



PM 2009:RI (Dnr 001-600/2009)

Grundlagsskydd för digital bio och andra yttrandefrihetsrättsliga frågor (SOU 2009:14)

Remiss från Justitiedepartementet

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande
Som svar på remissen ”Grundlagsskydd för digital bio och andra yttrandefrihetsrättsliga frågor (SOU 2009:14)” hänvisas till denna promemoria.

Föredragande borgarrådet Sten Nordin anför följande.

Ärendet

Justitiedepartementet har remitterat Yttrandefrihetskommitténs delbetänkande till Stockholms stad för yttrande. Kommittén ska dels fullgöra de uppgifter som kvarstår enligt tryck- och yttrandefrihetsberedningens direktiv, dir 2003:8 och dir 2007:76, dels uppgifter enligt ett nytt direktiv, dir 2008:42. Kommitténs uppdrag är uppdelat i två etapper. Etapp 1 omfattar grundlagsändringar inför valet 2010. Detta arbete redovisas i aktuellt betänkande. I etapp 2 kommer kommittén att fortsätta att arbeta med bl.a. fortsatt övervägande av frågan om man i längden bör behålla en teknikberoende grundlagsreglering av tryck- och yttrandefriheten.

Den statliga utredningen omfattar förslag till grundlagsändringar inför valet 2010. Utredningens förslag berör många olika frågeställningar men stadsledningskontoret begränsar sitt remissvar till i första hand frågor som direkt berör stadens verksamhet. Dessa handlar alla om meddelarfriheten.

I betänkandet (SOU 2009:14) redovisas delar av uppdraget. Det handlar om att

1. analysera huruvida det frivilliga grundlagsskyddet i databasregeln (1 kap. 9 § Yttrandefrihetsgrundlagen, YGL) kan komma i konflikt med bestämmelser med syfte att skydda den personliga integriteten,
2. överväga de yttrandefrihetsrättsliga aspekterna på Radio- och TV-lagsutredningens förslag om TV-sändningars tillgänglighet för personer med funktionshinder och föreslå de grundlagsändringar och andra lagändringar som övervägandena föranleder,
3. överväga om förbuden mot efterforskning och repressalier för företrädare för bl.a. kommunala företag bör straffsanktioneras och lämna förslag på hur en sådan straffsanktionering kan se ut,
4. föreslå de ändringar som krävs för att digital bio samt ”e-böcker och e-tidningar som levereras med innehåll” ska omfattas av YGL,
5. lämna förslag till de ändringar i YGL som krävs för att offentlig visning av digital bio ska omfattas av undantaget från förbudet mot censur så att även digital bio ska kunna förhandsgranskas och

6. ytterligare överväga förslaget om debattbetänkandet om en s.k. stencilregel för tekniska upptagningar.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret.

Mina synpunkter

Statens offentliga utredning 2009:14 reglerar en rad frågor inom ramen för yttrandefrihetsrättsliga frågor. Grundlagsskyddet för tryck- och yttrandefriheten har en lång och stark förankring i Sverige. Den första förordningen trädde i kraft redan 1766. De principer som låg till grund för 1766 års grundlag behöver emellertid ses över, inte minst då vi sista tjugo åren sett en teknisk förändring som inte kan beskrivas som någonting annat än otrolig. På bara tjugo år har datorer gått från att vara dyra investeringsprodukter för industriföretag till att vara en dussinprodukt som finns ett flertal av i de flesta stockholmarnas hem.

Utredningen lyfter även frågan om kommunalt anställdas skydd mot repressalier samt ett utvidgat skydd för anställda och uppdragstagare i kommunala bolag. Vidare är det, vilket stadsledningskontoret lyfter fram i sitt tjänsteutlåtande, bra att utredningen lyfter frågan om att grundlagsreglera brott mot repressalieförbudet.

Förslagets målsättning är ett likvärdigt meddelarskydd för alla berörda. Detta är viktigt och det är mycket bra att utredningen berör frågan. Emellertid vill jag in-
stämna i stadsledningskontorets frågeställningar kring eventuella definitionsproblem som kan uppstå i samband med en revidering av principerna som reglerar meddelarskyddet.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande

Som svar på remissen ”Grundlagsskydd för digital bio och andra yttrandefrihetsrättsliga frågor (SOU 2009:14)” hänvisas till denna promemoria.

Stockholm den 14 maj 2009

STEN NORDIN

Bilaga

Inledande sammanfattning till SOU 2009:14 Grundlagsskydd för digital bio och andra yttrandefrihetsrättsliga frågor - Delbetänkande av yttrandefrihetskommittén Stockholm 2009.

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Särskilt uttalande gjordes av borgarråden *Carin Jämtin* och *Roger Mogert* (båda s) och *Ann-Margarethe Livh* (v) enligt följande.

Vi välkomnar att ett grundlagsreglerat skydd införs mot repressalier för kommunalt anställda samt ett utvidgat skydd för anställda och uppdragstagare i kommunala bolag. Alla former av ingripanden i form av medvetna handlingar mot den som använt sin meddelarfrihet bör vara straffbara. Det bör förtydligas vad som är oaktsam efterforskning, eftersom denna inte föreslås vara straffbar. Om de föreslagna lagändringarna ska få genomslag i arbetslivet krävs kontinuerlig utbildning och uppföljning, gärna i samverkan med de fackliga organisationerna.

Vi vill också lyfta fram att vi står bakom förslagen om en ny bestämmelse som tillåter regler i vanlig lag om skyldighet att göra trådsända TV-program tillgängliga för personer med funktionsnedsättningar. I den motivtext som finns i betänkandet anges att hänsyn ska tas till programföretagens finansiella förutsättningar när dessa regler utformas. Vi anser att detta inte får tolkas så att syftet med bestämmelsen urholkas.

Det antecknades till förteckningen att miljöpartiet lämnar ärendet utan eget ställningstagande.

ÄRENDET

Yttrandefrihetskommittén har tagit upp tre frågeställningar som direkt berör staden och stadens anställda. Frågorna rör meddelarskyddet. Meddelarskyddet omfattar meddelarfriheten, anskaffarfriheten, rätten till anonymitet och efterforsknings- och repressalieförbuden. Meddelarfriheten innebär att det i viss omfattning är möjligt att straffritt lämna annars sekretessbelagda uppgifter till massmedier för publicering. Meddelarfriheten kompletteras med skydd för meddelarens anonymitet och ett efterforskningsförbud som innebär att myndigheter eller andra allmänna organ bl.a. inte får efterforska vem som lämnat en uppgift för publicering. Av bestämmelserna i TF och YGL anses också följa att meddelaren inte får drabbas av någon påföljd från det allmännas sida när han använt sig av sin grundlagsfästa rättighet, ett s.k. repressalieförbud.

De frågor avseende meddelarskyddet som är aktuella i betänkandet är om överträdelse av efterforskningsförbudet ska vara straffbart även vid oaktsamhet och inte enbart vid uppsåt samt om och i så fall hur repressalieförbudet ska straffsanktioneras när det är fråga om disciplinåtgärd mot kommunanställd. Den tredje frågan avser efterforsknings- och repressalieförbuden när det är fråga om meddelarfrihet enligt 1 kap. 9 a § sekretesslagen för anställda i kommunala bolag m.fl. Av 1 kap. 9 a § sekretesslagen följer att tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen till viss del gäller i kommunala företag och andra organ som anges i bilaga till sekretesslagen.

Vad det gäller den första frågan har Yttrandefrihetskommittén kommit fram till att det inte finns skäl att göra oaktsam överträdelse av efterforskningsförbudet straffbart. Efterforskningsförbudet och straffsanktioneringen regleras i 3 kap. 4 § och 5 § andra stycket TF respektive i 2 kap. 4 § och 5 § andra stycket YGL. Bestämmelserna innebär att den som uppsåtligt bryter mot efterforskningsförbudet kan dömas till böter eller fängelse. Förbudet syftar till att skydda meddelare och andra medverkande. Skyddet gäller mot efterforskning som bedrivs av myndigheter eller andra allmänna organ. För att bestämmelsen ska vara tillämplig krävs någon form av uppsåt. En fråga utan onda avsikter kan medföra att meddelaren avslöjas, kanske för någon som vill straffa den men ett sådant beteende är inte straffbart. Yttrandefrihetskommittén har övervägt om även oaktsam efterforskning bör vara straffbar. Yttrandefrihetskommittén anser emellertid att det måste vara tillåtet att tala med andra om en publicering och att det knappast är möjligt att i ett samtal med en eller flera personer förutse riskerna för att källan blir avslöjad. Oaktsam efterforskning bör bl.a. därför inte vara straffbar.

Den andra frågan som berör staden handlar om kommunanställdas skydd mot repressalier i form av disciplinåtgärder. Med repressalieförbudet som är kopplat till meddelarskyddet menas att ingen, meddelare eller annan medverkande, på något sätt ska få drabbas av någon påföljd från de allmännas sida, t.ex. i form av disciplinåtgärd. Det finns inte någon bestämmelse i TF eller YGL om straffansvar för den som åsidosätter repressalieförbudet. Ansvar för sådan överträdelse kan istället vara att bedöma som tjänstefel enligt 20 kap. 1 § BrB. För straffansvar enligt bestämmelsen krävs att någon vid myndighetsutövning uppsåtligt eller av oaktsamhet åsidosätter vad som gäller för uppgiften. Det förhållande att frågan om disciplinansvar för kommunalt anställda regleras i kollektivavtal, och inte i lag som för statsanställda, innebär att disciplinåtgärder mot kommunalanställda inte utgör myndighetsutövning.

Yttrandefrihetskommitténs utgångspunkt är att skyddet för repressalier ska vara det samma för alla offentligt anställda.

För att komma till rätta med problemet föreslår kommittén antingen en särbestämmelse om disciplinåtgärder mot kommunalt anställda alternativt en bestämmelse som omfattar alla repressalier och alla offentligt anställda personer. Den föreslagna särbestämmelsen ska placeras i en ny 11 kap. 5 § lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden. Bestämmelsen ska omfatta disciplinåtgärd mot anställda i kommun, landsting och kommunalförbund. Den andra föreslagna lösningen avseende en bestämmelse som omfattar alla offentligt anställda ska enligt förslaget placeras i TF och YGL. I TF ska den placeras i ett nytt andra stycke i 3 kap. 4 § och vara utformad enligt följande. ”Inte heller får någon myndighet eller ett annat allmänt organ ingripa mot någon för att han eller hon i en tryckt skrift har brukat sin tryckfrihet eller medverkat till sådant bruk.” Straffbestämmelsen ska sedan framgå av ett nytt tredje stycke i 3 kap. 5 § TF. Den ska omfatta uppsåtliga brott och straffskalan vara böter eller fängelse i ett år. I ringa fall ska inte ansvar utdömas. Det otillåtna ska vara att ingripa mot någon som brukat sin tryckfrihet. Med att ingripa mot avses inte bara sådana åtgärder som utgör myndighetsutövning utan alla negativa åtgärder t.ex. disciplinpåföljd, avsked, uppsägning, framtagna av arbetsuppgifter, utebliven löneförhöjning, utfrysning från arbetsplatsen osv. I YGL ska finnas motsvarande bestämmelser i 2 kap. 4 § och 5 §. Yttrandefrihetskommitténs slutsats är att det sistnämnda förslaget är mest lämpligt.

Vad det gäller straffsanktionering när det är fråga om meddelarfriheten enligt 1 kap. 9 a § sekretesslagen för anställda och uppdragstagare i kommunala bolag m.fl. är Yttrandefrihetskommitténs utgångspunkt att efterforsknings- och repressalieförbudet bör om möjligt vara straffsanktionerade på samma sätt när det är fråga om efterforskning av och ingripanden mot anställda i sådana organ och bolag m.m. som när det är fråga om offentligt anställda. Bestämmelsen i 1 kap. 9 a § sekretesslagen anger att TF:s och YGL:s regler om rätt att lämna uppgifter för offentliggörande, om förbud mot att ingripa mot missbruk av tryckfriheten eller yttrandefriheten eller medverkan till sådant missbruk och om förbud mot att efterforska upphovsman eller meddelare gäller i förhållandet mellan å ena sidan kommunala företag och sådana organ som handhar myndighetsutövning och å andra sidan deras anställda och uppdragstagare. Men efterforsknings- och repressalieförbudet är inte straffsanktionerade i fråga om dessa organ. Denna fråga övervägdes av regeringen när bestämmelsen i 1 kap. 9 a § sekretesslagen infördes men det konstaterades att frågan lämpligen kunde övervägas i samband med att sanktioneringsbestämmelserna för överträdelse av förbudet i TF och YGL sågs över.

När det gäller efterforskningsförbudet så föreslår Yttrandefrihetskommittén att det görs ett tillägg till 1 kap. 9 a § sekretesslagen först så att personkategorin blir densamma som i YGL och TF och därmed omfattar förbud mot att efterforska upphovsman, meddelare, den som utgett eller avsett att utge en framställning i tryckt skrift, den som har tillhandahållit eller avsett att tillhandahålla en framställning för offentliggörande i ett radioprogram eller en teknisk upptagning och den som har framträtt i en sådan framställning. Vidare ska det i bestämmelsen hänvisas till TF och YGL vad det gäller straff för överträdelse av efterforskningsförbudet. På samma sätt bör enligt förslaget repressalieförbudet regleras. Förutsatt att en ny reglering avseende repressalieförbudet införs i TF och YGL. TF:s och YGL:s regler ska då tillämpas avseende förbud mot att ingripa mot bruk eller missbruk av tryckfriheten eller yttrandefriheten

eller medverkan till sådant bruk eller missbruk och straff för överträdelse av förbudet. Om Yttrandefrihetskommitténs förslag om grundlagsändring inte går igenom föreslås istället att det kan införas ett nytt tredje stycke i 1 kap. 9 a § sekretesslagen. Stycket skulle utformas efter förebild av tjänstefelsbestämmelsen i 20 kap. 1 § BrB. Det konstateras emellertid att en sådan bestämmelse inte är möjlig eftersom det inte går att jämställa något med myndighetsutövning för dessa organ. Ett annat alternativ är då att föra in en bestämmelse i 11 kap. 5 § lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden.

Om det anses att utvidgningen av straffbarheten när det gäller överträdelser av repressalieförbudet blir alltför stor föreslår Yttrandefrihetskommittén fortfarande en hänvisning i 1 kap. 9 a § sekretesslagen men att straffansvaret i den föreslagna bestämmelsen i TF och YGL istället preciseras. De åtgärder som omfattas av straffbestämmelsen ska enligt 3 kap. 5 § tredje stycket TF och i 2 kap. 5 § tredje stycket YGL då vara avskedande, uppsägning eller utdelande av disciplinpåföljd.

BEREDNING

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 14 april 2009 har följande lydelse.

Stadsledningskontoret begränsar sitt remissvar till i första hand det som direkt berör stadens verksamhet. Stadsledningskontoret är i huvudsak positiv till förslaget.

Av samma skäl som Yttrandefrihetskommittén gör gällande anser inte heller stadsledningskontoret det rimligt att straffbelägga oaktsam efterforskning.

Vad det gäller förslaget om kommunalt anställdas skydd mot repressalier och ett utvidgat skydd för anställda och uppdragstagare i kommunala bolag är målsättningen med förslaget att uppnå ett likvärdigt meddelarskydd för alla berörda. Stadsledningskontoret instämmer i att detta bör vara målsättningen. Frågan är hur man uppnår detta d.v.s. hur regleringen ska utformas. Yttrandefrihetskommitténs förslag är att repressalieförbudet och brott häremot ska grundlagsregleras och att det sedan ska införas en hänvisning i 1 kap. 9 a § sekretesslagen till grundlag.

Stadsledningskontoret instämmer i att brott mot repressalieförbudet bör grundlagsregleras. Stadsledningskontoret ställer sig emellertid tveksam till att det inte närmare redogörs för vilka ingripande som är straffbelagda. Enligt Yttrandefrihetskommitténs ”första hands alternativ” ska det inte i lag redogöras för vilka ingripande som är straffbelagda. I utredningen påtalas att det rör sig om alla negativa åtgärder t.ex. disciplinpåföljd, avsked, uppsägning, fråntagande av arbetsuppgifter, utebliven löneförhöjning osv. Även utfrysning på arbetsplatsen kan omfattas. I undantaget för ringare fall omfattas exempelvis kortvarig förflyttning från ett tjänsterum till ett annat eller fråntagande av viss beslutsbehörighet under några dagar.

I utredningen ges några exempel men dessa är inte uttömmande. Det påpekas i utredningen att detta får mindre betydelse på grund av undantaget för ringa fall och att även kravet på uppsåt verkar i den riktningen. Det är förståeligt att det inte går att redogöra för alla tänkbara scenario men det vore klagörande att utveckla vad gränsen för ringa ingripanden går. När det står klart vilka ingripande som är straffbara kan det sedan ifrågasättas om det bör finnas en undantagsbestämmelse för ringa fall. Stadsledningskontoret ifrågasätter om inte alla former

av ingripande mot den som brukat sin meddelarfrihet bör vara straffbara så länge ingripandet är en medveten handling.

En ytterligare fråga som inte berörs i utredning är om bedömningen av om det är en negativ åtgärd eller inte ska ske utifrån en objektivt eller subjektiv synvinkel.

Vad det gäller de kommunala bolagen och övrig verksamhet som omfattas av 1 kap. 9 a § sekretesslagen är det viktigt att även dessa omfattas av skyddet som de nuvarande och föreslagna straffbestämmelserna ger. När bestämmelsen i 1 kap. 9 a § sekretesslagen infördes var målsättningen ett likvärdigt skydd men bl.a. på grund av den beredning som förevarit och repressalieskyddet för de kommunalt anställda avvaktades det med en reglering. I förarbeten gjordes trots detta vissa uttalande avseende en eventuell reglering, bl.a. att det inte är lämpligt att genom hänvisning i lag utsträcka tillämpningsområdet för de straffbud som finns i TF och YGL (prop 2005/2006:162 s. 17). Det skydd som finns i 1 kap. 9 a § sekretesslagen är inte grundlagsreglerat men i bestämmelsen hänvisas till tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Även om en hänvisning i sig inte utsträcker området för grundlagsskyddet anser stadsledningskontoret det olämpligt med en hänvisning till straffbestämmelser. Det ställs särskilda krav på en sådan bestämmelse, ifråga om bl.a. tydlighet och klarhet, och en hänvisning är därför inte lämplig. Stadsledningskontoret ställer sig positiv till att en straffbestämmelse införs med det skydd som anges i utredningen men bestämmelsen bör inte införas i enlighet med framlagt förslag. Det ska tilläggas att även här behövs en precisering avseende vilka ingripanden mot repressalieförbudet som är straffbara.