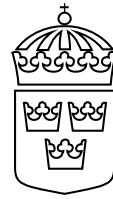


Regeringens proposition

2021/22:59



Ett ändamålsenligt skydd för tryck- och yttrandefriheten

Prop.
2021/22:59

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 3 november 2021

Morgan Johansson

Ibrahim Baylan
(Justitiedepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås ändringar i tryckfrihetsförordningen, yttrandefrihetsgrundlagen och lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden. Förslagen innebär bl.a. följande.

- Yttrandefrihetsgrundlagens territoriella tillämpningsområde utvidgas till att omfatta vissa satellitsändningar av program som i dag anses utgå från utlandet men som har en mycket stark svensk anknytning.
- Bestämmelser införs i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen som ska möjliggöra en tillämpning av skyddslagens (2010:305) utbildningsförbud på det grundlagsskyddade området.
- Den s.k. webbsändningsregelns tillämpningsområde begränsas till att avse sådana aktörer som har grundlagsskydd enligt databasregeln.
- Skyddet för den personliga integriteten stärks genom att grundlagsskyddet för söktjänster som offentliggör personuppgifter om lagöverträdelse begränsas.
- Yttrandefrihetsgrundlagen ändras för att möjliggöra villkor för och granskning av public service-företagens programverksamhet på internet.
- Yttrandefrihetsgrundlagens utrymme för krav på vidareändring av vissa program förtydligas och utvidgas.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2023.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	4
2	Lagtext	5
2.1	Förslag till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen.....	5
2.2	Förslag till lag om ändring i yttrandefrihetsgrundlagen.....	7
2.3	Förslag till lag om ändring i lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden	11
3	Ärendet och dess beredning	12
4	Grundlagsskyddet för vissa sändningar av program via satellit.....	12
4.1	Satellitesändningar som utgår från utlandet	12
4.2	Yttrandefrihetsgrundlagens territoriella tillämpningsområde utvidgas	13
4.3	Ett ägaransvar bör inte införas.....	19
4.4	Yttrandefrihetsmål som omfattas av utvidgningen ska tas upp av Stockholms tingsrätt.....	21
5	Grundlagsskyddet för utbildning, beskrivning och mätning av skyddsobjekt	21
5.1	Anskaffarfriheten och skyddslagens utbildningsförbud.....	21
5.2	Hur förhåller sig utbildningsförbudet till grundlagsregleringen?	22
5.3	Skyddslagens regler bör kunna upprätthållas även när utbildningar görs i publiceringssyfte	23
5.4	Hur bör begränsningen av grundlagsskyddet utformas?.....	26
6	Grundlagsskyddet för websändningar.....	30
6.1	Publiceringar på internet	30
6.2	Ändringar görs i websändningsregeln och databasregeln.....	31
6.2.1	Webbsändningsregeln kan inte längre anses vara ändamålsenlig och väl avvägd	31
6.2.2	Webbsändningsregelns tillämpningsområde begränsas	33
6.2.3	Även databasregelns tillämpningsområde begränsas	37
7	Grundlagsskyddet för vissa söktjänster.....	39
7.1	Personuppgifter om lagöverträdelse och grundlagsskydd.....	39
7.2	Möjligheten att offentliggöra uppgifter om lagöverträdelse bör begränsas	40
7.3	Undantagsbestämmelsernas avgränsning	44
8	Public service-företagens programverksamhet genom tråd	54

8.1	Etableringsfriheten och public service-företagens verksamhet genom tråd.....	54
8.2	Yttrandefrihetsgrundlagen ändras för att möjliggöra reglering av public service-företagens verksamhet genom tråd.....	55
8.3	Yttrandefrihetsgrundlagens bestämmelse om innehållsgranskning i efterhand ändras	59
9	Vidaresändningsplikt för tekniska tilläggstjänster	61
9.1	Vidaresändningsplikt och tekniska tilläggstjänster.....	61
9.2	Tillgänglighetstjänster omfattas redan i dag av vidaresändningsplikten	63
9.3	Bestämmelsen om vidaresändningsplikt för tillgänglighetstjänster förtydligas och utvidgas	64
9.4	Vidaresändningsplikten bör inte sträckas ut till att omfatta kommersiellt programutbud	67
10	Bestämmelsen om s.k. print on demand i databasregeln rättas	68
11	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	68
12	Konsekvenser av förslagen	69
13	Författningskommentar.....	72
13.1	Förslaget till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen.....	72
13.2	Förslaget till lag om ändring i yttrandefrihetsgrundlagen.....	75
13.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden	80
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet Ett ändamålsenligt skydd för tryck- och yttrandefriheten (SOU 2020:45).....	81
Bilaga 2	Lagförslaget i betänkandet Ett ändamålsenligt skydd för tryck- och yttrandefriheten (SOU 2020:45).....	92
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna (SOU 2020:45).....	99
Bilaga 4	Lagrådsremissens lagtext.....	101
Bilaga 5	Lagrådets yttrande	108
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 3 november 2021 ...	114

1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringens förslag:

1. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen.
2. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i yttrandefrihetsgrundlagen.
3. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden.

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 12 och 13 §§ tryckfrihetsförordningen¹ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

12 §

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

1. förbud mot kommersiella annonser vid marknadsföring av alkohol-drycker eller tobaksvaror,

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

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

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

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

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

¹ Tryckfrihetsförordningen omtryckt 2018:1801.

6. ansvar och ersättnings-
skyldighet som avser det sätt på
vilket en uppgift har anskaffats.

6. ansvar och ersättnings-
skyldighet som avser det sätt på
vilket en uppgift har anskaffats,
eller

*7. ansvar och ersättningskyldig-
het för överträdelse av förbud mot
att göra avbildningar,
beskrivningar eller mätningar av
eller inom byggnader, andra
anläggningar, områden eller andra
objekt som är av betydelse för
Sveriges totalförsvar, om förbudet
behövs med hänsyn till intresset av
ett förstärkt skydd mot allvarlig
brottslighet eller mot röjande av
hemliga uppgifter som rör total-
försvaret, eller till intresset av att
skydda allmänheten mot skada till
följd av militär verksamhet.*

13 §

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

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

2. om hälsa, sexualliv eller sexuell läggning,

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

*4. som rör fällande domar i
brottmål eller lagöverträdelser som
innefattar brott eller därmed
sammanhängande beslut om
häktning och andra straff-
processuella tvångsmedel.*

Vad som anges i första stycket gäller endast om

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

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

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

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

2.2 Förslag till lag om ändring i yttrandefrihetsgrundlagen

Prop. 2021/22:59

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 3, 4, 18 och 20 §§, 3 kap. 2 § och 7 kap. 5 § yttrandefrihetsgrundlagen¹ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

3 §

Denna grundlag är tillämplig på sändningar av program som är riktade till allmänheten och avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel.

Som sändningar av program anses också tillhandahållande till allmänheten på särskild begäran av direktsända eller inspelade program, om starttidpunkten och innehållet inte kan påverkas av mottagaren.

Det som föreskrivs om program i denna grundlag gäller även program som förmedlas genom satellitsändning som utgår från Sverige.

Som sändningar av program anses också tillhandahållande till allmänheten på särskild begäran av direktsända eller inspelade program, om starttidpunkten och innehållet inte kan påverkas av mottagaren *och programmen tillhandahålls av någon som omfattas av 4 §.*

Det som föreskrivs om program i denna grundlag gäller även program som förmedlas genom satellitsändning som utgår från Sverige. *Program i tv som förmedlas hit genom satellitsändning som utgår från utlandet anses utgå från Sverige, om programmen huvudsakligen är avsedda att tas emot här i landet och vidaresänds här samtidigt och oförändrat.*

4 §

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

1. av någon av följande:

- a) en redaktion för en periodisk skrift eller ett program,
- b) ett företag för yrkesmässig framställning av sådana skrifter som avses i tryckfrihetsförordningen eller av tekniska upptagningar,
- c) en nyhetsbyrå, eller
- d) någon annan, om det finns utgivningsbevis för verksamheten enligt 5 §, och

2. på något av följande sätt:

¹ Yttrandefrihetsgrundlagen omtryckt 2018:1802.

- a) överföring på särskild begäran,
- b) överföring enligt överenskommelse i förväg,
- c) framställning av tekniska upptagningar, skrifter eller bilder, eller c) framställning på särskild begäran av tekniska upptagningar, skrifter eller bilder, eller
- d) offentlig uppspelning.

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

Vad som anges i denna paragraf gäller inte sådana tillhandahållanden ur en databas som avses i 3 § andra stycket. Första stycket 1 a gäller inte en redaktion som tillhandahåller enbart sådana program som avses i 3 § andra stycket.

18 §

Det som sägs i 1 kap. 11 och 12 §§ tryckfrihetsförordningen om att det i lag får meddelas föreskrifter om upphovsmäns rättigheter, vissa kommersiella annonser, kreditupplysningsverksamhet, produktinformation och tillvägagångssätt för anskaffande av uppgifter gäller också i fråga om program och om innehållet i tekniska upptagningar.

Det som sägs i 1 kap. 11 och 12 §§ tryckfrihetsförordningen om att det i lag får meddelas föreskrifter om upphovsmäns rättigheter, vissa kommersiella annonser, kreditupplysningsverksamhet, produktinformation, tillvägagångssätt för anskaffande av uppgifter samt förbud mot att göra utbildningar, beskrivningar eller mätningar gäller också i fråga om program och om innehållet i tekniska upptagningar.

20 §

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

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

2. om hälsa, sexualliv eller sexuell läggning,

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

4. som rör fällande domar i brottmål eller lagöverträdelser som innefattar brott eller därmed sammanhängande beslut om häktning och andra straffprocessuella tvångsmedel.

Vad som anges i första stycket gäller endast om

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

2. det med hänsyn till verksamheten och de former under vilka uppgiftssamlingen hålls tillgänglig finns särskilda risker för 2. det med hänsyn till uppgiftssamlingens karaktär står klart att det finns särskilda risker för

3 kap.

2 §

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

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

1. skyldighet för nätinnehavare att i den utsträckning det behövs med hänsyn till allmänhetens intresse av tillgång till allsidig upplysning ge utrymme för vissa program och för tillhörande tjänster som utgörs av eller underlättar tillgången till textning, tolkning, uppläst text eller liknande teknik som syftar till att göra programmen tillgängliga för personer med funktionsnedsättning,

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

2.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1991:1559) Prop. 2021/22:59
med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens
och yttrandefrihetsgrundlagens områden

Härigenom föreskrivs att 7 kap. 3 § lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden¹ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.
3 §²

Avgörande för var ett yttrandefrihetsmål ska tas upp är den ort

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

3. där en teknisk upptagning har lämnats ut för spridning eller där brottet på annat sätt har *begåtts*.

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

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

¹ Lagen omtryckt 2002:911.

² Senaste lydelse 2018:1913.

3 Ärendet och dess beredning

Regeringen beslutade den 14 juni 2018 att tillkalla en parlamentariskt sammansatt kommitté, 2018 års tryck- och yttrandefrihetskommitté (Ju 2018:01), med uppgift att utreda ett antal frågor på det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området, bl.a. utrymmet för ansvarsutkrävande vid sändningar som förmedlas via satellit från utlandet och behovet av grundlagsändringar för att möjliggöra villkor för och granskning av public service-företagens programverksamhet genom tråd (dir. 2018:51). Genom tilläggsdirektiv den 13 juni 2019 utvidgades uppdraget till att kommittén också skulle analysera och ta ställning till om det finns behov av ett inskränkt grundlagsskydd för uppgiftssamlingar som offentliggör personuppgifter om lagöverträdelse (dir. 2019:29).

Den 18 augusti 2020 överlämnade kommittén betänkandet Ett ändamålsenligt skydd för tryck- och yttrandefriheten (SOU 2020:45). En sammanfattning av kommitténs betänkande finns i *bilaga 1*. Kommitténs lagförslag framgår av *bilaga 2*. Betänkandet har remissbehandlats och en förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissvaren finns tillgängliga i lagstiftningsärendet (Ju2020/02919).

Lagrådet

Regeringen beslutade den 30 september 2021 att inhämta Lagrådets yttrande över de lagförslag som finns i *bilaga 4*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 5*. Lagrådets synpunkter och förslag behandlas och bemöts i avsnitten 4.2, 5.4, 6.2.3, 7.3, 8.2 och i författningskommentaren. Regeringen följer delvis Lagrådets förslag. I förhållande till lagrådsremissen har vissa språkliga och redaktionella ändringar gjorts.

4 Grundlagsskyddet för vissa sändningar av program via satellit

4.1 Satellitsändningar som utgår från utlandet

Yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) är enligt 1 kap. 3 § första stycket tillämplig på sändningar av program som är riktade till allmänheten och avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel. Eftersom satellitsändningar inte anses vara riktade till allmänheten utan till satelliten omfattas sådana sändningar inte av huvudregeln i första stycket. Genom ett tillägg till huvudregeln har yttrandefrihetsgrundlagen gjorts tillämplig på program som förmedlas genom satellitsändning som utgår från Sverige (1 kap. 3 § tredje stycket). Det avgörande för var en satellitsändning utgår ifrån är enligt rättspraxis inte var ett program faktiskt kommer till eller hur den tekniska transporten sker utan var bestämmandet över programinnehållet utövas vid sändningen (NJA 2002 s. 314).

Yttrandefrihetsgrundlagen är således som utgångspunkt inte tillämplig på satellitsändningar som utgår från utlandet. Vissa bestämmelser i grundlagen gäller dock även för program som förmedlas på ett sådant sätt. För

samtidig och oförändrad vidareändring här i landet av program som avses i 1 kap. 3 § YGL och som t.ex. förmedlas hit genom satellitsändning från utlandet gäller bl.a. censurförbudet och förbudet mot andra hindrande åtgärder samt – med vissa begränsningar – bestämmelserna om meddelar- och anskaffarfrihet (11 kap. 1 § YGL). Bestämmelserna om ensamansvar enligt ansvarsordningen i yttrandefrihetsgrundlagen gäller däremot inte. Rätten att meddela och anskaffa uppgifter och att vara anonym gäller även för program som sänds från en sändare utanför Sverige, t.ex. program som sänds från en direktsändande satellit utan svensk anknytning, under förutsättning att uppgifterna har meddelats eller anskaffats här (11 kap. 7 § YGL).

Europadomstolen har i en dom den 1 mars 2016 i målet Arlewin mot Sverige (ansökning nr 22302/10) prövat om den svenska regleringen är förenlig med den europeiska konventionen av den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Domstolen kom i det fallet fram till att sökanden inte haft möjlighet att ställa någon till svars i Sverige för ett påstått förtal i ett direktsänt tv-program i TV3 – som av svensk domstol ansågs utgå från Storbritannien – när den som gjorde uttalandena omfattades av meddelarfrihet. Domstolen konstaterade att Sverige varit skyldigt enligt artikel 6.1 i Europakonventionen att tillgodose sökandens rätt till domstolsprövning på grund av gärningens starka anknytning till Sverige, bestående i att programmet producerats i Sverige av svenska tv-bolag, att både sökanden och programledaren var svenska medborgare som var bosatta i Sverige, att programmet sändes på svenska till en svensk publik och att anklagelserna i programmet mot sökanden gällde kriminell aktivitet i Sverige. Genom att inte tillgodose denna rätt ansågs Sverige ha brutit mot artikel 6.1 i Europakonventionen.

4.2 Yttrandefrihetsgrundlagens territoriella tillämpningsområde utvidgas

Regeringens förslag: Program i tv som förmedlas hit genom satellitsändning som utgår från utlandet ska anses utgå från Sverige, om programmen huvudsakligen är avsedda att tas emot här i landet och vidareändras här samtidigt och oförändrat.

Kommitténs förslag överensstämmer i sak med regeringens. Kommitténs förslag till lagtext är dock delvis annorlunda utformat.

Remissinstanserna: Den stora majoriteten av remissinstanser som yttrar sig i denna del, däribland *Justitiekanslern*, *Riksdagens ombudsmän*, *TU – Medier i Sverige*, *Myndigheten för press, radio och tv*, *Stockholms tingsrätt*, *Sveriges Utbildningsradio AB*, *Sveriges Television AB* och *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet*, tillstyrker eller har inga invändningar mot förslaget. *Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet* anser att kriteriet huvudsakligen är avsedda att tas emot här i landet är otydligt och att det bör övervägas att på ett tydligare sätt knyta regleringen till de omständigheter Europadomstolen tog fasta på i målet Arlewin mot Sverige. *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms*

universitet förordar att förslaget inte genomförs. Enligt fakultetsnämnden har kommittén inte lagt fram tillräckliga skäl för att frånga ursprungslandsprincipen i AV-direktivet och nuvarande ordning för tv-sändningar från ett annat EU/EES-land. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* ifrågasätter bl.a. om ändringen är motiverad och efterfrågar en analys av hur förslaget förhåller sig till 11 kap. 1 § YGL. Även *Svenska Journalistförbundet*, som avstyrker förslaget, ifrågasätter behovet av en grundlagsändring. Journalistförbundet framhåller därutöver bl.a. att förslaget innebär ett avsteg från principen om publicistisk enhet genom att program i en och samma tv-kanal ges olika status i yttrandefrihetsgrundlagens mening.

Skälen för regeringens förslag

Europakonventionen och rätten till domstolsprövning

I Europakonventionen anges bl.a. ett antal grundläggande materiella fri- och rättigheter som konventionsstaterna är skyldiga att respektera och en mekanism med individuell klagorätt. Rättighetskatalogen har genom åren successivt utökats med flera tilläggsprotokoll till konventionen. Konventionen är införlivad i svensk rätt genom lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Konventionsstaternas åtagande att se till att konventionens fri- och rättigheter respekteras inom sina jurisdiktioner innebär bl.a. att staternas lagstiftning och rättstillämpning måste överensstämma med de krav som konventionen ställer. Staternas efterlevnad av konventionens krav övervakas av Europadomstolen efter ansökningar som lämnas in till domstolen från enskilda eller från andra konventionsstater. För att systemet ska vara effektivt är det viktigt att en stat som fällts för en kränkning i ett mål vidtar generella åtgärder för att undvika att liknande situationer uppkommer i framtiden.

I artikel 6.1 i Europakonventionen regleras rätten till domstolsprövning och till en rättvis rättegång. Bestämmelsen tillförsäkrar var och en, vid prövningen av hans eller hennes civila rättigheter eller vid prövningen av en anklagelse om brott, rätten till en rättvis och offentlig förhandling inom skälig tid inför en oavhängig och opartisk domstol som upprättats enligt lag. Artikeln innefattar också en grundläggande rätt till domstolsprövning (s.k. access to court). Denna rättighet ska kunna utövas vid påstådda kränkningar av bl.a. rätten till respekt för privatlivet och i förhållande till andra rättigheter som garanteras i konventionen och dess tilläggsprotokoll.

Enligt Europadomstolen är konventionen avsedd att ge ett skydd för rättigheter som är reellt och effektivt och inte endast formellt och illusoriskt. För att rätten till domstolsprövning ska bli effektiv och meningsfull räcker det inte med att det finns en behörig domstol utan det måste också krävas t.ex. att domstolen prövar talan medan ett avgörande fortfarande kan få praktisk betydelse för parten och att domen kan verkställas.

En effektiv domstolsprövning i Sverige förutsätter grundlagsändring

Utifrån bl.a. Europadomstolens dom i målet *Arlewin mot Sverige* analyserar kommittén hur yttrandefrihetsgrundlagens utrymme för ut-

krävande av ansvar vid sändningar som förmedlas via satellit och som utgår från utlandet förhåller sig till artikel 6.1 i Europakonventionen. Kommitténs bedömning är att det i fråga om program med stark svensk anknytning och för vilka endast vissa bestämmelser i yttrandefrihetsgrundlagen är tillämpliga kan uppkomma situationer där det kan vara svårt, eller till och med omöjligt, att ställa någon till svars i Sverige för ett brottsligt uttalande. Det är enligt kommittén inte rimligt att den som anser sig vara utsatt för yttrandefrihetsbrott i ett program av sådan karaktär ska behöva vända sig till utländsk domstol för att få sin sak prövad. En grundlagsändring bedöms därför enligt kommittén vara påkallad för att säkerställa en prövning i Sverige.

Några remissinstanser ifrågasätter bedömningen att en ändring är nödvändig. *Svenska Journalistförbundet* framhåller i denna del att redan allmänna straffrättsliga regler kan tillämpas på program av det slag som varit föremål för prövning i Europadomstolen och att det därför är möjligt för den som anser sig vara utsatt för brott att tillvarata sin rätt på annat sätt än genom att väcka talan enligt yttrandefrihetsgrundlagen.

Liksom kommittén bedömer regeringen att det inte torde finnas några generella hinder mot att föra en talan om straffansvar enligt brottsbalken eller om skadestånd enligt skadeståndslagen (1972:208) när ansvarsordningen i yttrandefrihetsgrundlagen inte är tillämplig. Det kan samtidigt konstateras att för att Europakonventionens krav ska uppfyllas måste staten säkerställa att möjligheten till domstolsprövning är tillgänglig på ett sätt som innebär att den kan uppfattas som reell och effektiv och inte endast formell och illusorisk. Det bör i sammanhanget noteras att det för att konventionens krav enligt artikel 6.1 ska vara uppfyllt i de allra flesta fallen torde vara tillräckligt att en talan kan föras på civilrättslig grund. Eftersom den som i sin egenskap av meddelare, t.ex. en programledare eller en person som intervjuas i ett program, skyddas av sin meddelarfrihet mot både straff- och civilrättsligt ingripande blir den avgörande frågan om en talan i stället kan riktas mot någon annan än meddelaren. Med hänsyn till att de yttranden som ifrågasatts i förfarandet omfattas av en särskild grundlagsreglerad ansvarsfrihetsgrund och därmed inte anses vara brottsliga bör det, som kommittén konstaterar, inte finnas utrymme för att göra gällande ett medverkansansvar i dessa fall. Det går med andra ord inte att ställa någon till svars för medverkan till en gärning som inte är straffbelagd. Inte heller ett skadeståndsansvar för kränkning bör då kunna komma i fråga eftersom ett sådant ansvar endast kan uppkomma vid brott. För straff- och skadeståndsansvar bör alltså i stället krävas att personen i fråga – genom att t.ex. föra uppgifterna vidare – har begått ett eget brott och alltså själv är gärningsman. Även om det inte kan uteslutas att den som sprider ett yttrande av någon annan som utgör förtal under vissa förutsättningar skulle kunna ställas till svars som gärningsman för ett eget förtalsbrott enligt brottsbalkens regler, finns det situationer där möjligheten att ställa någon annan än meddelaren till svars är nästintill obefintlig. Så kan t.ex. vara fallet i fråga om andra brott än förtal, exempelvis olaga hot, där den som sprider yttrandet inte kan bära eget ansvar för brottet på samma sätt som vid t.ex. förtal. Även skadestånd på grund av kränkning är i en sådan situation uteslutet.

Det nu sagda visar enligt regeringen att en effektiv domstolsprövning i Sverige kan bli alltför svår att uppnå i de fall när meddelarfriheten inte

motsvaras av något ensamansvar i yttrandefrihetsgrundlagens mening. Som kommittén påpekar kan en sådan konsekvens av regleringen i och för sig uppfattas som godtagbar när det är fråga om sändningar utan eller med mycket begränsad anknytning till Sverige, men den kan med fog ifrågasättas när det gäller sändningar av program som i allt väsentligt är inriktade på en publik som bor i Sverige och som talar svenska. Sådana program uppfattas många gånger som svenska och då är det också rimligt att påståenden om yttrandefrihetsbrott kan prövas i Sverige. Till skillnad från bl.a. *Svenska Journalistförbundet* och *Hovrätten över Skåne och Blekinge* och i likhet med kommittén, anser regeringen att en ändring i den nuvarande regleringen är påkallad.

Hur bör regleringen utformas?

En effektiv domstolsprövning i Sverige kräver att det kan säkerställas att någon annan än meddelaren kan ställas till svars. Enligt kommittén, som övervägde flera olika alternativa sätt att nå det målet, kan detta på lämpligaste sätt åstadkommas genom att yttrandefrihetsgrundlagens territoriella tillämpningsområde utvidgas till att omfatta program i tv som sänds via satellit från utlandet och som huvudsakligen är avsedda att tas emot i Sverige, om de samtidigt och oförändrat vidaresänds här. Lagtekniskt föreslår kommittén att satellitsändningsregeln i 1 kap. 3 § tredje stycket YGL ska kompletteras genom ett tillägg som innebär att sådana program anses utgå från Sverige. Därmed kommer yttrandefrihetsgrundlagen i sin helhet, inklusive bestämmelserna om ensamansvar och ansvarsordning, göras tillämplig på sändningar av sådana program.

En utvidgning av yttrandefrihetsgrundlagens tillämpningsområde till att också omfatta vissa utländska satellitsändningar av program är givetvis en långtgående åtgärd. För att en sådan åtgärd ska vara godtagbar behöver konsekvenserna av den kunna överblickas. Som kommittén framhåller är det t.ex. angeläget att regleringen utformas så att man så långt möjligt undviker att grundlagsskyddet kan utnyttjas av främmande makt eller utländska icke-statliga aktörer mot Sverige i informationspåverkande och destabiliserande syfte. Utvidgningen bör därför vara tydligt avgränsad och inte göras vidare än vad som är nödvändigt för att säkerställa Europakonventionens krav. Med beaktande av detta delar regeringen kommitténs uppfattning att utvidgningen bör begränsas till att omfatta program av den typ som Europadomstolen uttalat sig om, dvs. program med stark svensk anknytning.

Kommittén föreslår en utformning av regleringen efter förebild i bl.a. 1 kap. 17 § YGL där uttrycket huvudsakligen är avsedda att tas emot utomlands används för att avgränsa yttrandefrihetsgrundlagens territoriella tillämpningsområde i vissa avseenden. *Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet* anser att detta kriterium är otydligt. Enligt fakultetsstyrelsen bör det övervägas att tydligare knyta regleringen till de omständigheter som Europadomstolen tog fasta på i Arlewin-målet. En utformning som bygger på att en uppräkningslista görs av specifika faktorer som ska beaktas riskerar dock enligt regeringens mening att uppfattas som uttömmande och kan resultera i en tillämpning som blir mer stelbent än vad som är önskvärt. Det kan inte uteslutas att det skulle kunna leda till

omotiverat stränga bedömningar av förutsättningarna för lagens tillämpning i ett enskilt fall och få till följd att Sveriges uppfyllande av åtagandena enligt Europakonventionen kan ifrågasättas. Det är av stor vikt att en sådan konsekvens undviks. Mot den bakgrunden delar regeringen kommitténs uppfattning att uttrycket huvudsakligen är avsedda att tas emot här är lämpligare att använda i syfte att utvidga lagens tillämpningsområde till sändningar med särskilt stark anknytning till Sverige. För att avgöra om ett program huvudsakligen är avsett att tas emot här bör en helhetsbedömning göras. Av förutsebarhetsskäl måste bedömningen grundas på objektiva konstaterbara omständigheter. Anknytningen hit skulle t.ex. kunna grundas på att programmet är på svenska, att det spelas in eller produceras här, att det uteslutande har en svensk publik och svenska medverkande eller att det avser förhållanden i Sverige. Normalt sett torde flera av dessa kriterier vara uppfyllda. Regeringen anser att dessa bedömningsgrunder i allt väsentligt svarar mot de omständigheter som Europadomstolen tog fasta på i målet *Arlewin mot Sverige*.

Lagrådet anser att det som sägs i författningskommentaren till den föreslagna bestämmelsen, att det krävs en tydlig och väsentlig koppling till Sverige, bör komma till uttryck i lagtexten. Som anges ovan används uttrycket huvudsakligen är avsedda att tas emot utomlands för att avgränsa yttrandefrihetsgrundlagens tillämpning i vissa avseenden. Liknande uttryck används också på tryckfrihetsförordningens område och bör enligt regeringen kunna användas för att utvidga yttrandefrihetsgrundlagens territoriella tillämpning. Det som regeringen lyfter fram i fråga om karaktären på den anknytning som behöver finnas till Sverige för att ett program ska omfattas av bestämmelsen är ett förtydligande av hur uttrycket huvudsakligen är avsedda att tas emot här bör förstås. Eftersom det uttrycket används också i andra bestämmelser i grundlagarna, kan det inte uteslutas att en justering i linje med den som *Lagrådet* förespråkar skulle kunna ge upphov till vissa tolkningsproblem vid en systematisk tolkning av grundlagarna. Det framstår därför inte som lämpligt att ge lagtexten en annorlunda utformning i det här fallet. Det finns enligt regeringen inte heller från ändamålssynpunkt något behov av att i lagtexten närmare precisera anknytningens karaktär. Regeringen föredrar därför att bestämmelsen ges en utformning i enlighet med lagrådsremissens förslag.

Lagrådet föreslår vidare vissa språkliga justeringar i bestämmelsen i övrigt, främst med hänvisning till att det viktiga i sammanhanget är att det framgår att programmen ska anses utgå från Sverige, inte att de rent faktiskt utgår från utlandet. Regeringen kan konstatera att uttrycket som utgår från har en specifik lagteknisk innebörd i yttrandefrihetsgrundlagen. Grundlagens tillämplighet är t.ex. beroende av att satellitsändningen utgår från Sverige. För satellitsändningar som utgår från utlandet gäller endast vissa bestämmelser i yttrandefrihetsgrundlagen. Det avgörande för var en satellitsändning utgår ifrån är, som också framgår av avsnitt 4.1, var bestämmandet över programinnehållet utövas. Förslaget syftar till att utvidga yttrandefrihetsgrundlagens territoriella tillämplighet till vissa tv-program som förmedlas via satellit trots att dessa utgår från utlandet. En språklig förenkling av det slag som *Lagrådet* förordar riskerar enligt regeringens mening att få konsekvenser i sak som inte är önskvärda. Dessa justeringar bör därför inte göras.

Eftersom program som vidare sänds i Sverige, i mark- eller kabelnät, kan antas ha en avsevärt starkare anknytning hit än sändningar som endast kan tas emot med hjälp av en parabolantenn bör utvidgningen, som kommittén också föreslår, endast omfatta sådana vidare sändningar. Det skapas därmed goda förutsättningar för att tydligt och förutsebart undanta vissa sändningar som typiskt sett har en mycket svag anknytning hit från lagens tillämpningsområde. En sådan ordning kan också bidra till att ytterligare minska risken för att utvidgningen får oförutsedda och oönskade konsekvenser i fråga om vissa utländska sändningar som det är angeläget att inte oavsiktligt fånga in.

Utvidgningen bör som kommittén föreslår vidare omfatta program i tv men inte program i ljudradio. Även om det i och för sig förekommer att utländska ljudradioprogram vidare sänds här, rör det sig inte om sådana program som huvudsakligen är avsedda att tas emot i Sverige. Genom att begränsa utvidgningen till program i tv som vidare sänds här minskar också risken för att utvidgningen får oönskade konsekvenser. Till skillnad från *Svenska Journalistförbundet* anser regeringen att det inte finns några hinder, varken principiella eller praktiska, mot att ge program i en och samma tv-kanal olika status i yttrandefrihetsgrundlagens mening.

Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet menar att kommittén inte har lagt fram tillräckliga skäl för att frångå ursprungslandsprincipen som följer av Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/13/EU av den 10 mars 2010 om samordning av vissa bestämmelser som fastställs i medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillhandahållande av audiovisuella medietjänster (AV-direktivet) och som i Sverige i huvudsak har genomförts genom radio- och tv-lagen (2010:696). Principen innebär att det är sändarlandets lag som tillämpas på sändningarna inom EU/EES. Regeringen vill med anledning av denna synpunkt understryka att en utvidgning av yttrandefrihetsgrundlagens territoriella tillämpning inte har någon bäring på radio- och tv-lagens tillämpningsområde. De sändningar som i dag anses utgå från ett visst land i radio- och tv-lagens mening kommer att göra det även i fortsättningen. Det innebär bl.a. att klagomål från enskilda inte kommer att prövas av granskningsnämnden för radio och tv utan av nämndens motsvarigheter i utlandet. Som kommittén anger reglerar radio- och tv-lagen och yttrandefrihetsgrundlagen till stora delar närliggande men olika rättsområden. Detta var också något som Europadomstolen tog fasta på i målet *Arlewin mot Sverige*. Att AV-direktivet inte reglerar frågor om förtal och rätten till skadestånd för den enskilde talade enligt domstolen mot att direktivets regler skulle avgöra vilket land – Sverige eller Storbritannien – som hade jurisdiktion i det aktuella fallet. Liksom kommittén bedömer regeringen således att det inte finns några hinder mot att utforma regleringen så att jurisdiktionen skiljer sig åt i detta avseende.

Regeringen anser sammanfattningsvis att yttrandefrihetsgrundlagen bör göras tillämplig på program i tv som förmedlas hit genom satellitsändning från utlandet och som huvudsakligen är avsedda att tas emot här, under förutsättning att programmen samtidigt och oförändrat vidare sänds här. När det gäller frågan som *Hovrätten över Skåne och Blekinge* lyfter – om förhållandet mellan det tillägg i 1 kap. 3 § tredje stycket som nu föreslås och 11 kap. 1 § – vill regeringen anföra följande. Förslaget innebär att program i tv med stark svensk anknytning kommer att anses utgå från

Sverige även om programverksamheten bedrivs i utlandet, om programmen samtidigt och oförändrat vidaresänds här. Det som föreskrivs om program i yttrandefrihetsgrundlagen kommer därmed att gälla även för sådana program. För samtidig och oförändrad vidaresändning här i landet av program som bl.a. förmedlas hit genom satellitsändning från utlandet men som inte är i huvudsak avsedda att tas emot här, kommer i enlighet med 11 kap. 1 § YGL däremot även fortsättningsvis endast vissa bestämmelser i grundlagen att gälla.

4.3 Ett ägaransvar bör inte införas

Regeringens bedömning: Subsidiärt ansvar för ägaren till den som bedriver sändningsverksamheten bör inte införas.

Kommitténs förslag överensstämmer inte med regeringens bedömning. Kommittén föreslår att ansvarskedjan i yttrandefrihetsgrundlagen utvidgas till att omfatta ägaren till den som bedriver sändningsverksamheten.

Remissinstanserna: Remissutfallet är blandat. Några remissinstanser, bl.a. *Justitiekanslern* och *Myndigheten för press, radio och tv*, tillstyrker förslaget. *Institutionen för journalistik, medier och kommunikation vid Göteborgs universitet* anser att ett ägaransvar är nödvändigt för att regleringen ska fungera. Ett antal remissinstanser, däribland *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet*, *Stockholms tingsrätt* och *Sveriges advokatsamfund*, är kritiska till kommitténs förslag och framhåller bl.a. att ingen bör göras ansvarig för innehållet i en sändning som den inte kan kontrollera i förväg. Sveriges advokatsamfund framhåller även att förslaget innebär att det juridiska ansvaret för programinnehållet riskerar att placeras mer slumpmässigt och utan att kunna förutses på ett tydligt sätt. *Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet* anser att ägaransvaret är svårförståeligt och svårtillämpat och att systemet med ansvarig utgivare förmodligen är tillräckligt.

Skälen för regeringens bedömning: Den ändring i yttrandefrihetsgrundlagen som föreslås i avsnitt 4.2 medför bl.a. en skyldighet för den som bedriver sändningsverksamheten att vid straffansvar utse en utgivare för de program som omfattas av bestämmelsen (4 kap. 1 och 7 §§ YGL). Det är utgivaren eller dennes ställföreträdare, om någon sådan har utsetts och inträtt som utgivare, som ansvarar för eventuella yttrandefrihetsbrott (6 kap. 1 § YGL). I andra hand ansvarar den som bedriver sändningsverksamheten. Ansvaret går över på denne bl.a. om det inte fanns någon behörig utgivare när brottet begicks (6 kap. 3 § YGL).

Finns det inte någon utgivare utsedd kan det vara svårt för t.ex. *Justitiekanslern* att med framgång driva en talan i svensk domstol mot det utländska företaget som bedriver sändningsverksamheten i dessa fall. För att underlätta ett ansvarsutkrävande föreslår därför kommittén att ansvarskedjan i yttrandefrihetsgrundlagen utvidgas till att omfatta ägaren till den som bedriver sändningsverksamheten. Ansvaret föreslås vara successivt och gå över på ägaren om den som bedriver sändningsverksamheten inte hade känd hemvist i Sverige vid tiden för brottet och inte heller kan påträffas här under rättegången. Genom att göra ägaren subsidiärt ansvarig för eventuella yttrandefrihetsbrott får denne enligt kommittén ett starkt

incitament att se till att den som bedriver verksamheten uppfyller sin skyldighet att utse en utgivare.

Flera remissinstanser är starkt kritiska till förslaget. Bland andra *Stockholms tingsrätt* och *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* framhåller att ägaren i regel saknar insyn i den operativa verksamheten i ett bolag och att förslaget innebär att ansvaret läggs på någon som saknar möjlighet att påverka programinnehållet. Remissinstanserna har också olika uppfattningar om behovet av ytterligare led i yttrandefrihetsgrundlagens ansvarskedja.

Ansvarsreglerna i yttrandefrihetsgrundlagen vilar bl.a. på principen att den som pekas ut som ansvarig ska ha haft möjlighet att på förhand överblicka och kontrollera de yttranden han eller hon har att svara för (se t.ex. prop. 1990/91:64 s. 94 och prop. 1986/87:151 s. 75–84). Det ansvar som ägaren till en tryckt periodisk skrift i andra hand får bära enligt tryckfrihetsförordningen (TF) har sin grund i att skyldigheten att utse en behörig utgivare för skriften vilar på skriftens ägare. Om ägaren underlåter att utse en utgivare har det ansetts nödvändigt att låta ägaren ansvara för eventuella yttrandefrihetsbrott.

Ägaren till den som bedriver sändningsverksamheten har i regel inte någon direkt insyn i den operativa verksamhet som bedrivs i programföretaget och har därför normalt sett inte någon möjlighet att granska programinnehållet på förhand. Det åligger inte heller ägaren, utan den som bedriver sändningsverksamheten, att utse en behörig utgivare för programmen. Det av kommittén föreslagna ägaransvaret utgör således ett främmande inslag i det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga systemet och kan, som några remissinstanser påpekar, också ifrågasättas från rätts-säkerhetssynpunkt. Detta talar mot att ett ägaransvar införs på yttrandefrihetsgrundlagens område.

Mot ett ägaransvar talar vidare det förhållandet att ansvaret inte innebär några lättnader i ansvarsutkrävande i de fall ägaren har hemvist i utlandet. Att det i en företagskoncern ingår ett eller flera svenska företag innebär alltså inte att man genom det föreslagna ägaransvaret säkerställer att det finns en fysisk eller juridisk person i Sverige att rikta krav mot. Eventuella svårigheter med att ställa någon till svars i Sverige kommer således att kvarstå. Till detta kommer att reglerna relativt enkelt torde kunna kringgås. Ytterligare en omständighet som enligt regeringen talar mot kommitténs förslag är att det inte kan uteslutas att den regelefterlevnad som kommittén vill säkerställa inte kan säkerställas på andra, mindre ingripande sätt.

Som kommittén också anger saknas det i nuläget skäl att överdriva risken för att skyldigheten att utse en utgivare inte kommer att iakttas. De programföretag som berörs av utvidgningen har i regel en lång erfarenhet av publicistisk verksamhet och flera av dem har en stark svensk anknytning. Regeringen anser sammantaget att kommitténs förslag att göra ägaren till den som bedriver sändningsverksamheten subsidiärt ansvarig för eventuella yttrandefrihetsbrott inte bör genomföras.

4.4 Yttrandefrihetsmål som omfattas av utvidgningen ska tas upp av Stockholms tingsrätt

Prop. 2021/22:59

Regeringens förslag: Yttrandefrihetsmål om program i tv som förmedlas hit genom satellitsändning från utlandet och som huvudsakligen är avsedda att tas emot här i landet samt samtidigt och oförändrat vidare-sänds här ska tas upp av Stockholms tingsrätt.

Kommitténs förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De remissinstanser som yttrar sig särskilt i denna del, *Stockholms tingsrätt*, *Sveriges advokatsamfund* och *Institutionen för journalistik, medier och kommunikation vid Göteborgs universitet*, tillstyrker eller har inget att invända mot förslaget.

Skälen för regeringens förslag: Syftet med den föreslagna utvidgningen av tillämpningsområdet är att möjliggöra en prövning i svensk domstol av påståenden om yttrandefrihetsbrott i tv-program med stark svensk anknytning. Frågan som inställer sig då är vilken domstol som bör hantera dessa mål.

Enligt 10 kap. 1 § YGL, som hänvisar till bl.a. 12 kap. 2 § TF, ska ett yttrandefrihetsmål prövas vid den tingsrätt inom vars domkrets länsstyrelsen har sitt säte. Det avgörande för bedömningen av vilken länsstyrelse som är aktuell är enligt 7 kap. 3 § lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden den ort varifrån sändningen av programmet har utgått.

Eftersom sändningarna inte kan knytas till någon svensk ort och därmed inte heller till någon länsstyrelse eller tingsrätt finns det behov av att i lag ange vilken tingsrätt som ska ta upp dessa mål. Kommittén anser att Stockholms tingsrätt bör vara behörig domstol. Regeringen kan, i likhet med *Stockholms tingsrätt*, instämma i att det framstår som mest ändamåls-entligt att dessa mål hanteras av Stockholms tingsrätt.

5 Grundlagsskyddet för utbildning, beskrivning och mätning av skyddsobjekt

5.1 Anskaffarfriheten och skyddslagens utbildningsförbud

Var och en har rätt att anskaffa uppgifter i vilket ämne som helst för att göra dem offentliga i ett massmedium som omfattas av tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen eller för att lämna dem vidare för publicering i ett sådant medium (1 kap. 7 § andra stycket TF och 1 kap. 10 § andra stycket YGL). Inga andra begränsningar får göras i anskaffarfriheten än sådana som uttryckligen medges av respektive grundlag.

För att det ska vara möjligt att ingripa mot någon som har anskaffat uppgifter för publicering i ett grundlagsskyddat medium krävs alltså stöd i grundlag. Ett sådant stöd finns i 7 kap. 23 § TF och 5 kap. 5 § YGL. Av dessa bestämmelser framgår att straffansvar enligt vanlig lag gäller för den som anskaffar uppgifter och därigenom gör sig skyldig till vissa allvarliga brott mot Sveriges säkerhet som t.ex. landsförräderi, högförräderi och spioneri. En annan begränsning i anskaffarfriheten följer av 1 kap. 12 § 6 TF och 1 kap. 18 § YGL och innebär att grundlagarna inte hindrar att det i lag meddelas föreskrifter om ansvar och ersättningsskyldighet som avser det sätt på vilket en uppgift har anskaffats. Det sistnämnda innebär att det inte är tillåtet att använda metoder för anskaffande som annars är brottsliga. Exempel på metoder som i förarbetena lyfts fram som sådana som rör sättet för anskaffande är olovlig avlyssning, hemfridsbrott eller olaga hot (prop. 1975/76:204 s. 98 och 131).

Skyddslagen (2010:305) har till syfte att ge ett förstärkt skydd för vissa byggnader, andra anläggningar, områden och andra objekt mot sabotage, terroristbrott, spioneri och röjande i andra fall av hemliga uppgifter som rör totalförsvaret, samt grovt rån. Lagen syftar också till att skydda allmänheten mot skada som kan uppkomma till följd av militär verksamhet. Vilka objekt som kan beslutas vara skyddsobjekt anges i skyddslagen. Ett beslut om att t.ex. en byggnad eller ett område ska vara skyddsobjekt innebär att obehöriga inte har rätt att få tillträde till skyddsobjektet. Tillträdesförbudet kan kompletteras med, eller – om det räcker för att tillgodose skyddsbehovet – ersättas av, ett utbildningsförbud som innebär att det är förbjudet att göra utbildningar, beskrivningar eller mätningar av eller inom skyddsobjektet. Överträdelse av dessa förbud är straffsanktionerade. Den som uppsåtligt eller av oaktsamhet överträder ett utbildningsförbud döms för olovlig utbildning av skyddsobjekt till böter eller fängelse i högst ett år. Skyddslagen möjliggör också beslag och förverkande av utbildningar, beskrivningar och mätuppgifter som tillkommit genom brott.

Tidigare har uppfattningen varit att skyddslagens utbildningsförbud gäller oavsett i vilket syfte utbildningen sker. Högsta domstolen har emellertid slagit fast att skyddslagens utbildningsförbud inte kan upprätthållas när det är fråga om fotografering eller annan utbildning som utgör anskaffande av bilder för publicering i medier som omfattas av yttrandefrihetsgrundlagarna. Högsta domstolen konstaterade att förbudet tog sikte på vad som avbildades och inte sättet för anskaffande. Handlandet kunde därför inte jämföras med sådana brottsliga metoder för anskaffande av information som avses i 1 kap. 12 § 6 TF och 1 kap. 18 § YGL (NJA 2015 s. 298).

5.2 Hur förhåller sig utbildningsförbudet till grundlagsregleringen?

Regeringens bedömning: Skyddslagens regler om utbildningsförbud, om överträdelse av sådant förbud samt om beslag och förverkande är inte förenliga med anskaffarfriheten när utbildning görs i syfte att bilderna ska publiceras i ett massmedium som omfattas av tryckfrihets-

förordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen. Skyddslagens regler står inte i strid med censurförbudet, men kan däremot komma i konflikt med förbudet mot hindrande åtgärder.

Kommitténs bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Endast *Sveriges advokatsamfund* och *Schibsted Sverige AB* yttrar sig i denna del. Sveriges advokatsamfund anser att bedömningen att beslag och förverkande kan ske utan hinder av censurförbudet inte vilar på en stabil rättslig grund.

Skälen för regeringens bedömning: Av Högsta domstolens beslut följer alltså att ingripanden mot överträdelser av skyddslagens utbildningsförbud inte kan göras med hänvisning till den begränsning i anskaffarfriheten som följer av 1 kap. 12 § 6 TF och 1 kap. 18 § YGL. Som framgår av avsnitt 5.1 omfattas förbudet inte heller av undantagen från anskaffarfriheten i 7 kap. 23 § TF och 5 kap. 5 § YGL. Det innebär att skyddslagens bestämmelser om utbildningsförbud, om ansvar för överträdelse av ett sådant förbud och därmed sammanhängande regler om beslag och förverkande inte kan tillämpas när utbildningar, beskrivningar och mätningar av eller inom skyddsobjektet görs i publiceringssyfte.

Kommittén gör bedömningen att skyddslagens bestämmelser om ansvar, beslag och förverkande inte står i strid med censurförbudet men att reglerna kan komma i konflikt med grundlagarnas förbud mot hindrande åtgärder, i vart fall när åtgärden riktar in sig på informationsinnehållet och hindrar en publicering i ett grundlagsskyddat medium. Till skillnad från *Sveriges advokatsamfund* instämmer regeringen i den bedömningen. Beslag enligt skyddslagen görs inte i syfte att förhandsgranska en utbildning inför publicering utan i syfte att utreda brott enligt lagen. Även om ett beslag kan påverka vad som publiceras, kan en användning av tvångsmedlet inte anses stå i strid med censurförbudet. I annat fall skulle det inte vara tillåtet att använda straffprocessuella tvångsmedel vid t.ex. utredning av brott som omfattas av grundlagarnas undantag för brottsliga anskaffningsmetoder. Att skyddslagens bestämmelser däremot kan komma i konflikt med förbudet mot hindrande åtgärder saknar dock självständig betydelse i de fall anskaffarfriheten är inskränkt.

5.3 Skyddslagens regler bör kunna upprätthållas även när utbildningar görs i publiceringssyfte

Regeringens bedömning: Skyddslagens förbud mot utbildning av skyddsobjekt bör kunna upprätthållas och utbildningar som görs i strid med förbudet bör kunna beslagtas och förverkas även när det är fråga om anskaffande av uppgifter för publicering i medier som omfattas av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

Kommitténs bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En majoritet av de remissinstanser som yttrar sig i denna del, däribland *Riksdagens ombudsmän*, *Myndigheten för press, radio och tv*, *Åklagarmyndigheten*, *Försvarsmakten*, *Stockholms tingsrätt*, *Hovrätten över Skåne och Blekinge* och *Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet*, instämmer i eller har inga invändningar mot kommitténs

bedömning. Några remissinstanser, bl.a. *Sveriges Television AB, Sveriges Utbildningsradio AB, Bonnier News, Svenska Journalistförbundet och TU – Medier i Sverige*, invänder mot bedömningen. Återkommande synpunkter är bl.a. att allvarliga brott mot Sveriges säkerhet redan är kriminaliserade och att behovet av att kunna upprätthålla skyddslagens utbildningsförbud inte motiverar den ytterligare begränsning i yttrandefriheten som blir följden därav, samt att skyddslagens räckvidd med tiden kommit att omfatta en mycket vid krets av objekt som kan klassas som skyddsobjekt och att detta redan i sig innebär en begränsning av mediernas möjlighet att avbilda nyhetshändelser och att rapportera från dessa.

Skälen för regeringens bedömning

Vilka konsekvenser får Högsta domstolens beslut för Sveriges totalförsvaret?

Av den information som Försvarsmakten, Säkerhetspolisen, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Länsstyrelsen i Stockholms län lämnat som underlag i kommitténs arbete framgår att främmande makt bedriver en omfattande underrättelseverksamhet i och mot Sverige. Sådan underrättelseverksamhet kan t.ex. handla om att genom fotografering kartlägga vilken verksamhet som bedrivs inom skyddsobjekten och vilken personal som deltar i arbetet. Nuvarande rättsläge innebär att det är enkelt att kringgå de utbildningsförbud som meddelas med stöd av skyddslagen, t.ex. genom att skaffa sig ett utgivningsbevis och därigenom få grundlagsskydd för en databas. Detta kan utnyttjas av främmande makt. Även en journalist som saknar uppsåt att gå främmande makt till handa kan ge annan stats underrättelsetjänst information genom en publicering som motiverats av helt andra skäl. Den tekniska utvecklingen har vidare medfört kraftigt ökade möjligheter till sammanställning och spridning av information. Det förhållandet att utbildningsförbudet inte kan upprätthållas när utbildningar görs för publicering i grundlagsskyddade medier kan bl.a. medföra att myndigheterna kan behöva sätta in andra, mer långtgående skyddsåtgärder, t.ex. besluta om utvidgade områden med tillträdesförbud.

Att kunna upprätthålla totalförsvarets skyddsvärden är grundläggande för Sveriges säkerhet

Kommittén anser att skyddslagens förbud mot utbildning av skyddsobjekt bör kunna upprätthållas och att utbildningar som görs i strid med förbudet bör kunna beslagtas och förverkas även när det är fråga om anskaffande av uppgifter för publicering i medier som omfattas av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

Med hänsyn till anskaffarfrihetens stora betydelse för tryck- och yttrandefriheten konstaterar regeringen att en begränsning av denna frihet bör göras endast om det finns mycket goda skäl som talar för den. En begränsning får inte göras mer långtgående än vad som kan motiveras av dess syfte och den får aldrig innebära ett hot mot den fria åsiktsbildningen.

Mot att införa en begränsning av anskaffarfriheten talar främst att en sådan lagändring som kommittén föreslår skulle innebära en inskränkning

av mediernas möjligheter att anskaffa information om händelser som kan vara av stort allmänintresse och som inträffar inom ett skyddsobjekt. Försvarmaktens verksamhet med att undersöka undervattensaktivitet i den svenska skärgården är ett belysande exempel på detta. Som kommittén framhåller medför det nuvarande rättsläget samtidigt att det finns en påtaglig risk för att information om skyddsobjekt inhämtas och kommer till främmande makts kännedom. Detta kan ske genom att representanter för främmande makt ser till att agera i skydd av anskaffarfrihet men det kan också ske genom att främmande makt tar del av publicerade bilder som anskaffats med stöd av anskaffarfriheten. Som *Polismyndigheten* framhåller får den som bevakar ett skyddsobjekt enligt gällande ordning inte ingripa mot en person som fotograferar ett skyddsobjekt om personen uppger att syftet är att publicera bilderna i ett grundlagsskyddat medium. Oavsett på vilket sätt informationsinhämtandet sker innebär detta att det finns en påtaglig risk för att verksamheten kan leda till stor skada för totalförsvaret om riket skulle hamna i krig. Intresset av att skydda hemlig information om skyddsobjekten för att värna landets totalförsvarsintressen talar därmed med betydande styrka för att skyddslagens utbildningsförbud bör gälla oavsett vem som står bakom utbildningen.

Flera remissinstanser, bl.a. *Sveriges Television AB* och *Sveriges Utbildningsradio AB*, hänvisar till att allvarliga brott mot Sveriges säkerhet redan är undantagna från anskaffarfriheten och att det därför saknas skäl för kommitténs förslag. Med anledning av dessa synpunkter vill regeringen understryka att de nuvarande förbuden mot spridning av vissa sekretessskyddade uppgifter inte hindrar att uppgifter som är väsentliga för Sveriges säkerhet samlas in under förevändning att det finns ett spridningssyfte samtidigt som de används av främmande makt för helt andra ändamål. Ett kompletterande skydd mot inhämtning av sådana uppgifter kan därmed bidra till att effektivt förstärka skyddet mot spridning av uppgifter som är känsliga för Sveriges säkerhet. Av uttalanden som gjorts i lagstiftningsärenden rörande både tryckfrihetsförordningen och 1990 års skyddslag framgår dessutom att lagstiftarens avsikt aldrig varit att ett anskaffande i publiceringssyfte av sådana uppgifter ska vara exkluderat från utbildningsförbudets tillämpning (jfr t.ex. prop. 1986/87:151 s. 161–162 och prop. 1989/90:54 s. 52–53 och 56–57).

TU – Medier i Sverige för fram att skyddslagens räckvidd med tiden kommit att omfatta en mycket vid krets av objekt som kan klassas som skyddsobjekt och att detta i sig utgjort en begränsning av mediernas möjlighet att avbilda nyhetshändelser. Regeringen vill med anledning av denna synpunkt framhålla att ett beslut om att t.ex. en byggnad eller ett område ska vara skyddsobjekt alltid måste föregås av en noggrann intresseavvägning. Mediernas legitima behov av att fritt kunna rapportera är ett intresse som ska beaktas av myndigheten vid en sådan avvägning. Eftersom ett beslut om skyddsobjekt inte får göras mer ingripande eller omfattande än vad som behövs för att tillgodose behovet av skydd, åligger det myndigheten att välja t.ex. ett utbildningsförbud i stället för ett tillträdesförbud om det bedöms vara tillräckligt för att tillgodose skyddsbehovet. Om det saknas möjlighet att effektivt ingripa mot överträdelser av ett utbildningsförbud kan resultatet bli att ett mer omfattande tillträdesförbud i stället anses nödvändigt för att upprätthålla skyddet för

Sveriges säkerhet. Det alternativet får anses utgöra en mer ingripande åtgärd än den begränsning av anskaffarfriheten som nu övervägs.

Vid bedömningen av om en begränsning av anskaffarfriheten bör göras konstaterar regeringen att det är grundläggande för Sveriges säkerhet att kunna upprätthålla totalförsvarets skyddsvärden och att skyddslagens bestämmelser om tillträdes- och utbildningsförbud utgör viktiga delar för att effektivt uppnå detta syfte. I likhet med kommittén och en majoritet av remissinstanserna gör regeringen sammantaget bedömningen att skyddslagens utbildningsförbud bör kunna upprätthållas och att eventuella utbildningar av skyddsobjekt bör kunna beslagtas och förverkas oavsett vem som utbildar skyddsobjekt och i vilket syfte det görs. Skälen för att begränsa anskaffarfriheten i dessa fall väger med andra ord tillräckligt tungt för att motivera åtgärden och åtgärden kan inte anses innebära ett hot mot den fria åsiktsbildningen.

5.4 Hur bör begränsningen av grundlagsskyddet utformas?

Regeringens förslag: I tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen införs bestämmelser som gör det möjligt att i lag meddela föreskrifter om ansvar och ersättningsskyldighet för överträdelse av förbud mot att göra utbildningar, beskrivningar eller mätningar av eller inom byggnader, andra anläggningar, områden eller andra objekt som är av betydelse för Sveriges totalförsvaret, om förbudet behövs med hänsyn till intresset av ett förstärkt skydd mot allvarlig brottslighet eller mot röjande av hemliga uppgifter som rör totalförsvaret, eller till intresset av att skydda allmänheten mot skada till följd av militär verksamhet.

Kommitténs förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Kommitténs förslag till lagtext är dock delvis annorlunda utformat.

Remissinstanserna: Majoriteten av de remissinstanser som yttrar sig i denna del tillstyrker förslaget eller har inga invändningar mot det. Några remissinstanser, däribland *Riksdagens ombudsmän*, *Hovrätten över Skåne och Blekinge* och *Stockholms tingsrätt*, för fram invändningar mot kommitténs förslag till lagtext, bl.a. mot att det i lagtexten i tryckfrihetsförordningen förekommer brottsbeteckningar som inte definieras i grundlagarna. *Publicistklubben* vänder sig mot att delegationsbestämmelsen omfattar röjande i andra fall av hemliga uppgifter som rör totalförsvaret. Därmed kommer det straffbara området enligt *Publicistklubben* inte bara omfatta själva utbildningen utan även en efterföljande publicering.

Flera remissinstanser, däribland *Svenska Journalistförbundet*, *Sveriges advokatsamfund*, *Sveriges Television AB* och *Sveriges Radio AB*, avstyrker förslaget. *Sveriges Television AB* och *Sveriges Radio AB* framför i denna del bl.a. att det inte är rimligt att den som med stöd av anskaffarfriheten förmedlar information av stort allmänintresse för publicering ska drabbas av ersättningsskyldighet för kostnader. *Sveriges advokatsamfund* m.fl. anser att den lagtekniska konstruktionen med delegationsbestämmelser är olämplig. En eventuell inskränkning av anskaffarfriheten bör enligt

Skälen för regeringens förslag

Ett nytt anskaffarbrott bör inte införas

Kommittén har övervägt olika alternativ för att skyddslagens utbildningsförbud ska kunna upprätthållas oavsett i vilket syfte utbildning sker, bl.a. att föreslå ändringar i skyddslagen. Liksom kommittén bedömer regeringen att det inte är möjligt att med bibehållen skyddsnivå åstadkomma en ändring av rättsläget genom ändringar i skyddslagen. Det som återstår då är att föreslå ändringar i grundlag.

Ett annat alternativ som övervägts av kommittén är att lägga till brottet olovlig utbildning av skyddsobjekt i uppräknningen av anskaffarbrott i 7 kap. 23 § TF respektive 5 kap. 5 § YGL. Därmed skulle det vara möjligt att ställa någon till svars för olovlig utbildning av skyddsobjekt även när utbildningar görs i publiceringssyfte.

Till skillnad mot de brott som i dag utgör anskaffarbrott – spioneri, högförräderi och andra allvarliga brott mot Sveriges säkerhet – har olovlig utbildning av skyddsobjekt inte någon motsvarighet i grundlagarnas brottskatalog och har därutöver en betydligt lägre straffskala än de andra brotten. Olovlig utbildning av skyddsobjekt är inte heller straffbart på försöks- eller förberedelsestadiet. Att låta brott mot skyddslagens utbildningsförbud omfattas av bestämmelserna om anskaffarbrott skulle således bryta mot grundlagarnas nuvarande systematik. Det skulle också innebära att olovlig utbildning av skyddsobjekt som huvudregel skulle hanteras som ett tryck- och yttrandefrihetsmål när det är fråga om anskaffande i publiceringssyfte, men som ett vanligt brottmål i övriga fall. Som kommittén framhåller är det tveksamt om de skäl som finns för att behandla t.ex. spioneri som ett tryck- och yttrandefrihetsmål när det är fråga om anskaffande i publiceringssyfte är lika starka när det är fråga om brott mot skyddslagens utbildningsförbud. Regeringen delar kommitténs uppfattning i denna del. Olovlig utbildning av skyddsobjekt bör mot denna bakgrund inte utgöra ett anskaffarbrott.

En delegationsbestämmelse som anknyter till skyddslagens syften och skyddsändamål införs

Kommittén föreslår i stället att en delegationsbestämmelse införs i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen som möjliggör föreskrifter i lag om ansvar och ersättningsskyldighet för överträdelser av förbud mot utbildning, beskrivning och mätning av skyddsobjekt.

Innebörden av en delegationsbestämmelse är att den ger utrymme för reglering i vanlig lag på ett område som annars skulle omfattas av grundlag. Bland andra *Sveriges advokatsamfund* invänder mot en sådan lagteknisk lösning och menar att en inskränkning i anskaffarfriheten i stället bör göras genom uttryckliga bestämmelser i grundlagarna. Samfundet för också fram att kommitténs förslag att införa en delegationsbestämmelse inte tycks ha föregåtts av några överväganden i fråga om en sådan bestämmelse innebär att olovlig utbildning av skyddsobjekt i praktiken blir ett anskaffarbrott.

Med hänsyn till de långtgående effekter för grundlagsskyddets räckvidd som en delegationsbestämmelse får anser regeringen, i likhet med kommittén, att införandet av en ny delegationsbestämmelse alltid måste övervägas noga. Som konstateras ovan finns det inte tillräckliga skäl att reglera olovlig utbildning av skyddsobjekt som ett anskaffarbrott i grundlagarnas mening. Olovlig insamling av skyddsvärda uppgifter bör, som kommittén framhåller, i stället behandlas som ett brott som bedöms enligt sedvanliga straff- och processrättsliga principer. Det innebär bl.a. att samma regler bör gälla vid prövningen av en gärning oavsett syftet med insamlingen. Med hänsyn till det tungt vägande skyddsintresse som ligger bakom skyddslagens utbildningsförbud instämmer regeringen i kommitténs slutsats att en delegationsbestämmelse bör införas som skapar utrymme för att skyddslagen ska kunna tillämpas på avsett sätt. En sådan lagteknisk lösning innebär också en anpassning och återgång till det rättsläge som ansågs råda före Högsta domstolens beslut. Som kommittén redovisar kunde ingripanden mot överträdelse av utbildningsförbudet tidigare ske med stöd av nuvarande delegationsbestämmelse om brottsliga anskaffningsmetoder.

Med hänsyn till anskaffarfrihetens stora vikt i det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga systemet är det angeläget att delegationsbestämmelsen inte får ett vidare tillämpningsområde än som är motiverat. Bestämmelsen bör således vara så begränsad som möjligt men ändå ge utrymme för att utbildningsförbudet i dess helhet kan upprätthållas.

Delegationsbestämmelsen bör enligt kommittén öppna upp för föreskrifter i lag om både ansvar och ersättningsskyldighet. I ansvarsbegreppet ligger även en möjlighet att tillgripa tvångsmedel, t.ex. beslag och förverkande. *Sveriges Television AB* och *Sveriges Radio AB* invänder mot att den föreslagna bestämmelsen, utöver ansvar, innefattar en möjlighet att döma ut ersättning. I likhet med kommittén konstaterar regeringen att frågor om ersättningsskyldighet inte torde vara vanliga vid brott mot utbildningsförbudet. Eftersom det inte kan uteslutas att ersättningsskyldighet kan uppkomma om kostnader uppstår för att t.ex. ändra installationer eller skalskydd som utbildats, delar regeringen trots det kommitténs uppfattning att bestämmelsen bör möjliggöra föreskrifter i lag om både ansvar och ersättningsskyldighet. Det innebär bl.a. att samma regler kommer att gälla vid en talan om skadestånd oavsett syftet med insamlingen. Som framgår ovan möjliggör den nuvarande delegationsbestämmelsen om brottsliga anskaffningsmetoder – med stöd av vilken ingripanden mot överträdelse av utbildningsförbudet tidigare har kunnat göras – föreskrifter om både ansvar och ersättningsskyldighet. Även i detta avseende innebär således förslaget en anpassning och återgång till det rättsläge som ansågs råda före Högsta domstolens beslut.

Kommittén föreslår att delegationsbestämmelsen ska utformas så att den omfattar både utbildning, beskrivning och mätning och att den även i övrigt bör anknyta till skyddslagens bestämmelser. Som kommittén framhåller är utbildningar, beskrivningar och mätningar av och inom ett skyddsobjekt likställda förfaranden i skyddslagens mening. Det är därför rimligt att anta att anskaffarfriheten i grundlagarna omfattar alla dessa olika slag av informationsinnehåll och att en delegationsbestämmelse därför, för att vara effektiv, bör omfatta alla de slag av information som utbildningsförbudet i skyddslagen omfattar. Regeringen ställer sig alltså

bakom kommitténs bedömning i denna del. Som några remissinstanser påpekar finns det dock skäl att i förhållande till kommitténs förslag göra några författningstekniska justeringar i lagtexten.

Några remissinstanser, däribland *Riksdagens ombudsmän*, *Hovrätten över Skåne och Blekinge* och *Stockholms tingsrätt*, vänder sig mot att bestämmelsen i tryckfrihetsförordningen utformas så att ord och uttryck som används i grundlagen får sin närmare innebörd genom vanlig lag. Det gäller t.ex. i fråga om uttrycket objekt och vissa av de brottstyper som nämns i den föreslagna delegationsbestämmelsen. Regeringen vill med anledning av dessa synpunkter framhålla att tolkningen av en delegationsbestämmelse bör göras restriktivt i fråga om dess räckvidd och ske i ljuset av de avsikter som grundlagsstiftaren angett vid bestämmelsens tillkomst. En utveckling som inte kunnat förutses när en grundlagsändring görs bör som regel inte utan vidare tolkas in i bestämmelsen (jfr prop. 2009/10:80 s. 160). Mot den bakgrunden anser regeringen att det inte finns något hinder mot att bestämmelsen i tryckfrihetsförordningen utformas med utgångspunkt i ord och uttryck som också används i 2010 års skyddslag. Först om ändringar som görs på lagnivå är av sådant slag att den etablerade betydelsen av dessa ord och uttryck förändras på ett mer genomgripande plan, skulle det kunna bli nödvändigt att dra slutsatsen att bestämmelserna i grundlag har en annan räckvidd än bestämmelserna i vanlig lag (jfr prop. 2021/22:42 s. 25).

Med anledning av de synpunkter som lämnas av remissinstanserna anser regeringen dock att det i förhållande till kommitténs förslag finns skäl att ytterligare förtydliga lagtexten så att det klart framgår att utbildningsförbudet ska avse en byggnad, annan anläggning, område och andra objekt som är av betydelse för Sveriges totalförsvar. Därigenom kommer bestämmelsen att bättre svara mot skyddslagens ändamål och det tydliggörs samtidigt direkt i författningstexten vilka typer av objekt som delegationsbestämmelsen kan omfatta. Regeringen anser vidare att det framstår som mest ändamålsenligt att utforma bestämmelsen så att det framgår att ändamålet med utbildningsförbudet är att skapa ett skydd mot allvarlig brottslighet. En sådan utformning skapar viss flexibilitet i regleringen men utgör samtidigt en spärr mot att begränsningen av anskaffarfriheten kan komma att omfatta brott av mindre allvarligt slag. Som framgår av avsnitt 5.1 utgörs de nuvarande skyddsändamålen av sabotage, terroristbrott, spioneri eller röjande i andra fall av hemliga uppgifter som rör totalförsvaret och grovt rån. I och med att det förstärkta skyddet mot allvarlig brottslighet är tänkt att begränsas till vissa objekt av betydelse för Sveriges säkerhet rör det sig i praktiken om sådana säkerhetshotande verksamheter som när de riktas mot samhällsviktiga byggnader och anläggningar kan utgöra en fara för vitala samhällsfunktioner. En uttömmande uppräkningslista av vilka andra allvarliga brott som bör kunna komma i fråga vid en utvidgning av skyddslagens skyddsändamål kan inte göras. Det bör dock röra sig om sådana allvarliga angrepp som, sett till det säkerhetspolitiska läget, kan utgöra ett hot mot viktiga samhällsfunktioner. Regeringens bedömning är att lagtextens utformning uppfyller de krav som bör ställas på en delegationsbestämmelse i grundlag.

Bland andra *Göteborgs tingsrätt* lämnar synpunkter på utformningen av delegationsbestämmelsen i yttrandefrihetsgrundlagen. Bestämmelsen i

1 kap. 18 § YGL – av vilken det framgår att det som sägs i tryckfrihetsförordningen om utbildningsförbud även gäller i fråga om program och om innehållet i tekniska upptagningar – bör enligt tingsrätten förtydligas så att det framgår att den också tar sikte på beskrivningar och mätningar. Även *Lagrådet* är av uppfattningen att bestämmelsen i yttrandefrihetsgrundlagen bör förtydligas i detta avseende. Lagrådet anser att det kan göras endera genom att uppräkningsen i 1 kap. 18 § YGL av bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen tas bort eller genom att lagtexten utformas så att det framgår att hänvisningen till utbildningsförbudet omfattar även beskrivningar och mätningar. Regeringen konstaterar att uppräkningsen i 1 kap. 18 § YGL är av informativ karaktär och syftar till att underlätta förståelsen av hänvisningen till tryckfrihetsförordningen. Den bör därför inte tas bort. Regeringen anser däremot, i linje med vad Lagrådet för fram, att en utformning av lagtexten som inkluderar beskrivningar och mätningar innebär att bestämmelsen blir tydligare och enklare att förstå. Regeringen föreslår därför att lagtexten justeras så att det uttryckligen framgår att delegationsbestämmelsen också omfattar beskrivningar och mätningar.

De delegationsbestämmelser som nu föreslås lämnar – i motsats till vad *Publicistklubben* gör gällande – inget utrymme för ingripanden mot publiceringar av utbildningar av skyddsobjekt. Uttrycket röjande i andra fall av hemliga uppgifter som rör totalförsvaret återger endast ett av de skyddsändamål som enligt skyddslagen kan ligga till grund för ett beslut om skyddsobjekt. Inte heller innebär delegationsbestämmelserna, som *Sveriges advokatsamfund* antyder, att olovlig utbildning av skyddsobjekt i praktiken blir ett anskaffarbrott. Som redogörs för ovan kommer ingripanden mot brott mot skyddslagens utbildningsförbud – till skillnad från ingripanden mot något av anskaffarbroten – att bl.a. falla utanför grundlagarnas särskilda reglering, både i straff- och processrättsligt hänseende.

6 Grundlagsskyddet för webbsändningar

6.1 Publiceringar på internet

Publiceringar på internet faller som utgångspunkt utanför yttrandefrihetsgrundlagens tillämpningsområde, vilket innebär att grundlagsskyddet i stället finns i regeringsformen. Från denna huvudregel görs det undantag genom webbsändningsregeln (1 kap. 3 § andra stycket YGL) och databasregeln (1 kap. 4 § YGL).

Databasregeln ger under vissa förutsättningar grundlagsskydd för yttranden som sker genom tillhandahållanden till allmänheten ur databaser. Det som typiskt sett avses är tillhandahållanden av lagrad information från webbplatser på begäran. För vissa aktörer gäller grundlagsskyddet automatiskt, dvs. utan att någon särskild åtgärd behöver vidtas. Så är fallet för redaktioner för periodiska skrifter och redaktioner för program. Även massmedieföretag, som t.ex. bokförlag som ger ut tryckta böcker och skivbolag som ger ut tekniska upptagningar, och

nyhetsbyråer har automatiskt grundlagsskydd för sina databaser. Andra aktörer har möjlighet att hos Myndigheten för press, radio och tv ansöka om utgivningsbevis och på så sätt få ett s.k. frivilligt grundlagsskydd.

Webbsändningsregeln syftar till att ge grundlagsskydd åt sändningar via internet av program som antingen direktsänds eller som utgörs av förinspelat material som spelas upp utan att mottagaren kan påverka starttidpunkten för sändningen, under förutsättning att sändningarna är riktade till allmänheten. Grundlagsskyddet enligt webbsändningsregeln är, till skillnad från skyddet enligt databasregeln, inte begränsat till vissa aktörer utan tillkommer var och en automatiskt. Sändningarna ska dock registreras hos Myndigheten för press, radio och tv och en anmälan om vem som är ansvarig utgivare ska ges in till myndigheten. Det är den som bedriver verksamheten som vid straffansvar ska utse utgivare.

När webbsändningsregeln infördes 2003 var syftet främst att klargöra att simultana sändningar via internet hade samma grundlagsskydd som de traditionella radio- och tv-sändningarna (prop. 2001/02:74 s. 41). Bestämmelsen ändrades 2011 i syfte att göra det tydligare hur gränsdragningen mellan databasregeln och webbsändningsregeln skulle göras. Det klargjordes då bl.a. att det i fråga om inspelade program endast var de uppspelningar som startades på tider som sändaren bestämde som omfattades av webbsändningsregeln. Vidare infördes ett tillägg i databasregeln för att klargöra att sändningar som omfattas av webbsändningsregeln är undantagna från databasregelns tillämpningsområde (prop. 2009/10:81 s. 47–49).

Innebörden av det sistnämnda undantaget prövades av Justitiekanslern i ett beslut den 12 september 2017 (dnr 4037-17-3.2). Justitiekanslern konstaterar i beslutet att undantaget i databasregeln endast avser själva webbsändningen och att det inte hindrar att databasregeln blir tillämplig på resten av databasen. Justitiekanslerns bedömning innebär alltså att den som i yttrandefrihetsgrundlagens mening genomför webbsändningar utgör en redaktion för ett program i databasregelns mening. Den som webbsänder har därmed automatiskt grundlagsskydd för sina databaser (se även SOU 2012:55, Del 1, s. 365 och SOU 2016:58 s. 268).

6.2 Ändringar görs i webbsändningsregeln och databasregeln

6.2.1 Webbsändningsregeln kan inte längre anses vara ändamålsenlig och väl avvägd

Regeringens bedömning: Webbsändningsregeln kan inte längre anses vara ändamålsenlig och väl avvägd.

Kommitténs bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Av de remissinstanser som yttrar sig särskilt över bedömningen är det endast *Föreningen Juridikfronten* som framför invändningar mot kommitténs bedömning.

Skälen för regeringens bedömning: Som framgår av avsnitt 6.1 var webbsändningsregeln från början avsedd att träffa främst simultana sänd-

ningar via internet av traditionella tv-sändningar. Det har dock med teknikens utveckling tillkommit nya sändningssätt som kan omfattas av webbsändningsregeln.

Kommittén har gjort en kartläggning av hur dagens utbud ser ut vad gäller inspelning av ljud och bild och vilka plattformar som finns för sändningar på internet. Kartläggningen visar att utbudet för inspelning och tillhandahållande av sändningar via internet är stort, t.ex. möjliggör både Facebook och YouTube att det genomförs direktsändningar från plattformarna. Även privatpersoner kan således på ett enkelt sätt starta sådana sändningar. Allt som behövs är en mobiltelefon eller en dator. Kartläggningen visar också att sändningar över internet förekommer i mycket stor omfattning och på de mest skilda områden. Som exempel på sändningar kan nämnas organiserade sändningar av datorspel på webbplatser för e-sport eller sändningar av möten, föreläsningar och evenemang. Det förekommer också olika typer av sändningar från fast monterade obemannade kameror, t.ex. från byggarbetsplatser, vägar och fågelholkar. Vidare förekommer sändningar som används i olagliga sammanhang. Det kan t.ex. vara fråga om sändningar av sexualbrott som tittaren ser mot betalning.

Kommittén konstaterar i och för sig att inte alla sändningar som förekommer omfattas av webbsändningsregeln. Exempelvis innebär Högsta domstolens dom i NJA 2018 s. 562 (Facebookmålet) att en sändning som i allt väsentligt är obestämd till format, inriktning och tid inte kan anses vara ett program i webbsändningsregelns mening. Domen utsluter emellertid endast de mest spontana sändningar som sker utan någon som helst planering eller förberedelse. Det kan därför antas att en stor del av de sändningar som tas upp i kartläggningen omfattas av webbsändningsregelns tillämpningsområde eftersom de i vart fall i viss mån är planerade. Det finns därför skäl att utgå från att webbsändningar förekommer i stor omfattning och att de är av vitt skilda slag. Många av dem som webbsänder känner varken till eller efterfrågar yttrandefrihetsgrundlagens skydd och lever inte heller upp till de krav som det innefattar, bl.a. att registrera sändningen och att anmäla utgivare till Myndigheten för press, radio och tv.

Som kommittén framhåller kan det diskuteras om många av de sändningar som numera omfattas verkligen är av det slaget att de bör omfattas av yttrandefrihetsgrundlagens skydd eller om det skulle vara tillräckligt med det grundlagsskydd för yttrandefriheten som regeringsformen ger. Grundlagsskyddet i yttrandefrihetsgrundlagen bör som utgångspunkt inte gälla yttranden där den som yttrar sig inte har något intresse av grundlagsskyddet och inte heller är villig att följa de förpliktelser som följer av detta. Det sistnämnda är viktigt att poängtera eftersom det är fråga om förpliktelser som är förenade med straffansvar. Från legalitetssynpunkt är det också av vikt att förutsättningarna för när ett ensamansvar kan komma att aktualiseras är så klara och förutsebara som möjligt för den enskilda webbsändaren.

Ett fortsatt grundlagsskydd för samtliga sådana webbsändningar som i dag omfattas av regleringen innebär att grundlagarnas brottskatalog ska tillämpas och att prövningen av om ett yttrandefrihetsbrott begåtts sker i särskild, yttrandefrihetsvänlig ordning med jury och med Justitiekanslern som allmän åklagare. Som kommittén framhåller kan det ändamålsenliga

i detta ifrågasätts i fråga om många av de sändningar som är aktuella nu. När det är fråga om direktsändningar av beställda brott är detta direkt stötande.

Föreningen Juridikfronten invänder mot kommitténs bedömning och för fram att de problem som kommittén tar upp har undanröjts genom Högsta domstolens avgörande i Facebookmålet. Regeringen delar inte den uppfattningen. Som kommittén framhåller kan det antas att en stor del av de sändningar som redovisas i kommitténs kartläggning även efter domen kommer att omfattas av webbsändningsregeln eftersom många av dem i vart fall till viss del är planerade i sådana avseenden att de kan anses vara program i regelns mening. Domen klargör en gränsdragningsfråga men undanröjer inte de problem som kommittén lyfter fram med regelns tillämpning i fall då den som yttrar sig inte har något intresse av grundlagsskyddet och inte heller är villig att följa de förpliktelser som följer av detta.

Mot bakgrund av det ursprungliga syftet med webbsändningsregeln och det breda tillämpningsområde som regeln till följd av den tekniska utvecklingen har kommit att få, delar regeringen kommitténs bedömning att webbsändningsregeln inte längre kan anses vara ändamålsenlig och väl avvägd. Även den tolkning som gjorts av databasregelns tillämpningsområde utifrån webbsändningsregelns utformning har inneburit att databasregeln fått en räckvidd som är mer långtgående än som kan anses ändamålsenligt. Också detta förhållande utgör skäl för att överväga webbsändningsregelns utformning på nytt.

6.2.2 Webbsändningsregelns tillämpningsområde begränsas

Regeringens förslag: För att tillhandahållanden till allmänheten på särskild begäran av direktsända eller inspelade program ska anses som sändningar av program ska det krävas, utöver att starttidpunkten och innehållet inte kan påverkas av mottagaren, att programmen tillhandahålls av någon som omfattas av databasregeln.

Kommitténs förslag överensstämmer i sak med regeringens. Kommitténs förslag till lagtext är dock delvis annorlunda utformat.

Remissinstanserna: En majoritet av de remissinstanser som yttrar sig i denna del, däribland *Justitiekanslern*, *Riksdagens ombudsmän*, *Stockholms tingsrätt*, *Sveriges Television AB*, *Sveriges Utbildningsradio AB* och *Sveriges advokatsamfund*, tillstyrker eller har inga invändningar mot kommitténs förslag.

Bland de remissinstanser som invänder mot förslaget för bl.a. *Myndigheten för press, radio och tv* fram att webbsändningsregeln inte bör behållas. Myndigheten pekar bl.a. på att den traditionella uppdelningen mellan innehåll som sänds live eller där starttidpunkten inte kan påverkas av mottagaren och annat innehåll inte längre är relevant. Liknande synpunkter lämnas av *Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet*. *TU – Medier i Sverige* och *Bonnier News* däremot anser att webbsändningsregeln som utgångspunkt bör behållas oförändrad. Om en begränsning ändå genomförs bör den enligt nämnda instanser utformas i enlighet med

kommitténs förslag. Några remissinstanser, däribland *Svea hovrätt* och *Hovrätten över Skåne och Blekinge*, för fram synpunkter på bestämmelsens utformning. *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* och *Nordic Entertainment Group AB* menar att kommitténs förslag innebär att det skydd som i dag följer av yttrandefrihetsgrundlagen påtagligt begränsas och att förslaget därför bör utredas vidare. *Svenska Journalistförbundet* anger bl.a. att förslaget innebär att grundlagsskyddet riskerar att gå förlorat för vissa aktörer och att förbundet därför inte kan tillstyrka förslaget. Ett antal remissinstanser, bl.a. *TV4 Media* och *Föreningen Juridikfronten*, avstyrker förslaget. Juridikfronten är bl.a. av uppfattningen att intresset av att beivra brott motiverar att webbsändningar regleras på samma sätt som andra sändningar.

Skälen för regeringens förslag

Det bör inte införas lättnader i de skyldigheter som webbsändare har

För att inskränka ett befintligt grundlagsskydd bör det finnas mycket starka skäl och alternativa, mindre ingripande lösningar, bör först uteslutas.

Ett alternativ som övervägts av kommittén är införande av lättnader i de skyldigheter som den som webbsänder i dag har, något som också förordas av *TU – Medier i Sverige* och *Bonnier News*. På så sätt skulle man komma tillrätta med i vart fall delar av de olägenheter som dagens system vållar. Det skulle t.ex. kunna vara fråga om lättnader i skyldigheten att anmäla utgivare till Myndigheten för press, radio och tv eller i skyldigheten att spela in och bevara program. Sådana skyldigheter kan upplevas som betungande och kanske även omotiverade när det är fråga om sändningar av enklare typ. Det är dessutom få webbsändare som känner till att deras sändningar omfattas av grundlagsskydd och, än mindre, inser vilka skyldigheter som följer med grundlagsskyddet. Dessa regler har emellertid sin bakgrund i det yttrandefrihetsrättsliga ansvarssystemet och är av grundläggande betydelse för att detta system ska kunna upprätthållas. Regeringen anser därför, i likhet med kommittén, att så länge webbsändningar omfattas av yttrandefrihetsgrundlagens skydd och ansvarssystemet gäller, är det inte lämpligt att göra lättnader endast för webbsändningar. Det är viktigt för respekten för det skydd och det ansvar som följer med att verka under yttrandefrihetsgrundlagarna att det inte bara ger friheter utan också ställer krav.

Webbsändningsregeln bör inte avskaffas

Om webbsändningsregeln avskaffas uppkommer på nytt liknande frågeställningar som de som aktualiserades inför att webbsändningsregeln först infördes 2003. Regeringen konstaterade då att sändningar av program över internet, som skedde simultant med de linjära eller som kunde ses av vem som helst men bara på tider som sändaren bestämt, ansågs riktade till allmänheten och i princip fick anses omfattas av bestämmelsens huvudregel. Regeringen bedömde trots det att det fanns skäl att tydliggöra grundlagsskyddets omfattning för webbsändningarna (prop. 2001/02:74 s. 41–42). En återgång till en situation där det råder en otydlighet i fråga om huvudregelns omfattning vid webbsändningar är inte önskvärd. Om man, som ett alternativ, skulle välja att avskaffa webbsändningsregeln och

samtidigt ange att huvudregeln inte är tillämplig i fråga om webbsändningar, skulle effekten bli att webbsändningar får grundlagsskydd enbart i den mån de omfattas av databasregeln. För de traditionella massmedieföretagen gäller detta skydd automatiskt om vissa närmare förutsättningar är uppfyllda, bl.a. när det gäller verksamhetsutövarens kontroll över innehållet. Därutöver kan ett skydd erhållas på frivillig väg, efter ansökan om utgivningsbevis för en databas. Vissa sändningar som sker över internet omfattas med andra ord redan i dag av ett grundlagsskydd enligt yttrandefrihetsgrundlagen, om de förekommer på webbplatser som omfattas av databasregeln. *Myndigheten för press, radio och tv* anser att den nuvarande uppdelningen mellan tillhandahållanden som omfattas av databasregeln respektive webbsändningsregeln med hänsyn till den tekniska utvecklingen och hur förmedlingen av ljud och bild distribueras och konsumeras på internet inte längre är relevant och att webbsändningsregeln i första hand bör avskaffas. Liknande synpunkter lämnas av *Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet*.

När det gäller massmedieföretags sändningar på plattformar som tillhandahålls av tjänsteleverantörer för användargenererat material, t.ex. YouTube och Facebook, delar kommittén Mediegrundlagskommitténs bedömning att det inte är uteslutet att massmedieföretagens avskilda ytor skulle kunna omfattas av företagets automatiska grundlagsskydd (jfr SOU 2016:58 s. 335–337). Utifrån en sådan bedömning skulle en webbsändning som finns på t.ex. SVT:s Facebook-sida kunna omfattas av yttrandefrihetsgrundlagens skydd även om webbsändningsregeln avskaffas. Frågan har dock inte prövats av domstol. Det innebär att det inte med visshet går att avgöra exakt vilka – om några – av massmedieföretagens sändningar på andra plattformar än den egna skulle omfattas av grundlagsskydd vid ett avskaffande av webbsändningsregeln.

Regeringen instämmer i kommitténs bedömning att det är av vikt att den typ av tillhandahållanden som webbsändningsregeln från början var avsedd att omfatta även fortsättningsvis omfattas av yttrandefrihetsgrundlagens skydd. Mot den bakgrunden anser regeringen att det är viktigt att grundlagsskyddet för de traditionella mediernas webbsändningar, t.ex. tv-sändningar som sker parallellt på internet, inte äventyras i de fall dessa sker på en annan webbplats än medieföretagens egna. Webbsändningsregeln bör mot den bakgrunden inte avskaffas.

Webbsändningsregelns tillämpningsområde bör begränsas

I syfte att åstadkomma ett tydligt och ändamålsenligt avgränsat grundlagsskydd i yttrandefrihetsgrundlagen för webbsändningar är ett alternativ till att ta bort webbsändningsregeln i stället att begränsa regelns tillämpningsområde. Frågan som inställer sig då är vilka kriterier som bör användas för att uppnå en godtagbar avgränsning av regelns tillämpningsområde.

I likhet med kommittén anser regeringen att en begränsning inte kan utgå från vilket innehåll som sänds eller vilken teknik som används för sändningen. I stället bör en begränsning av tillämpningsområdet utgå från vilken aktör det är som tillhandahåller webbsändningen. Kommittén har övervägt olika alternativ för att definiera den krets av aktörer som bör komma i fråga för grundlagsskydd enligt en mer avgränsad webbsändningsregel. En viktig utgångspunkt för bedömningen är att kretsen av

aktörer är tydligt avgränsad och att det inte kommer att råda någon tvekan om att de traditionella medierna omfattas av regeln. Regeringen instämmer i bedömningen att webbsändningsregeln bör begränsas till att avse endast webbsändningar som tillhandahålls av någon av de aktörer som omfattas av databasregeln. På så sätt avgränsas regeln tillämpning till det område som den från början främst var avsedd att träffa, nämligen simultansändningar av traditionell radio och tv och kommunikationsformer av motsvarande betydelse. En sådan begränsning står också i överensstämmelse med databasregelns uppbyggnad och omfattning. Som *Sveriges advokatsamfund* påpekar finns det inte några skäl för att sändningar som kvalificeras av att det är sändaren som bestämmer när de ska sändas ges en större omfattning än tillhandahållanden som startas av mottagaren och därmed omfattas av databasregeln.

Intresset av att beivra brott motiverar enligt *Föreningen Juridikfronten* att webbsändningar regleras på samma sätt som andra sändningar. Regeringen delar Juridikfrontens uppfattning att det är angeläget att ingripanden mot brottsligt innehåll inte försvåras. Yttrandefrihetsgrundlagens ansvarssystem syftar bl.a. till att underlätta ansvarsutkrävande vid brott, men detta förutsätter att de skyldigheter som finns och som är nödvändiga för att systemet ska kunna upprätthållas – bl.a. att anmäla utgivare till Myndigheten för press, radio och tv och att spela in och bevara program under viss tid – iakttas. Så är inte fallet i dag med det absoluta flertalet webbsändningar. Regeringen kan därför inte instämma i Juridikfrontens uppfattning att ingripanden mot brottsligt innehåll underlättas av att webbsändningsregeln lämnas oförändrad. Tvärtom medför en begränsning att webbsändningsregeln kommer att omfatta aktörer som är medvetna om de skyldigheter de har och det ansvar de måste ta när sändningarna omfattas av yttrandefrihetsgrundlagens ansvarssystem.

Den begränsning som nu föreslås innebär i korthet följande. Aktörer som enligt databasregeln har automatiskt grundlagsskydd för sina databaser kommer även fortsättningsvis att ha automatiskt grundlagsskydd för sina webbsändningar. Andra sändningar kommer att omfattas av webbsändningsregeln endast om de tillhandahålls av någon som bedriver en verksamhet med utgivningsbevis. De aktörer som varken har automatiskt grundlagsskydd eller grundlagsskydd genom utgivningsbevis kommer däremot inte längre att ha grundlagsskydd enligt webbsändningsregeln.

Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet och *Nordic Entertainment Group AB* menar att den ändring som nu föreslås innebär en påtaglig inskränkning i grundlagsskyddet och att förslaget därför bör utredas vidare. En konsekvens av förslaget är att många webbsändare riskerar att förlora det skydd de har i dag enligt yttrandefrihetsgrundlagen. Som kommittén anger kan det dock på goda grunder antas att det absoluta flertalet av de sändningar som kommer att falla utanför en på detta sätt avgränsad regel aldrig har varit tänkta att ges ett starkare skydd för yttrandefriheten än det som regeringsformen ger. Det finns också skäl att anta att det absoluta flertalet av de aktörer som berörs inte känner till grundlagsskyddet och varken efterfrågar det eller lever upp till de krav som följer av regleringen. Till detta kommer att den som även fortsättningsvis vill ha grundlagsskydd för sina sändningar kommer kunna söka utgivningsbevis för sin webbplats. Skillnaden mot i dag blir i huvudsak att skyddet inte längre kommer att ges automatiskt.

Enligt *Hovrätten över Skåne och Blekinge* framgår det inte av lagtexten att den som enbart webbsänder inte får grundlagsskydd för sina webbsändningar eftersom även en sådan aktör i dag utgör en redaktion för ett program i databasregelns mening. För att komma till rätta med bl.a. detta föreslår regeringen i avsnitt 6.2.3 ändringar i databasregeln. Mot bakgrund av den ändring som föreslås i det avsnittet och med beaktande av det som hovrätten för fram gör regeringen bedömningen att ändringen i webbsändningsregeln bör utformas på ett litet annat sätt än vad kommittén föreslår. Av bestämmelsen bör det framgå att programmet ska tillhandahållas av någon som omfattas av databasregeln utan att det preciseras var i paragrafen de olika aktörerna omnämns. Det innebär att hänvisningen i webbsändningsregeln tydligare kommer att omfatta och påverkas av den begränsning av databasregeln som blir följden av ändringen i 1 kap. 4 § tredje stycket.

Sammanfattningsvis anser regeringen, i likhet med kommittén, att det i webbsändningsregeln bör anges att en förutsättning för skydd enligt den regeln är att programmet tillhandahålls av någon som omfattas av databasregeln.

6.2.3 Även databasregelns tillämpningsområde begränsas

Regeringens förslag: Redaktioner som tillhandahåller enbart sådana program som avses i webbsändningsregeln undantas från det automatiska grundlagsskyddet enligt databasregeln.

Hänvisningen från databasregeln till webbsändningsregeln tas bort.

Kommitténs förslag överensstämmer i sak med regeringens. Kommitténs förslag till lagtext är dock delvis annorlunda utformat.

Remissinstanserna: De remissinstanser som yttrar sig särskilt i denna del lämnar i huvudsak samma synpunkter som i fråga om förslaget att begränsa webbsändningsregelns tillämpningsområde. *Svea hovrätt* och *Hovrätten över Skåne och Blekinge* för fram synpunkter på bestämmelsens utformning.

Skälen för regeringens förslag: Som framgår av avsnitt 6.1 har Justitiekanslern konstaterat att bestämmelsen i databasregeln, som anger att den regeln inte gäller tillhandahållanden som görs enligt webbsändningsregeln, inte hindrar att databasregeln blir tillämplig på resten av databasen. För att undvika att en databas får automatiskt grundlagsskydd endast på den grunden att det förekommer webbsändningar i databasen eller att den tillhandahålls av någon som webbsänder, och som redan på den grunden uppfattas som en redaktion vid tillämpningen av databasregeln, föreslår kommittén att begränsningen av webbsändningsregelns tillämpningsområde kombineras med en ändring av databasregeln som innebär att det automatiska grundlagsskyddet för webbsändares databaser avskaffas. Regeringen instämmer i kommitténs bedömning. Som kommittén föreslår kan en sådan ändring åstadkommas genom en ny bestämmelse i databasregeln i vilken det uttrycks att det som sägs i paragrafens första stycke 1 a inte gäller för redaktioner för sådana program som omfattas av webbsändningsregeln.

Enligt *Svea hovrätt* kan den av kommittén valda lagtekniska lösningen – att i den nya bestämmelsen i databasregeln hänvisa tillbaka till webbsändningsregeln – skapa en otydlighet i regleringen. Denna otydlighet skulle enligt hovrätten kunna avhjälpas genom att den typ av sändningar vars redaktioner ska undantas från tillämpningen i stället anges direkt i den nya bestämmelsen i databasregeln. Vidare menar både *Svea hovrätt* och *Hovrätten över Skåne och Blekinge* att kommitténs förslag till lagtext inte klargör att den som enbart webbsänder inte får automatiskt grundlagskydd för sina databaser. Att i stället för en hänvisning till webbsändningsregeln direkt i bestämmelsen återge de tillhandahållanden som omfattas av webbsändningsregeln är visserligen en tänkbar alternativ lösning. Det kan dock enligt regeringens mening inte råda någon tvekan om att uttrycket sådana program i lagtexten syftar på den typ av sändningar som i dag omfattas av webbsändningsregelns skydd, dvs. tillhandahållanden till allmänheten på särskild begäran av direktsända eller inspelade program, om starttidpunkten och innehållet inte kan påverkas av mottagaren. Hänvisningen till webbsändningsregeln kan därför enligt regeringen godtas. Lagtexten bör dock, i enlighet med de synpunkter som hovrätterna för fram, ge uttryck för att det är redaktioner som tillhandahåller enbart webbsändningar som undantas från databasregelns automatiska grundlagsskydd.

Lagrådet ifrågasätter den lagtekniska utformningen av bestämmelsen och anser att det aktuella undantaget i stället borde tas in i första stycket 1 a. Det skulle enligt *Lagrådet* i denna bestämmelse kunna anges att en förutsättning för att en redaktion för en periodisk skrift eller ett program ska omfattas av databasregeln är att redaktionen tillhandahåller även annat än sådana program som omfattas av webbsändningsregeln. Regeringen delar inte *Lagrådets* uppfattning. En sådan utformning riskerar att få till konsekvens att även andra aktörer förlorar sitt automatiska grundlagsskydd enligt databasregeln. En bestämmelse som utformas i linje med *Lagrådets* förslag skulle t.ex. kunna förstås så att en redaktion för en periodisk skrift inte omfattas av databasregeln om den inte också sänder program. Regeringen föredrar därför att avgränsningen av databasregeln avseende redaktioner som enbart webbsänder utformas som ett uttryckligt undantag som tas in i ett nytt sista stycke i databasregeln.

Liksom kommittén anser regeringen att hänvisningen i databasregelns nuvarande sista stycke – att tillhandahållanden som uppfyller webbsändningsregelns kriterier inte får sitt skydd genom databasregeln – kan tas bort. De förändringar som nu föreslås minskar avsevärt behovet av hänvisningen. Till det kommer att hänvisningen riskerar att leda till oklarheter i fråga om betydelsen av begränsningen i webbsändningsregeln. Detta innebär dock inte någon förändring av rättsläget, utan de tillhandahållanden som uppfyller kriterierna i webbsändningsregeln kommer även fortsättningsvis få sitt skydd genom den regeln och inte genom databasregeln.

7.1 Personuppgifter om lagöverträdelser och grundlagsskydd

Personuppgiftsregleringens grundläggande syfte är att värna enskilda individers personliga integritet när deras personuppgifter behandlas. Regleringen tillämpas emellertid inte om den är oförenlig med tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen. När det gäller offentliggörande av vissa särskilt integritetskänsliga personuppgifter, bl.a. uppgifter som avslöjar politisk eller religiös åskådning eller som rör hälsa och sexualliv, innehåller mediegrundlagarna dock bestämmelser om undantag från det grundlagsskyddade området som medför att personuppgiftsregleringen i viss utsträckning ändå kan tillämpas. Men något motsvarande undantag för uppgifter om lagöverträdelser finns inte.

Artikel 10 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), nedan kallad EU:s dataskyddsförordning, innehåller bestämmelser som syftar till att skydda den personliga integriteten med avseende på behandling av personuppgifter om fällande domar i brottmål och lagöverträdelser som innefattar brott. Sådana personuppgifter får endast behandlas under kontroll av en myndighet eller då behandling är tillåten enligt unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt, där lämpliga skyddsåtgärder för de registrerades rättigheter och friheter fastställs. Ett fullständigt register över fällande domar i brottmål får endast föras under kontroll av en myndighet.

Enligt artikel 85.1 i EU:s dataskyddsförordning ska medlemsstaterna i lag förena rätten till integritet i enlighet med förordningen med yttrande- och informationsfriheten, inbegripet behandling som sker för journalistiska ändamål eller för akademiskt, konstnärligt eller litterärt skapande. Sådana bestämmelser har förts in i lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen). Enligt 1 kap. 7 § första stycket dataskyddslagen ska EU:s dataskyddsförordning och dataskyddslagen inte tillämpas i den utsträckning det skulle strida mot tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen. De båda grundlagarna innehåller inte något särskilt undantag för sådana personuppgifter som avses i artikel 10 i EU:s dataskyddsförordning. Det medför att de begränsningar i behandlingen av sådana personuppgifter som följer av den artikeln inte gäller i de fall uppgifterna publiceras i sådana medier som skyddas av tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen.

I samband med den reform av mediegrundlagarna som genomfördes 2019 infördes delegationsbestämmelser i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen som tar sikte på att skydda den personliga integriteten mot vissa slag av offentliggöranden av s.k. känsliga personuppgifter, t.ex. uppgifter om politiska åsikter eller hälsa (prop. 2017/18:49, bet. 2017/18:KU16 och 2018/19:KU2, rskr. 2017/18:336 och 2018/19:16). Bestämmelserna i 1 kap. 13 § TF och 1 kap. 20 § YGL medger att det under vissa närmare förutsättningar meddelas föreskrifter i lag om förbud mot offentliggöranden av känsliga personuppgifter. Genom delegations-

bestämmelserna öppnas även ett utrymme för föreskrifter om villkor som är mindre långtgående än förbud i sådana situationer. Med bestämmelser i lag avses inte enbart en föreskrift som beslutas av riksdagen utan även en direkt tillämplig EU-rättsakt. Det innebär t.ex. att bestämmelser i EU:s dataskyddsförordning i viss utsträckning kan tillämpas i fråga om offentliggörande av känsliga personuppgifter i vissa uppgiftssamlingar som annars omfattas av skydd enligt tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen.

I samma lagstiftningsärende föreslog regeringen en motsvarande bestämmelse när det gäller personuppgifter om lagöverträdelse. I likhet med det som för närvarande gäller för känsliga personuppgifter skulle undantaget från grundlagsskyddet gälla endast om personuppgifterna ingick i en uppgiftssamling som har ordnats så att det är möjligt att söka efter eller sammanställa dessa, och det med hänsyn till verksamheten och de former under vilka uppgiftssamlingen hålls tillgänglig finns särskilda risker för otillbörliga intrång i enskildas personliga integritet. I det sammanhanget uttalade regeringen att det vid bedömningen av om det fanns sådana särskilda risker fanns skäl att fästa särskild vikt vid om det var fråga om söktjänster som främst vände sig till en bred allmänhet. Allmänt tillgängliga tjänster fick enligt regeringen typiskt sett sägas medföra ett större integritetsintrång än uppgiftssamlingar som riktar sig till aktörer med behov av informationen i sin yrkesutövning.

Konstitutionsutskottet vände sig emot att göra en skillnad mellan om en tjänst vänder sig till den breda allmänheten eller en viss yrkeskategori (bet. 2017/18:KU16 s. 41). Den tilltänkta användarkretsen skulle, enligt utskottet, inte vara avgörande för grundlagsskyddet. Konstitutionsutskottet avstyrkte regeringens förslag i fråga om personuppgifter om lagöverträdelse m.m. Samtidigt uttalade utskottet att söktjänster som tillhandahåller sådana personuppgifter utgör ett allvarligt ingrepp i enskildas personliga integritet och föreslog därför att riksdagen skulle tillkännage för regeringen att en utredning borde få i uppdrag att på nytt utreda frågan. Utskottet framhöll vikten av att grundlagarnas tillämpningsområde är tydligt avgränsat. Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag (rskr. 2017/18:336).

7.2 Möjligheten att offentliggöra uppgifter om lagöverträdelse bör begränsas

Regeringens bedömning: Med hänsyn till skyddet för den personliga integriteten finns det skäl att begränsa grundlagsskyddet för vissa söktjänster som offentliggör personuppgifter om lagöverträdelse.

Kommitténs bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Remissutfallet är blandat. Ett stort antal remissinstanser, däribland *Integritetsskyddsmyndigheten*, *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet*, *Svea hovrätt* och *Sveriges advokatsamfund*, står bakom eller ifrågasätter inte kommitténs bedömning. Integritetsskyddsmyndigheten anser för sin del att det finns starka skäl att stärka skyddet för den personliga integriteten, särskilt i förhållande till

sådana uppgiftssamlingar som kan liknas vid privata belastningsregister. Samtidigt är det många av de remissinstanser som yttrar sig särskilt i denna del som invänder mot bedömningen, däribland *Bonnier News*, *Nyhetsbyrån Sirén*, *Publicistklubben*, *TU – Medier i Sverige* och *Umeå tingsrätt*.

Skälen för regeringens bedömning

Databasernas utveckling har ökat behovet av ett stärkt integritetsskydd

Som nämns i avsnitt 6.1 finns det möjlighet för sådana aktörer som inte har automatiskt grundlagsskydd att hos Myndigheten för press, radio och tv ansöka om utgivningsbevis och på så sätt få ett s.k. frivilligt grundlagsskydd (jfr 1 kap. 4 § första stycket d och 5 § YGL). Det frivilliga grundlagsskyddet för databaser infördes efter en utveckling som inneburit att andra än de traditionella massmedieföretagen i allt större utsträckning hade börjat tillhandahålla information till allmänheten på internet. Andra medieföretag och enskilda hade blivit delaktiga i nyhetsförmedlingen, opinionsbildningen och upplysningen, och den nya kommunikationen ansågs vara nödvändig för yttrandefriheten och informationsfriheten (prop. 2001/02:74 s. 47–48). Det fanns mot den bakgrunden tungt vägande skäl för att erbjuda ett grundlagsskydd motsvarande det som tidigare hade varit förbehållet massmedieföretagen även till de nya aktörerna. Men redan vid införandet av det frivilliga grundlagsskyddet varnade konstitutionsutskottet för att det skulle kunna uppstå konflikter med skyddet för den personliga integriteten. Utskottet pekade särskilt på att grundlagsskyddet i värsta fall skulle kunna omfatta databaser som är rena personregister (bet. 2001/02:KU21 s. 32). De senaste årens utveckling har gått i den riktning som konstitutionsutskottet befarade. I dag finns databaser med utgivningsbevis som i allt väsentligt är utformade som söktjänster för personuppgifter. En del av dessa tjänster kan i praktiken liknas vid privata belastningsregister.

Uppgiftssamlingar som innehåller uppgifter om lagöverträdelse är integritetskänsliga. Sådana uppgifter kan vara stigmatiserande och försvåra den enskildes återanpassning i samhället genom minskade möjligheter att komma in på arbetsmarknaden eller att få en bostad. Dessutom kan uppgifterna vara enkelt tillgängliga och sökbara under mycket lång tid. Det bör särskilt framhållas att tillgängliggörande av sådana uppgifter kan medföra lidande inte bara för den person som har dömts för brott, utan också för dennes anhöriga liksom för brottsoffer.

Nuvarande reglering är inkonsekvent och ger ett otillräckligt skydd mot integritetskränkningar

Med hänsyn till att uppgifter om lagöverträdelse är av en integritetskänslig karaktär är de ofta omgärdade av sekretess i det allmänna verksamheten. I Polismyndighetens verksamhet med förande av och uttag ur belastningsregister omfattas uppgifterna t.ex. av absolut sekretess. Som framgår i avsnitt 7.1 ställer artikel 10 i EU:s dataskyddsförordning upp särskilda krav för behandling av personuppgifter om bl.a. fällande domar i brottmål och lagöverträdelse som innefattar brott. Ett fullständigt register över sådana domar får t.ex. föras endast under kontroll av en myndighet.

I likhet med kommittén konstaterar regeringen att grundlagsregleringen av offentliggörande av personuppgifter om lagöverträdelser i dag skiljer sig markant från regleringen avseende känsliga personuppgifter. Detta trots att känsliga personuppgifter och personuppgifter om lagöverträdelser reser liknande frågeställningar när det gäller balansen mellan yttrandefrihet och skyddet för den personliga integriteten. Med tanke på det integritetsintrång som ett offentliggörande av lagöverträdelser kan medföra kan det ifrågasättas om den nuvarande skiljelinjen mellan sådana uppgifter och känsliga personuppgifter är motiverad.

Några remissinstanser, däribland *Umeå tingsrätt* och *Bonnier News*, menar att databaserna enbart tillhandahåller uppgifter som är tillgängliga genom offentlighetsprincipen och att det medför att skyddet för tryck- och yttrandefriheten därför bör väga tyngre än skyddet för den personliga integriteten. I likhet med kommittén anser emellertid regeringen att de särskilda riskerna för kränkningar av den personliga integriteten ligger i att uppgifterna finns sammanställda eller med enkla medel kan sammanställas. Det är en avsevärd skillnad mellan att begära ut enskilda handlingar från olika myndigheter och att genom en enkel sökning få information som exempelvis visar vilka i ett visst område som har varit föremål för en straffrättslig process.

Svea hovrätt påpekar att det är möjligt att rikta en begäran om upplysningar avseende exempelvis en viss person till alla allmänna domstolar i Sverige i samma mejl och på så sätt enkelt få tillgång till information om huruvida personen har förekommit i brottmål. Hovrätten menar att det mot den bakgrunden bör övervägas hur bedömningen av risken för otillbörliga intrång i enskildas personliga integritet ska göras. Enligt regeringens mening är även ett sådant förfarande betydligt mindre integritetskänsligt jämfört med möjligheten att direkt i en databas göra sökningar på exempelvis namn eller ort och få ett omedelbart svar på sökbegreppet.

Vissa remissinstanser, däribland *Sveriges Utbildningsradio AB*, varnar för att de nu föreslagna delegationsbestämmelserna kan leda till en stegvis urholkning av skyddet för tryck- och yttrandefriheten. Som kommittén uppmärksammar kan det, även om en enskild begränsning kan tyckas både rimlig och medföra endast begränsade effekter på yttrandefriheten, finnas en risk att upprepade sådana begränsningar sammantaget får som konsekvens att grundlagsskyddet för yttrandefriheten urholkas. Men lika väl som den tekniska och mediala utvecklingen för med sig nya uttrycksformer som förtjänar grundlagarnas skydd kan den föra med sig företeelser som inte framstår som lika lämpliga eller önskvärda att ge grundlagsskydd. Sådana överväganden måste göras i takt med den tekniska utvecklingen för att värna en livskraftig tryck- och yttrandefrihetsreglering. När det gäller söktjänster som offentliggör personuppgifter om lagöverträdelser kan det, som framgår ovan, ifrågasättas om den företeelsen är så skyddsvärd från ett yttrandefrihetsrättsligt perspektiv att den förtjänar grundlagarnas skydd.

Några remissinstanser, däribland *TU – Medier i Sverige* och *Nyhetsbyrån Siren*, motsätter sig att grundlagsskyddet inskränks med hänvisning till att databaser som offentliggör personuppgifter om lagöverträdelser utgör en nödvändig förutsättning för granskande journalistisk verksamhet. De framhåller att ett förbud mot sådana söktjänster skulle slå särskilt hårt

mot mindre redaktioner som saknar resurser till den research som skulle krävas utan dessa söktjänster. I likhet med vad kommittén uttalar har regeringen förståelse för att sådana söktjänster som nu är i fråga på ett indirekt sätt kan bidra till en stark yttrande- och informationsfrihet, exempelvis genom att de används för att underlätta journalisters research. Detta är en faktor som i regeringens samlade bedömning talar för att behålla grundlagsskyddet för de nu aktuella söktjänsterna.

Även vissa andra remissinstanser, däribland *Säkerhets- och försvarsföretagen* och *Verifiera*, pekar på att det finns legitima skäl till att använda söktjänster för att ta reda på om en person har gjort sig skyldig till brott, t.ex. i samband med ett anställningsförfarande. Regeringen vill med anledning av dessa synpunkter understryka att en arbetsgivares kontroll av om en arbetstagare eller arbetssökande har begått något brott innebär ett påtagligt intrång i arbetstagarens eller arbetssökandens personliga integritet. Flera utredningar har haft i uppdrag att utreda frågan om hur de motstående intressen som arbetsmarknadens parter har i detta hänseende ska kunna balanseras på ett ändamålsenligt sätt i arbetslivet (se t.ex. SOU 2009:44, SOU 2014:48 och SOU 2019:19). Regeringen anser att det inte i första hand är en fråga för den yttrandefrihetsrättsliga regleringen att tillgodose behovet av en lämplig balans mellan dessa skilda intressen i arbetslivet. Vid sidan av det arbetsrättsliga regelverket bör det i stället primärt vara en fråga för lagstiftningen om offentlighet och sekretess. Den sistnämnda lagstiftningen kan, som också kommittén framför, lätt kringgå om grundlagen medger att sammanställningar över lagöverträdelse kan offentliggöras genom söktjänster som har grundlagsskydd.

Grundlagsskyddet för vissa uppgiftssamlingar behöver begränsas

Enligt regeringens mening finns det alltså tungt vägande skäl som talar för att vissa söktjänster som offentliggör personuppgifter om lagöverträdelse bör undantas från det skydd som tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen ger. Information om lagöverträdelse är integritetskänslig och att göra sådan information enkelt sökbar riskerar att leda till lidande och annan skada både för enskilda som dömts för brott och för deras anhöriga. Som konstitutionsutskottet framhållit i tidigare lagstiftningsärende kan det utan tvekan konstateras att söktjänster som tillhandahåller personuppgifter om lagöverträdelse m.m. utgör ett allvarligt ingrepp i enskildas personliga integritet (bet. 2017/18:KU16 s. 41). Med hänsyn till informationens känsliga karaktär framstår det inte som motiverat att bibehålla den åtskillnad som nu görs mellan sådan information och känsliga personuppgifter. I enlighet med vad regeringen tidigare har uttalat får verksamheter som offentliggör personuppgifter om lagöverträdelse sägas ligga långt från själva kärnan för det område som grundlagarna är tänkta att omfatta (prop. 2017/18:49 s. 145).

Som angetts ovan finns det vissa omständigheter som talar i motsatt riktning. Det gäller framför allt det värde som söktjänsterna kan ha för den journalistiska verksamheten och därmed i förlängningen en stark yttrande- och informationsfrihet. Den aktuella informationen är dock tillgänglig genom offentlighetsprincipen, varför söktjänsternas funktion i sådan verksamhet främst tjänar till att förenkla och effektivisera arbetet. Ställt mot de

betydande integritetsintrång som vissa söktjänster riskerar att medföra framstår därför inte det behovet som tillräckligt tungt vägande.

Regeringen instämmer vidare i kommitténs bedömning att den nuvarande situationen innebär att grundlagsskyddet får konsekvenser som inte framstår som rimliga. Den ökade risken för att enskilda drabbas av allvarliga integritetsintrång riskerar att minska den allmänna förståelsen och acceptansen för den särskilda tryck- och yttrandefrihetsrättsliga regleringen.

Sammantaget anser regeringen, i likhet med bl.a. *Svea hovrätt* och *Integritetsskyddsmyndigheten*, att övervägande skäl talar för att skyddet för den personliga integriteten bör stärkas genom att begränsningar införs i grundlagsskyddet för vissa söktjänster som offentliggör personuppgifter om lagöverträdelse.

7.3 Undantagsbestämmelsernas avgränsning

Regeringens förslag: Bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen ska inte hindra att det i lag meddelas föreskrifter om förbud mot offentliggörande av – vid sidan av vissa s.k. känsliga personuppgifter – personuppgifter som rör fällande domar i brottmål eller lagöverträdelse som innefattar brott eller därmed sammanhängande beslut om häktning och andra straffprocessuella tvångsmedel.

I fråga om alla de berörda kategorierna av personuppgifter ska som förutsättning för att föreskrifterna ska få meddelas gälla att personuppgifterna ingår i en uppgiftssamling som har ordnats så att det är möjligt att söka efter eller sammanställa dessa och det med hänsyn till uppgiftssamlingens karaktär står klart att det finns särskilda risker för otillbörliga intrång i enskildas personliga integritet.

Kommitténs förslag överensstämmer i sak med regeringens. Kommitténs förslag till lagtext är dock delvis annorlunda utformat.

Remissinstanserna: Remissutfallet är blandat. Ett antal av de remissinstanser som yttrar sig tillstyrker eller har inga invändningar mot förslaget, däribland *Domstolsverket*, *Integritetsskyddsmyndigheten*, *Myndigheten för press, radio och tv*, *Polismyndigheten* och *Åklagarmyndigheten*. Några remissinstanser, däribland *Föreningen Juridikfronten* och *Kriminalvården*, är positiva till att integritetsskyddet stärks men ställer sig frågande till om bestämmelserna omfattar alla de typer av uppgifter som behöver skyddas. En majoritet av de remissinstanser som yttrar sig motsätter sig förslaget. Av de som motsätter sig förslaget menar de flesta, däribland *Hovrätten över Skåne och Blekinge*, *Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet*, *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet*, *Justitiekanslern*, *Kammarrätten i Stockholm*, *Riksdagens ombudsmän*, *Stockholms tingsrätt*, *Svenska journalistförbundet*, *Sveriges advokatsamfund* och *TU – Medier i Sverige*, att de föreslagna bestämmelserna är för vaga eller svårtolkade. Flera remissinstanser, däribland *Riksdagens ombudsmän*, *Sveriges Television AB* och *Sveriges Radio AB*, anser att det finns risk för att de föreslagna bestämmelserna kommer att träffa även

Skälen för regeringens förslag

Undantagsreglerna bör inte göras beroende av på vilken grund grundlagsskyddet gäller

I dag tillhandahålls söktjänster som offentliggör personuppgifter om lagöverträdelse huvudsakligen i databaser som drivs av verksamheter med utgivningsbevis. I likhet med kommittén anser regeringen att det när räckvidden av en eventuell undantagsregel övervägs inte finns några bärande skäl för att göra någon principiell skillnad mellan olika typer av grundlagsskydd, dvs. om grundlagsskyddet gäller för ett sådant massmedieföretag som har s.k. automatiskt grundlagsskydd eller för någon med s.k. frivilligt grundlagsskydd genom utgivningsbevis. Som kommittén pekar på är det relativt lätt att organisera en verksamhet så att den får automatiskt grundlagsskydd. Möjligheterna till kringgående skulle därför kunna bli stora om en avgränsning utformas utifrån vad som är vanligt förekommande för närvarande. Integritetsinträngens omfattning påverkas dessutom inte av vem som står bakom ett offentliggörande utan i stället av hur offentliggörandet sker. En undantagsreglering bör alltså utformas så att den gäller på likartat sätt oavsett om verksamheten har automatiskt eller frivilligt grundlagsskydd.

Begränsningen bör göras genom delegationsbestämmelser

Kommittén föreslår att en förstärkning av skyddet för den personliga integriteten ska göras i förhållande till söktjänster som offentliggör personuppgifter om lagöverträdelse genom ett tillägg till de befintliga delegationsbestämmelserna som tar sikte på känsliga personuppgifter. Några remissinstanser, däribland *Sveriges advokatsamfund* och *Schibsted Sverige AB*, vänder sig mot det och anser att en begränsning av grundlagsskyddet inte bör göras på ett sådant sätt eftersom värdeförskjutningar i samhället kan leda till att bestämmelserna kan komma att användas för andra syften än de som lagstiftaren ursprungligen avsåg. *Riksdagens ombudsmän* och *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* för fram att kommittén borde ha gjort noggrannare överväganden i frågan om det är möjligt att i stället införa ett nytt tryck- och yttrandefrihetsbrott.

Regeringen konstaterar att frågan om metoderna för att åstadkomma ett starkare skydd för den personliga integriteten när det gäller offentliggörande av vissa integritetskänsliga personuppgifter via söktjänster redan tidigare övervägs av Mediegrundlagskommittén. Den kommittén framhöll att ett mer detaljerat straffstadgande på grundlagsnivå inte framstod som en verkningsfull åtgärd för att komma till rätta med de risker för integritetsintrång som är förenade med vissa söktjänster (jfr SOU 2016:58 s. 394). Regeringen noterar att också 2018 års tryck- och yttrandefrihetskommitté uttalar att den övervägt olika sätt att åstadkomma ett förstärkt skydd för den personliga integriteten, bl.a. genom nya sanktionsbestämmelser. Kommittén anser att det alternativet skulle riskera att medföra alltför stora inskränkningar i yttrandefriheten. Regeringen delar

kommitténs uppfattning att de avvägningar och bedömningar som i varje enskilt fall behöver göras lämpar sig bättre för reglering i vanlig lag.

I likhet med kommittén kan regeringen vidare konstatera att det uppstår liknande frågeställningar och avvägningar för personuppgifter om lagöverträdelser och känsliga personuppgifter. Det är därför naturligt att reglera båda kategorierna av personuppgifter på liknande sätt och i samma bestämmelser. Regeringen instämmer därför i kommitténs bedömning att begränsningen av det särskilda grundlagsskyddet i mediegrundlagarna för personuppgifter om lagöverträdelser m.m. bör göras genom att ett tillägg görs till uppräknningen av de kategorier av personuppgifter som omfattas av undantagen i 1 kap. 13 § TF respektive 1 kap. 20 § YGL.

Vilka slags uppgifter ska omfattas av begränsningen?

Kommittén föreslår att begränsningen i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen ska omfatta personuppgifter som rör fällande domar i brottmål och lagöverträdelser som innefattar brott eller därmed sammanhängande säkerhetsåtgärder.

Med personuppgifter avses information som direkt eller indirekt kan hänföras till en fysisk person som är i livet (se artikel 4 och beaktandesats 27 i EU:s dataskyddsförordning). *Lagrådet* anger att det vore en fördel om det framgick av lagtexten att den bara tar sikte på personer som är i livet. Detta följer emellertid enligt regeringen redan av termen personuppgift, som har en vedertagen betydelse. Det finns därför inte anledning att förtydliga lagtexten i det avseendet.

Lagrådet anser att de föreslagna bestämmelserna i 1 kap. 13 § första stycket 4 TF och 1 kap. 20 § första stycket 4 YGL bör formuleras något annorlunda för att göra dem mer begripliga. Till att börja med bör enligt *Lagrådet* uttrycket lagöverträdelser som innefattar brott i de föreslagna bestämmelserna ersättas med uttrycket som annars avser brott. Uttrycket lagöverträdelser som innefattar brott överensstämmer emellertid med det som används i artikel 10 i EU:s dataskyddsförordning. Uttrycket omfattar en mängd uppgifter om brottsliga gärningar som kan förekomma i vitt skilda situationer, och det finns uttalanden från EU-domstolen om begreppets innebörd. Uttrycket lagöverträdelser som innefattar brott får därmed anses ha en tydligt avgränsad och vedertagen betydelse. Detsamma kan enligt regeringens mening inte anses gälla det av *Lagrådet* föreslagna uttrycket. Det är svårt att överblicka vilka uppgifter en sådan formulering skulle komma att omfatta, vilket innebär att undantagets omfattning blir otydligare och mer svårförutsebart. Regeringen anser mot den bakgrunden att övervägande skäl talar för att behålla det uttryckssätt som kommittén föreslår.

Vidare anser *Lagrådet* att bestämmelserna bör förtydligas på så sätt att uttrycket därmed sammanhängande säkerhetsåtgärder ersätts med därmed sammanhängande beslut om häktning eller andra straffprocessuella tvångsmedel. Även i fråga om uttrycket säkerhetsåtgärder kan det konstateras att detta används i artikel 10 i EU:s dataskyddsförordning. Vilka slags uppgifter som omfattas av det uttrycket är emellertid klart mer begränsat i jämförelse med uttrycket lagöverträdelser som innefattar brott. Regeringen har tidigare konstaterat att med uttrycket därmed sammanhängande säkerhetsåtgärder avses straffprocessuella tvångsmedel

(jfr prop. 1997/98:44 s. 74 och prop. 2017/18:105 s. 98). Regeringen instämmer i att den formulering som Lagrådet förespråkar gör bestämmelsen mer lättillgänglig. Lagtexten bör därför justeras i enlighet med detta.

Som *Lagrådet* vidare påpekar kan det finnas personuppgifter om brott i många olika beslut eller i andra domar än brottmålsdomar. Sådana uppgifter kan även förekomma i andra sammanhang än i domar och beslut. Regeringen vill mot den bakgrunden framhålla att det är uppgiftens karaktär som avgör om den omfattas av den föreslagna begränsningen. Frågan om varifrån uppgiften har inhämtats ska alltså i allmänhet inte tillmätas någon avgörande betydelse i sammanhanget.

Föreningen Juridikfronten välkomnar förslaget men framhåller att bestämmelserna bör utformas så att de täcker databaser med kriminalvårdshandlingar och således även omfattar verkställighetsåtgärder. Föreningen menar också att bestämmelserna bör omfatta såväl fällande som frikännande domar i brottmål. *Kriminalvården*, som framhåller att förslaget förbättrar förutsättningarna för tidigare dömda individer att återanpassa sig till ett liv utan kriminalitet, för fram liknande synpunkter och anser att det är oklart om de föreslagna bestämmelserna omfattar uppgift om t.ex. strafftid, placering och permission. Offentliggörande av sådana beslut kan, på samma sätt som domar i brottmål, ha en negativ påverkan på den enskildes personliga integritet. Som *Integritetsskyddsmyndigheten* påpekar innefattar redan en uppgift om ett rättsligt förfarande i form av en förundersökning som har inletts mot en fysisk person en uppgift om en lagöverträdelse i den mening som uttrycket har i dataskyddsregleringen (EU-domstolens avgörande den 24 september 2019 i mål C-136/17, C.G. m.fl.). En uppgift om att någon har eller kan ha begått något visst brott utgör en personuppgift som rör en lagöverträdelse som innefattar brott. Detta gäller alltså även om det inte finns ett slutligt avgörande som slår fast ett ansvar för det misstänkta brottet. Uppgifter om att någon har dömts till en straffrättslig påföljd, såsom fängelse eller skyddstillsyn, bör också anses utgöra en personuppgift som rör lagöverträdelser som innefattar brott eller personuppgifter som rör en fällande dom i brottmål, oberoende av om det av uppgifterna framgår vilken lagöverträdelse som föranlett straffet eller inte (se Öman, *Dataskyddsförordningen [GDPR] m.m.*, kommentaren till artikel 10, JUNO, version 1A). De föreslagna bestämmelserna omfattar alltså uppgifter som direkt eller indirekt kan härledas till fysiska personer och som rör handlanden som är straffbara.

Regeringen konstaterar mot den bakgrunden att uppgifter om t.ex. strafftid, placering och permission i normalfallet torde utgöra uppgifter om lagöverträdelser som innefattar brott. När det gäller frikännande domar i brottmål är saken mer komplex. Uppgifter som förekommer i en sådan dom och som avser åtalet och domstolens prövning av detta torde i stor utsträckning omfattas av uttrycket lagöverträdelser som innefattar brott. Det kan exempelvis vara så att en prövning som innebär att ett åtal ogillas i en del fall innefattar ett ställningstagande till att en brottslig gärning i och för sig har begåtts. Det kan t.ex. vara fallet om den frikännande domen meddelas på grund av åtalspreskription. Enligt regeringens uppfattning kan distinktionen mellan fällande och friande domar samtidigt antas få en förhållandevis liten betydelse i praktiken. Det beror främst på att redan en uppgift om en brottsmisstanke omfattas av bestämmelsens ordalydelse.

Till skillnad från bl.a. Juridikfronten anser regeringen att det under alla förhållanden inte finns skäl att utforma delegationsreglerna så att de uttryckligen generellt omfattar varje form av avgörande som innebär att en person slutligt frikänns från en brottsmisstanke. Det bör finnas ett utrymme för rättstillämparen att bl.a. i ljuset av utvecklingen av praxis på data-skyddsområdet närmare klargöra innebörden av uttrycket personuppgifter som rör lagöverträdelse som innefattar brott.

Åklagarmyndigheten och *Svenska kyrkan* ifrågasätter om inte även personuppgifter om brottsoffer bör omfattas av delegationsbestämmelserna. Regeringen konstaterar att det finns integritetshänsyn som talar för att offentliggöranden av personuppgifter som rör den som har utsatts för ett brott bör undantas från mediegrundlagarnas skydd. Det kan framstå som inkonsekvent att undanta personuppgifter avseende den som begått en lagöverträdelse men inte avseende brottsoffer, även om den stigmatisering som kan följa den som har begått en lagöverträdelse inte gör sig gällande på samma sätt för brottsoffer. Regeringen gör bedömningen att uppgifter om ett brottsoffer kan anses vara en uppgift som avser en lagöverträdelse som innefattar brott och därför bör omfattas av de föreslagna delegationsbestämmelserna.

Svenska kyrkan anser vidare att regleringen bör träffa även personuppgifter om vittnen i brottmål. Till skillnad från den som har begått en lagöverträdelse och brottsoffer har vittnen emellertid inte den direkta koppling till den brottsliga gärningen som medför att uppgiften blir integritetskänslig. Personuppgifter om vittnen i brottmål bedöms i normalfallet inte vara av sådan karaktär att de kan omfattas av undantagsbestämmelserna.

Regeringen anser alltså sammanfattningsvis att delegationsbestämmelserna bör avse personuppgifter som rör fällande domar i brottmål eller lagöverträdelse som innefattar brott eller därmed sammanhängande beslut om häktning och andra straffprocessuella tvångsmedel.

Begränsningen bör göras utifrån uppgiftssamlingens karaktär

I likhet med kommittén anser regeringen att ett undantag från grundlagsskyddet måste göras tillräckligt omfattande för att säkerställa ett rimligt skydd för enskildas personliga integritet, men samtidigt vara så begränsat att det fria ordet även fortsatt värnas genom det särskilda skydd som tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen säkerställer i de situationer då starka yttrandefrihetsrättsliga intressen gör sig gällande. Kommitténs förslag innebär att det enbart är offentliggörandet av vissa slags uppgiftssamlingar, som innebär särskilda risker för otillbörliga integritetsintrång, som ska undantas från grundlagsskyddet och att en helhetsbedömning alltid i det enskilda fallet ska göras av karaktären på uppgiftssamlingen som sådan.

En majoritet av de remissinstanser som avstyrker förslaget, däribland *Justitiekanslern* och *Riksdagens ombudsmän*, uttalar att de föreslagna bestämmelserna är för vaga eller svårtolkade. Remissinstanserna befarar att detta kan medföra att tillämpningen inte blir förutsebar, att tolkningsutrymmet blir för stort och att begränsningen riskerar att träffa för brett. *Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet* anför att bestämmelserna bör förtydligas för att göra bedömningen av risken för otillbörliga

integritetsintrång mer förutsebar. Enligt fakultetsstyrelsen skulle detta kunna åstadkommas genom att vissa ytterligare rekvisit läggs till, t.ex. vilken typ av uppgifter som databasen innehåller, hur sökbar den är, syftet med insamlingen av uppgifterna, syftet med tillhandahållandet av uppgifterna, sätten för spridning av uppgifter och hur omfattande spridning som är avsedd.

Vid utformningen av undantag från grundlagsskyddet i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen bör regelmässigt bl.a. de syften som bär upp grundlagsregleringen beaktas när olika motstående intressen vägs mot varandra. Det grundläggande syftet med regleringen är att säkra ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande. Grundlagsregleringen ska bidra till att forma ett starkt skydd för den fria åsiktsbildningen som en av demokratins grundvalar. En eventuell begränsning får aldrig vara mer omfattande än vad som är nödvändigt. I kravet på proportionalitet ligger bl.a. att en eventuell begränsning ska vara förenlig med den försiktighetsprincip som brukar tillämpas vid inskränkningar av grundlagsskyddet på detta område. Avgränsningen måste också göras på ett rättssäkert sätt. Det krävs med andra ord noggranna överväganden vid införandet av grundlagsbestämmelser av nu aktuellt slag.

Regeringen konstaterar att en undantagsreglering måste utformas så att den blir så tydlig som möjligt och att dess tillämpning blir förutsebar. Den måste samtidigt ge förutsättningar för att relevanta omständigheter ska kunna beaktas i syfte att tillgodose intresset av största möjliga yttrandefrihet. Det kan framhållas att inte alla tillgängliggöranden av uppgifter om lagöverträdelse bör undantas från grundlagsskydd. Vissa av de söktjänster som finns i dag tillhandahåller uppgifter som är av en sådan karaktär att det integritetsintrång som söktjänsten medför är acceptabelt ställt i relation till intresset av en vid yttrandefrihet. Dessutom går utvecklingen på området snabbt. Det är svårt att förutse hur uppgiftssamlingarna, och då framför allt söktjänsterna på internet, kommer att utvecklas. Detta medför att bestämmelserna av nödvändighet måste ges en sådan utformning att de förutsätter att en helhetsbedömning av omständigheterna i det enskilda fallet görs när det ska avgöras om uppgiftssamlingens karaktär leder till ett otillbörligt integritetsintrång. Att i mediegrundlagarna ange detaljerade bedömningskriterier som tar tillräcklig höjd för den tekniska och mediala utvecklingen riskerar att leda till att undantagen blir större än befogat, vilket skulle leda till att yttrandefriheten försvagas. En konsekvens av det bedömningsutrymme som följer av den föreslagna regleringen blir dock att tillämpningen riskerar att bli något mindre förutsebar än om en sådan detaljerad föreskrift som *Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet* förespråkar skulle väljas. Regeringen vill därför även i det här sammanhanget understryka vikten av att bestämmelserna tillämpas så att en bred marginal upprätthålls gentemot tryck- och yttrandefriheten. Detta kommer till uttryck i bestämmelserna genom kravet på att det ska stå klart att det finns en särskild risk för ett otillbörligt integritetsintrång, och följer därutöver av den s.k. instruktionen i 1 kap. 10 § TF och 1 kap. 15 § YGL. Enligt dessa bestämmelser bör den som ska vaka över att grundlagarna efterlevs alltid ha i åtanke att tryck- och yttrandefriheten är en grundval för ett fritt samhällsskick, alltid uppmärksamma ämnet och tanken mera

än uttrycket, liksom syftet mera än framställningssättet samt i tveksamma fall hellre fria än fälla.

Enligt regeringens mening innebär kommitténs förslag att en rimlig balans upprätthålls mellan de motstående intressen som gör sig gällande. Avgränsningen i förhållande till det grundlagsskyddade området ska alltså göras utifrån uppgiftssamlingens karaktär och graden av det integritetsintrång som kan accepteras.

Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet menar att det uttryckligen bör framgå av lagtexten att det vid tillämpning av bestämmelserna ska göras en intresseavvägning mellan å ena sidan individens integritet och rätt till privatliv och å andra sidan yttrande- och informationsfriheten i samhället. Den regleringsmodell som regeringen föreslår är avsedd att göra en sådan intresseavvägning möjlig – och nödvändig – vid tillämpning av bestämmelserna. En komplettering i linje med vad fakultetsnämnden efterfrågar skulle enligt regeringen inte bidra till att underlätta tillämpningen utan endast medföra att lagtexten blir mer svårtillgänglig.

Svenska Journalistförbundet pekar på att utvecklingen går mot ökad konvergens där gränsdragningen mellan databaser som tillhandahålls av publicister respektive icke-journalistiska distributörer blir alltmer ot tydlig. I likhet med vad konstitutionsutskottet har uttalat är det mycket angeläget att en betydande marginal tillämpas i fråga om vad som faller inom det grundlagsskyddade området så att intresset för yttrandefrihet inte får ge vika för intresset av att skydda enskildas integritet i gränsfall eller svårbedömda situationer (bet. 2017/18:KU16 s. 41). Detta ligger även i linje med instruktionen för tillämpningen i 1 kap. 10 § TF och 1 kap. 15 § YGL. I tveksamma fall ska således yttrandefrihetsintresset väga tyngst.

I samband med att de nuvarande delegationsbestämmelserna om känsliga personuppgifter infördes uttalade konstitutionsutskottet att uppgiftssamlingens tänkta eller faktiska användarkrets inte bör tillmätas någon betydelse vid bedömningen av om den faller innanför eller utanför det grundlagsskyddade området. Utskottet uttalade vidare att bedömningen i stället bör göras med utgångspunkt i syftet med tillhandahållandet av uppgiftssamlingen och vilken typ av uppgifter som tillhandahålls. Integritetsintrång som följer av uppgiftssamlingar som tillhandahålls med syftet att bidra till ett fritt meningsutbyte och en fri och allsidig upplysning borde, enligt utskottet, inte anses vara otillbörliga och således som utgångspunkt falla utanför tillämpningsområdet för delegationsbestämmelserna (bet. 2017/18:KU16 s. 41).

Som framgår av avsnitt 7.1 innebar konstitutionsutskottets ställningstagande och riksdagens beslut att regeringens förslag i den del det avsåg personuppgifter om lagöverträdelse avslogs. Däremot ändrades inte lagtexten i den del som den avsåg de kvalificerade momenten för de uppgiftssamlingar som skulle omfattas av bestämmelsen (jfr prop. 2017/18:49 s. 189). I likhet med kommittén anser regeringen att det finns en risk för att den nuvarande utformningen felaktigt ger intrycket av att principiella skillnader ska göras mellan olika typer av söktjänster beroende på bl.a. vilken användarkrets som tjänsterna i huvudsak riktar sig till. De nuvarande kriterierna för att bedöma om det finns särskilda risker för att en databas kan medföra otillbörliga integritetsintrång – dvs. verksamheten och de former under vilka uppgiftssamlingen hålls tillgänglig – bör därför

inte vara kvar. Regeringen anser i likhet med kommittén att det inte finns skäl att göra någon åtskillnad mellan personuppgifter om lagöverträdelser och känsliga personuppgifter i detta avseende. Bedömningen av riskerna för otillbörliga integritetsintrång vid tillgängliggörande av en söktjänst som offentliggör känsliga personuppgifter bör därför, i likhet med vad som föreslås ovan när de gäller lagöverträdelser m.m., göras enbart utifrån uppgiftssamlingens karaktär.

Några remissinstanser, däribland *Svea hovrätt* och *Publicistklubben*, befarar att den tänkta användarkretsen för en uppgiftssamling kan påverka möjligheten till grundlagsskydd även om delegationsbestämmelserna utformas på det sätt som kommittén föreslår. Enligt dessa remissinstanser kan uppgiftssamlingens målgrupp utgöra en del av dess karaktär och sättet för tillhandahållande och därmed kan målgruppen behöva beaktas vid riskbedömningen. Publicistklubben, som avstyrker förslaget i sin helhet, menar dessutom att uttrycket uppgiftssamling över huvud taget inte bör användas i lagtexten när avsikten med förslaget är att begränsa rena söktjänster. Regeringen delar inte den uppfattning som remissinstanserna ger uttryck för. En sådan innebörd av terminologin följer enligt regeringens mening inte av ordalydelsen och är heller inte avsedd. Regeringen gör samma bedömning som kommittén i frågan om vilka överväganden som typiskt sett ingår i den helhetsbedömning som ska göras för att fastställa om en uppgiftssamling träffas av undantaget. Med anledning av Publicistklubbens synpunkter kan också framhållas att de föreslagna bestämmelserna har getts en sådan lagteknisk utformning att de i praktiken tar sikte på uppgiftssamlingar som innebär att personuppgifter offentliggörs genom rena söktjänster.

Regeringen vill här alltså understryka att mottagarkretsen inte avses vara en faktor att beakta vid bedömningen. Karaktären på en uppgiftssamling bör först och främst bedömas på grundval av vilket allmänintresse informationen i fråga allmänt sett kan anses ha. Rena söktjänster som urskillningslöst offentliggör uppgifter om enskilda individers brottslighet medför i normalfallet särskilda risker för otillbörliga intrång i enskildas personliga integritet. Om däremot de som får sina personuppgifter spridda på sådant sätt har åtagit sig förtroendeuppdrag eller har anställningar av ett sådant slag att det typiskt sett finns ett stort allmänintresse i att uppgifterna offentliggörs, bör utgångspunkten vara den motsatta. Undantaget är exempelvis inte tänkt att träffa den situationen att det i anslutning till en redaktions granskning av kommunalpolitiker publiceras en lista över politiker i kommunfullmäktige som har dömts för brott. Samma sak kan gälla uppgifter om att utpekade individer har begått brott, om uppgifterna publiceras i anslutning till en kartläggning av den organiserade brottsligheten. Visserligen kan offentliggöranden även av sådana uppgiftssamlingar innebära risker för intrång i enskildas personliga integritet. Med hänsyn till det starka yttrandefrihetsrättsliga intresset av att sådana uppgifter kan spridas bör dock intrång av det slaget inte anses otillbörliga.

Att hänsyn ska tas till uppgiftssamlingens karaktär innebär vidare att det har betydelse vilken typ av uppgifter som tillhandahålls. Detta gäller redan enligt de befintliga bestämmelserna om känsliga personuppgifter (bet. 2017/18:KU16 s. 41). En uppgiftssamling som innehåller namn på politiker som har dömts för brott kan i normalfallet inte anses otillbörlig. Om uppgiftssamlingen i stället innehåller uppgifter om samma politikere

sexuella läggning, bör bedömningen i normalfallet bli den motsatta. Skillnaden ligger i karaktären på de uppgifter som tillhandahålls. Det förtjänar i sammanhanget också att framhållas att en och samma typ av uppgift kan vara integritetskänslig för en kategori av personer medan den inte är det för en annan. Ett offentliggörande av uppgifter om politisk tillhörighet när det gäller förtroendevalda politiker innefattar följaktligen inte något beaktansvärt integritetsintrång, men för andra än politiker torde utgångspunkten normalt vara den motsatta. Såväl yttrandefrihetsaspekter som hänsynen till respekt för privatlivet kräver att olika avvägningar görs i dessa olika fall.

Enligt de befintliga delegationsbestämmelserna för känsliga personuppgifter gäller att integritetsintrång som följer av offentliggöranden av uppgiftssamlingar som tillhandahålls med syftet att bidra till ett fritt meningsutbyte och en fri och allsidig upplysning inte anses vara otillbörliga. Sådana offentliggöranden faller alltså som utgångspunkt utanför tillämpningsområdet för den befintliga regleringen (bet. 2017/18:KU16 s. 41). Detsamma bör gälla i fråga om de nu föreslagna bestämmelserna.

Det bör inte göras någon principiell åtskillnad mellan traditionella medier och andra aktörer som agerar i syfte att sprida information till allmänheten. Det bör inte heller göras någon bedömning av verksamhetens kvalitet eller inriktning eller prövas om offentliggörandet görs inom ramen för en seriös granskande journalistik eller inte. Det avgörande för prövningen av om offentliggörande av personuppgifter i en uppgiftssamling träffas av delegationsreglerna bör enbart vara om ett visst offentliggörande riskerar att innebära ett otillbörligt intrång i enskildas personliga integritet.

Stockholms tingsrätt och *Riksdagens ombudsmän* menar att det finns en risk för att den föreslagna regleringen i alltför stor utsträckning leder till att uppgiftssamlingens innehåll blir avgörande för frågan om grundlagsskydd gäller. I likhet med kommittén vill regeringen understryka att utgångspunkten inom tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden är att avgränsningen av grundlagsskyddet i största möjliga mån bör ske utan beaktande av vilket innehåll ett yttrande har. På samma sätt som med övriga delegationsbestämmelser är det dock oundvikligt att bedömningen i viss mån inriktas på innehållet. Det bör emellertid framhållas att det huvudsakliga tillämpningsområdet för bestämmelserna bestäms med hänsyn till faktorer som inte är direkt knutna till innehållet i de enskilda yttrandena. Vid bedömningen ska det beaktas om de offentliggjorda uppgifterna ingår i en sök- eller sammanställbar uppgiftssamling. Vidare ska det beaktas om uppgiftssamlingen som helhet kan anses falla in under någon av de olika kategorier av personuppgifter som anges i bestämmelserna. På liknande sätt ska det vid bedömningen av eventuella risker för otillbörliga intrång göras en helhetsbedömning av karaktären på uppgiftssamlingen. Det är alltså inte fråga om att enskilda uppgifter ska bedömas var för sig.

Konsekvensen av att en uppgiftssamling träffas av de nya undantagen blir att grundlagarna i en sådan situation inte hindrar att det i lag meddelas föreskrifter om förbud mot att offentliggöra en viss sorts personuppgifter. Det medför att bl.a. EU:s dataskyddsförordning och dataskyddslagen blir tillämpliga på sådana uppgiftssamlingar.

Kammarrätten i Stockholm för fram att Integritetsskyddsmyndigheten i sin tillsyn kan tillämpa EU:s dataskyddsförordning och kompletterande föreskrifter i fråga om en uppgiftssamling först om en bedömning har gjorts enligt delegationsbestämmelsernas andra stycke att uppgiftssamlingen inte har grundlagsskydd. Enligt kammarrättens uppfattning kan det ifrågasättas om det ingår i Integritetsskyddsmyndighetens uppdrag, såsom det för närvarande är formulerat, att pröva huruvida en viss söktjänst omfattas av grundlagsskydd, eftersom prövningen ska göras med tillämpning av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen och inte enligt dataskyddsreglerna. Enligt regeringens uppfattning ger inte den lagtekniska konstruktionen med delegationsregler i grundlagarna upphov till att förändra Integritetsskyddsmyndighetens uppdrag på något sätt. Delegationsbestämmelser liknande de som regeringen nu föreslår finns redan när det gäller kreditupplysningsverksamhet och känsliga personuppgifter bl.a. i 1 kap. 12 § 5 TF och 1 kap. 20 § YGL. För att tillsynsmyndigheten ska kunna tillämpa de bestämmelser som reglerar behandling av sådana personuppgifter måste den redan med nuvarande lagstiftning göra prövningar av om tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen ger utrymme för eller hindrar en tillämpning av dataskyddsregleringen. De nu föreslagna bestämmelserna utgör alltså inte någon nyordning i det avseendet. Att de bestämmelser som nu föreslås har en något annorlunda utformning ändrar inte den saken.

Sveriges Television AB framför att massmedias publiceringar under tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen prövas rättsligt enligt en särskild rättegångsordning med Justitiekanslern som åklagare. Enligt företaget kommer ett genomförande av regeringens förslag att leda till att massmedias rapportering avseende lagöverträdelser i stället kommer att prövas av Integritetsskyddsmyndigheten och i förlängningen av domstol enligt den ordinarie rättegångsordningen, vilket skulle utgöra ett påtagligt ingrepp i massmedias yttrandefrihet. Som nyss har klargjorts innehåller tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen redan bestämmelser som undantar publiceringar av vissa kategorier av personuppgifter från de grundlagarnas tillämpningsområden. En konsekvens av att en publicering inte omfattas av de grundlagarnas skydd är att bestämmelser i vanlig lag blir tillämpliga och att den ordinarie rättegångsordningen gäller. Med det sagt vill regeringen understryka att bestämmelserna inte är avsedda att träffa sådan medierapportering som tillhandahålls med syfte att bidra till ett fritt meningsutbyte och en fri och allsidig upplysning. Det torde därför vara ytterst ovanligt att massmedias publicering som sker i sådana syften träffas av de nu föreslagna bestämmelserna. Sådan rapportering ska inte anses utgöra ett otillbörligt integritetsintrång.

Myndigheten för press, radio och tv lyfter den närliggande frågan att det på grund av det tolkningsutrymme som delegationsbestämmelserna medger finns en risk för att Justitiekanslern och Integritetsskyddsmyndigheten skulle kunna komma till olika slutsatser i frågan om en uppgiftssamling omfattas av grundlagsskydd. Regeringen instämmer i slutsatsen men anser samtidigt att risken för att rättstillämpningen leder till ett sådant resultat framstår som ytterst liten. Även om det således ligger i sakens natur att den grundläggande principen om myndigheternas självständighet i undantagsfall kan leda till att myndigheterna kan göra olika bedömningar i fråga om hur en bestämmelse ska tillämpas, innebär de föreslagna delegationsreglernas avgränsning och kravet att en betydande marginal ska tillämpas i fråga om vad som faller inom det grundlagsskyddade området att det inte finns någon anledning att befara att grundlagsskyddet kommer att äventyras.

Kammarrätten i Stockholm efterlyser klargörande av hur de föreslagna bestämmelserna förhåller sig till 1 kap. 7 § andra stycket dataskyddslagen, det s.k. journalistundantaget. Enligt den bestämmelsen ska vissa regler i EU:s dataskyddsförordning – bl.a. de som tar sikte på personuppgifter om lagöverträdelse – och i dataskyddslagen inte tillämpas vid behandling av personuppgifter som sker för journalistiska ändamål eller för akademiskt, konstnärligt eller litterärt skapande. Regeringen vill med anledning av den synpunkten framhålla vad som anförs ovan om att en betydande marginal ska tillämpas i fråga om vad som faller inom det grundlagsskyddade området så att intresset för yttrandefrihet inte får ge vika för intresset av att skydda enskildas integritet i gränsfall eller svårbedömda situationer. Det är mot den bakgrunden svårt att föreställa sig en situation där en uppgiftssamling som tillhandahålls i en grundlagsskyddad verksamhet undantas från grundlagsskyddet på grund av uppgiftssamlingens karaktär men omfattas av dataskyddslagens journalistundantag. En bedömning av varje tänkbar situation kan dock givetvis inte göras generellt på förhand. När delegationsbestämmelserna väl är tillämpliga får det på vanligt sätt i det enskilda fallet avgöras vilka krav i dataskyddsregleringen som den som tillhandahåller uppgiftssamlingen behöver följa.

8 Public service-företagens programverksamhet genom tråd

8.1 Etableringsfriheten och public service-företagens verksamhet genom tråd

Etableringsfriheten är en av de tryck- och yttrandefrihetsrättsliga grundprinciperna. När det gäller etableringsfriheten på yttrandefrihetsgrundlagens område skiljer grundlagen mellan sändningar genom tråd och sändningar på annat sätt. För sändningar genom tråd, dvs. överföringar av elektromagnetiska vågor som görs med hjälp av särskilt anordnade ledare, råder etableringsfrihet. Detta kommer till uttryck i 3 kap. 1 § YGL där det anges att varje fysisk och juridisk person har rätt att sända program genom

tråd. Etableringsfriheten för trådsändningar är emellertid inte oinskränkt utan i 3 kap. 2 § YGL anges när krav trots huvudregeln får ställas.

För program som sänds på annat sätt än genom tråd, dvs. överföringar av elektromagnetiska vågor genom etern t.ex. i marknätet, råder inte motsvarande etableringsfrihet. Anledningen är att sådana sändningar sker i ett begränsat frekvensutrymme. Det har därför av tekniska skäl ansetts nödvändigt att reglera användningen av utrymmet (prop. 1990/91:64 s. 79–80). Rätten att sända program i t.ex. marknätet får därför regleras genom lag som innehåller föreskrifter om tillstånd och villkor för att sända (3 kap. 3 § första stycket YGL).

Programverksamhet i allmänhetens tjänst bedrivs i dag av Sveriges Radio AB, Sveriges Television AB och Sveriges Utbildningsradio AB (public service-företagen). Public service-företagens innehållsuppdrag formuleras i huvudsak genom villkor i respektive företags tillstånd att sända i marknätet som beslutas med stöd av 4 och 11 kap. radio- och tv-lagen (2010:696). Yttrandefrihetsgrundlagens reglering om etableringsfrihet medger däremot inte att villkor ställs för företagens programverksamhet genom tråd. En stor del av den programverksamhet som bedrivs på internet, t.ex. genom företagets playtjänster och appar, är att betrakta som sändningar och tillhandahållanden genom tråd.

Yttrandefrihetsgrundlagen medger inte heller efterhandsgranskning av innehåll som sänts genom tråd (7 kap. 5 § YGL). Således är det inte med dagens reglering möjligt att i efterhand granska om program som sänts genom tråd står i överensstämmelse med de föreskrifter eller andra villkor som gäller för sändningarna. Innehållet i ljudradio- eller tv-program som public service-företagen tillhandahåller exklusivt genom tråd kan därmed inte granskas av granskningsnämnden för radio och tv vid Myndigheten för press, radio och tv.

8.2 Yttrandefrihetsgrundlagen ändras för att möjliggöra reglering av public service-företagens verksamhet genom tråd

Regeringens förslag: I yttrandefrihetsgrundlagen införs en delegationsbestämmelse som innebär att etableringsfriheten för sändningar genom tråd inte hindrar att det i lag meddelas föreskrifter om villkor för att sända program för verksamhet som bedrivs med ett uppdrag att sända ljudradio eller tv i allmänhetens tjänst, under förutsättning att uppdraget finansieras med allmänna medel.

Regeringens bedömning: Yttrandefrihetsgrundlagen bör inte ändras för att möjliggöra krav på tillstånd för att få sända program genom tråd för verksamhet som bedrivs med ett sådant uppdrag.

Kommittés förslag och bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Av de remissinstanser som yttrar sig i denna del är en majoritet, däribland *public service-företagen*, *Myndigheten för press, radio och tv* och *Hovrätten över Skåne och Blekinge*, positiva till eller har inga invändningar mot förslaget och bedömningen. Samtliga public service-företag framhåller bl.a. att villkoren för verksamheten genom tråd

inte bör vara andra eller mer detaljerade än de villkor som gäller för marknätet och att delegationsbestämmelsen bör avgränsas ytterligare genom att det i lagtexten läggs till att företagens verksamheten präglas av bl.a. oberoende, saklighet och stark integritet. *Sveriges advokatsamfund* framhåller att det är angeläget att regleringen inte träffar andra företag än public service-företagen, t.ex. massmedieföretag som får ekonomiskt stöd från det allmänna. *Kammarrätten i Stockholm* anser att det bör övervägas att i delegationsbestämmelsen införa en avgränsning av vilka slags villkor som får meddelas genom föreskrifter i lag, exempelvis att en ytterligare förutsättning är att villkoren gäller även för att sända program på annat sätt än genom tråd. Även bl.a. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* framför synpunkter på kommitténs förslag till lagtext. Bland andra *TU – Medier i Sverige*, *Publicistklubben* och *TV 4 Media* avstyrker kommitténs förslag. *Publicistklubben* menar att en lagändring öppnar upp för att det i framtiden kan komma att ställas särskilda villkor på t.ex. periodiska skrifter som uppbär statsstöd. *TU – Medier i Sverige* och *TV 4 Media* vänder sig bl.a. mot att etableringsfriheten inskränks i enda syfte att det ska bli möjligt att ställa innehållsvillkor för viss programverksamhet.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Public service-företagens programverksamhet

Public service-företagens särskilda roll i det svenska medielandskapet formuleras genom det uppdrag i allmänhetens tjänst som ges av riksdagen och regeringen. Innehållsuppdraget bestäms i huvudsak genom villkor i företagets sändningstillstånd för marknätet. Sändningstillstånden beslutas av regeringen. Det görs efter att förslag till villkor i sändningstillstånden remissbehandlats, public service-företagen har fått yttra sig och riksdagen har godkänt regeringens förslag.

Företagens nuvarande sändningstillstånd avser perioden 2020–2025 och innehåller bl.a. villkor om att verksamheten ska präglas av oberoende och stark integritet och bedrivs självständigt i förhållande till såväl staten som olika ekonomiska, politiska och andra intressen och maktsfärer i samhället samt att sändningsrätten ska utövas opartiskt och sakligt. Vidare ska företagen bl.a. erbjuda ett mångsidigt programutbud som omfattar allt från det breda anslaget till mer särpräglade programtyper.

Vid yttrandefrihetsgrundlagens införande bedrev public service-företagen hela sin programverksamhet i marknätet. På så sätt kunde verksamheten i sin helhet regleras i huvudsak genom sändningstillstånd. Den tekniska utvecklingen har emellertid inneburit att företagen i allt större utsträckning bedriver programverksamhet på internet. Det innebär att en allt större del av verksamheten kommit att bedrivs genom tråd, dvs. med en teknik som i princip inte tillåter att verksamheten regleras. Det gäller både den programverksamhet som bedrivs i public service-företagens playtjänster och textinnehåll på företagets webbplatser och i deras appar. Eftersom andelen program som sänds och tillhandahålls exklusivt i företagets playtjänster kan antas komma att bli större under kommande år, kommer även public service-företagens oregrulerade verksamhet att öka i andel och omfattning.

Även public service-företagens programverksamhet genom tråd bör kunna regleras, däremot bör krav på tillstånd inte kunna ställas

Liksom kommittén anser regeringen att det är otillfredsställande att en stor och dessutom växande del av public service-företagens verksamhet inte kan inordnas under de villkor som är bärande för uppdraget i allmänhetens tjänst. Så som regelverket ser ut i dag används en stor del av de medel som public service-företagen får från det allmänna till verksamhet som inte kan inordnas under sådana villkor. I längden riskerar detta att minska allmänhetens förtroende för verksamheten och kan även äventyra verksamhetens legitimitet. Det nu sagda talar för en ändring i yttrandefrihetsgrundlagen som medger att innehållsvillkor kan ställas även för public service-företagens programverksamhet genom tråd.

En sådan ändring förutsätter att etableringsfriheten inskränks för public service-företagen. Som utgångspunkt bör en inskränkning i etableringsfriheten göras endast om det finns starka skäl. *TU – Medier i Sverige* och *TV 4 Media* reser principiella invändningar mot den inskränkning i etableringsfriheten som kommittén föreslår. I likhet med kommittén konstaterar regeringen att etableringsfriheten i förhållande till just public service snarare utgör ett avsteg från vad som varit grunden för verksamheten – ett uppdrag i allmänhetens tjänst – än en utgångspunkt för densamma. Mot den bakgrunden anser regeringen, i likhet med *public service-företagen*, att det finns tillräckliga skäl för en inskränkning i etableringsfriheten för public service-företagens sändningar genom tråd. Den farhåga som *Publicistklubben* ger uttryck för, att en lagändring i linje med förslaget öppnar upp för motsvarande inskränkningar för andra medieaktörer, är enligt regeringen obefogad. Den inskränkning i etableringsfriheten som nu föreslås tar endast sikte på public service-företagens programverksamhet, en verksamhet som sedan dess tillblivelse har bekostats av det allmänna och omfattats av särskilda föreskrifter och villkor. Det rör sig vidare om en inskränkning som på sikt kan vara av stor betydelse för verksamhetens legitimitet och som företagen själva efterfrågar.

Regeringen ansluter sig även till kommitténs bedömning att en inskränkning i etableringsfriheten inte bör innefatta en möjlighet att uppställa krav på sändningstillstånd för public service-företagens verksamhet genom tråd. Utgångspunkten för trådsändningar är etableringsfrihet. En uppluckring av det som är grundläggande för etableringsfriheten, nämligen att krav på tillstånd inte får ställas, skulle därmed utgöra ett väsentligt avsteg från de principer som hittills har gällt. En sådan uppluckring bör inte göras.

Hur bör regleringen utformas?

Kommittén föreslår att en delegationsbestämmelse införs i yttrandefrihetsgrundlagen som ska möjliggöra föreskrifter i lag om villkor för att sända program. Enligt *Hovrätten över Skåne och Blekinge* är begreppet villkor i lagtexten missvisande eftersom avsikten är att kraven enbart ska kunna avse innehållet i sändningarna och således inte få innebära krav på tillstånd att få sända i tråd. Enligt hovrätten kan uttrycket villkor alltså anses omfatta både innehålls- och tillståndskrav. Regeringen, som instämmer i att en delegationsbestämmelse bör införas, delar inte hovrättens uppfatt-

ning. Som framgår ovan är regeringens bedömning att regleringen inte ska ge utrymme för att uppställa krav på sändningstillstånd. Kommitténs förslag till lagtext kan inte heller tolkas som att det öppnar upp för sådana krav. Undantaget från etableringsfriheten för program som sänds på annat sätt än genom tråd skiljer t.ex. mellan föreskrifter om tillstånd och villkor för att sända (3 kap. 3 § första stycket YGL). Bestämmelsen möjliggör föreskrifter i lag om tillstånd och villkor för sändningarna. Med förebild i 3 kap. 3 § första stycket YGL bör därför delegationsbestämmelsen i denna del kunna utformas i enlighet med kommitténs förslag.

En viktig utgångspunkt vid utformningen av delegationsbestämmelsen är att bestämmelsen inte får påverka etableringsfriheten för andra aktörer än företag med ett public service-uppdrag. En första fråga är därför hur public service-företagens programverksamhet lämpligast avgränsas i lagtexten.

Kommittén har övervägt olika alternativa lagtekniska lösningar för att avgränsa delegationsbestämmelsens tillämpningsområde och föreslår att regleringen knyts till det särskilda uppdrag som endast public service-företagen har, nämligen att bedriva offentligfinansierad programverksamhet i allmänhetens tjänst. Regeringen delar kommitténs uppfattning att en sådan avgränsning får anses mest ändamålsenlig. Massmedieföretag som får stöd från det allmänna exkluderas på så sätt från delegationsbestämmelsens tillämpning, eftersom sådana företag inte har något uppdrag från det allmänna att sända program i allmänhetens tjänst. Regleringen blir med den av kommittén förordade lösningen inte heller beroende av förutsättningar som kan ändras genom ändringar i vanlig lag.

Public service-företagen och Kammarrätten i Stockholm efterfrågar ytterligare avgränsningar. Med anledning av dessa synpunkter vill regeringen framhålla följande. Regeringen har tidigare uttalat att public service-uppdraget på längre sikt och så långt det är möjligt bör regleras samlat (prop. 2018/19:136 s. 22). Regeringen har också gett en särskild utredare i uppdrag att, under förutsättning att nu aktuella ändringar i yttrandefrihetsgrundlagen genomförs, bl.a. bedöma vilka av de nuvarande innehållsvillkor som gäller för public service-företagens sändningar i marknätet som är lämpliga att ställa upp för deras verksamhet på internet och som ska gälla under resterande del av tillståndspanen (dir. 2021:19). Uppdraget ska redovisas senast den 15 februari 2022. Ambitionen är alltså att samma villkor ska gälla för sändningarna genom tråd som för mark-sändningarna. En reglering i grundlag med denna innebörd är enligt regeringen varken behövlig eller lämplig. I sammanhanget kan också nämnas att redan befintlig reglering innebär att det gäller särskilda förutsättningar för begränsningar i rätten att sända program (3 kap. 5 § YGL). För sådana begränsningar gäller vad som föreskrivs om begränsningar av grundläggande fri- och rättigheter i 2 kap. 21–23 §§ regeringsformen. Dessa krav kommer att gälla även för de villkor som möjliggörs genom delegationsbestämmelsen.

Den delegationsbestämmelse som nu föreslås omfattar i dag endast Sveriges Radio AB, Sveriges Television AB och Sveriges Utbildningsradio AB. Som kommittén konstaterar är det emellertid inte uteslutet att kretsen av aktörer med ett offentligfinansierat public service-uppdrag kan komma att utökas i framtiden. Det är i så fall rimligt att även andra uppdrag

i allmänhetens tjänst som finansieras med allmänna medel kan förenas med villkor.

Lagrådet anser att den innebörd som delegationsbestämmelsen är avsedd att ha enligt författningskommentaren tydligare bör framgå av lagtexten. Bestämmelsens utformning ger enligt *Lagrådet* intryck av att den bara tar sikte på fall där finansieringen helt och hållet sker med allmänna medel men lydelsen utesluter rent språkligt inte att det allmänna står för finansieringen endast till en liten del. Att bestämmelsen inte ska tolkas på det sättet framgår av författningskommentaren.

En viktig utgångspunkt vid utformningen av delegationsbestämmelsen är, som också anges ovan, att bestämmelsen inte får påverka etableringsfriheten för andra aktörer än företag med ett public service-uppdrag. För att det ska vara möjligt att ställa villkor för en verksamhet krävs således att verksamheten bedrivs med ett uppdrag i allmänhetens tjänst och att uppdraget finansieras med allmänna medel. I författningskommentaren utvecklas närmare i vilken omfattning finansieringen ska ske med allmänna medel för att bestämmelsen ska kunna tillämpas. De klargöranden som görs i författningskommentaren i fråga om finansieringen syftar sammantaget till att ge uttryck för den innebörd som kravet är avsett att ha. Regeringen delar mot den bakgrunden inte *Lagrådets* uppfattning att lagtexten bör ändras i denna del.

Lagrådet föreslår därutöver vissa språkliga ändringar i bestämmelsen och förordar en utformning som innebär att etableringsfriheten i tråd inte hindrar villkor för rätt att sända program om föreskrifterna riktar sig mot verksamheter som bedrivs med ett uppdrag att sända ljudradio eller tv i allmänhetens tjänst och vars uppdrag finansieras väsentligen med allmänna medel. Regeringen anser att formuleringen villkor för rätt att sända felaktigt kan ge intryck av att bestämmelsen också möjliggör krav på tillstånd samt att övriga förslag till ändringar gör bestämmelsen något mer svårläst. Regeringen föredrar därför en utformning i enlighet med lagrådsremissens förslag.

En annan fråga är vilken del av public service-företagens programverksamhet som ska omfattas av delegationsbestämmelsen. Regeringen anser att det enda rimliga är att bestämmelsen omfattar all den verksamhet som public service-företagen bedriver genom tråd. För att detta ska framgå av lagtexten är det tillräckligt att villkorsutrymmet formuleras i förhållande till sändningar av program. I och med databasregelns utformning kommer därmed även företagens beställ-tv, beställradio och textinnehåll på företagens webbplatser och i deras appar att omfattas av inskränkningen i etableringsfriheten.

8.3 Yttrandefrihetsgrundlagens bestämmelse om innehållsgranskning i efterhand ändras

Regeringens förslag: Begränsningen till sändningar på annat sätt än genom tråd i yttrandefrihetsgrundlagens bestämmelse om innehållsgranskning i efterhand tas bort.

Kommittés förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Av de remissinstanser som yttrar sig särskilt i denna del är en majoritet positiva till eller har inga invändningar mot förslaget. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* anser att lagtexten bör förtydligas så att det framgår att det endast är public service-företagens sändningar genom tråd som avses. Några remissinstanser, bl.a. *Svenska Journalistförbundet* och *Publicistklubben*, avstyrker förslaget. Journalistförbundet grundar sin inställning bl.a. på uppfattningen att en innehållsgranskning över huvud taget inte borde ske av en statlig myndighet. Om ändringen genomförs bör det enligt Journalistförbundet klargöras att förslaget inte får innefatta externa plattformar eller andra externa medie-företag. När public service-företagen har samarbeten med externa företag ska således granskningsnämnden inte kunna granska det medieinnehåll som visas eller sprids av sådana externa företag. *Publicistklubben* delar inte kommitténs uppfattning att en prövning av enskildas klagomål är grundläggande för allmänhetens förtroende för public service och för verksamhetens legitimitet.

Skälen för regeringens förslag

Villkor som gäller för program som sänds i tråd bör kunna följas upp

Som framgår av avsnitt 8.1 gör yttrandefrihetsgrundlagen i fråga om utrymmet för det allmänna efterhandsgranskning av program skillnad mellan sändningar genom tråd och sändningar på annat sätt (7 kap. 5 § YGL).

När det gäller sändningar på annat sätt än genom tråd medger grundlagen granskning av om program som sänts står i överensstämmelse med de föreskrifter eller andra villkor som gäller för sändningarna. Innehållet i de program som bl.a. public service-företagen sänder i marknätet kan därmed granskas av granskningsnämnden för radio och tv. Granskningen kan ske på eget initiativ av nämnden eller efter anmälan från allmänheten.

Eftersom det inte finns något generellt utrymme för att meddela villkor för sändningar genom tråd, finns inte något motsvarande utrymme för granskning av innehåll som distribueras på ett sådant sätt. De krav på innehåll genom tråd som möjliggörs med stöd av befintliga undantag från etableringsfriheten i 3 kap. 2 § 4 och 5 YGL och som avser tillgänglighetstjänster och främjande av europeiska produktioner, följs nämligen inte upp genom en sådan innehållsgranskning i efterhand som regleras i 7 kap. 5 § YGL utan genom en bedömning i förhållande till kvoter. När det gäller uppföljning i förhållande till 3 kap. 2 § 6 YGL, som medger ingripanden mot fortsatt sändning av utbud som inriktas på våldsframställningar, pornografiska bilder och hets mot folkgrupp, får det anses följa direkt av bestämmelsen att granskning inför ett eventuellt ingripande medges. Stödet för granskningen finns alltså inte i 7 kap. 5 § YGL.

Bestämmelsens nuvarande utformning innebär att innehåll i program som public service-företagen tillhandahåller exklusivt genom tråd inte kan granskas av granskningsnämnden. Regeringen delar kommitténs uppfattning att det är grundläggande för allmänhetens förtroende för public service och för verksamhetens legitimitet att enskilda som upplever att företagen brister i sitt uppdrag också kan få sin sak prövad. Till skillnad från *Svenska Journalistförbundet* och *Publicistklubben* anser regeringen att det därför är angeläget med en grundlagsreglering som medger

Hur bör regleringen utformas?

Kommittén föreslår att uppdelningen mellan trådsändningar och sändningar på annat sätt än genom tråd avskaffas i bestämmelsen om innehållsgranskning.

Ett sådant avskaffande skulle, i fråga om de villkor som kan ställas i dag, i praktiken inte medföra någon ändring i sak. Som anges ovan följs de innehållskrav som ställs upp för sändningar genom tråd med stöd av befintliga undantag från etableringsfriheten inte upp genom som sådan innehållsgranskning som regleras i 7 kap. 5 § YGL. En teknikneutral utformning av bestämmelsen skulle däremot ge det utrymme som behövs för det allmänna att granska om innehållet i public service-företagens sändningar genom tråd står i överensstämmelse med de villkor och föreskrifter som meddelas med stöd av den delegationsbestämmelse som föreslås i avsnitt 8.2.

Hovrätten över Skåne och Blekinge för fram att det av lagtexten bör framgå att det endast är public service-företagens sändningar genom tråd som ska omfattas av bestämmelsen. Regeringen delar inte denna uppfattning. Starka principiella skäl talar enligt regeringen för att yttrandefrihetsgrundlagens granskningsutrymme bör vara kopplat till det utrymme grundlagen ger för innehållsvillkor snarare än till avsändare eller användande av viss teknik för sändningarna. Regeringen instämmer därmed i kommitténs uppfattning att det är rimligt att innehållsvillkor som meddelas med stöd av yttrandefrihetsgrundlagen, oavsett teknik, också kan följas upp och granskas. Bestämmelsen bör därför inte endast avse public service-företagens sändningar utan gälla generellt. En annan sak är att ändringen, i avsaknad av utrymme för motsvarande innehållsvillkor för annan programverksamhet, i praktiken endast kommer att få betydelse för public service-företagens sändningar genom tråd. Genom ändringen möjliggörs således en granskning av granskningsnämnden av om public service-företagens sändningar genom tråd står i överensstämmelse med de villkor och föreskrifter som meddelas med stöd av den nya delegationsbestämmelsen. Granskningen kommer då endast att avse public service-företagens publiceringar. Det saknas därmed skäl att, som *Svenska Journalistförbundet* föreslår, exkludera t.ex. externa plattformar från bestämmelsens tillämpningsområde.

9 Vidaresändningsplikt för tekniska tilläggstjänster

9.1 Vidaresändningsplikt och tekniska tilläggstjänster

För sändningar genom tråd gäller etableringsfrihet (3 kap. 1 § YGL), jfr avsnitt 8.1. Etableringsfriheten ger inte bara en rätt för programföretag att

sända program utan innefattar även en rätt för nätinnehavare och operatörer att sända andras program. Med operatör avses vanligen ett företag som sätter ihop olika paket med programtjänster (kanaler) som erbjuds hushållen. Kabel-tv, som distribueras via kablar som installerats i byggnader, och ip-tv, som distribueras digitalt över ett ip-nätverk via ADSL eller fiber, är exempel på tv som sänds genom tråd.

Principen om etableringsfrihet innebär att det i annan författning bara får ställas upp krav som har stöd i yttrandefrihetsgrundlagen. Den s.k. vidareändningsplikten utgör ett undantag från etableringsfriheten som har sådant stöd i grundlag. Vidareändningsplikten syftar till att ge den som tar del av tv genom ett kabel- eller ip-nät samma tillgång till programutbud från public service som han eller hon skulle ha haft genom marknätet. Bestämmelsen om vidareändningsplikt i yttrandefrihetsgrundlagen är en s.k. delegationsbestämmelse som föreskriver att bestämmelserna i den grundlagen inte hindrar att det i lag meddelas föreskrifter om skyldighet för nätinnehavare att ge utrymme för vissa program i den utsträckning det behövs med hänsyn till allmänhetens intresse av tillgång till allsidig upplysning (3 kap. 2 § 1 YGL). Sådana bestämmelser finns i 9 kap. i radio- och tv-lagen (2010:696). För närvarande vidareändras SVT1, SVT2, Kunskapskanalen och Barnkanalen/SVT24 med stöd av radio- och tv-lagens regler.

Tjänster som syftar till att göra program tillgängliga för personer med funktionsnedsättning kan ha stor betydelse för allmänhetens möjligheter att tillgodogöra sig en allsidig upplysning. Det är därför av stor vikt att det säkerställs att yttrandefrihetsgrundlagen medger krav på vidareändring av sådana tjänster.

Etableringsfriheten hindrar inte att det i lag tas in föreskrifter om skyldighet för den som sänder program i tv eller tillhandahåller s.k. beställ-tv att göra programmen tillgängliga för personer med funktionsnedsättning genom textning, tolkning, uppläst text eller liknande teknik (3 kap. 2 § 4 YGL). Bestämmelser som innehåller krav på att göra program tillgängliga för personer med funktionsnedsättning finns i 5 kap. radio- och tv-lagen.

Med tekniska tilläggstjänster avses till att börja med sådana tjänster som syftar till att program ska göras tillgängliga för personer med funktionsnedsättning, t.ex. textning, teckenspråks- och syntolkning, uppläst text eller liknande teknik (s.k. tillgänglighetstjänster). Vidare kan även s.k. elektroniska programguider och tjänster som syftar till att uppmärksamma och möjliggöra aktivering av innehåll som finns tillgängligt via öppna internet utgöra tekniska tilläggstjänster. Ett exempel på en sådan tjänst är HbbTV (Hybrid Broadcast Broadband TV). Funktionen möjliggör för tv-tittaren att under pågående linjär sändning nå internetbaserat innehåll på ett enkelt sätt via fjärrkontrollen. Det aktiverade innehållet kan exempelvis utgöras av textning, tolkning eller uppläst text eller avse kompletterande information till programmet, såsom statistik eller annan information. Tjänsten kan också användas för olika interaktiva förfaranden för den som tittar på programmet, t.ex. att kunna rösta på olika deltagare.

9.2 Tillgänglighetstjänster omfattas redan i dag av vidare-sändningsplikten

Prop. 2021/22:59

Regeringens bedömning: Yttrandefrihetsgrundlagen medger vidare-sändningsplikt för tillgänglighetstjänster. Tjänster som syftar till att uppmärksamma och möjliggöra aktivering av innehåll som finns tillgängligt via öppna internet omfattas däremot inte av yttrandefrihetsgrundlagens delegationsbestämmelse om vidare-sändningsplikt. I övrigt får tekniska tilläggstjänster bedömas från fall till fall utifrån förutsättningarna i det enskilda fallet.

Kommitténs bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En klar majoritet av de remissinstanser som yttrar sig i denna del tillstyrker eller har ingen invändning mot kommitténs bedömning. *TV4 Media* motsätter sig vad som uppfattas som en utvidgning av programbegreppet.

Skälen för regeringens bedömning: Möjligheten att i lag föreskriva att nätt innehavare ska lämna utrymme i nätet för att tillgodose allmänhetens intresse av tillgång till allsidig upplysning gäller, som framgår av avsnitt 9.1, i fråga om program. Detta utgör ett undantag från etableringsfriheten för sändning i tråd. Som lagtexten i 3 kap. 2 § YGL är utformad är det inte givet att tillgänglighetstjänster och andra tekniska tilläggstjänster omfattas av vidare-sändningsplikten. För att dessa tjänster ska omfattas krävs att de kan anses ingå i begreppet program enligt 3 kap. 2 § 1 YGL.

Av yttrandefrihetsgrundlagens definition av begreppet program framgår att med detta avses innehållet i ljudradio, tv eller andra sådana överföringar av ljud, bild och text som sker med hjälp av elektromagnetiska vågor samt innehållet i offentliga uppspelningar ur en databas (1 kap. 2 § YGL). I likhet med kommittén anser regeringen att det ligger nära till hands att betrakta tillgänglighetstjänster som exempelvis textning, tolkning, uppläst text och liknande teknik som tekniska hjälpmedel. Ett sådant synsätt utesluter dock inte att tjänsterna samtidigt kan betraktas som program i yttrandefrihetsgrundlagens mening. Sökbar text-tv har t.ex. bedömts kunna omfattas av yttrandefrihetsgrundlagens skydd och därmed av grundlagens programbegrepp (se prop. 2019/20:168 s. 144). Avgörande för om det som tillhandahålls i en tjänst omfattas av grundlagens programbegrepp torde vara om tjänsten kan anses ha ett innehåll, antingen självständigt eller som en del av innehållet i det program som tjänsten avser att tillgängliggöra.

Kommittén noterar att tillgänglighetstjänsterna innehåller subjektiva moment. Det är inte på förhand givet vad som ska återges vid exempelvis textning eller teckenspråkstolkning eller liknande, utan i tillgängliggörandet av innehållet ligger ett mått av tolkning – en subjektiv bedömning – av hur programinnehållet bäst förmedlas. När ett tv-program kompletteras med en textremsa, en tolkning eller en ljudfil med uppläst text påverkas alltså upplevelsen av programmet och därmed programmets innehåll. I likhet med kommittén, men till skillnad från *TV4 Media*, bedömer därför regeringen att en tillgänglighetstjänst kan utgöra en del av ett program. Det ställningstagandet medför i sin tur att tillgänglighets-

tjänsterna omfattas av den vidareändningsplikt som föreskrivs med stöd av bestämmelsen i 3 kap. 2 § 1 YGL.

När det gäller andra tekniska tilläggstjänster än tillgänglighetstjänster anser regeringen, i likhet med kommittén, att det får bedömas från fall till fall om de utgör en del av programinnehållet och därmed omfattas av yttrandefrihetsgrundlagens programbegrepp. För närvarande kan det konstateras att varken Sveriges Television AB eller Sveriges Utbildningsradio AB erbjuder eller planerar att erbjuda egna elektroniska programguider. Kommittén tar därför inte ställning till om sådana skulle kunna omfattas av vidareändningsplikt. Det saknas skäl också för regeringen att ta ställning till de elektroniska programguidernas karaktär i rättsligt hänseende i det här sammanhanget. När det gäller sådana befintliga tilläggstjänster som t.ex. HbbTV delar regeringen kommitténs uppfattning att tjänster som innebär att tittaren uppmärksammas på innehåll som finns tillgängligt via internet inte omfattas av bestämmelsen i 3 kap. 2 § 1 YGL. Det beror på att en sådan tjänst inte kan anses utgöra en del av ett program.

9.3 Bestämmelsen om vidareändningsplikt för tillgänglighetstjänster förtydligas och utvidgas

Regeringens förslag: Bestämmelsen i yttrandefrihetsgrundlagen om vidareändningsplikt ändras så att det tydligt framgår att skyldigheten får omfatta tjänster som utgörs av textning, tolkning, uppläst text eller liknande teknik som syftar till att göra programmet tillgängligt för personer med funktionsnedsättning. Bestämmelsen ändras också på så sätt att vidareändningsplikt medges för tjänster som underlättar tillgången till textning, tolkning, uppläst text eller liknande teknik som syftar till att göra ett vidareändningspliktigt program tillgängligt för personer med funktionsnedsättning.

Kommitténs förslag överensstämmer i sak med regeringens. Kommitténs förslag till lagtext är dock delvis annorlunda utformat.

Remissinstanserna: En klar majoritet av de remissinstanser som yttrar sig i denna del, däribland *Myndigheten för press, radio och tv*, *Myndigheten för tillgängliga medier* och *Sveriges advokatsamfund*, tillstyrker eller har ingen invändning mot kommitténs förslag. *Kammarrätten i Stockholm* anser att lagtexten bör ges en något annorlunda utformning. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* ifrågasätter behovet av att förtydliga den befintliga bestämmelsen i 3 kap. 2 § 1 YGL eftersom den redan i sin nuvarande utformning medger lagstadgade krav på vidareändning av tillgänglighetstjänster. *Myndigheten för delaktighet* anser att det bör förtydligas att med tolkning avses både teckenspråkstolkning och syntolkning. *TV4 Media* avstyrker förslaget att utvidga omfattningen av vidareändningsplikten och för fram att etableringsfriheten i tråd snarare bör förstärkas än försvagas.

Vidaresändningsplikten för tillgänglighetstjänster förtydligas

Redan den nuvarande regleringen i yttrandefrihetsgrundlagen medger att föreskrifter tas in i lag om vidaresändningsplikt för tillgänglighetstjänster eftersom dessa får anses utgöra en del av ett program (jfr avsnitt 9.2). Som kommittén konstaterar är lagtexten emellertid inte helt tydlig i det avseendet. Det är av stor vikt att gränserna för den grundlagsskyddade etableringsfriheten så tydligt som möjligt framgår av lagtexten. Till skillnad från *Hovrätten över Skåne och Blekinge* anser regeringen därför att det finns ett behov av att förtydliga bestämmelsen. Regeringen föreslår mot den bakgrunden att bestämmelsen i 3 kap. 2 § 1 YGL ändras på så sätt att det uttryckligen framgår att tillgänglighetstjänster omfattas av medgivandet till bestämmelser i lag om vidaresändningsplikt.

Det står klart att uttrycket tolkning omfattar såväl syntolkning som teckenspråkstolkning. Till skillnad från *Myndigheten för delaktighet* anser regeringen att det neutrala uttrycket tolkning bör användas utan precisering till viss teknik. Utformningen av bestämmelsen kommer därmed språkligt att överensstämma med den bestämmelse som reglerar skyldigheten för programföretag att tillgänglighetsanpassa sina program (3 kap. 2 § 4 YGL).

Vidaresändningsplikten utvidgas till att omfatta fler tilläggstjänster

I dag används flera olika tekniker för att tillgängliggöra program för personer med funktionsnedsättning genom t.ex. textning, tolkning eller uppläst text. SVT sänder exempelvis syn- och teckenspråkstolkning som en integrerad del av programmen i parallellsända kanaler, medan textning av svenskt tal aktiveras genom text-tv via fjärrkontrollen. Även uppläst text sänds som ett separat ljudspår som tv-tittaren själv kan välja att använda sig av. Sådana tjänster får som framgår ovan anses utgöra en del av ett program och omfattas därför redan av den nuvarande delegationsbestämmelsen för vidaresändningsplikt.

När det däremot gäller tjänster som innebär att tittaren uppmärksammas på innehåll som finns på öppna internet och som kan göra program tillgängliga för personer med funktionsnedsättning, gör regeringen bedömningen (jfr avsnitt 9.2) att sådana inte omfattas av den nuvarande delegationsbestämmelsens tillämpningsområde eftersom de inte utgör en del av ett program. Det kan emellertid ifrågasättas om möjligheten att besluta om vidaresändning av en tjänst för att tillgängliggöra program för personer med funktionsnedsättning bör vara helt beroende av om den rymms inom yttrandefrihetsgrundlagens programbegrepp eller inte. Det finns enligt regeringens uppfattning starka skäl som talar för att utgångspunkten i stället bör vara att sådana tjänster som på ett ändamålsenligt sätt tillgängliggör program för personer med funktionsnedsättning bör kunna omfattas av vidaresändningsplikt oavsett vilken teknik som används. Eftersom utökade möjligheter att ta nätt innehavares nät i anspråk för vidaresändning av olika tjänster medför en ytterligare inskränkning av den grundlagsskyddade etableringsfriheten för sändningar genom tråd, måste nyttan ur allmän synpunkt av sådana utökade möjligheter noga vägas mot konsekvenserna för verksamhetsutövarna av inskränkningarna.

Till att börja med kan det konstateras att intresset för personer med funktionsnedsättning att kunna ta del av information som bidrar till en allsidig upplysning väger tungt i ett demokratiskt samhälle som bygger på fri åsiktsbildning. Som kommittén understryker har det intresset i tidigare lagstiftningsarbeten fått stort genomslag. Det har t.ex. bedömts som angeläget att vissa tv-sändningar kan tillgängliggöras för personer med funktionsnedsättning oavsett om de förmedlas via etern eller genom tråd (se t.ex. prop. 2011/12:51 s. 18 och prop. 2017/18:49 s. 165–167). Kraven på berörda public service-företag är också höga när det gäller att förse programutbudet i såväl marknätet som genom tråd med tillgänglighetstjänster.

Samtidigt ska det beaktas att de nu aktuella tjänsterna används vid traditionell, linjär, tv-konsumtion via marknätet och att alternativa sätt att ta del av innehållet via internet blir alltmer vanligt. Eftersom alternativa sätt att tillgodogöra sig innehållet erbjuds via internet, kan det invändas att det skulle vara oproportionerligt att inskränka etableringsfriheten ytterligare. *TV4 Media*, som avstyrker förslaget, framhåller t.ex. att utvecklingen inom området tillgänglighetstjänster i dag sker för användning via internet och telefon och menar att tillgången till tjänsterna, som kan ske i takt med teknikutvecklingens mognad, inte bör hindras om förslaget inte genomförs. Regeringen vill i det sammanhanget betona att en stor del av befolkningen fortfarande tar del av tv-sändningar linjärt eller i form av beställ-tv via kabel-tv-näten. Som *Sveriges Television AB* påpekar gäller detta inte minst för äldre tittare som på grund av åldersrelaterad syn- eller hörselnedsättning kan vara i stort behov av tillgänglighetstjänster. Dessa grupper missgynnas om tjänsterna enbart görs tillgängliga via internet. Enligt regeringens mening framstår det under alla förhållanden inte som ändamålsenligt att tillgängligheten till programinnehåll i trådsändningar för en person med funktionsnedsättning är beroende av vilken teknik som används för att göra innehållet tillgängligt. Om en teknik som i sig inte ryms inom det lagtekniska programbegreppet kan användas för att göra program tillgängliga utan att leda till en oproportionerlig inskränkning av etableringsfriheten i tråd, bör tillgången till sådan teknik inte hindras av regleringen i yttrandefrihetsgrundlagen.

I likhet med kommittén och majoriteten av remissinstanserna bedömer regeringen att övervägande skäl talar för att det bör vara möjligt att i lag meddela föreskrifter om vidare-sändningsplikt även för sådana tjänster som underlättar tillgången till textning, tolkning, uppläst text och liknande teknik som hör till ett vidare-sändningspliktigt program.

Kammarrätten i Stockholm anser att bestämmelsen bör ges en något annorlunda lagteknisk utformning än den som kommittén föreslår. Kammarrätten anser att bestämmelsen bör utformas så att vidare-sändningsplikten avgränsas i fråga om såväl program som tjänster och bara gäller i den utsträckning det behövs med hänsyn till allmänhetens intresse av tillgång till allsidig upplysning. Regeringen instämmer i kammarrättens bedömning och föreslår därför att bestämmelsen utformas på ett delvis annat sätt än kommittén föreslår.

Avslutningsvis finns det skäl att peka på bestämmelsen i 3 kap. 5 § YGL som föreskriver att lagstiftning som beslutas med stöd av den nu aktuella delegationsbestämmelsen måste uppfylla de krav som gäller för begränsningar av grundläggande fri- och rättigheter enligt 2 kap. 21–23 §§ RF.

Det innebär bl.a. att bestämmelser om vidare-sändningsplikt för tjänster aldrig får gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett åtgärden.

Prop. 2021/22:59

9.4 Vidaresändningsplikten bör inte sträckas ut till att omfatta kommersiellt programutbud

Regeringens bedömning: Delegationsbestämmelsen om vidare-sändningsplikt bör inte ändras så att den medger föreskrifter i lag utöver vad som behövs med hänsyn till allmänhetens intresse av tillgång till allsidig upplysning.

Kommitténs bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Enbart *Hörselskadades Riksförbund* yttrar sig särskilt i denna del. Riksförbundet är kritiskt till att kommersiella kanaler inte ska omfattas av vidare-sändningsplikten på samma sätt som public service.

Skälen för regeringens bedömning: Inom ramen för sitt uppdrag genomförde kommittén bl.a. samråd med företrädare för funktionshindersrörelsen, operatörer och nättinnehavare i fråga om vidare-sändningsplikten omfattning, utformning och skilda konsekvenser. Vid samrådet framförde företrädare för funktionshindersrörelsen bl.a. att de lagstadgade kraven på vidare-sändning av tillgänglighetstjänster inte borde begränsas till public service-företagens tillgänglighetstjänster. Enligt dem motiverar intresset av tillgång till information på likvärdiga grunder krav på vidare-sändning även för tillgänglighetstjänster som hör till kommersiella kanalers programutbud och som operatörerna enligt avtal sänder vidare, dvs. utan att programmen i sig är föremål för vidare-sändningsplikt.

Under remissbehandlingen av kommitténs betänkande har *Hörselskadades Riksförbund* fört fram liknande synpunkter som funktionshindersrörelsen förde fram till kommittén. Regeringen kan konstatera att det i Sverige länge har funnits en bred samsyn kring public service som en kollektiv nytthet. Detta är också den grundläggande syn som avspeglas i den lagstiftning om vidare-sändningsplikt som har meddelats med stöd av yttrandefrihetsgrundlagen. Med det sagt har regeringen också förståelse för det intresse som finns hos personer med funktionsnedsättning att åstadkomma ökad likvärdighet i fråga om tillgången även till kommersiellt programutbud. Som kommittén framhåller finns det dock betydande skillnader när det gäller förutsättningarna för verksamheten i jämförelsen mellan public service och kommersiella aktörer. De kommersiella programföretagen verkar på en öppen marknad där avtal mellan konsument och operatör bestämmer vilket utbud tittaren ges tillgång till. Även relationen mellan operatörer och kommersiella programföretag styrs av avtal. Ett utrymme för en allmän vidare-sändningsplikt för tillgänglighetstjänster skulle alltså inte bara utgöra en inskränkning i operatörernas etableringsfrihet utan också kunna leda till ingrepp i operatörernas och programföretagens avtalsfrihet. Med en sådan plikt skulle även frågor resas om vem som ska bära kostnaden för vidare-sändningen.

Sammantaget delar regeringen kommitténs uppfattning att utrymmet för krav på vidareändring inte bör utvidgas till att omfatta kommersiellt programutbud. Vidareändringsplikt ska alltså även i fortsättningen bara kunna omfatta tjänster för att tillgängliggöra program i den utsträckning det behövs med hänsyn till allmänhetens intresse av tillgång till allsidig upplysning.

10 Bestämmelsen om s.k. print on demand i databasregeln rättas

Regeringens förslag: I yttrandefrihetsgrundlagens databasregel klargörs i fråga om framställning av tekniska upptagningar, skrifter och bilder att bestämmelsens tillämplighet förutsätter att framställningen sker på särskild begäran.

Kommitténs förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna yttrar sig inte särskilt i denna del.

Skälen för regeringens förslag: Efter 2018 års revidering av databasregeln i yttrandefrihetsgrundlagen (1 kap. 4 § YGL) framgår inte längre klart att framställningen av tekniska upptagningar ska ske på särskild begäran för att bestämmelsen om s.k. print on demand ska vara tillämplig. Någon ändring av rättsläget var dock inte avsedd. Kommittén lämnar förslag på en ändring av rättelsekaraktär av databasregeln så att detta krav tydligt framgår. Ändringen bör enligt regeringen genomföras i enlighet med förslaget.

11 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Samtliga lagändringar träder i kraft den 1 januari 2023.

Regeringens bedömning: Det finns inte något behov av övergångsbestämmelser.

Kommitténs förslag och bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna yttrar sig inte särskilt i denna del.

Skälen för regeringens förslag: De föreslagna ändringarna i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen bör träda i kraft vid årsskiftet efter utgången av det år då förslagen tidigast kan bli slutligt antagna av riksdagen. Det innebär att de bör träda i kraft den 1 januari 2023. De föreslagna ändringarna i lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagens områden bör träda i kraft samtidigt som ändringarna i tryckfrihetsförordningen och

12 Konsekvenser av förslagen

Regeringens bedömning: Förslagen bedöms inte leda till annat än marginella kostnadsökningar för statliga myndigheter. Dessa ryms inom befintliga anslagsramar.

Förslaget till delegationsbestämmelse om förbud mot offentliggörande av personuppgifter som rör lagöverträdelse m.m. som förekommer i uppgiftssamlingar kan vara av betydelse för regeringens jämställdhetspolitiska delmål att mäns våld mot kvinnor ska upphöra och att kvinnor och män, flickor och pojkar ska ha samma rätt och möjlighet till kroppslig integritet.

Förslaget om att möjliggöra en tillämpning av skyddslagens utbildningsförbud på det grundlagsskyddade området kan ha viss betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet. Även förslaget om en begränsning av webbsändningsregelns tillämpningsområde kan ha viss betydelse för brottsligheten.

Kommitténs bedömning överensstämmer delvis med regeringens. Kommittén anser att eventuella konsekvenser i fråga om jämställdheten mellan kvinnor och män kan antas uppkomma först i samband med att lagstiftningsåtgärder vidtas. Kommittén gör inte några ställningstaganden i fråga om dömda personers återanpassning till samhället.

Remissinstanserna: *Myndigheten för press, radio och tv* framför bl.a. att såväl förslaget att utvidga ytrandefrihetsgrundlagens territoriella tillämpningsområde som förslaget att begränsa webbsändningsregelns tillämpningsområde förväntas leda till en ökad administrativ börda för myndigheten. *Polismyndigheten* delar uppfattningen att förslagen sammantaget endast medför en begränsad ökning av arbetsmängden för myndigheten. *Domstolsverket* gör bedömningen att förslagen inte påverkar Sveriges domstolars verksamhet i någon större omfattning.

Skälen för regeringens bedömning

Ekonomiska konsekvenser

Flera av förslagen innebär att det i grundlag skapas utrymme för reglering i vanlig lag. Eventuella ekonomiska konsekvenser uppstår därmed först i samband med att lagstiftningsåtgärder vidtas. Två förslag utmärker sig emellertid genom att de innebär att det i tryckfrihetsförordningen och ytrandefrihetsgrundlagen skapas utrymme för tillämpning av befintlig reglering. Det gäller förslaget om ett inskränkt grundlagsskydd för söktjänster som offentliggör personuppgifter som rör lagöverträdelse m.m. och förslaget om att möjliggöra en tillämpning av skyddslagens utbildningsförbud på det grundlagsskyddade området. Det sistnämnda förslaget innebär bl.a. att ageranden som i dag är tillåtna kriminaliseras. Förslaget att undanta vissa söktjänster från ytrandefrihetsgrundlagarnas skydd

möjliggör en tillämpning av dataskyddsregleringen, främst EU:s dataskyddsförordning och dataskyddslagen, på sådana söktjänster. Båda dessa förslag kan leda till fler ärenden hos berörda myndigheter, i första hand Integritetsskyddsmyndigheten, Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och Sveriges domstolar. Även om antalet ärenden kan antas öka bedömer regeringen, i likhet med *Polismyndigheten* och *Domstolsverket*, att den ökade arbetsbelastningen kommer att vara begränsad. Kostnaderna bör därför kunna finansieras inom befintliga anslagsramar.

Den begränsning av webbsändningsregeln som föreslås innebär att endast vissa aktörers webbsändningar kan omfattas av yttrandefrihetsgrundlagens skydd. Enligt *Myndigheten för press, radio och tv* medför begränsningen en ökad administrativ börda för myndigheten bl.a. eftersom myndigheten måste göra riktade informationsinsatser till dem som inte längre kan anses omfattas av grundlagens skydd. Begränsningen bedöms av myndigheten också leda till att antalet ansökningar om utgivningsbevis ökar. Regeringen instämmer i att en begränsning av webbsändningsregeln inledningsvis kan komma att medföra viss ökad administrativ börda för Myndigheten för press, radio och tv. Eventuella kostnadsökningar som blir följden därav kan dock finansieras inom myndighetens befintliga anslagsramar.

Förslaget att utvidga yttrandefrihetsgrundlagens territoriella tillämpningsområde i fråga om vissa satellitsändningar innebär att enskilda får ökade möjligheter till domstolsprövning i Sverige. Det innebär också viss ökad administrativ börda för de programföretag som bedriver programverksamhet som omfattas av utvidgningen, bl.a. att göra en databasanmälan till Myndigheten för press, radio och tv. Antalet ärenden hos Myndigheten för press, radio och tv, Justitiekanslern och hos rättsväsendet i övrigt kan därmed komma att öka. Liksom kommittén bedömer regeringen att det inte torde röra sig om någon större ärendetillströmning och att även med beaktande av att Justitiekanslern kan komma att behöva lägga ned betydande resurser på att utreda eventuella brott om inte någon ansvarig utgivare är anmäld här i landet, bör kostnadsökningarna för berörda myndigheter kunna finansieras inom befintliga anslagsramar.

Som kommittén anger kan såväl förslaget om en utvidgning av yttrandefrihetsgrundlagens territoriella tillämpningsområde som förslaget att undanta vissa söktjänster från yttrandefrihetsgrundlagarnas skydd leda till vissa ökade kostnader för de företag som bedriver sådan verksamhet. De ekonomiska konsekvenserna för dessa företag är dock inte möjliga att överblicka i nuläget.

Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män

Den föreslagna delegationsbestämmelsen om söktjänster avseende uppgiftssamlingar som innehåller personuppgifter som rör fällande domar i brottmål och lagöverträdelse som innefattar brott m.m. syftar till att stärka skyddet för den personliga integriteten. Förutom uppgifter om den dömde kan det i en brottmålsdom även förekomma uppgifter om personer som har utsatts för brott. En del människor kan uppleva sin utsatthet för ett brott som både skamfylld och förenad med stora psykiska påfrestningar. Det kan gälla t.ex. i fråga om sexualbrott och vid utsatthet för brott som innefattar fridskränkningar från någon i en nära relation. I kategorin

anmälda våldtäkter mot person 18 år eller äldre var målsägandena år 2017 kvinnor i 95 procent av fallen. I kategorin våldtäkt mot barn var målsägandena samma år flickor i 88 procent av fallen. När det gäller sexuellt ofredande var de anmälade offren samma år kvinnor i 90 procent av fallen. Under 2017 uppgick antalet anmälda misshandelsbrott mot kvinnor 18 år eller äldre till totalt 27 600 brott. I 63 procent av fallen avsåg anmälan ett brott som begåtts inomhus av en bekant (Brå 2018). Det är tänkbart att vetskapen hos den som utsatts för ett brott att uppgifter om honom eller henne kommer att vara allmänt tillgängliga och sökbara på internet kan ha en avhållande effekt på benägenheten att anmäla brott. Eftersom flickor och kvinnor är överrepresenterade som målsägande vid sexualbrott som polisanmäls och det framför allt är kvinnor som anmäler brott som innefattar våld i nära relationer, kan riskerna att utsättas för obehag som brottsoffer av en publicering förutsättas vara större för den gruppen än i motsvarande grupp av män. Regeringen bedömer att förslaget till delegationsbestämmelse motverkar att anmälningsbenägenheten hålls tillbaka på grund av söktjänsterna. Under sådana förhållanden kan förslaget ha en gynnsam inverkan på möjligheterna att uppnå det jämställdhetspolitiska delmålet att mäns våld mot kvinnor ska upphöra och att kvinnor och män, flickor och pojkar ska ha samma rätt och möjlighet till kroppslig integritet (se skrivelsen Makt, mål och myndighet – feministisk politik för en jämställd framtid, skr. 2016/17:10).

I fråga om andra delegationsbestämmelser får eventuella konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män bedömas i samband med att lagstiftningsåtgärder vidtas. I övriga delar kan de förslag som lämnas av regeringen inte antas medföra några sådana konsekvenser.

Övriga konsekvenser

Förslaget om att undanta brott mot skyddslagens utbildningsförbud från grundlagarnas tillämpningsområde bedöms kunna få betydelse för brottsligheten. Eftersom förslaget bl.a. innebär en kriminalisering av handlingar som efter Högsta domstolens beslut 2015 varit tillåtna kan det komma att leda till fler begångna brott. Förslaget kan även få betydelse för det brottsförebyggande arbetet då det kan antas att de aktörer som bedriver verksamhet under yttrandefrihetsgrundlagarnas skydd kommer att rätta sig efter utbildningsförbudet.

Förslaget att begränsa webbsändningsregelns tillämpningsområde kan också få viss betydelse för brottsligheten då fler beteenden blir straffbara utanför grundlagarnas tillämpningsområde.

Förslaget om ett inskränkt grundlagsskydd för söktjänster som innebär offentliggörande av personuppgifter som rör fällande domar i brottmål och lagöverträdelse som innefattar brott m.m. kan, vid sidan av de effekter som nämns ovan, även bidra till förbättrade möjligheter för personer som har dömts för brott och avtjänat sitt straff att återanpassa sig till ett laglydigt levnadssätt, t.ex. genom förbättrade möjligheter att skaffa arbete och bostad och att därigenom bryta en kriminell livsstil.

13 Författningskommentar

13.1 Förslaget till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen

1 kap.

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

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

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

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

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

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

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

7. ansvar och ersättningskyldighet för överträdelse av förbud mot att göra avbildningar, beskrivningar eller mätningar av eller inom byggnader, andra anläggningar, områden eller andra objekt som är av betydelse för Sveriges totalförvar, om förbudet behövs med hänsyn till intresset av ett förstärkt skydd mot allvarlig brottslighet eller mot röjande av hemliga uppgifter som rör totalförsvaret, eller till intresset av att skydda allmänheten mot skada till följd av militär verksamhet.

I paragrafen finns bestämmelser som möjliggör föreskrifter i lag om bl.a. förbud mot vissa kommersiella annonser och om ansvar och ersättningskyldighet som avser sättet för anskaffande av information. Övervägandena finns i avsnitt 5.4. Paragrafen utformas i huvudsak enligt *Lagrådets* förslag.

Bestämmelsen i *punkt 7*, som är ny, möjliggör föreskrifter i lag om ansvar och ersättningskyldighet i fråga om överträdelser av förbud mot att göra avbildningar, beskrivningar eller mätningar av eller inom vissa uppräknade objekt. Föreskrifter om ansvar för överträdelser av sådana förbud finns i skyddslagen (2010:305).

Ett förbud mot att göra avbildningar, beskrivningar eller mätningar kan omfatta bl.a. förbud mot fotografering. Förbudet ska avse en byggnad, en annan anläggning, ett område eller ett annat objekt som är av betydelse för Sveriges totalförvar om det behövs med hänsyn till intresset av ett förstärkt skydd mot allvarlig brottslighet eller mot att hemliga uppgifter

som rör totalförsvaret röjs, eller till intresset av att skydda allmänheten mot skada till följd av militär verksamhet. Med Sveriges totalförsvaret avses Sveriges civila och militära försvar. I detta ingår såväl nationellt arbete som rör totalförsvaret som internationell samverkan till stöd för Sveriges civila och militära försvar.

De allvarliga brotten utgörs i dag av sabotage, terroristbrott, spioneri och grovt rån men bestämmelsen möjliggör att ett förbud meddelas med hänsyn till intresset av ett förstärkt skydd även mot andra brott, förutsatt att brotten är av allvarligt slag och kan innebära en fara för viktiga samhällsfunktioner. Ett förbud kan också meddelas med hänsyn till intresset av ett förstärkt skydd mot att hemliga uppgifter som rör totalförsvaret röjs. Ett sådant röjande utgör inte med nödvändighet brott.

Bestämmelsen ger utrymme för föreskrifter om ansvar, vilket förutom skuld och påföljd också innefattar utvisning, förverkande och annan särskild rättsverkan av brott. Bestämmelsen ger också utrymme för föreskrifter om ersättningsskyldighet.

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

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

2. om hälsa, sexualliv eller sexuell läggning,

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

4. som rör *fällande domar i brottmål eller lagöverträdelse som innefattar brott eller därmed sammanhängande beslut om häktning och andra straffprocessuella tvångsmedel.*

Vad som anges i första stycket gäller endast om

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

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

I paragrafen finns bestämmelser som möjliggör föreskrifter i lag i fråga om vissa särskilt angivna kategorier av uppgiftssamlingar. Övervägandena finns i avsnitt 7.3. Bestämmelsen i första stycket 4 utformas delvis enligt *Lagrådets* förslag.

Paragrafen förutsätter inte att reglering i vanlig lag ska införas senare genom särskild lagstiftning utan medger tvärtom tillämpning av redan befintlig nationell eller EU-rättslig lagstiftning. I den mån befintliga regler om behandling av personuppgifter är tillämpliga på en viss behandling så gäller alltså dessa. För närvarande innebär det att EU:s dataskyddsförordning och kompletterande nationell lagstiftning blir tillämplig.

I *första stycket* finns en uppräkningslista av de olika slag av personuppgifter som delegationsbestämmelsen omfattar. Med personuppgifter avses information som direkt eller indirekt kan hänföras till en fysisk person som är i livet. Det framgår av paragrafens förarbeten att direkt tillämpliga EU-rättsakter jämföras med lag i paragrafens mening och att bestämmelsen även ger utrymme att föreskriva om åtgärder som är mindre ingripande än förbud (jfr prop. 2017/18:49 s. 188).

Bestämmelsen i *första stycket 4*, som är ny, möjliggör föreskrifter i lag om förbud mot offentliggörande av personuppgifter som rör fällande domar i brottmål eller lagöverträdelser som innefattar brott eller därmed sammanhängande beslut om häktning och andra straffprocessuella tvångsmedel. Det är uppgiftens karaktär som avgör om bestämmelsen är tillämplig. Frågan om varifrån uppgiften har inhämtats är i allmänhet inte av avgörande betydelse. Med uppgift om fällande domar i brottmål avses inte bara uppgifter som är direkt hänförliga till domen (dvs. uppgifter om att någon har fällt till ansvar och dömts till en straffrättslig påföljd såsom fängelse eller skyddstillsyn) utan även uppgifter om strafftid, placering och permission, som kan förekomma i beslut av Kriminalvården, omfattas av bestämmelsen.

En uppgift som rör en lagöverträdelse som innefattar brott kan vara exempelvis en uppgift om att någon har mottagit ett strafföreläggande, en åtalsunderlåtelse eller en straffvarning. Det kan också vara en uppgift om brottsmisstanke, t.ex. uppgift om att förundersökning har inletts. Även uppgifter som förekommer i en frikännande dom i ett brottmål kan omfattas av detta uttryck. Det kan exempelvis vara så att en prövning som innebär att ett åtal ogillas innefattar ett ställningstagande om att en brottslig gärning i och för sig har begåtts. Det kan t.ex. vara fallet om den frikännande domen meddelas p.g.a. åtalspreskription efter en bedömning av brottets rubricering. Vidare kan även uppgifter om ett brottsoffer vara en uppgift som avser en lagöverträdelse som innefattar brott.

Uttrycket därmed sammanhängande beslut om häktning och andra straffprocessuella tvångsmedel tar sikte på sådana tvångsmedel som får användas mot den som är misstänkt för brott och som är reglerade i bl.a. 24–28 kap. rättegångsbalken. Det kan alltså vara fråga om beslut och åtgärder som innebär gripande, anhållande, häktning, beslut om reseförbud eller anmälningsskyldighet på grund av misstanke om brott, beslut om kvarstad, beslag eller användning av hemliga tvångsmedel eller beslut om husrannsakan m.m. Vidare omfattas t.ex. beslut om förvar i polisarrest av en misstänkt lagöverträdare som inte fyllt 18 år (jfr 6 a § lagen [1964:176] med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare). Däremot omfattas inte t.ex. en uppgift om frihetsberövande som följer av ett beslut om förvar enligt utlänningslagen (2005:716). Uttrycket är avsett att ha samma innebörd som uttrycket säkerhetsåtgärder i artikel 10 i EU:s dataskyddsförordning (jfr prop. 1997/98:44 s. 74 och prop. 2017/18:105 s. 98).

Andra stycket, som innehåller bestämmelser om den bedömning som ska göras av om ett offentliggörande innebär särskilda risker för otillbörliga intrång i enskildas personliga integritet, ändras i *punkt 2* på så sätt att det klargörs att hänsyn ska tas till den offentliggjorda uppgiftssamlingens karaktär.

De kategorier av personuppgifter som omfattas av uppräkningsparagrafen första stycke har sinsemellan delvis olika karaktär, vilket kan beaktas vid bedömningen. En uppgiftssamlings närmare karaktär kan påverka både graden av privatlivsintresse och yttrandefrihetsintresse. En uppgiftssamling som innehåller uppgifter om specifika individers sexuella läggning har exempelvis typiskt sett ett mycket högt skyddsvärde i förhållande till enskildas privatliv. Samtidigt är det yttrandefrihetsrättsliga intresset av att sådana uppgifter sprids typiskt sett ringa. Andra typer av uppgiftssamlingar kan däremot resultera i helt andra bedömningar.

Rena söktjänster som urskillningslöst offentliggör uppgifter om enskilda individers brottslighet medför i normalfallet särskilda risker för otillbörliga intrång i enskildas personliga integritet. Om däremot de som får sina personuppgifter spridda på sådant sätt har åtagit sig förtroendeuppgifter eller har anställningar av ett sådant slag att det typiskt sett finns ett stort allmänintresse i att uppgifterna offentliggörs, är utgångspunkten den motsatta. Undantaget är exempelvis inte tänkt att träffa den situationen att det i anslutning till en redaktions granskning av kommunalpolitiker publiceras en lista över politiker i kommunfullmäktige som har dömts för brott. Samma sak kan gälla uppgifter om att utpekade individer har begått brott, om uppgifterna publiceras i anslutning till en kartläggning av den organiserade brottsligheten.

Ett offentliggörande av uppgifter om politisk tillhörighet när det gäller förtroendevalda politiker innefattar i normalfallet inte något beaktansvärt integritetsintrång, men för andra än politiker torde utgångspunkten normalt vara den motsatta. Vid bedömningen kan det även tillmätas betydelse om det med hänsyn till de utpekade individernas särskilda ställning finns ett stort allmänintresse av att vissa uppgifter sprids.

Vid bedömningen kan hänsyn även tas till om de utpekade individerna själva har offentliggjort de uppgifter som sprids.

Uppgiftssamlingens förväntade mottagarkrets är inte en faktor som ska beaktas vid bedömningen. Någon principiell åtskillnad mellan traditionella medier och andra aktörer som agerar i syfte att sprida information till allmänheten är inte avsedd. Det ska inte heller göras någon bedömning av verksamhetens kvalitet eller inriktning eller prövas om offentliggörandet görs inom ramen för en seriös granskande journalistik eller inte.

För paragrafens tillämplighet krävs att det står klart att det finns särskilda risker för otillbörliga intrång i enskildas personliga integritet. Detta innebär att bestämmelserna ska tillämpas så att en bred marginal upprätthålls gentemot tryck- och yttrandefriheten. Vidare ska instruktionen för tillämpning av grundlagen beaktas (1 kap. 10 § TF, jfr även 1 kap. 15 § YGL). Enligt den bestämmelsen bör den som ska vaka över att grundlagarna efterlevs alltid ha i åtanke att tryck- och yttrandefriheten är en grundval för ett fritt samhällsskick, alltid uppmärksamma ämnet och tanken mera än uttrycket, liksom syftet mera än framställnings sättet samt i tveksamma fall hellre fria än fälla.

13.2 Förslaget till lag om ändring i yttrandefrihetsgrundlagen

1 kap.

3 § Denna grundlag är tillämplig på sändningar av program som är riktade till allmänheten och avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel.

Som sändningar av program anses också tillhandahållande till allmänheten på särskild begäran av direktsända eller inspelade program, om starttidpunkten och innehållet inte kan påverkas av mottagaren *och programmen tillhandahålls av någon som omfattas av 4 §.*

Det som föreskrivs om program i denna grundlag gäller även program som förmedlas genom satellitsändning som utgår från Sverige. *Program i tv som förmedlas hit genom satellitsändning som utgår från utlandet anses utgå från Sverige, om programmen huvudsakligen är avsedda att tas emot här i landet och vidare sänds här samtidigt och oförändrat.*

Paragrafen innehåller bl.a. den s.k. sändningsregeln och webbsändningsregeln. Övervägandena finns i avsnitt 4.2 och 6.2.2.

Bestämmelsen i *andra stycket* – den s.k. webbsändningsregeln – ändras på så sätt att det läggs till ytterligare ett krav för att ett tillhandahållande ska anses vara en sändning av ett program. Kravet är att programmet tillhandahålls av någon som omfattas av databasregeln. Vilka dessa aktörer är framgår av 4 § första stycket 1 a–d. Det innebär att aktörer som enligt databasregeln har automatiskt grundlagsskydd för sina databaser även har grundlagsskydd för sina webbsändningar. Andra sändningar omfattas av webbsändningsregeln endast om de tillhandahålls av någon som bedriver en verksamhet med utgivningsbevis. De aktörer som varken har automatiskt grundlagsskydd eller grundlagsskydd genom utgivningsbevis har däremot inte grundlagsskydd enligt webbsändningsregeln.

Bestämmelsen i *tredje stycket andra meningen* är ny och innebär att tv-program som förmedlas hit genom satellitsändning från utlandet ska anses utgå från Sverige, om programmen huvudsakligen är avsedda att tas emot här i landet och vidare sänds här samtidigt och oförändrat. Det som föreskrivs om program i yttrandefrihetsgrundlagen gäller därmed även för sådana program.

Bestämmelsen omfattar program i tv men inte program i ljudradio. För att avgöra om ett tv-program huvudsakligen är avsett att tas emot här måste en helhetsbedömning göras. Vid en sådan bedömning kan det exempelvis vägas in om programmet är på svenska, om det riktar sig mot en svensk publik eller har svenska medverkande, om det är inspelat eller producerat här eller om det avser förhållanden i Sverige. Det krävs en tydlig och väsentlig koppling till Sverige för att bestämmelsen ska tillämpas. Det förhållandet att ett programföretag bedriver sin verksamhet utomlands är inte något hinder mot bestämmelsens tillämpning.

Bestämmelsens tillämpning förutsätter att programmen samtidigt och oförändrat vidare sänds här. Sådan vidare sändning kan ske i mark- eller trådnät.

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

1. av någon av följande:

- a) en redaktion för en periodisk skrift eller ett program,
- b) ett företag för yrkesmässig framställning av sådana skrifter som avses i tryckfrihetsförordningen eller av tekniska upptagningar,
- c) en nyhetsbyrå, eller
- d) någon annan, om det finns utgivningsbevis för verksamheten enligt 5 §, och

2. på något av följande sätt:

- a) överföring på särskild begäran,
- b) överföring enligt överenskommelse i förväg,
- c) framställning *på särskild begäran* av tekniska upptagningar, skrifter eller bilder, eller

d) offentlig uppspelning.

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

Första stycket 1 a gäller inte en redaktion som tillhandahåller enbart sådana program som avses i 3 § andra stycket.

Paragrafen innehåller den s.k. databasregeln som ger skydd för information ur databaser. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.3 och 10.

Ändringen i *första stycket 2 c* är av rättelsekaraktär och klargör i fråga om print on demand att framställningen ska ske på särskild begäran för att bestämmelsen ska vara tillämplig.

Den nuvarande hänvisningen till webbsändningsregeln som finns i *tredje stycket* utgår. Hänvisningen har klargjort att sådana tillhandahållanden som avses i webbsändningsregeln får sitt grundlagsskydd genom den regeln och inte genom databasregeln. Någon förändring av rättsläget i detta avseende är inte avsedd. Sådana tillhandahållanden som uppfyller webbsändningsregelns krav får alltså även fortsättningsvis sitt grundlagsskydd genom webbsändningsregeln, och inte genom databasregeln.

Bestämmelsen i det nya tredje stycket innebär att redaktioner som tillhandahåller enbart webbsändningar inte får automatiskt grundlagsskydd för sina databaser enligt denna paragraf. Detta utesluter dock inte att en sådan databas ändå kan ha grundlagsskydd enligt databasregeln, om den tillhandahålls av en aktör som på annan grund har automatiskt grundlagsskydd för sin databas eller om utgivningsbevis finns för databasen.

18 § Det som sägs i 1 kap. 11 och 12 §§ tryckfrihetsförordningen om att det i lag får meddelas föreskrifter om upphovsmäns rättigheter, vissa kommersiella annonser, kreditupplysningsverksamhet, produktinformation, tillvägagångssätt för anskaffande av uppgifter *samt förbud mot att göra avbildningar, beskrivningar eller mätningar* gäller också i fråga om program och om innehållet i tekniska upptagningar.

Paragrafen innehåller en uppräkningslista av vilka bestämmelser i 1 kap. 11 och 12 §§ TF som gäller i fråga om program och om innehållet i tekniska upptagningar. Övervägandena finns i avsnitt 5.4. Paragrafen utformas med beaktande av *Lagrådets* förslag.

I uppräkningslistan av vad som omfattas av de båda bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen görs ett tillägg om förbudet mot att göra avbildningar, beskrivningar eller mätningar. Genom tillägget blir punkt 7 i 1 kap. 12 § TF i sin helhet tillämplig även på yttrandefrihetsgrundlagens område. Se kommentaren till den paragrafen.

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

1. som avslöjar etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening,
2. om hälsa, sexualliv eller sexuell läggning,
3. som består av genetiska uppgifter eller biometriska uppgifter för att entydigt identifiera en fysisk person, eller

4. som rör fällande domar i brottmål eller lagöverträdelser som innefattar brott eller därmed sammanhängande beslut om häktning och andra straffprocessuella tvångsmedel.

Vad som anges i första stycket gäller endast om

1. personuppgifterna ingår i en uppgiftssamling som har ordnats så att det är möjligt att söka efter eller sammanställa dessa, och
2. det med hänsyn till *uppgiftssamlingens karaktär står klart att det finns särskilda risker för otillbörliga intrång i enskildas personliga integritet.*

I paragrafen finns bestämmelser som möjliggör föreskrifter i lag i fråga om vissa särskilt angivna kategorier av uppgiftssamlingar. Övervägandena finns i avsnitt 7.3. Paragrafen utformas delvis enligt *Lagrådets* förslag.

De ändringar som görs i paragrafen motsvarar de ändringar som görs i 1 kap. 13 § TF. Se kommentaren till den paragrafen.

3 kap.

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

1. skyldighet för nätinnehavare att *i den utsträckning det behövs med hänsyn till allmänhetens intresse av tillgång till allsidig upplysning* ge utrymme för vissa program och för *tillhörande tjänster som utgörs av eller underlättar tillgången till textning, tolkning, uppläst text eller liknande teknik som syftar till att göra programmen tillgängliga för personer med funktionsnedsättning,*

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

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

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

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

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

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

I paragrafen finns bestämmelser som möjliggör föreskrifter i lag som innefattar begränsningar i etableringsfriheten i tråd för vissa uppräknade ändamål. Övervägandena finns i avsnitt 8.2 och 9.3. Punkt 1 utformas enligt *Lagrådets* förslag.

Ändringen i *punkt 1* innebär ett klargörande av att krav kan ställas i lag på vidareändring av tjänster som utgörs av textning, tolkning, uppläst text eller liknande teknik som syftar till att tillgängliggöra programinnehåll för personer med funktionsnedsättning. En förutsättning för att sådana krav ska kunna ställas upp är att programmen som tjänsterna hör till är föremål för lagstadgad vidareändringsplikt, dvs. att det är fråga om program som behöver vidareändras med hänsyn till allmänhetens intresse av tillgång till allsidig upplysning. För närvarande omfattas program i SVT1, SVT2,

Bestämmelsen möjliggör även krav i lag på vidaresändning av tjänster som syftar till att underlätta tillgången till tillgänglighetstjänster som textning, tolkning, uppläst text eller liknande teknik. Det kan t.ex. handla om tjänster som gör det möjligt att nå en tillgänglighetstjänst genom en enkel knapptryckning med fjärrkontrollen, i stället för att tittaren ska behöva gå omvägen via programföretagets playtjänst. Även i fråga om dessa tilläggstjänster är det en förutsättning att programmen som tjänsterna hör till är föremål för lagstadgad vidaresändningsplikt. Genom ändringen möjliggörs alltså föreskrifter i lag för vidaresändningsplikt för viss ny teknik.

Bestämmelsen ger inte utrymme att ställa krav på vidaresändning av tjänster som uppmärksammar och möjliggör aktivering av annat än tillgänglighetstjänster.

Bestämmelsen i *punkt 7*, som är ny, möjliggör föreskrifter i lag om villkor för att sända program för den som bedriver programverksamhet med ett uppdrag i allmänhetens tjänst och som finansieras med allmänna medel. Bestämmelsen möjliggör villkor för sändningarna men däremot inte krav på tillstånd att få sända.

Villkor kan ställas för sändningar av program. Begreppet program omfattar såväl tv och radio – linjär och på begäran – som textmässigt innehåll, t.ex. på en webbplats. Att bestämmelsen inte bara omfattar sändningar utan även vissa tillhandahållanden följer av databasregeln i 1 kap. 4 § som slår fast att yttrandefrihetsgrundlagens föreskrifter om sändningar av program också tillämpas för tillhandahållanden som omfattas av databasregeln.

För att villkor ska kunna ställas krävs att verksamheten bedrivs med ett uppdrag att sända ljudradio eller tv i allmänhetens tjänst. Sådana uppdrag ges av staten. Bestämmelsen förutsätter inte att ett uppdrag i allmänhetens tjänst redan föreligger. Ges ett uppdrag att sända radio och tv i allmänhetens tjänst kan villkor meddelas, under förutsättning att bestämmelsens övriga rekvisit samtidigt är uppfyllda.

Bestämmelsens tillämpning kräver att uppdraget i allmänhetens tjänst finansieras med allmänna medel. Viss annan finansiering, t.ex. intäkter från sponsring av en viss sändning, utesluter inte bestämmelsens tillämpning, men det ska inte råda något tvivel om att uppdraget i allt väsentligt finansieras med allmänna medel. Motsatsvis är villkor uteslutet i förhållande till programverksamhet som till en inte obetydlig del finansieras med andra medel, t.ex. reklamintäkter, prenumerationsavgifter eller abonnemangsavgifter. Finansieringen med allmänna medel ska vara direkt kopplad till uppdraget i allmänhetens tjänst. Det innebär att ett allmänt formulerat press- eller mediestöd inte ger rätt att ställa villkor, även om en verksamhet i någon del kan sägas ha ett uppdrag från det allmänna.

7 kap.

5 § I lag får det meddelas föreskrifter om att en nämnd vars sammansättning är bestämd i lag och vars ordförande ska vara eller ha varit ordinarie domare ska

granska om program som någon har sänt står i överensstämmelse med de föreskrifter eller andra villkor som gäller för sändningarna.

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

I paragrafen finns bestämmelser som möjliggör föreskrifter i lag om granskning av om program som sänts överensstämmer med de föreskrifter eller andra villkor som gäller för sändningarna. Övervägandena finns i avsnitt 8.3.

Ändringen i *första stycket* innebär att begränsningen till program som har sänts på annat sätt än genom tråd tas bort. Om yttrandefrihetsgrundlagen medger föreskrifter eller andra villkor i vanlig lag får det enligt bestämmelsen i denna paragraf föreskrivas att en nämnd ska granska om ett program som har sänts, oavsett om det har sänts genom tråd eller på annat sätt, står i överensstämmelse med dessa föreskrifter eller villkor.

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

7 kap.

3 § Avgörande för var ett yttrandefrihetsmål ska tas upp är den ort

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

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

I paragrafen regleras var ett yttrandefrihetsmål ska tas upp. Övervägandena finns i avsnitt 4.4.

Ändringen i *första stycket 3* är endast språklig.

Andra stycket, som är nytt, innebär att yttrandefrihetsmål om program i tv som förmedlas hit via satellitsändning som utgår från utlandet och som huvudsakligen är avsedda att tas emot här samt samtidigt och oförändrat vidareändas här ska tas upp av Stockholms tingsrätt.

Sammanfattning av betänkandet Ett ändamålsenligt skydd för tryck- och yttrandefriheten (SOU 2020:45)

Prop. 2021/22:59
Bilaga 1

Kommitténs uppdrag

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

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

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

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

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

Vad gäller public service har kommittén haft i uppdrag att överväga om det bör vara möjligt att ställa upp villkor för public service-företagens sändningar och tillhandahållanden oavsett vilken teknik som används. Kommittén har även haft att analysera om oberoendet för public service behövs stärkas och om detta i så fall bör ske genom ändringar i grundlag.

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

Grundlagsskyddet för vissa sändningar av program via satellit

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

inte utgår från Sverige är utgångspunkten att yttrandefrihetsgrundlagen inte är tillämplig.

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

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

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

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

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

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

Eftersom det, trots programmens starka svenska anknytning, i realiteten är fråga om programverksamhet som bedrivs i utlandet, kan det dock finnas svårigheter att ställa någon till svars om reglerna om att utse en

utgivare inte följs. Kommittén föreslår därför att ansvarskedjan i dessa fall kompletteras med ett ansvar för ägaren till den som bedriver sändningsverksamheten. Ansvaret ska gå över på denne i fall den som bedriver sändningsverksamheten inte hade känt hemvist i Sverige vid tiden för brottet och inte heller kan påträffas här under rättegången.

Grundlagsskyddet för avbildning, beskrivning och mätning av skyddsobjekt

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

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

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

Kommitténs bedömning är vidare att det förhållandet att utbildningsförbudet inte går att upprätthålla när utbildningen sker i publiceringssyfte innebär en risk för att information om skyddsobjektet inhämtas och sprids och t.ex. kan komma till främmande makts kännedom. Enligt kommittén är det grundläggande för Sveriges säkerhet att kunna upprätthålla totalförsvarets skyddsvärden. Skyddslagens bestämmelser är en viktig del i detta och det har aldrig varit avsikten att anskaffarfriheten ska ha företräde i detta sammanhang. Kommittén anser att det finns skäl att begränsa anskaffarfriheten vad gäller utbildning, beskrivning och mätning av skyddsobjekt för att dessa skyddsvärden ska kunna upprätthållas på det sätt som varit avsett.

Kommittén har övervägt olika lösningar, bl.a. ändringar i skyddslagen, men funnit att en delegationsregel bör införas i grundlagarna, som ger

Grundlagsskyddet för webbsändningar

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

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

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

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

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

Grundlagsskyddet för vissa söktjänster

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

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

Att uppgifter om enskilda individers brottslighet tillhandahålls fritt på internet leder enligt kommittén till risker för allvarliga intrång i enskildas personliga integritet. Även om det kan finnas legitima skäl att ta del av den här typen av information framstår behovet av att låta verksamheter av detta slag fullt ut skyddas av de tryck- och yttrandefrihetsrättsliga grundprinciperna som begränsat.

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

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

Grundlagsskyddet för förpackningar

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

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

Ett skäl som skulle kunna tala för att exkludera förpackningarna från tryckfrihetsförordningen är de frågeställningar som uppkommer i EU-samarbetet i samband med reglering av förpackningars utformning. Sverige lägger i sådana förhandlingar ner ett omfattande arbete på att kraven som ställs på förpackningar ska vara förenliga med tryckfrihetsförordningen, även när kraven i övriga avseenden kan uppfattas som berättigade. Betoningen på att regleringen ska vara förenlig med tryckfrihetsförordningen kan också innebära att andra viktiga frågor måste prioriteras ner. Andra länders acceptans för våra grundlagar kan också minska om de återopåses för ofta. Förtroendet för grundlagarna riskerar också att försämrats på ett inhemskt plan om de omfattar företeelser som ligger långt bort från kärnområdet.

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

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

Kommitténs sammantagna bedömning är att det i vissa avseenden kan uppfattas som problematiskt att förpackningar omfattas av tryckfrihetsförordningen men att det inte finns tillräckligt starka skäl för att särreglera denna typ av tryckta skrifter genom att undanta dem från tryckfrihetsförordningens skydd. Kommittén föreslår därför inte någon ändring i denna del.

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

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

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

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

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

Kommittén har även haft att analysera programbegreppet i förhållande till andra tekniska tilläggstjänster. I det hänseendet har kommittén identifierat tjänster som möjliggör aktivering av innehåll som finns tillgängligt via öppna internet. Sådana tjänster innebär att den som tittar på linjär tv via en smart-tv med internetanslutning uppmärksammas på att visst innehåll finns tillgängligt. Det kan t.ex. röra textning, tolkning eller uppläst text.

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

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

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

Public service och sändningar genom tråd

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

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

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

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

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

Mot denna bakgrund föreslås ett undantag från etableringsfriheten för trådsändningar med innebörd att det i lag får meddelas föreskrifter om villkor för att sända program för verksamhet som bedrivs med ett uppdrag

att sända ljudradio eller tv i allmänhetens tjänst, under förutsättning att uppdraget finansieras med allmänna medel.

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

Oberoendet hos public service

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

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

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

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

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

När det gäller stiftande och ändring av grundlag eftersträvas normalt största möjliga politiska enighet. Det har därför varit en grundläggande utgångspunkt för kommittén att de förslag som läggs fram har en bred parlamentarisk förankring.

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

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

Ansvarsordningen för innehåll i digitala böcker

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

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

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

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

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

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

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

Kommittén bedömer i det hänseendet att ett ansvar för författaren i yttrandefrihetsgrundlagen visserligen är rättsligt sett genomförbart men att

regleringen skulle bli komplicerad och behöva bygga på många olika och var för sig fristående krav. Risken för att regelverket skulle bli svårtillämpat är uppenbar.

Prop. 2021/22:59
Bilaga 1

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

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

Lagförslaget i betänkandet Ett ändamålsenligt skydd för tryck- och yttrandefriheten (SOU 2020:45)

Förslag till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen

Härigenom föreskrivs i fråga om tryckfrihetsförordningen¹ att 1 kap. 12 och 13 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

12 §

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

13 §

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

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

2. om hälsa, sexualliv eller sexuell läggning,

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

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

Vad som anges i första stycket gäller endast om

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

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

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

Förslag till lag om ändring i yttrandefrihetsgrundlagen

Härigenom föreskrivs i fråga om yttrandefrihetsgrundlagen¹

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

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

3 §

Denna grundlag är tillämplig på sändningar av program som är riktade till allmänheten och avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel.

Som sändningar av program anses också tillhandahållande till allmänheten på särskild begäran av direktsända eller inspelade program, om starttidpunkten och innehållet inte kan påverkas av mottagaren.

Det som föreskrivs om program i denna grundlag gäller även program som förmedlas genom satellitsändning som utgår från Sverige.

Som sändningar av program anses också tillhandahållande till allmänheten på särskild begäran av direktsända eller inspelade program, om starttidpunkten och innehållet inte kan påverkas av mottagaren *och programmet tillhandahålls av någon som omfattas av 4 § första stycket 1a–d.*

Det som föreskrivs om program i denna grundlag gäller även program som förmedlas genom satellitsändning som utgår från Sverige. *Program i tv som förmedlas hit genom satellitsändning som utgår från utlandet men som huvudsakligen är avsedda att tas emot här i landet anses utgå från Sverige, under förutsättning att programmet samtidigt och oförändrat vidaresänds här.*

4 §

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

1. av någon av följande:

- a) en redaktion för en periodisk skrift eller ett program,
- b) ett företag för yrkesmässig framställning av sådana skrifter som avses i tryckfrihetsförordningen eller av tekniska upptagningar,
- c) en nyhetsbyrå, eller

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

2. på något av följande sätt:

- a) överföring på särskild begäran,
- b) överföring enligt överenskommelse i förväg,
- c) framställning av tekniska upptagningar, skrifter eller bilder, eller
- c) framställning på särskild begäran av tekniska upptagningar, skrifter eller bilder, eller

d) offentlig uppspelning.

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

Vad som anges i denna paragraf gäller inte sådana tillhandahållanden ur en databas som avses i 3 § andra stycket. Första stycket 1 a gäller inte redaktioner för sådana program som avses i 3 § andra stycket.

18 §

Det som sägs i 1 kap. 11 och 12 §§ tryckfrihetsförordningen om att det i lag får meddelas föreskrifter om upphovsmäns rättigheter, vissa kommersiella annonser, kreditupplysningsverksamhet, produktinformation och tillvägagångssätt för anskaffande av uppgifter gäller också i fråga om program och om innehållet i tekniska upptagningar.

Det som sägs i 1 kap. 11 och 12 §§ tryckfrihetsförordningen om att det i lag får meddelas föreskrifter om upphovsmäns rättigheter, vissa kommersiella annonser, kreditupplysningsverksamhet, produktinformation, tillvägagångssätt för anskaffande av uppgifter samt *avbildningsförbud* gäller också i fråga om program och om innehållet i tekniska upptagningar.

20 §

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

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

2. om hälsa, sexualliv eller sexuell läggning,

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

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

Vad som anges i första stycket gäller endast om

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

2. det med hänsyn till verksamheten och de former under vilka uppgiftssamlingens karaktär står klart

uppgiftssamlingen hålls tillgänglig att det finns särskilda risker för
finns särskilda risker för otillbörliga intrång i enskildas
otillbörliga intrång i enskildas personliga integritet.
personliga integritet.

3 kap.

2 §

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

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

1. skyldighet för nätinnehavare att ge utrymme för

*a) vissa program i den utsträckning det behövs med hänsyn till allmänhetens intresse av tillgång till allsidig upplysning, och
b) tjänster som utgörs av eller underlättar tillgången till textning, tolkning, uppläst text eller liknande teknik som syftar till att göra programmen tillgängliga för personer med funktionsnedsättning,*

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

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

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

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

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

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

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

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

6 kap.

Ägare

4 §

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

- 1. det är fråga om ett sådant program som avses i 1 kap. 3 § tredje stycket andra meningen, och*
- 2. den som bedriver sändningsverksamheten saknar känd hemvist i Sverige och inte heller kan påträffas här under rättegången.*

7 kap.

5 §

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

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

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

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 områden¹ att 7 kap. 3 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.

3 §²

Avgörande för var ett yttrandefrihetsmål ska tas upp är den ort

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

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

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

Förteckning över remissinstanserna (SOU 2020:45)

Prop. 2021/22:59
Bilaga 3

Remissyttrande över betänkandet har getts in av följande instanser. A Non Smoking Generation, Barnombudsmannen, Bonnier News, Datainspektionen (numera Integritetsskyddsmyndigheten), Diskrimineringsombudsmannen, Domstolsverket, Folkhälsomyndigheten, Funktionsrätt Sverige, Föreningen Juridikfronten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, Försvarsmakten, Förvaltningsrätten i Jönköping, Förvaltningsrätten i Stockholm, Göteborgs tingsrätt, Göteborgs universitet (Inst. för journalistik, medier och kommunikation), Hovrätten över Skåne och Blekinge, Hörselskadades Riksförbund, Internetstiftelsen, IT&Telekom-företagen, Justitiekanslern, Kammarrätten i Stockholm, Konkurrensverket, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Kungliga biblioteket, Livsmedelsföretagen, Livsmedelsverket, Lunds universitet (Juridiska fakultetsstyrelsen), Läkemedelsverket, Länsstyrelsen i Stockholms Län, Mittuniversitetet, Myndigheten för delaktighet, Myndigheten för press, radio och tv, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Myndigheten för tillgängliga medier, Nordic Entertainment Group AB, Nyhetsbyrån Siren, Polismyndigheten, Post- och telestyrelsen, Publicistklubben, Riksdagens ombudsmän, Riksförbundet VISIR, Schibsted Sverige AB, Stockholms tingsrätt, Stockholms universitet (Juridiska fakultetsnämnden), Svea hovrätt, Svenska avdelningen av Internationella Juristkommissionen, Svenska Förläggareföreningen, Svenska institutet för europapolitiska studier, Svenska Journalistförbundet, Svenska kyrkan, Svenskt Näringsliv, Sveriges advokatsamfund, Sveriges Författarförbund, Sveriges Kommuner och Regioner, Sveriges Radio AB, Sveriges Television AB, Sveriges Utbildningsradio AB, Synskadades Riksförbund, Säkerhets- och försvarsföretagen, Säkerhetspolisen, Tobaksfakta, Totalförsvarets forskningsinstitut, TU – Medier i Sverige, TV4 Media, Umeå tingsrätt, Uppsala universitet (Juridiska fakultetsnämnden), Verifiera AB och Åklagarmyndigheten.

Yttrande har också inkommit från Hjärt-Lungfonden, Läkare mot tobak, Lärare mot tobak, Psykologer mot tobak, Sjuksköterskor mot tobak, Svenska NCD-nätverket, Tandvård mot Tobak, Sveriges Tandhygienistförening och Svenska Tandsköterskeförbundet. Även enskilda har yttrat sig.

Albert Bonnier Förlag AB, Allmänhetens medieombudsman, Amnesty International, Bisnode Sverige AB, Bookbeat AB, Centrum för rättvisa, Civil Rights Defenders, Dataskydd.net, Det kreativa facket, Discovery Networks Sweden AB, Förbundet Sveriges Dövblinda FSDB, Föreningen Grävande Journalister, Institutet för Juridik och Internet, Karnov Group Sweden AB, Konstnärliga och Litterära Yrkesutövares Samarbetsnämnd, Landsorganisationen i Sverige, Mediarkivet, Mediernas Etiknämnd, Modern Times Group MTG AB, Nätverket Unga För Tillgänglighet, Norstedts Förlagsgrupp, Nusvar AB, SES Astra, Stiftelsen för rättsinformation, Stockholms universitet (Inst. för mediastudier), Storytel AB, Svensk Handel, Svenska kabel-tv-föreningen, Svenska stadsnätstföreningen, Sveriges Dövas Riksförbund, Sveriges Tidskrifter, Swedish

Prop. 2021/22:59
Bilaga 3

Match, Tele2 Sverige AB, Telenor Sverige AB, Telia Sverige AB, Teracom och Utgivarna har bjudits in att yttra sig men avstått från att lämna synpunkter på förslagen i betänkandet eller inte svarat på remissen.

Regeringen har följande förslag till lagtext.

Förslag till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 12 och 13 §§ tryckfrihetsförordningen¹ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

12 §

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

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

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

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

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

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

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

¹ Tryckfrihetsförordningen omtryckt 2018:1801.

6. ansvar och ersättnings-
skyldighet som avser det sätt på
vilket en uppgift har anskaffats.

6. ansvar och ersättnings-
skyldighet som avser det sätt på
vilket en uppgift har anskaffats,
eller

*7. ansvar och ersättningskyldig-
het för överträdelse av förbud mot
att göra avbildningar,
beskrivningar eller mätningar av
eller inom byggnad, annan
anläggning, område eller andra
objekt av betydelse för Sveriges
totalförsvaret som omfattas av ett
förstärkt skydd mot allvarlig
brottslighet eller röjande av
hemliga uppgifter som rör
totalförsvaret, eller som omfattas
av skydd för allmänheten mot skada
till följd av militär verksamhet.*

13 §

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

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

2. om hälsa, sexualliv eller sexuell läggning,

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

*4. som rör fällande domar i
brottmål och lagöverträdelser som
innefattar brott eller därmed
sammanhängande säkerhets-
åtgärder.*

Vad som anges i första stycket gäller endast om

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

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

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 3, 4, 18 och 20 §§, 3 kap. 2 § och 7 kap. 5 § yttrandefrihetsgrundlagen¹ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

3 §

Denna grundlag är tillämplig på sändningar av program som är riktade till allmänheten och avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel.

Som sändningar av program anses också tillhandahållande till allmänheten på särskild begäran av direktsända eller inspelade program, om starttidpunkten och innehållet inte kan påverkas av mottagaren.

Som sändningar av program anses också tillhandahållande till allmänheten på särskild begäran av direktsända eller inspelade program, om starttidpunkten och innehållet inte kan påverkas av mottagaren *och programmen tillhandahålls av någon som omfattas av 4 §.*

Det som föreskrivs om program i denna grundlag gäller även program som förmedlas genom satellitsändning som utgår från Sverige.

Det som föreskrivs om program i denna grundlag gäller även program som förmedlas genom satellitsändning som utgår från Sverige. *Program i tv som förmedlas hit genom satellitsändning som utgår från utlandet anses utgå från Sverige, om programmen huvudsakligen är avsedda att tas emot här i landet och vidaresänds här samtidigt och oförändrat.*

4 §

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

1. av någon av följande:
 - a) en redaktion för en periodisk skrift eller ett program,
 - b) ett företag för yrkesmässig framställning av sådana skrifter som avses i tryckfrihetsförordningen eller av tekniska upptagningar,
 - c) en nyhetsbyrå, eller
 - d) någon annan, om det finns utgivningsbevis för verksamheten enligt 5 §, och
2. på något av följande sätt:
 - a) överföring på särskild begäran,

¹ Yttrandefrihetsgrundlagen omtryckt 2018:1802.

- b) överföring enligt överenskommelse i förväg,
c) framställning av tekniska upptagningar, skrifter eller bilder, eller
c) framställning på särskild begäran av tekniska upptagningar, skrifter eller bilder, eller
d) offentlig uppspelning.

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

Vad som anges i denna paragraf gäller inte sådana tillhandahållanden ur en databas som avses i 3 § andra stycket. Första stycket 1 a gäller inte en redaktion som enbart tillhandahåller sådana program som avses i 3 § andra stycket.

18 §

Det som sägs i 1 kap. 11 och 12 §§ tryckfrihetsförordningen om att det i lag får meddelas föreskrifter om upphovsmäns rättigheter, vissa kommersiella annonser, kreditupplysningsverksamhet, produktinformation och tillvägagångssätt för anskaffande av uppgifter gäller också i fråga om program och om innehållet i tekniska upptagningar.

Det som sägs i 1 kap. 11 och 12 §§ tryckfrihetsförordningen om att det i lag får meddelas föreskrifter om upphovsmäns rättigheter, vissa kommersiella annonser, kreditupplysningsverksamhet, produktinformation, tillvägagångssätt för anskaffande av uppgifter samt utbildningsförbud gäller också i fråga om program och om innehållet i tekniska upptagningar.

20 §

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

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

2. om hälsa, sexualliv eller sexuell läggning,

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

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

Vad som anges i första stycket gäller endast om

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

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

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

3 kap.
2 §

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

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

1. skyldighet för nätinnehavare att i den utsträckning det behövs med hänsyn till allmänhetens intresse av tillgång till allsidig upplysning ge utrymme för vissa program och för tjänster som utgörs av eller underlättar tillgången till textning, tolkning, uppläst text eller liknande teknik som syftar till att göra programmen tillgängliga för personer med funktionsnedsättning,

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

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

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

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

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

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

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

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

7 kap.
5 §

I lag får det meddelas föreskrifter om att en nämnd vars

I lag får det meddelas föreskrifter om att en nämnd vars

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

sammansättning är bestämd i lag och vars ordförande ska vara eller ha varit ordinarie domare ska granska om program som någon har sänt står i överensstämmelse med de föreskrifter eller andra villkor som gäller för sändningarna.

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

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

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

Prop. 2021/22:59
Bilaga 4

Härigenom föreskrivs att 7 kap. 3 § lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden¹ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap. **3 §²**

Avgörande för var ett yttrandefrihetsmål ska tas upp är den ort

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

3. där en teknisk upptagning har lämnats ut för spridning eller där brottet på annat sätt har *begåtts*.

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

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

¹ Lagen omtryckt 2002:911.

² Senaste lydelse 2018:1913.

Lagrådets yttrande

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2021-10-13

Närvarande: F.d. justitieråden Martin Borgeke och Mari Andersson samt justitierådet Petter Asp

Ett ändamålsenligt skydd för tryck- och yttrandefriheten

Enligt en lagrådsremiss den 30 september 2021 har regeringen (Justitiedepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i tryckfrihetsförordningen,
2. lag om ändring i yttrandefrihetsgrundlagen,
3. lag om ändring i lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet Zlata Tuco och rättssakkunnige Johan Albihn.

Förslagen föranleder följande yttrande.

Förslaget till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen

1 kap. 12 §

I paragrafen anges i ett antal punkter i vilka fall som tryckfrihetsförordningen inte hindrar att det meddelas föreskrifter i vanlig lag om ett visst ämne. Nu föreslås införandet av en sjunde punkt av vilken det följer att föreskrifter får meddelas om:

7. ansvar och ersättningsskyldighet för överträdelse av förbud mot att göra avbildningar, beskrivningar eller mätningar av eller inom byggnad, annan anläggning, område eller andra objekt av betydelse för Sveriges totalförsvaret som omfattas av ett förstärkt skydd mot allvarlig brottslighet eller röjande av hemliga uppgifter som rör totalförsvaret, eller som omfattas av skydd för allmänheten mot skada till följd av militär verksamhet.

Bestämmelsen har fått en konstruktion som är mindre lyckad från språkliga utgångspunkter. Det är t.ex. svårt att se att en byggnad eller någon annan typ av objekt kan ”omfattas av skydd för allmänheten mot skada till följd av militär verksamhet”. Syftningen i lokutionen ”som omfattas av ett förstärkt skydd” är också aningen oren. Och rent generellt är texten påtagligt svårläst.

Vad gäller innebörden av bestämmelsen så krävs – utöver att det är fråga om överträdelse av ett förbud mot att göra avbildningar m.m. av ett objekt som är av betydelse för totalförsvaret – som Lagrådet läser den att det är

fråga om ett objekt som ”omfattas av ett förstärkt skydd” i något av tre olika hänseenden. De olika hänseenden som det förstärkta skyddet ska ta sikte på går tillbaka på syftena bakom skyddslagen (jfr 1 och 2 §§ skyddslagen, 2010:305). Lagrådet kan inte se annat än att denna konstruktion innebär att grundlagens tillämplighet i allt väsentligt görs beroende av att något har beslutats vara skyddsobjekt enligt skyddslagen. Om så har skett omfattas ju objektet av ett förstärkt skydd i något av de tre hänseendena, låt vara att uttrycket ”allvarlig brottslighet” möjligen sätter vissa gränser för vad som kan åstadkommas genom ändringar i lagen.

Bestämmelsens konstruktion innebär också att det uppstår något av en cirkel: grundlagsbestämmelsen ska möjliggöra tillämpning av vanlig lag, dvs. skyddslagen, också när avbildning etc. sker i publiceringssyfte samtidigt som grundlagens tillämplighet blir beroende av skyddslagens utformning.

Enligt Lagrådets mening bör de begränsningar som ska gälla för möjligheten att – trots vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen – meddela föreskrifter i vanlig lag formuleras på ett sätt så att de står för sig själva (såsom har skett i de andra punkterna). Ett exempel på hur regeln kan formuleras skulle kunna vara följande.

7. ansvar och ersättningsskyldighet för överträdelse av förbud mot att göra avbildningar, beskrivningar eller mätningar av eller inom sådana byggnader, andra anläggningar, områden eller andra objekt som är av betydelse för Sveriges totalförsvaret om det behövs med hänsyn till intresset av ett förstärkt skydd mot allvarlig brottslighet eller mot röjande av hemliga uppgifter som rör totalförsvaret eller till intresset av att skydda allmänheten mot skada till följd av militär verksamhet.

Från praktisk synpunkt blir resultatet inte väsensskilt, men bestämmelsen i 1 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen kommer direkt att ge uttryck för de begränsningar som finns.

1 kap. 13 §

I bestämmelsens första stycke föreslås en ny fjärde punkt som ska medge att det i vanlig lag meddelas föreskrifter om förbud mot offentliggörande av personuppgifter som rör bl.a. domar i brottmål. Lagtexten har emellertid också här blivit ganska svårläst. En förklaring till den valda formuleringen, som har getts vid föredragningen i Lagrådet, är att man har velat lägga sig nära texten i EU:s dataskyddsförordning (GDPR) eftersom Sveriges genomförande av just GDPR har ifrågasatts av EU-kommissionen. Lagrådet har förståelse för detta, men anser ändå att lagtexten bör skrivas annorlunda för att den ska bli begriplig och uttrycka det som i författningskommentaren sägs om dess innebörd.

Utöver vad som anges i författningskommentaren kan det finnas personuppgifter om brott i många olika beslut eller i andra domar än brottmålsdomar, t.ex. uppgifter i ärenden rörande tillämpning av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga. Vid föredragningen har det

upplysts att bestämmelsen ska träffa också uppgifter om brott som inte förekommer i någon form av beslut. Det kan finnas skäl att utveckla detta och att även i övrigt i författningskommentaren bredda beskrivningen av tillämpningsområdet.

Vad som i förslaget avses med ”säkerhetsåtgärder” framstår som oklart om man läser bara den föreslagna nya punkten. Begripligheten skulle öka avsevärt om man ledde in läsaren på rätt spår redan genom författningstexten.

Lagrådet föreslår att den nya fjärde punkten ges följande lydelse.

4. som rör fällande domar i brottmål eller som annars avser brott samt därmed sammanhängande beslut om häktning eller andra straffprocessuella tvångsmedel.

I författningskommentaren sägs att den aktuella punkten tar sikte endast på personer som är i livet. Det vore en fördel om detta framgick även av lagtexten.

Förslaget till lag om ändring i yttrandefrihetsgrundlagen

1 kap. 3 §

Det föreslås att det i paragrafen ska göras vissa ändringar som föranleds av den tekniska utvecklingen i fråga om sändningar av program från satellit. Sådana program som har anknytning till Sverige ska, trots att de sänds från utlandet, i vissa fall anses utgå från Sverige. Därigenom ska yttrandefrihetsgrundlagens regler avse också dessa program. Bakgrunden till förslaget är att Sverige den 1 mars 2016 fälldes i Europadomstolen i målet Arlewin mot Sverige (ansökning nr 22302/10) för brott mot artikel 6.1 i Europakonventionen.

Den lagtekniska lösningen i remissen är att vissa program ”som utgår från utlandet” ska anses utgå från Sverige. Det viktiga i sammanhanget är självfallet att programmen ska anses utgå från Sverige, inte att de rent faktiskt ”utgår från utlandet”. Det blir också något halsbrytande att uttala, att program som utgår från utlandet anses utgå från Sverige.

Lagrådet vill tillägga att det som sägs i författningskommentaren, att det krävs en tydlig och väsentlig koppling till Sverige för att bestämmelsen ska tillämpas, bör komma till uttryck i lagtexten. Regeln i paragrafens tredje stycke skulle då, efter även en rent språklig justering, lämpligen kunna formuleras på följande vis.

Det som föreskrivs om program i denna grundlag gäller även program som förmedlas genom satellitsändning som utgår från Sverige. Program i tv som förmedlas hit genom satellitsändning från utlandet anses utgå från Sverige, om programmen är avsedda att tas emot huvudsakligen här i landet, har en tydlig och väsentlig koppling till Sverige och vidaresänds här samtidigt och oförändrat.

I paragrafen finns den s.k. databasregeln. Förslagen i remissen innebär, förutom en justering av rättelsekaraktär, bl.a. att det nuvarande tredje stycket – som klargör att paragrafen inte gäller sådana tillhandahållanden ur en databas som avses i 3 § (den s.k. webbsändningsregeln) – utgår. Skälet för detta är att upplysningen att webbsändningsregeln har företräde ändå framgår. Någon förändring av rättsläget i detta hänseende är alltså inte avsedd.

I stället läggs det på det gamla tredje styckets plats in en ny regel. Denna innebär att redaktioner som tillhandahåller enbart webbsändningar inte får automatiskt grundlagsskydd enligt 4 § för sina databaser. Detta utesluter inte att en sådan databas ändå kan ha grundlagsskydd enligt 4 § om den tillhandahålls av en aktör som på annan grund har automatiskt grundlagsskydd för sin databas eller om utgivningsbevis finns för databasen.

Enligt Lagrådet innebär förslaget att lagändringen genomförs på ett mindre lyckat sätt, både dispositionsmässigt och språkligt. Det aktuella undantaget borde i stället tas in i första stycket 1 a som då kunde formuleras på följande vis.

- a) en redaktion för en periodisk skrift eller ett program som tillhandahåller även annat än sådana program som avses i 3 § andra stycket.

1 kap. 18 §

Paragrafen innehåller en hänvisning till reglerna i 1 kap. 11 och 12 §§ tryckfrihetsförordningen. På grund av införandet av den nya sjunde punkten i 1 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen har en följdändring gjorts på så sätt att orden ”samt utbildningsförbud” har lagts till. Punkt 7 i 1 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen handlar emellertid om även annat än utbildningsförbud, t.ex. beskrivningar och mätningar. I författningskommentaren uttalas i detta avseende att genom att utbildningar nämns i paragrafen ”blir punkt 7 i 1 kap. 12 § TF i sin helhet tillämplig även på yttrandefrihetsgrundlagens område”. Enligt Lagrådets uppfattning är en lagstiftning av detta slag diskutabel.

En möjlighet är att förkorta texten så att det anges endast att det ”som sägs i 1 kap. 11 och 12 §§ tryckfrihetsförordningen gäller också i fråga om program och beträffande innehållet i tekniska upptagningar”. Annars får också det som den nya sjunde punkten i 1 kap. 12 § i tryckfrihetsförordningen räknar upp vid sidan av ”utbildningar” nämnas i 18 §. I så fall kunde paragrafen – om det skulle anses olämpligt att skriva ”utbildningsförbud med mera” – lämpligen ges följande lydelse.

Det som sägs i 1 kap. 11 och 12 §§ tryckfrihetsförordningen om att det i lag får meddelas föreskrifter om upphovsmäns rättigheter, vissa kommersiella annonser, kreditupplysningsverksamhet, produktinformation samt rörande ansvar och ersättningskyldighet med avseende på

- tillvägagångssätt för anskaffande av uppgifter,
- förbud mot att göra utbildningar, beskrivningar eller mätningar i vissa fall,

1 kap. 20 §

Beträffande denna paragraf får Lagrådet hänvisa till det som sägs avseende 1 kap. 13 § tryckfrihetsförordningen.

3 kap. 2 §

I paragrafens första punkt föreslås att det ska klargöras att krav i vanlig lag kan ställas på vidareändring av tjänster som utgörs av textning, tolkning, uppläst text eller liknande teknik som syftar till att göra programinnehållet tillgängligt för personer med olika funktionsnedsättningar. Enligt Lagrådets mening bör, i klargörande syfte, ordet "tillhörande" läggas in i lagtexten mellan orden "för" och "tjänster".

Den sjunde punkten är ny. Den gör det möjligt att meddela föreskrifter i vanlig lag om villkor för sändning av program. Villkoren får riktas mot den som bedriver programverksamhet med ett uppdrag i allmänhetens tjänst under förutsättning att uppdraget finansieras av allmänna medel. Av författningskommentaren framgår att det förhållandet att det förekommer även annan finansiering inte ska utesluta en tillämpning av punkt 7. Det räcker att uppdraget "i allt väsentligt" finansieras med allmänna medel. Motsatsvis får villkor inte meddelas beträffande programverksamhet som "till en inte obetydlig del finansieras med andra medel, t.ex. reklamintäkter, prenumerationsavgifter eller abonnemangsavgifter".

Lagrådet anser att den innebörd som bestämmelsen i punkt 7 är avsedd att ha bör framgå tydligare av lagtexten. Som förslaget är formulerat ger det intryck av att det tar sikte bara på fall där finansieringen sker helt och hållet med allmänna medel. Men lydelsen utesluter rent språkligt inte en läsart som innebär att det allmänna står för finansieringen endast till en liten del.

Dessutom bör punkten av rent språkliga skäl formuleras på ett annat vis än som har skett i remissen.

Ett alternativ är att skapa ett nytt andra stycke med följande lydelse.

Inte heller hindrar 1 § att det i lag meddelas föreskrifter om villkor för rätt att sända program om föreskrifterna riktar sig mot verksamheter som bedrivs med ett uppdrag att sända ljudradio eller tv i allmänhetens tjänst och vars uppdrag finansieras väsentligen med allmänna medel.

Om inte denna lösning väljs kan en sjunde punkt skrivas på följande vis.

7. villkor för rätt att sända program om föreskrifterna riktar sig mot verksamheter som bedrivs med ett uppdrag att sända ljudradio eller tv i allmänhetens tjänst och vars uppdrag finansieras väsentligen med allmänna medel.

Övriga lagförslag

Prop. 2021/22:59
Bilaga 5

Förslagen föranleder ingen erinran.

Justitiedepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 3 november 2021

Närvarande: statsrådet Johansson, ordförande, och statsråden Baylan, Linde, Dahlgren, Ernkrans, Lindhagen, Nordmark

Föredragande: statsrådet Johansson

Regeringen beslutar proposition Ett ändamålsenligt skydd för tryck- och yttrandefriheten