta i sitt fortsatta arbete.

4.3.3 Databasens namn

Regeringens förslag: Kraven på att databasens namn ska innehålla domännamn eller motsvarande uppgift ska inte gälla en databas som används för offentlig uppspelning.

Yttrandefrihetskommitténs förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Ingen av remissinstanserna har någon erinran mot kommitténs förslag.

Skälen för regeringens förslag: Av 3 kap. 18 § första stycket lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden (tillämpningslagen) framgår att den som driver verksamhet enligt 1 kap. 9 § första stycket YGL till Radio- och TV-verket ska anmäla vilket namn databasen har och att namnet ska innehålla databasens domännamn eller motsvarande uppgift. Av 3 kap. 19 § första och andra styckena samma lag framgår också att en ansökan om utgivningsbevis ska innehålla en uppgift om databasens namn och att namnet ska innehålla databasens domännamn eller motsvarande uppgift. Domännamn är ett unikt namn för en eller flera Internetanslutna datorer, dvs. en Internetadress. Tillämpningslagens krav på anmälan av namn kan dock inte gälla för en sådan databas som avses i den bestämmelse som föreslås ovan eftersom den databas som den offentliga uppspelningen sker ur inte måste ha kontakt med Internet eller på annat sätt vara tillgänglig för allmänheten för att användas för sådan uppspelning. Det kan vara fråga om en enbart lokalt åtkomlig databas som då saknar domännamn. Kravet att databasens namn ska innehålla domännamn eller motsvarande uppgift kan alltså inte gälla för databaser ur vilka grundlagsskyddad offentlig uppspelning sker utan ska enbart gälla för de andra grundlagsskyddade databasverksamheterna.

4.3.4 Preskription och bevarande av dokumentation

Regeringens förslag: Preskriptionstiden för yttrandefrihetsbrott i offentliga uppspelningar ur en databas ska vara sex månader från uppspelningen. Motsvarande tid ska gälla för bevarande av dokumentation av den information som tillhandahålls.

Yttrandefrihetskommitténs förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Ingen av remissinstanserna har någon erinran mot kommitténs förslag. *Svenska Journalistförbundet* anser dock att det är orimligt att andra preskriptionsregler kommer att gälla för offentlig uppspelning av tekniska upptagningar.

Skälen för regeringens förslag: Preskriptionstiden för yttrandefrihetsbrott i radioprogram är sex månader från det att programmet sändes eller, i fråga om tillhandahållande som avses i 1 kap. 9 §, från den tidpunkt informationen inte längre tillhandahålls. Beträffande tekniska upptagningar är tiden som huvudregel ett år från det att upptagningen gavs ut. Anledningen till att tiden i fråga om databaser räknas från det att informationen inte längre tillhandahålls är att det beträffande databaser inte är lika enkelt att fastslå en given utgångspunkt för beräkningen av preskriptionstiden som beträffande radioprogram eller tekniska upptagningar. Ett motsatt synsätt skulle leda till avsevärda problem, eftersom det skulle kräva bevisning om när informationen började tillhandahållas i databasen eller när en överföring faktiskt skedde.

Vid offentlig uppspelning ur en databas är det själva uppspelningen som omfattas av grundlagsskydd. Denna sker vid ett visst tillfälle. Offentlig uppspelning ur en databas är därför i här relevanta hänseenden mera lik traditionell sändning av ljudradio- eller TV-program, för vilka preskriptionstiden räknas från sändningstidpunkten, än sådant tillhandahållande av information ur en databas som omfattas av nu gällande databasregel. För offentlig uppspelning ur en databas bör därför gälla att preskriptionstiden ska vara sex månader från uppspelningen. Det förhållandet att andra regler gäller för uppspelning av tekniska upptagningar är en fråga som Yttrandefrihetskommittén kan få anledning att ta upp i sitt fortsatta arbete.

Bestämmelser om skyldighet att dokumentera innehåll i radioprogram och databaser finns i 5 kap. 3 § tillämpningslagen. Där framgår att det i fråga om databaser ska dokumenteras vilken information som vid varje tidpunkt tillhandhålls och att dokumentationen ska bevaras i minst sex månader från det att informationen inte längre tillhandahålls. Syftet med skyldigheten är att möjliggöra utredning och lagföring av yttrandefrihetsbrott. Utgångspunkten är därför att bevarandetiden sammanfaller med preskriptionstiden. Tiden för bevarande av dokumentation av information som tillhandahålls genom offentlig uppspelning ur en databas bör alltså bestämmas till sex månader från uppspelningen.

4.4 Censurförbudet

Regeringens förslag: Undantaget från censurförbudet i 1 kap. 3 § andra stycket yttrandefrihetsgrundlagen utvidgas så att det tillåter lagregler om granskning och godkännande av digital bio. Utvidgningen föranleder en följdändring i en av övergångsbestämmelserna till regeringsformen.

Yttrandefrihetskommitténs förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta av remissinstanserna tillstyrker Yttrandefrihetskommitténs förslag eller lämnar det utan erinran. Flera remissinstanser, bl.a. *Sveriges Television AB*, *Svenska Journalistförbundet*, *Svenska Tidningsutgivareföreningen (TU)* och *TV 4*, anför dock att filmcensuren bör avskaffas. *Justitiekanslern (JK)* anför att bestämmelsen i 3 kap. 12 § YGL bör kompletteras för att det i lag ska kunna föreskrivas om straff och särskild rättsverkan för den som bryter mot föreskrifter om granskning och godkännande av digital bio.

Skälen för regeringens förslag: En av de grundläggande principerna i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen är förbudet mot censur och hindrande åtgärder. Förbudet mot censur innebär att framställning och spridning av tryckta skrifter samt motsvarande åtgärder beträffande de medier som avses i yttrandefrihetsgrundlagen inte får villkoras av förhandsgranskning av det allmänna. Ingripande mot överträdelser av vad som är tillåtet att yttra får ske först i efterhand. Censurförbudet i tryckfrihetsförordningen är kategoriskt medan det i yttrandefrihetsgrundlagen finns ett undantag för rörliga bilder i filmer, videogram och andra tekniska upptagningar som ska visas offentligt. Bestämmelsen tillåter regler i vanlig lag om granskning och godkännande av sådana rörliga bilder. Med stöd av denna paragraf gäller enligt lagen (1990:886) om granskning och kontroll av filmer och videogram regler om förhandsgranskning och godkännande av filmer och videogram som ska visas offentligt (granskningslagen). Granskningen utförs av Statens biografbyrå. Grundlagsbestämmelsen medger inte förhandsgranskning av filmer och videogram som sprids till allmänheten över disk, per postorder eller på liknande sätt. Inte heller TV-sändningar som är riktade till allmänheten eller rörliga bilder som tillhandahålls allmänheten i databaser får förhandsgranskas.

Om digital bio och annan offentlig uppspelning ur en databas förs in under yttrandefrihetsgrundlagens tillämpningsområde i enlighet med vad som föreslås ovan, gäller bl.a. förbudet mot censur och hindrande åtgärder för sådana uppspelningar. Detta betyder att förhandsgranskning av film som visas genom digital bio inte får ske.

Frågan om förhandsgranskning av filmer som ska visas offentligt övervägs för närvarande inom Regeringskansliet. Utredningen om översyn av filmgranskningslagen m.m. har i sitt betänkande Avskaffande av filmcensuren för vuxna (SOU 2009:51) föreslagit att förhandsgranskningen av film avsedd att visas för personer över 15 år ska avskaffas. Däremot föreslås att filmer som ska visas för barn även fortsättningsvis ska åldersklassificeras.

Det finns inga sakliga skäl att göra skillnad på traditionell biografvisning och digital bio i nu aktuellt hänseende. För att digital bio ska kunna förhandsgranskas på samma sätt som traditionell biografiffilm krävs en utvidgning av undantaget från censurförbudet i yttrandefrihetsgrundlagen. Enligt regeringens uppfattning bör en sådan utvidgning göras.

Den föreslagna ändringen tillåter såväl den s.k. vuxencensuren som åldersprövningen till skydd för barn. Om vuxencensuren avskaffas men förhandsgranskning för åldersprövning till skydd för barn kvarstår i enlighet med det förslag som för närvarande bereds inom regeringskansliet bör även undantaget från censurförbudet i yttrandefrihetsgrundlagen snävas in så att det endast medger förhandsgranskning i form av åldersprövning till skydd för barn.

Det måste också beaktas att reglerna om förhandsgranskning av filmer och videogram inte enbart betraktas som en inskränkning av yttrandefriheten utan också av mötesfriheten. För att öppna en möjlighet till förhandsgranskning av filmer och videogram som visas offentligt sägs därför i punkt 4 i övergångsbestämmelserna till lagen (1976:871) om ändring i regeringsformen, i dess lydelse enligt SFS 1985:862, att det utan hinder av 2 kap. 1 § 3 och 14 § första stycket regeringsformen får i lag föreskrivas att filmer och videogram inte får visas offentligt om de inte dessförinnan har godkänts för sådan visning. Enligt regeringens mening kan en regel om förhandsgranskning av digital bio inte anses tillåten enligt denna bestämmelse. En regel om möjlighet att förhandsgranska digital bio förutsätter alltså ett tillägg i övergångsbestämmelsen.

I granskningslagen finns bestämmelser om straff och särskild rättsverkan för brott mot vissa bestämmelser i lagen. Dessa möjliggörs genom en bestämmelse i 3 kap. 12 § andra stycket YGL. Där anges att bestämmelserna i yttrandefrihetsgrundlagen inte hindrar att det i lag meddelas föreskrifter om straff och särskild rättsverkan för den som bryter mot föreskrifter om granskning och godkännande av filmer, videogram eller andra tekniska upptagningar med rörliga bilder som ska visas offentligt. Som *JK* påtalar bör denna bestämmelse innefatta även digital bio.

5 Möjlighet att tillgängliggöra trådsända TV-program för personer med funktionsnedsättning

Regeringens förslag: I yttrandefrihetsgrundlagen införs en bestämmelse som tillåter regler i vanlig lag om skyldighet för den som i tråd sänder program i television att utforma sändningarna på ett sådant sätt att programmen genom textning, teckenspråkstolkning, syntolkning, uppläst text eller liknande teknik blir tillgängliga för personer med funktionsnedsättning.

Yttrandefrihetskommitténs förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta av remissinstanserna tillstyrker förslaget eller lämnar det utan erinran. *Institutionerna för journalistik, medier och kommunikation vid Stockholms och Göteborgs universitet, Statens kulturråd, Myndigheten för handikappolitisk samordning och Hörselskadades Riksförbund* betonar att hänsynen till programföretagens finansiella förutsättningar inte får urholka syftet med bestämmelsen. *Svenska Tidningsutgivareföreningen (TU)* och *TV 4* avstyrker förslaget och, för det fall förslaget ändå genomförs, betonar vikten av att kraven inte ställs så högt att programföretagens verksamhet äventyras.

Skälen för regeringens förslag

Nuvarande ordning

Etableringsfrihet är en av de grundläggande principerna i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Den innebär 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 grundlagarna. Rätten att driva verksamheten påverkas inte heller av konkurs eller näringsförbud.

Regeln om etableringsfrihet för trådsändningar finns i 3 kap. 1 § YGL. I första stycket anges att varje svensk medborgare och svensk juridisk person har rätt att sända radioprogram genom tråd. Av 1 kap. 1 § tredje stycket YGL framgår att med radioprogram avses i grundlagen såväl ljudradio- som TV-program. Etableringsfriheten för trådsändningar är emellertid inte helt oinskränkt. I 3 kap. 1 § andra stycket YGL anges under fyra punkter vilka undantag som får göras i lag. I första punkten anges att det får 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 allsidig upplysning. Denna s.k. must carry-princip innebär en skyldighet för nätinnehavare att tillhandahålla utrymme i nätet för dels vissa TV-sändningar som sker med tillstånd av regeringen, dels sändningar från lokala kabelsändarföretag. Principen syftar till att säkerställa att de som bor i en fastighet med kabel-TV har tillgång till samma programutbud som de skulle ha haft om fastigheten inte hade varit kabelansluten. Den andra punkten ger möjlighet att meddela föreskrifter om 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. Det kan röra sig om tillträde till och s.k. samtrafik mellan elektroniska kommunikationsnät, bl.a. för teletrafik, som finns i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation. Den tredje punkten tillåter regler om skyldighet för nätinnehavare att vidta åtgärder för att tillförsäkra mottagarkretsen inflytande över programvalet och den fjärde punkten tillåter regler om ingripanden mot fortsatt sändning av ett utbud

som inriktas på våldsförställningar, pornografiska bilder eller hets mot folkgrupp.

Etableringsfriheten omfattar både vidareändringar, dvs. samtidig och oförändrad vidareförmedling av en annan sändning, och andra sändningar (prop. 1990/91:64 s. 89). Det görs alltså ingen skillnad mellan att sända i betydelsen att bedriva egen programverksamhet och att distribuera andras program, utan etableringsfriheten gäller båda typerna av sändningar. Etableringsfriheten för trådsändningar innebär att det inte går att ställa krav på tillstånd för sådana sändningar och att möjligheten att driva verksamheten i princip inte får begränsas av villkor som inte har stöd i grundlagen. Av förarbetena till tryckfrihetsförordningen framgår att näringsrättsliga bestämmelser som t.ex. firmaregistrering och bokföringsskyldighet i och för sig inte behöver innebära en inskränkning i etableringsfriheten (prop. 1948:230 s. 149). Det samma får anses gälla även på yttrandefrihetsgrundlagens område.

Beträffande rätt att sända ljudradio- eller TV-program på annat sätt än genom tråd ("genom etern") råder inte samma starka etableringsfrihet, utan denna rätt får enligt 3 kap. 2 § första stycket YGL regleras genom lag som innehåller föreskrifter om tillstånd och villkor för att sända. Sådana regler finns i Radio- och TV-lagen (1996:844).

I fråga om begränsningar i den grundlagsskyddade sändningsrätten gäller enligt 3 kap. 3 § YGL vad som föreskrivs om begränsningar av grundläggande fri- och rättigheter i regeringsformen.

I 3 kap. 4 § YGL finns en bestämmelse som skyddar det redaktionella oberoendet. Där anges att den som sänder radioprogram självständigt avgör vad som ska förekomma i programmen. Med "den som sänder radioprogram" avses den som ligger bakom programmet, inte den som medverkar enbart genom att ställa sändningskapacitet till förfogande. Den redaktionella självständigheten tillkommer alltså den som är skyldig att utse utgivare. Bestämmelsen utgör inte någon begränsning i den befogenhet att utöva tillsyn över framställningens offentlighetsgörande och bestämma över dess innehåll som tillkommer utgivaren enligt 4 kap. 3 § YGL (prop. 1990/91:64 s. 117), utan drar upp skiljelinjen mellan den som sänder radioprogram (och utser utgivare) och andra aktörer.

Tillgängliggörande av trådsända TV-program för personer med funktionsnedsättning

Radio- och TV-lagsutredningen har i betänkandet Tillgänglighet, mobil TV samt vissa andra radio- och TV-rättsliga frågor (SOU 2006:51) föreslagit att en skyldighet att utforma sändningar så att de blir tillgängliga för personer med funktionsnedsättning ska införas i Radio- och TV-lagen och bli gällande inte enbart för marksändningar utan för alla TV-program som sänds på annat sätt än genom tråd.

Med hänsyn till bestämmelserna i 3 kap. 1 och 4 §§ YGL om rätt att sända radioprogram genom tråd och att självständigt avgöra vad som ska förekomma i programmen föreslog utredningen inte någon sådan regel för trådsändningar eftersom det skulle kräva grundlagsändringar. AV-utredningen har därefter i betänkandet En ny radio- och TV-lag (SOU 2008:116) bl.a. analyserat om det finns behov av att omarbete vissa av de

förslag som lämnats av Radio- och TV-lagsutredningen. AV-utredningens förslag angående tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning överensstämmer i stort med Radio- och TV-lagsutredningens förslag (a. bet. s. 56, 235 f., 500 f.). AV-utredningens förslag innebär en skyldighet för den som sänder TV-program på annat sätt än genom tråd att utforma sändningarna så att programmen blir tillgängliga för personer med funktionsnedsättning i den omfattning som regeringen eller en av regeringen utsedd myndighet föreskriver. De föreskrifter som kan meddelas med stöd av den föreslagna bestämmelsen kan avse skyldighet att genom textning, tolkning, uppläst textremsa eller liknande teknik tillgängliggöra sändningen för personer med funktionsnedsättning. Förslaget bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

En skyldighet att göra sändningar tillgängliga för personer med funktionsnedsättning kan vara kostnadskrävande och medföra krav på t.ex. anskaffning av teknisk utrustning eller rekrytering av personal med särskild kompetens. Sådana effekter kan ha en negativ inverkan på möjligheten att inleda och bedriva trådsändningar. Om en lagregel av motsvarande innehåll som den av AV-utredningen föreslagna ska införas också för den som sänder TV-program genom tråd, skulle det innebära en inskränkning av etableringsfriheten för trådsändningar. För att en sådan lagregel ska vara tillåten krävs alltså att ett undantag införs i yttrandefrihetsgrundlagen.

Etableringsfriheten är som nämns ovan en av de grundläggande tryck- och yttrandefrihetsrättsliga principerna. Det måste föreligga starka skäl för att göra inskränkningar i den. En reglering som utökar programföretagens skyldighet att göra de TV-program de distribuerar tillgängliga för personer med funktionsnedsättning syftar till att öka möjligheterna för dessa personer att bli delaktiga i samhällslivet. När det gäller etersändningar har det ansetts yttrandefrihetsrättsligt acceptabelt att ålägga public service-bolagen och TV 4 en skyldighet i tillståndsvillkoren att göra programmen tillgängliga för personer med funktionsnedsättning. Det finns ett värde i att eter- och trådsändningar i detta avseende behandlas lika och ändamålet är enligt regeringens mening så angeläget att det finns tillräckliga skäl att inskränka etableringsfriheten för trådsändningar för att öka tillgängligheten för personer med funktionsnedsättning.

Undantaget från etableringsfriheten ska, i likhet med AV-utredningens förslag för etersändningar, begränsas till användning av textning, tolkning, uppläst textremsa och liknande teknik för att innehållet ska tillgängliggöras för personer med funktionsnedsättning. Inskränkningen får alltså inte avse något som inkräktar på programföretagens redaktionella självbestämmande.

Mot den angivna bakgrunden bör det i yttrandefrihetsgrundlagen införas en bestämmelse som tillåter regler i vanlig lag om skyldighet för den som i tråd sänder program i television att utforma sändningarna på ett sådant sätt att programmen genom textning, teckenspråkstolkning, syntolkning, uppläst text eller liknande teknik blir tillgängliga för personer med funktionsnedsättning. Hur stor inverkan på etableringsfriheten sådana regler får är beroende av den närmare utformningen och omfattningen av de regler som införs i lag. Från

ytrandefrihetsrättslig synpunkt är det väsentligt att lagreglerna inte blir för långtgående. De får inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett dem och de får aldrig sträcka sig så långt att de utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen.

6 Efterforsknings- och repressalieförbuden

6.1 Nuvarande ordning

Allmänt om meddelarskyddet

Efterforsknings- och repressalieförbudet utgör en del av det s.k. meddelarskyddet. De andra komponenterna i meddelarskyddet är meddelar- och anskaffarfriheten samt rätten till anonymitet.

Meddelarfriheten innebär bl.a. att det i viss utsträckning är möjligt att straffritt lämna annars sekretessbelagda uppgifter till massmedier för publicering. Meddelarfriheten är en del av den reglering som förverkligar offentlighetsprincipen. De grundläggande reglerna om meddelarfrihet (1 kap. 1 § tredje stycket TF och 1 kap. 2 § YGL) innebär att varje medborgare har rätt att lämna uppgifter i vilket ämne som helst till författare, utgivare, redaktioner, m.fl. som kan offentliggöra uppgifterna i ett sådant massmedium som anges i tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen. Varje medborgare har också rätt att anskaffa uppgifter för sådant offentliggörande. I dessa rättigheter får inga andra begränsningar göras än de som anges i de två grundlagarna.

Meddelarfriheten är dock inte oinskränkt. De undantagsfall då en person som lämnar uppgifter för offentliggörande kan fällas till ansvar för detta avser vissa grövre brott mot rikets säkerhet, uppsåtligt oriktigt utlämnande av hemlig handling och tillhandahållande av en sådan handling i strid med myndighets förbehåll samt uppsåtligt åsidosättande av sådana s.k. meddelarfrihetsbrytande tystnadsplikter som anges i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL.

Meddelarfriheten kompletteras med skydd för meddelarens anonymitet och ett efterforskningsförbud. Reglerna om rätt till anonymitet och efterforskningsförbud är utformade på samma sätt i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Författare och andra upphovsmän, den som lämnar uppgifter eller bidrag för offentliggörande, utgivare till icke periodiska skrifter och den som har framträtt i en framställning som skyddas av yttrandefrihetsgrundlagen har rätt att vara anonyma. De som tar del i tillkomsten, utgivningen eller spridningen av en framställning som har införts eller varit avsedd att införas i ett medium som skyddas av grundlagarna har tystnadsplikt beträffande sådana personers identitet. Efterforskningsförbudet innebär att myndigheter och andra allmänna organ inte får forska efter den anonyme författaren eller upphovsmannen eller vem som har utgett eller avsett att utge en framställning i en tryckt skrift, vem som har lämnat en uppgift för publicering eller vem som har tillhandahållit framställningen

för publicering i vidare mån än som erfordras för åtal eller annat ingripande mot honom eller henne som är tillåtet enligt tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen. För uppsåtlig överträdelse av efterforskningsförbudet döms till böter eller fängelse i högst ett år.

Ingen får åtalas eller dömas till ansvar eller åläggas skadestånd för missbruk av tryck- eller yttrandefriheten eller för medverkan till det i annat fall eller i annan ordning än grundlagarna medger. Denna s.k. exklusivitetsprincip framgår av 1 kap. 3 § TF respektive 1 kap. 4 § YGL. Av bestämmelserna anses följa att meddelaren eller annan medverkande inte heller på något annat sätt får drabbas av någon påföljd från det allmännas sida, t.ex. i form av disciplinpåföljd. Härmed avses det s.k. repressalieförbudet.

Närmare om repressalieförbudet

Som framgår ovan härleds repressalieförbudet ur den s.k. exklusivitetsprincipen i tryckfrihetsförordningen respektive yttrandefrihetsgrundlagen. Genom rättspraxis har repressalieförbudet utvidgats ytterligare så att varje åtgärd som medför negativa konsekvenser för en offentligt anställd och som grundar sig på medverkan till publicering i ett grundlagsskyddat medium i princip har ansetts otillåten. Det finns inte någon bestämmelse i tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen om straffansvar för den som åsidosätter repressalieförbudet. Ansvaret för sådana överträdelser kan dock vara att bedöma som tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken. För straffansvar enligt den bestämmelsen krävs att någon vid myndighetsutövning uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosätter vad som gäller för uppgiften. När åtgärden inte kan anses utgöra myndighetsutövning kan en överträdelse av repressalieförbudet alltså inte beivras.

Åtal för överträdelse av repressalieförbudet handläggs som vanliga brottmål vid allmän underrätt och alltså inte som ett tryckfrihetsmål vid en tryckfrihetsdomstol. JK är ensam åklagare eftersom sådana mål får anses vara ”mål som eljest avser brott mot bestämmelse i denna förordning” enligt 9 kap. 2 § tredje stycket TF. Att JK är ensam åklagare i mål om överträdelse av repressalieförbudet innebär emellertid inte att JO:s åtalsrätt är inskränkt. Det sista ledet i 9 kap. 2 § tredje stycket TF utgör en erinran om detta (prop. 1975/76:204 s. 176 f.). Enligt 6 § andra stycket lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän får JO väcka åtal mot en befattningshavare som genom att åsidosätta vad som åligger honom i tjänsten eller uppdraget har begått någon annan brottslig gärning än tryckfrihetsbrott eller yttrandefrihetsbrott. Även en polismyndighet och en allmän åklagare bör kunna inleda förundersökning i fråga om de brott som avses här. När det står klart att målet rör överträdelse av repressalieförbudet och således JK enligt vad som har sagts ovan är ensam åklagare, ska JK inträda som förundersökningsledare (jfr a. prop. s. 176).

6.2 Ett uttryckligt förbud mot repressalier

Regeringens förslag: Repressalieförbudet regleras uttryckligen i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

Det införs en straffbestämmelse i de båda grundlagarna som straffbelägger de allvarligaste överträdelseerna av repressalieförbudet.

Yttrandefrihetskommitténs förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens. Straffbestämmelsen har dock formulerats så att den hänvisar till repressalieförbudet i respektive grundlag. Från det straffbara området görs undantag för ringa fall.

Remissinstanserna: En övervägande majoritet av de remissinstanser som yttrat sig i denna del tillstyrker att det införs en generell bestämmelse tillämplig på alla offentliganställda. *Riksdagens ombudsmän (JO)*, som också tillstyrker en sådan inriktning, anser dock att förslaget i vissa delar bör bli föremål för ytterligare överväganden. Den föreslagna lösningen skapar enligt JO en onödig oklarhet kring vilka åtgärder som ska vara straffbara. Den reser också frågor kring hur man ska se på sådana repressalier som för närvarande ger upphov till kritik vid JO- och JK-granskningar utan att leda till åtal. JO föreslår en alternativ lydelse av förbudet samt en åtalsbegränsningsregel i stället för undantaget för ringa brott. *Svea hovrätt* föreslår en alternativ lydelse liknande den som JO föreslår. *Kammarrätten i Stockholm* anför att det bör förtydligas att det är åtgärder mot anställda som förslaget tar sikte på. *Justitiekanslern (JK)* anser att det straffbara området skulle vinna i klarhet om det avgränsas till att gälla negativa konkreta åtgärder och anser att frågan om vilken krets av personer som kan träffas av det föreslagna repressalieförbudet bör utvecklas. Även *Falkenbergs kommun* ser en risk med att förbudet och straffsanktioneringen blir allt för omfattande. *Sveriges Kommuner och Landsting* och *Malmö kommun* förordar att straffbestämmelsen begränsas till disciplinåtgärder mot arbetstagare vidtagna i repressaliesyfte.

Skälen för regeringens förslag

Utförningen av repressalieförbudet

Det skydd för tryck- och yttrandefriheten som grundlagarna ger är ett skydd gentemot "det allmänna". Skyddet innebär att en myndighet eller ett annat allmänt organ inte på något annat sätt än vad som sägs i grundlagarna får ingripa mot någon för att han eller hon har använt sig av sin grundlagsstadgade rätt att yttra sig i massmedier. En myndighet får inte heller på något annat sätt försöka motarbeta att en anställd vid myndigheten använder sig av sina rättigheter inom detta område. Den som är anställd vid en myndighet ska kunna utnyttja sin tryck- och yttrandefrihet utan att behöva frukta att bli föremål för repressalier från myndighetens sida. På så sätt ger repressalieförbudet ett starkare skydd för offentliganställdas yttrandefrihet än det som privatanställda har i

förhållande till sin arbetsgivare. JO och JK vakar i sin tillsynsverksamhet över att förbudet upprätthålls.

Förbudet straffsanktioneras genom tjänstefelsbestämmelsen i brottsbalken. Det är vid en tillämpning av den bestämmelsen en förutsättning att repressalien har vidtagits vid myndighetsutövning. Vid 1975 års reform av 20 kap. brottsbalken – varvid fel eller försummelse i tjänsten i stor utsträckning avkriminaliserades – uttalades att ett utmärkande drag för de förvaltningsakter som betecknas som utövning av offentlig myndighet, är att det rör sig om beslut eller åtgärder som ytterst är uttryck för samhällets maktbefogenheter och att de kommer till stånd och får rättsverkningar för eller emot den enskilde i kraft av offentligrättsliga regler och inte på grund av avtal eller i övrigt regler av privaträttslig natur (NJA II 1975 s 649 f.).

De flesta åtgärder som en arbetsgivare vidtar i förhållande till de anställda grundas numera på avtal eller civilrättsliga regler och utgör alltså inte myndighetsutövning. Undantag är åläggande av disciplinpåföljd av en offentlig arbetsgivare om åtgärden sker med stöd av lagen (1994:260) om offentlig anställning. Motsvarande åtgärder är dock inte är att betrakta som myndighetsutövning om de grundar sig på ett kollektivavtal.

Ett förhållande som har uppmärksammats är att disciplinpåföljder för kommunanställda numera regleras i kollektivavtal och inte i lag, vilket har lett till att straffansvar för överträdelse av repressalieförbudet genom disciplinåtgärder kan inträda när det är fråga om statligt anställda men inte när det är fråga om kommunalt anställda (jfr Borås tingsrätts dom den 4 oktober 2005 i mål B 930-05 och JK:s beslut 2005-10-24 dnr 3841-04-35).

Enligt regeringens uppfattning är det självklart att utgångspunkten måste vara att skyddet mot repressalier på grund av medverkan till en publicering i ett grundlagsskyddat medium ska vara detsamma för alla offentligt anställda. Utifrån yttrandefrihetsrättsliga utgångspunkter finns det inga sakliga skäl att göra skillnad mellan statligt och kommunalt anställda när det gäller skyddet mot repressalier.

Förutom att åstadkomma en likabehandling av alla offentliga organ finns det enligt regeringens uppfattning också andra skäl att nu reformera straffsanktoneringen av repressalieförbudet. Kopplingen till myndighetsutövning gör att avskedande och uppsägning, vilka får anses vara mer ingripande åtgärder än utdelandet av disciplinpåföljd, över huvud taget inte är kriminaliserat vid överträdelse av repressalieförbudet. Det förklaras av att sådana åtgärder vidtas med stöd av lagen (1982:80) om anställningsskydd, dvs. en civilrättslig lag (prop. 1993/94:65 s. 93). Det gäller såväl statligt som kommunalt anställda. Det är enligt regeringens uppfattning oacceptabelt med en straffrättslig reglering som innebär att straffansvar kan utkrävas för vissa överträdelser av repressalieförbudet medan sådant ansvar är uteslutet vid de allvarligaste överträdelserna.

Det straffbara området för överträdelse av repressalieförbudet har alltså krympt dels genom 1975 års ämbetsansvarsreform, dels genom förändringar i den arbetsrättsliga regleringen. Före ämbetsmannareformen var i stort sett varje fel eller försummelse i tjänsten straffbar och de disciplinära påföljderna var straffrättsliga

sanktioner. När de särskilda ämbetsbrotten avskaffades och ersattes med ett icke-straffrättsligt sanktionssystem var det inte avsett att medföra någon ändring av innebörden i förbudet för det allmänna att ingripa mot någon som brukat sin tryck- eller yttrandefrihet. Genom därefter vidtagna förändringar i den arbetsrättsliga regleringen har möjligheterna till straffrättsliga sanktioner i stort sett försvunnit. Repressalieförbudet står alltså i princip osanktionerat med undantag för överträdelse i form av tilldelande av disciplinpåföljder för befattningshavare vid statliga myndigheter. Övriga överträdelser av repressalieförbudet är straffria.

Som straffrättslig sanktion för repressalieförbudet framstår tjänstefelsbestämmelsen i brottsbalken enligt regeringens uppfattning inte längre som ändamålsenlig. Det finns därför skäl att reformera repressalieförbudet och straffsanktioneringen av förbudet. Remissutfallet ger ett starkt stöd för en förändring mot ett uttryckligt repressalieförbud och en mer ändamålsenlig straffrättslig reglering av överträdelser av förbudet.

Repressalieförbudet ges en uttrycklig regel

Som framgår ovan kommer repressalieförbudet inte till direkt uttryck i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. I stället härleds förbudet ur den s.k. exklusivitetsprincipen. Det är med hänsyn till repressalieförbudets ställning som en av de centrala komponenterna i meddelarskyddsregleringen och till att principen i allt väsentligt fått sitt innehåll genom tillsynsorganens praxis lämpligt att genom uttryckliga bestämmelser i de båda grundlagarna tydliggöra förbudets omfattning.

Varje åtgärd som medför negativa konsekvenser för en offentligt anställd person och som grundar sig på medverkan i grundlagsskyddade medier har i princip ansetts otillåten. Avsikten är att det förbud som nu formuleras ska inrymma alla de repressalieåtgärder som omfattas av JO:s och JK:s praxis. Sådana åtgärder är exempelvis avsked, uppsägning, disciplinpåföljd, fråntagande av arbetsuppgifter och utebliven löneförhöjning men också andra åtgärder med mindre påtagliga konsekvenser såsom tillrättavisande utskällningar och utfrysning på arbetsplatsen.

Yttrandefrihetskommittén har föreslagit att förbudet ska formuleras som ett förbud att ingripa mot någon som brukat sin tryck- eller yttrandefrihet. Några av remissinstanserna, bl.a. *Svea hovrätt* och *JO*, har invänt mot detta och anfört att förbudet blir allt för oklart. Regeringen uppfattar att dessa invändningar i första hand har framförts mot bakgrund av legalitetsaspekter till följd av att den föreslagna straffbestämmelsen kopplats direkt till det formulerade förbudet. För att förbudet ska få en utformning som nära knyter an till gällande ordning bör förbudet omfatta alla de situationer som i JO:s och JK:s praxis har ansetts utgöra överträdelser av repressalieförbudet. Det förtjänar därvid att framhållas, som JO har gjort i sitt remissvar, att utvecklingen av ett repressalieförbud i hög grad har grundats på insikten om att ”sociala” sanktioner kan vara väl så kraftfulla i en myndighetskultur och negativt påverka medarbetarnas känsla av frihet att uttala sin mening. I JO:s

ämbetsberättelse från 1975/76 s. 314 f. ansågs redan en kommunal nämndordförandes uttalande av tillrättavisande innebörd vara otillbörligt.

Som Yttrandefrihetskommittén har framhållit måste de minst ingripande åtgärderna, t.ex. missnöjesyttringar och tillrättavisanden, bedömas mot bakgrund av omständigheterna i det enskilda fallet. De närmare gränserna för när ett ingripande mot någon utgör en otillåten kränkning av dennes tryck- och yttrandefrihet måste alljämt dras upp i praxis.

Det här diskuterade förbudet avser endast vilka åtgärder som ska anses utgöra otillåtna kränkningar av de offentliganställdas tryck- och yttrandefrihet. Frågan om vilka överträdelser som bör straffsanktioneras behandlas i nästa avsnitt. Förbudets omfattning bör ge uttryck för att företrädare för det allmänna inte får göra något som kan verka hämmande på de offentliganställdas vilja att göra bruk av sin tryck- och yttrandefrihet. Regeringen föreslår därför – i likhet med Yttrandefrihetskommittén – en formulering av förbudet som omfattar alla ingripanden mot någon som brukat sin tryck- eller yttrandefrihet.

En straffbestämmelse införs

Som framgår ovan bör repressalieförbudet straffbeläggas på ett mer ändamålsenligt sätt än genom tjänstefelsbestämmelsen i brottsbalken. Kopplingen till myndighetsutövning framstår inte som relevant när det som här handlar om åtgärder som en arbetsgivare vidtar mot en anställd därför att denne använt sig av sin tryck- och yttrandefrihet. Därtill kommer att kravet på att åtgärden ska ha vidtagits vid myndighetsutövning leder till att de åtgärder som är kriminaliserade inte alltid är de som framstår som mest straffvärda. En straffbestämmelse bör alltså inte ha någon koppling till myndighetsutövning.

Regeringen delar kommitténs uppfattning att det behövs en generell straffrättslig reglering som behandlar alla offentliganställda lika. Visserligen är JO:s och JK:s tillsynsverksamhet av stor betydelse för att upprätthålla repressalieförbudet men därutöver behövs, för att förbudet fullt ut ska respekteras, en möjlighet att i de allvarigaste fallen kunna ingripa med straffrättsliga åtgärder. En avgränsning av straffbestämmelsen bör göras för att den inte ska träffa ageranden som bäst hanteras genom kritik från JO och JK inom ramen för deras tillsynsverksamhet.

Den av kommittén föreslagna straffbestämmelsen är direkt kopplad till repressalieförbudet. Förbudet är som framgår ovan mycket omfattande och kan i princip avse allt från ett uttalande med tillrättavisande innebörd till ett omedelbart avskedande. Som kommittén har anfört och som också påpekats av flera remissinstanser blir det straffbara området omfattande och till viss del oklart. Kommitténs förslag att undanta ringa fall från det straffbara området är en möjlig åtgärd för att undanta mindre allvarliga överträdelser från straffrättsligt ansvar. Det ger emellertid, som kommittén själv och flera av remissinstanserna har framhållit, ändå ett förhållandevis otydligt straffstadgande och det straffbara området blir omfattande även med begränsningen. Detsamma kan sägas gälla för den av JO föreslagna lösningen att strama upp förbudsbestämmelsen något

genom att låta den omfatta vidtagande av repressalieåtgärd och sedan i straffbestämmelsen, i stället för ett undantag för ringa fall, införa en åtalsbegränsningsregel av innebörd att allmänt åtal endast ska väckas om det är särskilt påkallat. Även denna konstruktion leder till en omfattande utvidgning av det straffbara området. Därtill kommer att även mindre allvarliga fall av repressalier skulle kunna föranleda straffansvar efter ett enskilt åtal.

Regeringen anser, liksom några av remissinstanserna, att det straffbara området inte nödvändigtvis behöver vara så omfattande som kommittén har föreslagit. För att upprätthålla respekten för förbudet är det tillräckligt att de allvarligaste överträdelseerna kan föranleda straffansvar. Kommittén har som en alternativ lösning anfört att de straffbara åtgärderna kan avgränsas genom en uppräknings direkt i lagtexten. Det framstår enligt regeringen som en lämplig lösning. De allvarligaste åtgärderna bör därför straffbeläggas genom att dessa uttryckligen nämns i bestämmelsen. Dessa är avskedande, uppsägning och disciplinpåföljder. Repressalieåtgärder kan emellertid som nämns ovan omfatta många olika slags åtgärder och det går därför inte att uttömmande ange de straffvärda åtgärderna. Det finns andra jämförbara allvarliga repressalieåtgärder som t.ex. vissa fall av fråntagande av arbetsuppgifter eller uteblivna löneökningar som också bör omfattas av det straffbara området. Straffbestämmelsen bör omfatta även sådana åtgärder. Detta bör ske genom att det i straffbestämmelsen anges att även åtgärder liknande de uppräknade ska kunna föranleda straffansvar om de vidtas i repressaliesyfte.

De åtgärder som faller utanför den angivna bestämmelsen är följaktligen straffria. Det är dock viktigt att notera att de nu föreslagna repressalieförbuden i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen är betydligt mer omfattande än vad som föreslås bli straffbelagt och att företrädare för staten, kommuner, landsting och kommunalförbund utanför det straffbelagda området är underkastade JO:s och JK:s tillsyn. Det får förutsättas att de rättar sig efter de uttalanden som dessa tillsynsorgan gör i hithörande frågor.

JK anser att frågan om vem som kan hållas ansvarig för överträdelse av repressalieförbudet bör utvecklas. Regeringen vill med anledning härav anföra att repressalieförbudet liksom efterforskningsförbudet är riktat mot myndigheter och andra organ. Straffansvar åvilar den som vidtar åtgärden på myndighetens vägnar. Det behöver inte vara fråga om formell behörighet att utåt företräda myndigheten men det förutsätts att denne på något sätt kan sägas företräda myndigheten i förhållande till den som utsätts för åtgärden. *Kammarrätten i Stockholm* har å andra sidan efterfrågat ett förtydligande så att det framgår att repressalieförbudet avser att skydda anställda. Det är enligt regeringens mening inte uteslutet att en myndighet skulle kunna vidta en åtgärd som träffas av det nu föreslagna förbudet mot någon annan än de anställda vid myndigheten (jfr JK-beslut 2007-10-16, dnr 43-07-22). När det gäller det straffbara området är straffansvar för åtgärder mot andra än anställda dock uteslutet på grund av karaktären av de repressalier som enligt den föreslagna straffbestämmelsen kan föranleda ansvar.

Sammantaget anser regeringen att ett klart uttalat förbud för myndigheter och andra allmänna organ att vidta repressalier eller andra

ingripanden mot den som brukat sin tryck- eller yttrandefrihet tillsammans med ett väl definierat straffstadgande som träffar de allvarligaste repressalieåtgärderna bör vara väl ägnat att öka respekten för repressalieförbudet och innebär en värdefull förstärkning av skyddet för tryck- och yttrandefriheten.

Straffskalan för överträdelse av repressalieförbudet bör bestämmas i enlighet med vad som gäller för överträdelse av efterforskningsförbudet. Både efterforskningsförbudet och repressalieförbudet utgör delar av meddelarskyddet och överträdelser av förbuden framstår som i princip lika straffvärda.

6.3 Efterforsknings- och repressalieförbuden för anställda och uppdragstagare i kommunala bolag m.m.

Regeringens förslag: I 13 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen görs en hänvisning till de nya reglerna i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen om repressalieförbud. Det införs också en bestämmelse om straff för överträdelser av repressalieförbudet och efterforskningsförbudet som motsvarar vad som gäller enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Vidare görs ett tillägg som klargör att efterforskningsförbudet här skyddar samma personkrets som grundlagarna.

Yttrandefrihetskommitténs förslag: Överensstämmer i princip med regeringens. Kommittén föreslår emellertid att förbuden i offentlighets- och sekretesslagen ska straffsanktioneras genom en hänvisning till straffbestämmelserna i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser tillstyrker eller lämnar kommitténs förslag i denna del utan erinran.

Skälen för regeringens förslag

Bakgrund

I 2 kap. 3 och 4 §§ OSL anges att tryckfrihetsförordningens bestämmelser om rätt att ta del av allmänna handlingar också gäller handlingar hos andra än myndigheter. Det gäller dels handlingar hos de organ som handhar myndighetsutövning mot enskilda och som anges i bilagan till lagen i den mån handlingarna hör till den verksamhet som nämns där, dels handlingar hos aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar och stiftelser där kommuner, landsting eller kommunalförbund utövar ett rättsligt bestämmande inflytande.

Den 1 juli 2006 infördes en bestämmelse i den då gällande sekretesslagen (1980:100) som syftade till att klargöra vad som gällde till skydd för meddelare inom kommunala företag och sådana organ som handhar myndighetsutövning mot enskilda och anges i bilagan till lagen. Bestämmelsen angav att grundlagarnas regler om rätt att lämna uppgifter

för offentliggörande, om förbud mot att ingripa mot missbruk av tryckfriheten eller yttrandefriheten eller medverkan till sådant missbruk och om förbud mot att efterforska upphovsman eller meddelare gällde i förhållandet mellan å ena sidan sådana organ och företag och å andra sidan deras anställda och uppdragstagare. Bestämmelsen har utan ändringar i sak flyttats över till den nya offentlighets- och sekretesslagen.

Bestämmelsen föreskriver inte något straffansvar för brott mot efterforskningsförbudet. Efterforskningsförbudet är alltså inte straffrättsligt sanktionerat i fråga om de här avsedda organen och kommunala företagen. Vidare kan tjänstefelsbestämmelsen, som delvis sanktionerar brott mot de grundlagsreglerade förbuden mot repressalier, aldrig bli tillämplig eftersom åtgärder vidtagna av de aktuella organen och kommunala företagen mot en anställd inte kan utgöra myndighetsutövning. Inte heller repressalieförbudet är alltså straffsanktionerat i fråga om dessa organ och företag (prop. 2005/06:162, s. 16 f.). I lagstiftningsärendet angav regeringen att frågan om hur efterforsknings- och repressalieförbuden i den nya regeln borde straffsanktioneras lämpligen kunde övervägas i samband med att sanktionsbestämmelserna för överträdelser av dessa förbud i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen ses över.

Straffsanktionering av efterforsknings- och repressalieförbuden

Syftet med bestämmelsen i 13 kap. 2 § OSL är att så långt som möjligt jämställa meddelarskyddet för anställda i organ som handhar myndighetsutövning mot enskilda eller anställda i bolag m.m. där kommuner eller landsting utövar ett rättsligt bestämmande inflytande med det meddelarskydd som gäller för offentligt anställda. Regeringen anser därför att efterforsknings- och repressalieförbuden bör vara straffsanktionerade på samma sätt när det är fråga om efterforskning och repressalier vidtagna mot anställda i sådana organ, bolag, m.m. som när det är fråga om åtgärder vidtagna mot offentligt anställda.

Vid införandet av 1 kap. 9 § sekretesslagen angav regeringen att det inte var lämpligt att i vanlig lag utsträcka tillämpningsområdet för de straffbud som finns i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen (prop. 2005/06:162 s.17). Uttalandet måste emellertid ses bl.a. mot bakgrund av att repressalieförbudet inte kom till uttryck i grundlagarna annat än genom härledning ur exklusivitetsprincipen och att dess innehåll främst utvecklats genom praxis av JO och JK. Härtill kommer att meddelarfriheten, repressalieförbudet och efterforskningsförbudet till skydd för anställda i dessa organ och bolag gäller till följd av den särskilda bestämmelsen i offentlighets- och sekretesslagen, som hänvisar till tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

Regeringen anser mot bakgrund av det anförda att det i och för sig inte finns något hinder mot att genom hänvisning till straffbudet i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen straffsanktionera de förbud mot efterforskning och repressalier som gäller till skydd för anställda i de organ som anges i 13 kap. 2 § OSL. En tydligare kriminalisering kan emellertid åstadkommas genom att det införs en

särskild bestämmelse om straff för överträdelse av repressalieförbudet och efterforskningsförbudet som motsvarar vad som gäller enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

Yttrandefrihetskommittén har noterat att lydelsen av 13 kap. 2 § första stycket 3 OSL synes innebära att straffansvaret för företrädare för sådana organ och bolag som avses i bestämmelsen endast avser efterforskning av upphovsmän eller meddelare, medan straffansvaret enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen för företrädare för myndigheter även avser efterforskning av den som har utgett eller avsett att utge en tryckt skrift (3 kap. 4 § TF), den som har framträtt i en framställning som skyddas av yttrandefrihetsgrundlagen och den som har tillhandahållit eller avsett att tillhandahålla en sådan framställning för offentliggörande (2 kap. 4 § YGL). Efterforskningsförbudet enligt offentlighets- och sekretesslagen har avsetts ha samma innebörd som efterforskningsförbudet i grundlagarna. För klargöra att så är fallet bör ett tillägg göras med de nämnda personkategorierna.

7 Förtydligande av databasregeln och websändningsregeln

7.1 En redaktion för en icke-tryckt periodisk skrift ska omfattas av automatiskt grundlagsskydd enligt databasregeln

<p>Regeringens förslag: Databasregeln ändras så att det klargörs att även redaktioner för stencilerade eller på liknande sätt mångfaldigade periodiska skrifter omfattas av automatiskt grundlagsskydd.</p>
--

Yttrandefrihetskommitténs förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser som har yttrat sig i denna del tillstyrker förslaget eller lämnar det utan erinran. *Justitiekanslern (JK)* framhåller att vissa tillämpningsproblem kan komma att uppstå när det gäller att avgöra om en icke-tryckt skrift som saknar utgivningsbevis är periodisk och att det till följd härav kan uppstå osäkerhet för meddelare och andra medverkande om databasen har grundlagsskydd eller inte. *Svenska Journalistförbundet* och *Radio- och TV-verket* anför att det finns otydligheter i databasregeln som kräver fortsatta överväganden, bl.a. när det gäller begreppet redaktion.

Skälen för regeringens förslag: Som nämns tidigare ger den s.k. databasregeln (1 kap. 9 § YGL) grundlagsskydd för viss databasverksamhet. Den ger skydd för tillhandahållande till allmänheten av information ur en databas på tre olika sätt. Dels direkt genom överföring på mottagarens egen begäran ur databasen, dels indirekt genom framställning ur databasen på mottagarens begäran av en teknisk upptagning, skrift eller bild (print on demand-verksamhet), dels genom

att avsändaren sänder information ur databasen till mottagaren enligt överenskommelse i förväg (push-teknik). Grundlagsskyddet gäller under förutsättning att innehållet i databasen endast kan ändras av den som driver verksamheten. De i regeln uppräknade massmedieföretagen får automatiskt grundlagsskydd för angiven verksamhet medan andra aktörer får grundlagsskydd om de ansöker om utgivningsbevis och överföringarna utgår från Sverige, behörig utgivare har utsetts och åtagit sig uppdraget samt verksamheten har ett namn som inte lätt kan förväxlas med en annan databasverksamhet som har grundlagsskydd.

Tryckfrihetsförordningen är tillämplig på skrifter som framställts i tryckpress men också på skrifter som mångfaldigats genom stencilering, fotokopiering eller liknande tekniskt förfarande om utgivningsbevis gäller för skriften eller om den är försedd med vissa särskilt angivna ursprungsuppgifter. Med periodisk skrift förstås skrift som enligt utgivningsplanen är avsedd att ges ut med minst fyra nummer per år. En periodisk skrift kan alltså vara antingen tryckt eller mångfaldigad på annat sätt. Bland de särskilt angivna massmedieaktörer som automatiskt erhåller grundlagsskydd för sådan databasverksamhet som omfattas av databasregeln anges bl.a. en redaktion för en *tryckt* periodisk skrift. Här anges alltså inte, som i följande led av samma bestämmelse, ”tryckta eller därmed enligt tryckfrihetsförordningen jämställda skrifter”. Ordalydelsen i databasregeln synes alltså utesluta att en redaktion för en stencilerad eller på liknande sätt mångfaldigad periodisk skrift omfattas av automatiskt grundlagsskydd.

Förarbetena till yttrandefrihetsgrundlagen ger dock närmast vid handen att avsikten varit att även sådana redaktioner skulle omfattas. I förarbetena framhölls att en viktig del av motivet för databasregeln var hänförligt till behovet av skydd för nyhetsförmedlingens källor och att det därför framstod som följdriktigt att skyddet fick gälla samma krets som den till vilken källskyddet var knutet enligt tryckfrihetsförordningen (prop. 1990/91:64 s. 66 f.). Eftersom meddelarfriheten enligt 1 kap. 1 § tredje stycket TF jämförd med 1 kap. 5 § andra stycket samma grundlag omfattar den som lämnar uppgifter till en redaktion för stencilerad eller liknande skrift och sådana redaktioner i förarbetena inte nämns som en kategori som bör undantas i detta avseende, förefaller det troligt att även dessa avsetts falla in under paragrafen. Det finns enligt regeringens uppfattning inte något skäl att beträffande det automatiska grundlagsskyddet för databasverksamhet göra skillnad mellan redaktioner för tryckta periodiska skrifter och redaktioner för stencilerade eller på liknande sätt framställda periodiska skrifter. Det bör alltså klargöras att även redaktioner för stencilerade eller på liknande sätt framställda periodiska skrifter omfattas av det automatiska grundlagsskyddet. Tillämpningsproblem av det slag som *JK* pekar på i sitt remissvar kan lika väl göra sig gällande för tryckta skrifter som saknar utgivningsbevis och vid andra bedömningar av om den som tillhandahåller allmänheten information ut en databas omfattas av automatiskt grundlagsskydd eller inte. Sådana tillämpningsproblem har emellertid ur meddelarskyddssynpunkt mindre betydelse eftersom meddelare och andra medverkande skyddas av att ett påstående om att han eller hon trodde att grundlagsskydd förelåg normalt bör godtas om det inte framstår som obefogat.

Som *Svenska Journalistförbundet* och *Radio- och TV-verket* har lyft fram finns det oklarheter med det redaktionsbegrepp som används i databasregeln. Detta är en fråga som Yttrandefrihetskommittén kan ha anledning att behandla under sitt fortsatta arbete.

7.2 Webbsändningsregeln och dess förhållande till databasregeln

Regeringens förslag: Webbsändningsregeln ändras så att det klargörs dels att tillhandahållande till allmänheten på särskild begäran av webbsändningar som startar på tider som sändaren bestämmer faller in under regeln, dels att s.k. omodererade chattsidor faller utanför regeln.

Vidare klargörs att sändningar som omfattas av webbsändningsregeln är undantagna från databasregelns tillämpningsområde.

Yttrandefrihetskommitténs förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta av remissinstanserna tillstyrker eller lämnar förslagen utan erinran. *Sveriges advokatsamfund*, *Radio- och TV-verket*, *Sveriges Radio AB* och *Sveriges Television AB* invänder mot användningen av begreppet ”på särskild begäran” och anför att det skapar ottydlighet i förhållande till databasregeln och sådana beställtjänster som mottagaren själv avgör när han eller hon ska ta del av.

Skälen för regeringens förslag: Grundlagsskyddet för yttrandefriheten enligt yttrandefrihetsgrundlagen omfattar ljudradio, television och vissa liknande överföringar, filmer, videogram, ljudupptagningar och andra s.k. tekniska upptagningar. Med ”vissa liknande överföringar” avses andra överföringar av ljud, bild eller text som sker med hjälp av elektromagnetiska vågor än sändningar av ljudradio och television, t.ex. överföringar från vissa databaser på Internet. Yttrandefrihetsgrundlagen avser alltså två former av medier. Dels överföringar med hjälp av elektromagnetiska vågor, dels tekniska upptagningar. Det är överföringar med hjälp av elektromagnetiska vågor som här är av intresse.

De regler som närmare anger vilka överföringar med hjälp av elektromagnetiska vågor som omfattas av grundlagsregleringen finns i 1 kap. 6 och 9 §§ YGL. Traditionella radio- och TV-sändningar omfattas av huvudregeln om radioprogram i 1 kap. 6 § första meningen YGL. I 1 kap. 9 § YGL finns den s.k. databasregeln som ger grundlagsskydd för viss databasverksamhet. Som framgår av föregående avsnitt ger regeln grundlagsskydd för tillhandahållande till allmänheten av information ur en databas på tre olika sätt; genom traditionell databasverksamhet, genom print on demand och genom push-teknik. Som gemensamt krav för grundlagsskydd för de olika slagen av databasverksamhet gäller att det ska vara fråga om överföring av elektromagnetiska vågor från en databas, dvs. en samling av information lagrad för automatiserad behandling som är inrättad så att endast den som driver verksamheten kan ändra i dess innehåll. Till detta kommer vissa tekniska krav som rör vem som startar överföringen ur databasen. De i regeln särskilt angivna massmedieföretagen får automatiskt grundlagsskydd för de nämnda

verksamheterna medan andra aktörer får grundlagsskydd genom ansökan om utgivningsbevis.

Den s.k. webbsändningsregeln i 1 kap. 6 § första stycket andra meningen YGL lades till genom en lagändring som trädde i kraft den 1 januari 2003. Bakgrunden till tillägget var att det var oklart om direktsändningar via Internet och uppspelningar via Internet av inspelningar som startar på tider som sändaren bestämmer, t.ex. ett inspelat TV-program som hålls tillgängligt via Internet endast samtidigt som det sänds i marknätet, omfattades av huvudregeln om radioprogram i 1 kap. 6 § YGL, databasregeln i 1 kap. 9 § YGL eller om de helt föll utanför grundlagsskyddet. Syftet med tillägget var att klargöra att sådana webbsändningar omfattas av regeln i 1 kap. 6 § under förutsättning att allmänheten kan ta del av sändningarna respektive uppspelningarna och att de är avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel (prop. 2001/02:74 s. 97 och 41).

Som såväl Tryck- och yttrandefrihetsberedningen som Yttrandefrihetskommittén har konstaterat framgår det emellertid inte av paragrafens lydelse att det i fråga om inspelade program enbart är uppspelningar som startar på tider som avsändaren bestämmer som omfattas av bestämmelsen. Den nu gällande lydelsen ger i stället intrycket att alla inspelade program som tillhandahålls i en databas faller under 1 kap. 6 § YGL trots att det torde vara ostridigt att inspelningar som tillhandahålls lagrade i en databas ska falla under 1 kap. 9 § YGL om det är mottagaren själv som startar uppspelningen (och den som tillhandahåller databasen är ett massmedieföretag eller har utgivningsbevis) (a. prop. s. 41). Av paragrafens lydelse framgår inte heller att en förutsättning för att direktsändningar eller uppspelningar ska omfattas av regeln är att de tillhandahålls allmänheten.

Vidare kan det noteras att det inte finns något som utesluter grundlagsskydd för s.k. omodererade chatsidor, vilka ju kan ses som ett slags direktsändning. Detta torde innebära att sådana chatsidor nu kan ha grundlagsskydd enligt webbsändningsregeln trots att de tidigare varit uteslutna från grundlagsskydd enligt databasregeln. Anledningen till att de varit uteslutna från grundlagsskydd är att det inte ansetts rimligt med ensamansvar för innehåll som den ensamansvarige inte kan påverka (prop. 1990/91:64 s. 112, jfr prop. 2001/02:74 s. 98). En ytterligare otydlighet är att det av yttrandefrihetsgrundlagen inte framgår hur gränsdragningen mellan webbsändningsregeln och databasregeln ska ske.

Enligt regeringens uppfattning föreligger det sådana otydligheter beträffande webbsändningsregelns innebörd och dess avgränsning mot databasregeln att bestämmelserna bör justeras. Webbsändningsregeln bör ändras så att det klargörs dels att tillhandahållande till allmänheten på särskild begäran av webbsändningar som startar på tider som sändaren bestämmer faller in under regeln, dels att s.k. omodererade chatsidor faller utanför regeln. Vidare bör databasregeln ändras så att det klargörs att den regeln inte omfattar sändningar enligt webbsändningsregeln.

Sveriges advokatsamfund, Radio- och TV-verket, Sveriges Radio AB och Sveriges Television AB invänder mot att begreppet ”på särskild begäran” används för webbsändningar som startar på tider som sändaren bestämmer eftersom de menar att detta skapar otydlighet i förhållande till

sådana beställtjänster som mottagaren själv avgör när han eller hon ska ta del av.

Regeringen konstaterar att det behövs ett rekvisit som särskiljer 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 inte till alla på nätet utan endast till den som själv startar överföringen till sig, dvs. letar upp webbplatsen och det önskade innehållet samt beordrar överföring av innehållet till sig. Överföring av webbsändningar, oavsett om innehållet utgörs av direktsändningar eller uppspelningar av tidigare inspelningar, startas alltså av mottagaren. De sker således ”på särskild begäran” i den mening som uttrycket har i 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. Yttrandefrihetskommittén har analyserat om man i stället för ”på särskild begäran” är bör använda begreppet ”ur en databas” för detta särskiljande. Kommittén har emellertid funnit att detta inte är lämpligt. Anledningen är att även traditionella radio- och TV-sändningar lagras i eller passerar genom en databas innan de sänds. Regeringen delar kommitténs bedömning och anser att begreppet ”på särskild begäran” ska användas på det sätt som redan sker i grundlagen. Kommittén har anfört att frågan om något annat begrepp ändå bör användas för detta särskiljande kan komma att tas upp i dess fortsatta arbete.

8 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Samtliga lagändringar träder i kraft den 1 januari 2011.

Regeringens bedömning: De föreslagna lagändringarna kräver inga särskilda övergångsbestämmelser.

Yttrandefrihetskommitténs förslag och bedömning:
Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans invänder mot kommitténs förslag och bedömning.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Samtliga lagändringar bör träda i kraft så snart som möjligt. De bör därför träda i kraft den 1 januari 2011, dvs. vid årsskiftet efter utgången av det år då grundlagsförslagen tidigast kan bli slutligt antagna av riksdagen.

De föreslagna lagändringarna kräver inga särskilda övergångsbestämmelser.

9 Ekonomiska konsekvenser

Regeringens bedömning: Förslagen medför endast marginella kostnadsökningar. Dessa ryms inom befintliga anslagsramar.

Yttrandefrihetskommitténs bedömning: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Radio- och TV-verket* framhåller att verket för närvarande inte har full kostnadstäckning för ärenden om utgivningsbevis. *Kammarrätten i Stockholm* anför att den troliga ökningen av antalet ärenden hos Radio- och TV-verket också kan leda till en ökad måltillströmning i de allmänna förvaltningsdomstolarna.

Skälen för regeringens bedömning: Förslagen om möjlighet till grundlagsskydd för digital bio och automatiskt grundlagsskydd för databaser som tillhandahålls av redaktioner för icke-tryckta periodiska skrifter utökar yttrandefrihetsgrundlagens tillämpningsområde och medför sannolikt en viss ökning av antalet ärenden hos JK. Förslagen om ett uttryckligt förbud mot represalier och det utvidgade straffansvaret för överträdelse av förbudet kan antas leda till ett ökat antal ärenden hos JK och JO. Den sammanlagda ökningen torde emellertid inte bli särskilt omfattande och kräver inte någon ökning av anslagen till JO:s och JK:s verksamhet. Kostnadsökningen hos Radio- och TV-verket torde i allt väsentligt täckas av ansökningsavgifterna. Måltillströmningen till de allmänna förvaltningsdomstolarna med anledning av beslut rörande utgivningsbevis för digital bio kan inte antas bli annat än marginell.

Sammantaget gör regeringen bedömningen att genomförandet av förslagen inte kommer att medföra annat än marginella kostnadsökningar för de handläggande förvaltningsmyndigheterna och domstolarna och att dessa kostnadsökningar ryms inom befintliga anslagsramar.

Förslaget att tillåta lagregler om skyldighet att tillgängliggöra trådsända TV-program för personer med funktionsnedsättning medför i sig inte några kostnadsmissiga eller andra konsekvenser för programbolagen. De konsekvenser som kan uppstå får belysas för det fall frågan om lagstiftning aktualiseras.

10 Författningskommentar

10.1 Förslaget till lag om ändring i regeringsformen

2 kap.

1 §

Varje medborgare är gentemot det allmänna tillförsäkrad

1. yttrandefrihet: frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor,

2. informationsfrihet: frihet att inhämta och mottaga upplysningar samt att i övrigt taga del av andras yttranden,

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

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

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

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

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

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

I paragrafen tillförsäkras varje medborgare vissa grundläggande fri- och rättigheter. Vidare anges att tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens bestämmelser gäller för frihet att yttra sig i vissa medier. Övervägandena finns i avsnitt 4.3.1.

Ändringen i *andra stycket* föranleds av utökningen av yttrandefrihetsgrundlagens tillämpningsområde till att omfatta digital bio och annan offentlig uppspelning ur en databas.

8 kap.

18 §

För att avge yttrande över lagförslag *ska* det finnas ett lagråd, där det ingår domare eller, vid behov, förutvarande domare i Högsta domstolen och Regeringsrätten. Yttrande från Lagrådet inhämtas av regeringen eller, enligt vad som närmare anges i riksdagsordningen, av riksdagsutskott.

Yttrande av Lagrådet bör inhämtas innan riksdagen beslutar grundlag om tryckfriheten eller om motsvarande frihet att yttra sig i ljudradio, television och vissa liknande överföringar, *offentliga uppspelningar* samt tekniska upptagningar, lag om begränsning av rätten att taga del av allmänna handlingar, lag som avses i 2 kap. 3 § andra stycket, 12 § första stycket, 17–19 §§ eller 22 § andra stycket eller lag som ändrar eller upphäver sådan lag, lag om kommunal beskattning, lag som avses i 2 eller 3 § eller lag som avses i 11 kap., om lagen är viktig för enskilda eller från allmän synpunkt. Vad nu har sagts gäller dock *inte*, om Lagrådets hörande skulle sakna betydelse på grund av frågans beskaffenhet eller skulle fördröja lagstiftningsfrågans behandling så att avsevärt men skulle uppkomma. Föreslår regeringen riksdagen att stifta lag i något av de ämnen som avses i första meningen och har Lagrådets yttrande dessförinnan inte inhämtats, *ska* regeringen samtidigt för riksdagen redovisa skälen härtill. Att Lagrådet *inte* har hörts över ett lagförslag utgör aldrig hinder mot lagens tillämpning.

Lagrådets granskning *ska* avse

1. hur förslaget förhåller sig till grundlagarna och rättsordningen i övrigt,
2. hur förslagets föreskrifter förhåller sig till varandra,
3. hur förslaget förhåller sig till rättssäkerhetens krav,
4. om förslaget är så utformat att lagen kan antagas tillgodose angivna syften,
5. vilka problem som kan uppstå vid tillämpningen.

Närmare bestämmelser om Lagrådets sammansättning och tjänstgöring meddelas i lag.

I paragrafen regleras Lagrådets verksamhet. Övervägandena finns i avsnitt 4.3.1.

Ändringen i *andra stycket* föranleds av utökningen av yttrandefrihetsgrundlagens tillämpningsområde till att omfatta digital bio och annan offentlig uppspelning ur en databas.

Punkt 4 i övergångsbestämmelserna till lagen (1976:871) om ändring i regeringsformen

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

Av övergångsbestämmelsen framgår att mötesfriheten inte hindrar förhandsgranskning av filmer och videogram som ska visas offentligt. Övervägandena finns i avsnitt 4.4.

Ändringen möjliggör lagregler om förhandsgranskning av digital bio.

10.2 Förslaget till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen

3 kap.

4 §

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

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

Paragrafen innehåller det s.k. efterforskningsförbudet. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.

Andra stycket, som är nytt, innebär att det s.k. repressalieförbudet, som hittills har ansetts följa av exklusivitetsprincipen i 1 kap. 3 § TF, kommer till direkt uttryck i grundlagen. Det som förbjuds är ingripanden mot den som har ”brukat sin tryckfrihet eller medverkat till ett sådant bruk”. I uttrycket ”medverkat till ett sådant bruk” inryms bruk av den s.k. meddelarfriheten (1 kap. 1 § tredje stycket TF). Förbudet mot att ingripa avses omfatta alla sådana negativa åtgärder som enligt gällande rätt anses förbjudna enligt repressalieförbudet. Exempel på sådana åtgärder är avsked, uppsägning, disciplinpåföljd, frångående av arbetsuppgifter och utebliven löneförhöjning men också andra åtgärder med mindre påtagliga konsekvenser såsom tillrättavisande utskällningar och utfrysning på arbetsplatsen om åtgärden vidtas mot någon för att han eller hon i en tryckt skrift har brukat sin tryckfrihet eller medverkat till ett sådant bruk. De närmare gränserna för när en repressalie eller ett annat ingripande mot någon utgör en otillåten kränkning av tryck- och yttrandefriheten får

dras upp i praxis. En motsvarande ändring görs i 2 kap. 4 § tredje stycket YGL.

Vissa allvarigare överträdelser av repressalieförbudet straffsanktioneras, se kommentaren till 5 §. Eftersom företrädare för staten, kommuner, landsting och kommunalförbund är underkastade JO:s och JK:s tillsyn kommer överträdelser som faller utanför det straffbara området kunna föranleda uttalanden av dessa tillsynsorgan.

5 §

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet mot författarens eller, i fall som avses i 1 §, mot utgivarens eller meddelarens vilja på tryckt skrift sätter ut dennes namn, pseudonym eller signatur eller åsidosätter sin tystnadsplikt enligt 3 §, döms till böter eller fängelse i högst ett år. Till samma straff döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet på skriften såsom författare, utgivare eller meddelare sätter ut namnet på eller pseudonym eller signaturen för annan person än den verkliga författaren, utgivaren eller meddelaren.

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

För uppsåtligt ingripande i strid med 4 § andra stycket döms, om åtgärden utgör avskedande, uppsägning, utdelande av disciplinpåföljd eller en liknande åtgärd, till böter eller fängelse i högst ett år.

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

Paragrafen innehåller straffbestämmelser för brott mot anonymitetsskyddsregleringen och överträdelse av efterforskningsförbudet. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.

Ändringen i *andra stycket* är en följd av att en uttrycklig reglering av repressalieförbudet införs i 3 kap. 4 §.

Tredje stycket, som är nytt, innehåller en straffbestämmelse som sanktionerar vissa överträdelser av repressalieförbudet. I förhållande till det straffansvar som tidigare följt av en tillämpning av tjänstefelsbestämmelsen i 20 kap. 1 § brottsbalken innebär straffbestämmelsen en utvidgning av det straffbara området, bl.a. genom att kravet på att överträdelsen ska ha begåtts vid myndighetsutövning bortfaller. Tjänstefelsbestämmelsen är subsidiär i förhållande till andra straffbestämmelser och ska alltså inte tillämpas när ett ingripande är kriminaliserat enligt denna bestämmelse. De överträdelser av repressalieförbudet som straffsanktioneras är åtgärder som utgör avskedande, uppsägning, utdelande av disciplinpåföljd eller annan liknande åtgärd. Med annan liknande åtgärd avses en åtgärd som har en effekt som kan jämföras med avskedande, uppsägning eller utdelande av disciplinpåföljd. Det kan t.ex. röra sig om ett fråntagande av merparten av en persons arbetsuppgifter eller vissa allvarigare fall av utebliven löneökning. Andra i och för sig förbjudna ingripanden omfattas inte av straffbestämmelsen. För straffansvar enligt den nya bestämmelsen krävs att överträdelsen av repressalieförbudet begås uppsåtligen. Straffskalan motsvarar vad som gäller för överträdelse av efterforskningsförbudet. Mål enligt bestämmelsen handläggs som vanliga brottmål vid allmän underrätt. JK är ensam åklagare i sådana mål. En motsvarande ändring görs i 2 kap. 5 § tredje stycket YGL.

10.3 Förslaget till lag om ändring i yttrandefrihetsgrundlagen

1 kap.

1 §

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

Yttrandefriheten enligt denna grundlag har till ändamål att säkra ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande. I den får inga andra begränsningar göras än de som följer av denna grundlag.

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

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

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

Paragrafen utgör yttrandefrihetsgrundlagens portalstadgande vari enskilda i förhållande till det allmänna tillförsäkras yttrandefrihet i vissa medier. Övervägandena finns i avsnitt 4.3.1.

Ändringen i *första stycket* föranleds av införandet av grundlagsskydd för digital bio och annan offentlig uppspelning ur en databas.

Ändringen i *tredje stycket* är en erinran om att yttrandefrihetsgrundlagens bestämmelser om radioprogram gäller för offentlig uppspelning ur en databas på samma sätt som för annan grundlagsskyddad databasverksamhet.

3 §

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

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

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

Paragrafen innehåller ett förbud mot censur och andra hindrande åtgärder. Övervägandena finns i avsnitt 4.4.

Tillägget i *andra stycket* innebär att lagregler om förhandsgranskning av digital bio tillåts på samma sätt som för tekniska upptagningar som ska visas offentligt. Undantaget tillåter såväl s.k. vuxencensur som åldersprövning till skydd för barn.

6 §

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

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

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

Paragrafen innehåller huvudregeln om radioprogram och den s.k. webbsändningsregeln. Övervägandena finns i avsnitt 7.2.

Ändringen i *första stycket* klargör att det som faller in under webbsändningsregeln är tillhandahållande till allmänheten på särskild begäran av webbsändningar som består i direktsändningar eller uppspelningar av tidigare inspelningar som startar på tider som avsändaren bestämmer. Med ”särskild begäran” avses detsamma som i 1 kap. 9 § YGL, dvs. att mottagaren startar överföringen till sig och att den omständigheten att programmen tillhandahålls mot abonnemang, prenumeration eller liknande inte i sig gör att tillhandahållandet ska anses ske på begäran (prop. 1997/98:43 s. 156). Detta skiljer tillhandahållande ur en databas via Internet från traditionella ljudradio- och TV-sändningar vars signaler kontinuerligt når fram till tittare och lyssnare. Förutsättningen att innehållet inte kan påverkas av mottagaren utesluter omodererade chattsidor från paragrafens tillämpningsområde.

9 §

Denna grundlags föreskrifter om radioprogram tillämpas, *i andra fall än som avses i 6 § första stycket andra meningen*, också när en redaktion för en periodisk skrift eller för radioprogram, ett företag för yrkesmässig framställning av tryckta eller därmed enligt tryckfrihetsförordningen jämställda skrifter eller av tekniska upptagningar eller en nyhetsbyrå med hjälp av elektromagnetiska vågor

1. på särskild begäran tillhandahåller allmänheten information ur en databas, vars innehåll kan ändras endast av den som driver verksamheten, direkt genom överföring eller indirekt genom framställning av en teknisk upptagning, en skrift eller en bild,

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

3. genom offentlig uppspelning tillhandahåller allmänheten information ur en sådan databas som anges i 1.

Vad som sägs i första stycket gäller också annan som har utgivningsbevis för sådan verksamhet. För att utgivningsbevis ska utfärdas krävs att

- verksamheten är ordnad på det sätt som anges i första stycket och att överföringarna utgår från Sverige,
- behörig utgivare utsetts och åtagit sig uppdraget,

– verksamheten har ett namn som är sådant att det inte finns risk för att det lätt kan förväxlas med namn på en annan verksamhet enligt denna paragraf.

Ett utgivningsbevis gäller för en period av tio år från utfärdandet. Därefter förfaller beviset. Beviset får förnyas, varje gång för tio år från utgången av den föregående tioårsperioden, om det finns förutsättningar att utfärda sådant bevis. Utgivningsbevis får återkallas om förutsättningar att utfärda sådant bevis inte längre finns, om verksamheten inte påbörjats inom sex månader från den dag då utgivningsbeviset utfärdades eller om den som drev verksamheten anmält att den upphört. Om utgivningsbeviset förfaller eller återkallas, tillämpas därefter föreskrifter i lag eller annan författning.

Närmare bestämmelser om utfärdande, förfall, förnyelse och återkallelse av utgivningsbevis meddelas i lag.

Varje databas ska ha ett namn. Närmare bestämmelser om sådana namn meddelas i lag.

Föreskrifter om straff för den som bryter mot en föreskrift som meddelats med stöd av fjärde eller femte stycket meddelas i lag.

Paragrafen innehåller den s.k. databasregeln som ger grundlagsskydd för viss databasverksamhet. Övervägandena finns i avsnitt 7.1, 7.2 och 4.3.1.

Tillägget i *första stycket* klargör att de webbsändningar som faller in under 1 kap. 6 § första stycket andra meningen inte faller in under denna paragraf. Den omfattar alltså inte webbsändningar som består av direktsändningar eller uppspelningar vilkas starttidpunkt inte kan påverkas av mottagaren. Borttagandet av ordet ”tryckt” i första styckets första mening klargör att inte bara redaktioner för tryckta periodiska skrifter erhåller automatiskt grundlagsskydd för sin databasverksamhet utan att även redaktioner för periodiska skrifter som framställts genom stencilering, fotokopiering eller liknande tekniskt förfarande och som enligt 1 kap. 5 § andra stycket TF ska jämföras med tryckta skrifter har automatiskt grundlagsskydd för sin databasverksamhet.

Första stycket punkten 3, som är ny, ger grundlagsskydd för digital bio och annan offentlig uppspelning ur en databas. Tillägget innebär att grundlagens föreskrifter om radioprogram ska tillämpas också på offentlig uppspelning ur en databas. Grundlagsskyddet avser endast det innehåll som spelas upp offentligt. Den som tillhandahåller musik, text, stillbilder, rörliga bilder eller kombinationer därav på detta sätt får automatiskt grundlagsskydd för detta förutsatt att aktören kan anses utgöra en sådan redaktion för en periodisk skrift eller för ett radioprogram, ett företag för yrkesmässig framställning av skrifter eller av tekniska upptagningar eller en nyhetsbyrå som avses i 1 kap. 9 § första stycket YGL. Andra aktörer måste ansöka om utgivningsbevis enligt andra stycket för att få grundlagsskydd för offentlig uppspelning ur en databas som de råder över.

2 kap.

4 §

Ingen myndighet eller annat allmänt organ får efterforska

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

2. den som har tillhandahållit eller avsett att tillhandahålla en framställning för offentliggörande i ett radioprogram eller en teknisk upptagning, eller

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

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

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

Paragrafen innehåller det s.k. efterforskningsförbudet. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.

I *tredje stycket*, som är nytt, införs en regel om s.k. repressalieförbud motsvarande den som införs i 3 kap. 4 § TF. Se författningskommentaren till den bestämmelsen.

De allvarligaste överträdelserna av repressalieförbudet har straffsanktionerats, se författningskommentaren till 5 §.

5 §

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot sin tystnadsplikt enligt 3 § *ska* dömas till böter eller fängelse i högst ett år. Detsamma gäller den som i ett radioprogram eller en teknisk upptagning uppsåtligen eller av oaktsamhet lämnar felaktiga uppgifter om vem som är framställningens upphovsman eller har tillhandahållit den för offentliggörande, vem som framträder i den eller vem som har lämnat uppgifter i den.

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

För uppsåtligt ingripande i strid med 4 § tredje stycket döms, om åtgärden utgör avskedande, uppsägning, utdelande av disciplinpåföljd eller en liknande åtgärd, till böter eller fängelse i högst ett år.

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

Paragrafen innehåller straffbestämmelser med anledning av anonymitetsskyddsregleringen och efterforskningsförbudet. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.

Ändringen i *andra stycket* är en följd av att det införs en uttrycklig reglering av repressalieförbudet.

I *tredje stycket*, som är nytt, införs en straffbestämmelse för vissa allvarliga överträdelser av repressalieförbudet i 2 kap. 4 § tredje stycket YGL motsvarande den som införs i 3 kap. 5 § tredje stycket TF. Se författningskommentaren till den bestämmelsen.

3 kap.

1 §

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

Den frihet som följer av första stycket hindrar inte att det i lag meddelas föreskrifter i fråga om

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

2. skyldighet för nätt innehavare 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 television att utforma sändningarna på ett sådant sätt att programmen genom textning, tolkning, uppläst text eller liknande teknik blir tillgängliga för personer med funktionsnedsättning, eller*

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

Paragrafen behandlar etableringsfriheten för trådsändningar och de undantag som gäller för den friheten. Övervägandena finns i avsnitt 5.

Andra stycket fjärde punkten, som är ny, innehåller ett undantag från etableringsfriheten för trådsändningar. Undantaget ger möjlighet att införa lagregler om skyldighet för den som sänder TV-program genom tråd att göra programmen tillgängliga för personer med funktionsnedsättning. I likhet med vad som gäller i fråga om 3 kap. 4 § YGL avses med uttrycket ”den som sänder program” den som står bakom programmet, dvs. programföretaget, inte den som medverkar enbart genom att ställa sändningskapacitet till förfogande. Undantaget ger enbart medgivande till regler för att förse sändningarna med hjälpmedel som gör dem tillgängliga för personer med funktionsnedsättning. Det ger inte något medgivande till regler som rör innehållet i sändningarna, t.ex. regler om skyldighet att göra program vilkas innehåll är anpassat till personer med kognitiva funktionsnedsättning, dvs. hinder som har med förståelse eller kunnande att göra. Med ordet ”tolkning” i lagtexten avses teckenspråkstolkning eller syntolkning.

12 §

Bestämmelserna i denna grundlag hindrar inte att det meddelas föreskrifter i lag om straff och särskild rättsverkan för den som

1. förevisar pornografiska bilder på eller vid allmän plats genom skyltning eller något liknande förfarande som kan väcka allmän anstöt,

2. utan föregående beställning med post eller på annat sätt tillställer någon pornografiska bilder, eller

3. bland barn och ungdom sprider tekniska upptagningar som genom sitt innehåll kan verka förråande eller medföra annan allvarlig fara för de unga.

Detsamma gäller i fråga om straff och särskild rättsverkan för den som bryter mot föreskrifter om granskning och godkännande av filmer, videogram eller andra tekniska upptagningar med rörliga bilder som *ska* visas offentligt *samt av rörliga bilder i en sådan offentlig uppspelning ur en databas som avses i 9 § första stycket 3*.

I lag får meddelas föreskrifter med syfte att förebygga spridning genom teknisk upptagning av kartor, ritningar eller bilder som återger Sverige helt eller delvis och innehåller upplysningar av betydelse för rikets försvar.

Paragrafen tillåter att det i lag meddelas föreskrifter om straff och särskild rättsverkan för vissa brott. Övervägandena finns i avsnitt 4.4.

Ändringen *andra stycket* är föranledd av att det i 1 kap. 3 § andra stycket YGL införs en möjlighet till lagregler om förhandsgranskning av digital bio.

7 kap.

1 §

Bestämmelserna i 9 kap. 1–4 §§ tryckfrihetsförordningen om tillsyn och åtal *ska* gälla också i fråga om radioprogram och tekniska upptagningar och i fråga om yttrandefrihetsmål. Justitiekanslern får överlämna åt allmän åklagare att vara åklagare i yttrandefrihetsmål om ansvar eller konfiskering på grund av olaga våldsskildring, hets mot folkgrupp, brott mot medborgerlig frihet, olaga hot, hot mot tjänsteman eller övergrepp i rättsak i tekniska upptagningar. Rätten att väcka allmänt åtal får dock inte överlämnas när det gäller yttrandefrihetsbrotten hets mot folkgrupp eller brott mot medborgerlig frihet.

Den tid inom vilken allmänt åtal för yttrandefrihetsbrott *ska* väckas är i fråga om radioprogram sex månader från det att programmet sändes eller, i fråga om tillhandahållande som avses i 1 kap. 9 § *första stycket 1 och 2*, från den tidpunkt när informationen inte längre tillhandahölls. *I fråga om sådan offentlig uppspelning ur en databas som avses i 1 kap. 9 § första stycket 3 är tiden sex månader från uppspelningen.* Beträffande tekniska upptagningar är tiden ett år från det att upptagningen gavs ut. Beträffande sådana upptagningar som saknar någon av de i 3 kap. 13 § föreskrivna uppgifterna gäller dock vad som är föreskrivet i lag om tid för väckande av talan med den begränsningen att allmänt åtal inte får väckas senare än två år från det att Justitiekanslern fick kännedom om upptagningen.

Paragrafen innehåller bestämmelser om tillsyn, åtal och preskription i yttrandefrihetsmål. Övervägandena finns i avsnitt 4.3.4.

Ändringen i *andra stycket* är föranledd av att grundlagsskydd införs för digital bio och annan offentlig uppspelning ur en databas. För offentlig uppspelning ur en databas gäller, liksom för traditionell ljudradio och TV-program, att preskriptionstiden är sex månader från uppspelningen.

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

3 kap.

18 §

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

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

Paragrafen innehåller bestämmelser om anmälan om utgivare m.m. för vissa trådsändningar. Övervägandena finns i avsnitt 4.3.3.

Ändringen är föranledd av att grundlagsskydd införs för digital bio. Det krav på att namnet ska innehålla domännamn eller motsvarande

uppgift ska endast gälla för sådant tillhandahållande som avses i 1 kap. 9 § första stycket 1 och 2 YGL. Se även kommentaren till 19 §.

19 §

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

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

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

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

Paragrafen innehåller bestämmelser om ansökan om utgivningsbevis för databasverksamhet. Övervägandena finns i avsnitt 4.3.3.

Ändringen i *andra stycket* är föranledd av att grundlagsskydd införs för digital bio. Det krav på att namnet ska innehålla domännamn eller motsvarande uppgift ska endast gälla för sådant tillhandahållande som avses i 1 kap. 9 § första stycket 1 och 2 YGL. Se även kommentaren till 18 §. Databasens namn får i fall av offentlig uppspelning ur en databas enligt 1 kap. 9 § första stycket 3 YGL i stället t.ex. anges enligt följande ”Biografen X:s (alternativt filmbolaget X:s) databas för offentliga uppspelningar, belägen på Y-gatan i Z-stad”.

27 §

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

Paragrafen innehåller bestämmelser om register över den databasverksamhet som bedrivs med utgivningsbevis.

Ändringen föranleds av att grundlagsskydd införs för digital bio och annan offentlig uppspelning ur en databas.

5 kap.

3 §

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

som avses i 1 kap. 9 § första stycket 3 yttrandefrihetsgrundlagen, från uppspelningen. Beträffande överföringar som omfattas av 1 kap. 9 § yttrandefrihetsgrundlagen och motsvarande överföringar enligt 1 kap. 7 § andra stycket tryckfrihetsförordningen är det tillräckligt att det dokumenteras vilken information som vid varje tidpunkt tillhandahålls.

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

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

Paragrafen innehåller bestämmelser om inspelning och bevarande av radioprogram och tillhandahållande ur en databas. Övervägandena finns i avsnitt 4.3.3.

Ändringen i första stycket är föranledd av att grundlagsskydd införs för digital bio och annan offentlig uppspelning ur en databas. Den tid under vilken informationen ska bevaras ska i dessa fall räknas från uppspelningen.

7 kap.

3 §

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

Paragrafen innehåller forumbestämmelser för yttrandefrihetsmål.

Ändringen är föranledd av att grundlagsskydd införs för digital bio och annan offentlig uppspelning ur en databas.

10.5 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

13 kap.

2 §

I förhållandet mellan å ena sidan ett sådant organ som avses i 2 kap. 4 §, beträffande den verksamhet som anges i bilagan till denna lag, eller ett sådant organ som avses i 2 kap. 3 §, och å andra sidan organets anställda eller uppdragstagare enligt 2 kap. 1 §, gäller vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen om

1. rätt att lämna uppgifter i vilket ämne som helst för offentliggörande,
2. förbud mot att ingripa mot bruk eller missbruk av tryckfriheten eller yttrandefriheten eller medverka till sådant bruk eller missbruk,
3. förbud mot att efterforska upphovsman, meddelare, den som har utgett eller avsett att utge en framställning i tryckt skrift, den som har tillhandahållit eller avsett att tillhandahålla en framställning för offentliggörande i ett radioprogram eller en teknisk upptagning och den som har framträtt i en sådan framställning samt

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

Den som uppsåtligen ingriper i strid med första stycket 2 döms, om åtgärden utgör avskedande, uppsägning, utdelande av disciplinpåföljd eller en liknande åtgärd, till böter eller fängelse i högst ett år. Detsamma gäller den som uppsåtligen efterforskar i strid med första stycket 3.

Paragrafen innehåller regler om meddelarfrihet samt efterforsknings- och repressalieförbud så vitt avser anställda och uppdragstagare i kommunala bolag och sådana organ som handhar myndighetsutövning mot enskilda. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.

Genom tillägget i *första stycket punkten 3* klargörs att efterforskningsförbudet enligt 13 kap. 2 § OSL har samma innebörd som efterforskningsförbudet enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Till skydd för anställda och uppdragstagare i sådana organ och bolag som avses i 13 kap. 2 § OSL gäller sålunda förbud mot att efterforska inte enbart upphovsman och meddelare utan även förbud mot att efterforska den som har utgett eller avsett att utge en framställning i tryckt skrift, den som har tillhandahållit eller avsett att tillhandahålla en framställning för offentliggörande i ett radioprogram eller en teknisk upptagning och den som har framträtt i en sådan framställning.

I *tredje stycket*, som är nytt, straffbeläggs överträdelser av repressalieförbudet och efterforskningsförbudet på ett sätt som motsvarar vad som gäller enligt 3 kap. 5 § andra och tredje styckena TF och 2 kap. 5 § andra och tredje styckena YGL. Med hänsyn till att bestämmelsen bör överensstämma med utformningen av straffbestämmelserna i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen anges uttryckligen att straffansvar förutsätter att handlingarna begås uppsåtligen.

Sammanfattning

Det huvudsakliga innehållet i betänkandet

Det viktigaste som Yttrandefrihetskommittén föreslår i detta delbetänkande är

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

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

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

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

Uppdraget m.m.

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

Den 16 maj 2008 ombildades beredningen till en parlamentariskt sammansatt kommitté som antog namnet Yttrandefrihetskommittén. Kommittén ska fullgöra dels de uppgifter som kvarstår enligt Tryck- och

ytrandefrihetsberedningens tidigare direktiv, dels uppgifter enligt nya direktiv. Kommitténs arbete är uppdelat i två etapper. Arbetet under etapp 1 omfattar förslag till grundlagsändringar inför valet 2010 och redovisas i detta delbetänkande.

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

Det gällande tryck- och ytrandefrihetsrättsliga systemet

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

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

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

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

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

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

Integritetsaspekter på det frivilliga grundlagsskyddet

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

Behövs ändrad lagstiftning?

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

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

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

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

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

Webbsändningsregeln

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

En stencilregel för tekniska upptagningar?

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

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

Grundlagsskydd för digital bio och annan offentlig uppspelning ur en databas

Med digital bio menas här att den film som ska visas distribueras till biografen via bredband, satellit eller på en minihårddisk i stället för på traditionella rullar av celluloidfilm, och att biografvisningen sker genom att filmen spelas upp från en server hos biografen eller filmbolaget och

visas via projektor. Det är alltså fråga om en offentlig uppspelning ur en databas. Sådan uppspelning kan även avse annat innehåll än rörliga bilder, t.ex. musik.

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

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

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

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

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

Grundlagsskydd för ”e-böcker och e-tidningar som levereras med innehåll”

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

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

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

Om ”e-böcker och e-tidningar som levereras med innehåll” ändå ska föras in under YGL bör avgränsningen göras så att apparater som möjliggör nedladdning faller utanför skyddet. En sådan avgränsning är nödvändig för att de avsedda apparaterna ska kunna infogas i YGL utan svåra komplikationer, men den innebär troligen också att de flesta ”e-böcker och e-tidningar som levereras med innehåll” faller utanför grundlagsskyddet eftersom apparaterna i princip alltid möjliggör nedladdning.

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

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

Efterforsknings- och repressalieförbuden

Ska överträdelse av efterforskningsförbudet vara straffbar även vid oaktsamhet?

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

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

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

Yttrandefrihetskommittén har inte heller i praxis funnit belägg för att det finns behov av att straffsanktionera oaktsam efterforskning. Omständigheterna i det rättsfall som Journalistförbundet hänvisar till i sin skrivelse, NJA 2001 s. 673, var särpräglade och visar inte på ett sådant behov.

Kommunanställdas skydd mot repressalier

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

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

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

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

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

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

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

Yttrandefrihetskommittén anser att efterforsknings- och repressalieförbuden om möjligt bör vara straffsanktionerade på samma sätt när det är fråga om efterforskning av och ingripanden mot anställda i sådana organ och bolag m.m. som avses i 1 kap. 9 a § sekretesslagen som när det gäller offentligt anställda. Kommittén föreslår att det i paragrafen införs bestämmelser med denna effekt.

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

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

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

Med ”den som sänder program” avses den som står bakom programmet, dvs. programföretaget, inte den som medverkar enbart

genom att ställa sändningskapacitet till förfogande. Regeln ger alltså möjlighet att ålägga programföretag en skyldighet. Den ger inte tillstånd till regler i vanlig lag om skyldighet för den som är nätinnehavare att i nätet förmedla en viss mängd program som har utformats på ett sådant sätt att de blir tillgängliga för personer med funktionshinder. Regeln innebär alltså inte i sig någon garanti för tillgång i trådnätet till program som har gjorts tillgängliga för personer med funktionshinder.

Yttrandefrihetskommittén anser det mycket viktigt att kraven på tillgänglighet inte ställs så högt att programföretag riskerar att slås ut. Om reglerna i vanlig lag rörande tillgänglighet till trådsändningar utformas i överensstämmelse med vad som har föreslagits av AV-utredningen och Radio- och TV-lagsutredningen i fråga om etersända TV-program, kommer det att framgå klart av lagtexten vilka överväganden som ska göras när skyldigheten bestäms närmare. Därvid ska bl.a. programföretagens finansiella förutsättningar och den tekniska utvecklingen av tillgänglighetstjänster beaktas. Enligt Yttrandefrihetskommitténs mening bör även inverkan på sändningsutrymmet beaktas. Skyldigheten bör inte få bli så omfattande att sändningsutrymmet i trådnätet inskränks väsentligt.

Kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar

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

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

Förslag till lag om ändring i regeringsformen

Härigenom föreskrivs i fråga om regeringsformen⁶ att 2 kap. 1 § och punkt 4 i övergångsbestämmelserna till lagen (1976:871) om ändring i regeringsformen ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

1 §

Varje medborgare är gentemot det allmänna tillförsäkrad

1. yttrandefrihet: frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor,

2. informationsfrihet: frihet att inhämta och mottaga upplysningar samt att i övrigt taga del av andras yttranden,

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

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

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

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

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

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

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

Utan hinder av 2 kap. 1 § 3 och 14 § första stycket får i lag föreskrivas att filmer och videogram *icke* får förevisas offentligt,

Utan hinder av 2 kap. 1 § 3 och 14 § första stycket får i lag föreskrivas att filmer och videogram *inte* får förevisas offentligt,

⁶ Regeringsformen omtryckt 2003:593.

om de *ej* dessförinnan har godkänts för sådan visning. har om de *inte* dessförinnan har godkänts för sådan visning. *I lag får också föreskrivas att offentlig uppspelning av rörliga bilder ur en databas inte får ske, om inte bilderna dessförinnan har godkänts för sådan uppspelning.* Bilaga 2

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2011.

Förslag till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen

Härigenom föreskrivs i fråga om tryckfrihetsförordningen⁷ att 3 kap. 4 och 5 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

4 §

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

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

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

5 §

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet mot författarens eller, i fall som avses i 1 §, mot utgivarens eller meddelarens vilja på tryckt skrift sätter ut dennes namn, pseudonym eller signatur eller åsidosätter sin tystnadsplikt enligt 3 §, döms till böter eller fängelse i högst ett år. Till samma straff döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet på skriften såsom författare, utgivare eller meddelare sätter ut namnet på eller pseudonym eller signaturen för annan person än den verkliga författaren, utgivaren eller meddelaren.

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

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

För uppsåtligt brott mot

⁷ Tryckfrihetsförordningen omtryckt 2002:908.

*repressalieförbudet i 4 § andra
stycket döms till böter eller fäng-
else i högst ett år. I ringa fall ska
dock inte dömas till ansvar.* Bilaga 2

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

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2011.

Förslag till lag om ändring i yttrandefrihets- grundlagen

Härigenom föreskrivs i fråga om yttrandefrihetsgrundlagen⁸ att 1 kap. 1, 3, 6 och 9 §§, 2 kap. 4–5 §§, 3 kap. 1 § och 7 kap. 1 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

1 §

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

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

Yttrandefriheten enligt denna grundlag har till ändamål att säkra ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande. I den får inga andra begränsningar göras än de som följer av denna grundlag.

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

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

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

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

3 §

Det får inte förekomma att något som är avsett att framföras i ett radioprogram eller en teknisk upptagning först måste granskas av en myndighet eller något annat allmänt organ. Inte heller är det tillåtet för myndigheter och andra allmänna organ att utan stöd i denna grundlag, på

⁸ Yttrandefrihetsgrundlagen omtryckt 2002:909.

grund av det kända eller väntade innehållet i ett radioprogram eller en teknisk upptagning, förbjuda eller hindra dess offentliggörande eller spridning bland allmänheten.

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

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

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

6 §

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

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

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

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

9 §

Denna grundlags föreskrifter om radioprogram tillämpas också när en redaktion för en *tryckt* periodisk skrift eller för radioprogram, ett företag för yrkesmässig framställning av tryckta eller därmed enligt tryckfrihetsförordningen jämställda skrifter eller av tekniska upptagningar

Denna grundlags föreskrifter om radioprogram tillämpas, *i andra fall än som avses i 6 § första stycket* *andra mening*, också när en redaktion för en periodisk skrift eller för radioprogram, ett företag för yrkesmässig framställning av tryckta eller därmed enligt tryckfrihetsförordningen jämställ-

eller en nyhetsbyrå med hjälp av elektromagnetiska vågor

1. på särskild begäran tillhandahåller allmänheten information ur en databas, vars innehåll kan ändras endast av den som driver verksamheten, direkt genom överföring eller indirekt genom framställning av en teknisk upptagning, en skrift eller en bild, *eller*

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

Vad som sägs i första stycket gäller också annan som har utgivningsbevis för sådan verksamhet. För att utgivningsbevis *skall* utfärdas krävs att

- verksamheten är ordnad på det sätt som anges i första stycket och att överföringarna utgår från Sverige,
- behörig utgivare utsetts och åtagit sig uppdraget,
- verksamheten har ett namn som är sådant att det inte finns risk för att det lätt kan förväxlas med namn på en annan verksamhet enligt denna paragraf.

Ett utgivningsbevis gäller för en period av tio år från utfärdandet. Därefter förfaller beviset. Beviset får förnyas, varje gång för tio år från utgången av den föregående tioårsperioden, om det finns förutsättningar att utfärda sådant bevis. Utgivningsbevis får återkallas om förutsättningar att utfärda sådant bevis inte längre finns, om verksamheten inte påbörjats inom sex månader från den dag då utgivningsbeviset utfärdades eller om den som drev verksamheten anmält att den upphört. Om utgivningsbeviset förfaller eller återkallas, tillämpas därefter föreskrifter i lag eller annan författning.

Närmare bestämmelser om utfärdande, förfall, förnyelse och återkallelse av utgivningsbevis meddelas i lag.

Varje databas *skall* ha ett namn. Närmare bestämmelser om sådana namn meddelas i lag.

da skrifter eller av tekniska upptagningar eller en nyhetsbyrå med hjälp av elektromagnetiska vågor

1. på särskild begäran tillhandahåller allmänheten information ur en databas, vars innehåll kan ändras endast av den som driver verksamheten, direkt genom överföring eller indirekt genom framställning av en teknisk upptagning, en skrift eller en bild,

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

3. *genom offentlig uppspelning tillhandahåller allmänheten information ur en sådan databas som anges i 1.*

Vad som sägs i första stycket gäller också annan som har utgivningsbevis för sådan verksamhet. För att utgivningsbevis *ska* utfärdas krävs att

- verksamheten är ordnad på det sätt som anges i första stycket och att överföringarna utgår från Sverige,
- behörig utgivare utsetts och åtagit sig uppdraget,
- verksamheten har ett namn som är sådant att det inte finns risk för att det lätt kan förväxlas med namn på en annan verksamhet enligt denna paragraf.

Ett utgivningsbevis gäller för en period av tio år från utfärdandet. Därefter förfaller beviset. Beviset får förnyas, varje gång för tio år från utgången av den föregående tioårsperioden, om det finns förutsättningar att utfärda sådant bevis. Utgivningsbevis får återkallas om förutsättningar att utfärda sådant bevis inte längre finns, om verksamheten inte påbörjats inom sex månader från den dag då utgivningsbeviset utfärdades eller om den som drev verksamheten anmält att den upphört. Om utgivningsbeviset förfaller eller återkallas, tillämpas därefter föreskrifter i lag eller annan författning.

Närmare bestämmelser om utfärdande, förfall, förnyelse och återkallelse av utgivningsbevis meddelas i lag.

Varje databas *ska* ha ett namn. Närmare bestämmelser om sådana namn meddelas i lag.

Föreskrifter om straff för den som bryter mot en föreskrift som meddelats med stöd av fjärde eller femte stycket meddelas i lag. Bilaga 2

2 kap.

4 §

Ingen myndighet eller annat allmänt organ får efterforska

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

2. den som har tillhandahållit eller avsett att tillhandahålla en framställning för offentliggörande i ett radioprogram eller en teknisk upptagning, eller

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

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

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

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

5 §

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot sin tystnadsplikt enligt 3 § *skall* dömas till böter eller fängelse i högst ett år. Detsamma gäller den som i ett radioprogram eller en teknisk upptagning uppsåtligen eller av oaktsamhet lämnar felaktiga uppgifter om vem som är framställningens upphovsman eller har tillhandahållit den för offentliggörande, vem som framträder i den eller vem som har lämnat uppgifter i den.

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

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot sin tystnadsplikt enligt 3 § *ska* dömas till böter eller fängelse i högst ett år. Detsamma gäller den som i ett radioprogram eller en teknisk upptagning uppsåtligen eller av oaktsamhet lämnar felaktiga uppgifter om vem som är framställningens upphovsman eller har tillhandahållit den för offentliggörande, vem som framträder i den eller vem som har lämnat uppgifter i den.

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

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

Allmänt åtal för brott som avses i första stycket får väckas endast om målsäganden har anmält brottet till åtal. Bilaga 2

3 kap.

1 §

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

Den frihet som följer av första stycket hindrar inte att det i lag meddelas föreskrifter i fråga om

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

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

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

3. skyldighet för nätinnehavare att vidta åtgärder för att tillförsäkra mottagarkretsen inflytande över programvalet,
4. *skyldighet för den som sänder program i television att utforma sändningarna på ett sådant sätt att programmen genom textning, tolkning, uppläst text eller liknande teknik blir tillgängliga för personer med funktionshinder, eller*

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

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

7 kap.

1 §

Bestämmelserna i 9 kap. 1–4 §§ tryckfrihetsförordningen om tillsyn och åtal *skall* gälla också i fråga om radioprogram och tekniska upptagningar och i fråga om yttrandefrihetsmål. Justitiekanslern får överlämna åt allmän åklagare att vara åklagare i yttrandefrihetsmål om ansvar eller konfiskering på grund av olaga våldsskildring, hets mot folkgrupp, brott mot medborgerlig frihet, olaga hot, hot mot tjänsteman eller övergrepp i rättssak i tekniska

Bestämmelserna i 9 kap. 1–4 §§ tryckfrihetsförordningen om tillsyn och åtal *ska* gälla också i fråga om radioprogram och tekniska upptagningar och i fråga om yttrandefrihetsmål. Justitiekanslern får överlämna åt allmän åklagare att vara åklagare i yttrandefrihetsmål om ansvar eller konfiskering på grund av olaga våldsskildring, hets mot folkgrupp, brott mot medborgerlig frihet, olaga hot, hot mot tjänsteman eller övergrepp i rättssak i tekniska

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

Den tid inom vilken allmänt åtal för yttrandefrihetsbrott *skall* väckas är i fråga om radioprogram sex månader från det att programmet sändes eller, i fråga om tillhandahållande som avses i 1 kap. 9 §, från den tidpunkt när informationen inte längre tillhandahölls. Beträffande tekniska upptagningar är tiden ett år från det att upptagningen gavs ut. Beträffande sådana upptagningar som saknar någon av de i 3 kap. 13 § föreskrivna uppgifterna gäller dock vad som är föreskrivet i lag om tid för väckande av talan med den begränsningen att allmänt åtal inte får väckas senare än två år från det att Justitiekanslern fick kännedom om upptagningen.

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

Den tid inom vilken allmänt åtal för yttrandefrihetsbrott *ska* väckas är i fråga om radioprogram sex månader från det att programmet sändes eller, i fråga om tillhandahållande som avses i 1 kap. 9 § *första stycket 1 och 2*, från den tidpunkt när informationen inte längre tillhandahölls. *I fråga om sådan offentlig uppspelning ur en databas som avses i 1 kap. 9 § första stycket 3 är tiden sex månader från uppspelningen.* Beträffande tekniska upptagningar är tiden ett år från det att upptagningen gavs ut. Beträffande sådana upptagningar som saknar någon av de i 3 kap. 13 § föreskrivna uppgifterna gäller dock vad som är föreskrivet i lag om tid för väckande av talan med den begränsningen att allmänt åtal inte får väckas senare än två år från det att Justitiekanslern fick kännedom om upptagningen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2011.

Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:00)

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

9 a §⁹

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

1. rätt att lämna uppgifter i vilket ämne som helst för offentliggörande,
2. förbud mot att ingripa mot missbruk av tryckfriheten eller yttrandefriheten eller medverkan till sådant missbruk, *och*

3. förbud mot att efterforska upphovsman *eller* meddelare.

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

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

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

5. *straff för överträdelse av förbudet enligt 4.*

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

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2011.

⁹ Senaste lydelse 2006:801.

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 områden¹⁰ att 3 kap. 18–19 och 27 §§, 5 kap. 3 § och 7 kap. 3 § ska ha följande lydelse

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap. 18 §¹¹

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

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

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

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

¹⁰ Lagen omtryckt 2002:911.

¹¹ Senaste lydelse 2007:1288.

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

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

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

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

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

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

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

27 §

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

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

5 kap.

3 §

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

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

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

7 kap.

3 §

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

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

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

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

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

frihetsgrundlagen har utgått eller där en teknisk upptagning har lämnats ut för spridning eller där brottet på annat sätt har förövats.

Bilaga 2

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2011.

Förteckning över remissinstanser

Remissinstanser som har yttrat sig

Riksdagens ombudsmän (JO), Svea hovrätt, Hovrätten för Västra Sverige, Helsingborgs tingsrätt, Kalmar tingsrätt, Kammarrätten i Stockholm, Länsrätten i Stockholms län, Justitiekanslern, Domstolsverket, Åklagarmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Brottsförebyggande rådet (BRÅ), Brottsoffermyndigheten, Datainspektionen, Kommerskollegium, Tullverket, Skatteverket, Institutionen för journalistik, medier och kommunikation vid Stockholms universitet, Juridiska fakultetsnämnden vid Lunds universitet, Institutionen för journalistik, medier och kommunikation vid Göteborgs universitet, Kungliga biblioteket, Post- och telestyrelsen, Marknadsdomstolen, Konsumentverket, Diskrimineringsombudsmannen, Presstödsnämnden, Taltidningsnämnden, Granskningsnämnden för radio och TV, Radio- och TV-verket, Statens biografbyrå, Statens kulturråd, Stiftelsen Svenska Filminstitutet, Sveriges Kommuner och Landsting, Stockholms kommun, Göteborgs kommun, Malmö kommun, Kungsbacka kommun, Borås kommun, Umeå kommun, Eskilstuna kommun, Höganäs kommun, Vänersborgs kommun, Torsby kommun, Falkenbergs kommun, Kiruna kommun, Stockholms läns landsting, Skåne läns landsting, Dalarnas läns landsting, Sveriges advokatsamfund, Sveriges Radio AB, Sveriges Television AB, Svenska journalistförbundet, Svenska Tidningsutgivareföreningen Tidningsutgivarna, Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO), Konstnärliga och Litterära Yrkesutövares Samarbetsnämnd, Föreningen Grävande Journalister, Folkets Hus och Parker och TV4 AB.

Instanser utöver remisslistan som har lämnat synpunkter: Sveriges Läkareförbund och Hörselskadades Riksförbund.

Remissinstanser som har erbjudits men avstått från att yttra sig

Solna kommun, Botkyrka kommun, Lerum kommun, Uppsala kommun, Norrköpings kommun, Timrå kommun, Gällivare kommun, Ulricehamns kommun, Surahammars kommun, Motala kommun, Östhammars kommun, Bengtsfors kommun, Haparanda kommun, Västra Götalands läns landsting, Norrbottens läns landsting, Svenskt Näringsliv, Sveriges Utbildningsradio AB, Teracom AB, Publicistklubben, Pressens Opinionsnämnd, Allmänhetens pressombudsman, Svenska kommunalarbetsförbundet, Landsorganisationen i Sverige (LO), Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Branschföreningen för innehålls- och tjänsteleverantörer på onlinemarkanden i Sverige (Bitos), Svenska IT-företagens organisation, International Federation of the Phonographic Industry, Sveriges Distributörer av Internationell Film och Video, Föreningen Sveriges filmproducenter, Sveriges filmuthyrareförening, Sveriges Smalfilm- och Videodistributörers förening, Videouthyrarnas Samarbetsorganisation, AB Svensk

Filmindustri, Sveriges biografägarförbund, Folkets Bio AB, Sandrew Bilaga 3
Metronome Sverige AB, Telia Sonera AB, Glocalnet AB, Canal Digital,
Boxer, Canal+ och Svenska kabel-TV-föreningen.