

LAGRÅDET

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 ersättningskyldighet 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 ersättningskyldighet 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 vidare sänds här samtidigt och oförändrat.

1 kap. 4 §

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 avbildningsförbud" har lagts till. Punkt 7 i 1 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen handlar emellertid om även annat än avbildningsförbud, t.ex. beskrivningar och mätningar. I författningskommentaren uttalas i detta avseende att genom att avbildningar 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 "avbildningar" nämnas i 18 §. I så fall kunde paragrafen – om det skulle anses olämpligt att skriva "avbildningsförbud 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 avbildningar, beskrivningar eller mätningar i vissa fall,
- gäller också i fråga om program och beträffande innehållet i tekniska beskrivningar.

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

Förslagen föranleder ingen erinran.