

Sammanfattning

Det huvudsakliga innehållet i betänkandet

Det viktigaste som Yttrandefrihetskommittén föreslår i detta delbetänkande är

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

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

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

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

Uppdraget m.m.

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

Den 16 maj 2008 ombildades beredningen till en parlamentariskt sammansatt kommitté som antog namnet Yttrandefrihetskommittén. Kommittén ska fullgöra dels de uppgifter som kvarstår enligt Tryck- och yttrandefrihetsberedningens tidigare direktiv, dels uppgifter enligt nya direktiv. Kommitténs arbete är uppdelat i två etapper. Arbetet under etapp 1 omfattar förslag till grundlagsändringar inför valet 2010 och redovisas i detta delbetänkande.

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

1 Det gällande tryck- och yttrandefrihetsrättsliga systemet

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

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

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

- särskild rättegångsordning.

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

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

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

2 Integritetsaspekter på det frivilliga grundlagsskyddet

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

Behövs ändrad lagstiftning?

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

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

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