

Justitiedepartementet  
103 33 STOCKHOLM

Elektronisk kopia till:  
kerstin.broms-lumpus@justice.ministry.se

### **Yttrande avseende betänkandet "Ett nytt grundlagsskydd för tryck- och yttrandefriheten" (SOU 2006:96)**

Ert Dnr Ju2004/11833/L6

Radio- och TV-verket (RTV) har valt att i huvudsak koncentrera sitt yttrande kring frågan om grundlagarnas teknikberoende.

#### **Sammanfattning**

Radio- och TV-verket anser att problemen med grundlagarnas teknikberoende i dagsläget inte kan anses vara så stora att de motiverar en genomgripande förändring av tryckfrihetsförordningen (TF) och förespråkar därför den s.k. status-quo-lösningen. Verket anser dock att tillämpningsproblemen med yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) medför en sådan osäkerhet och oförutsebarhet vid tillämpningen att det motiverar en mer omfattande översyn av denna grundlag och i synnerhet vad gäller regleringen av sådana publiceringsformer som sker med "elektromagnetiska vågor".

Databasregeln i 1 kap. 9 § YGL, som har ändrats flera gånger för att omfatta allt flera nya publiceringsformer, har blivit för komplicerad och verket ställer sig frågande till om det finns något praktiskt skäl att göra skillnad mellan sändningar till allmänheten (1 kap. 6 § YGL) och sådant tillhandahållande som avses i databasregeln. I båda fallen handlar det om ett tillhandahållande av information – momentant eller under en längre tidsperiod – som sker med hjälp av "elektromagnetiska vågor". Bestämmelsen kan också göras mer lättbegriplig om detta begrepp byts till något mer etablerat begrepp, exempelvis elektronisk kommunikation.

Vidare anser verket att den nya medietekniken och dess användning förutsätter att yttrandefrihetsskyddet måste kunna gå utanför de modeller och principer som återfinns i dagens TF och YGL. Exempelvis bör någon form av skydd övervägas för diskussionsforum, bloggar och andra former av användargenererat innehåll liksom s.k. elektroniska transportörer.

Enligt verkets mening är det möjligt att modernisera den svenska yttrandefrihetsregleringen utan att överge detaljregleringen med hjälp av mer generella

begrepp som inte är direkt kopplade till tekniken. Det kommer dock aldrig gå att uppnå samma enkla och tydliga reglering som TF ger den tryckta skriften. Av erfarenheterna från utfärdandet av utgivningsbevis för databaser drar verket slutsatsen att utgivningsbevisen kan fungera som ett medel för att öka förutsebarheten i tillämpningen och även begränsa tillämpningen till sådana aktörer som faktiskt är intresserade av grundlagsskydd. Verket föreslår därför att grundlagsskyddet för s.k. e-post-tidningar görs beroende av utfärdande av utgivningsbevis.

### Val av regleringsmodell

Radio- och TV-verket anser att problemen med grundlagarnas teknikberoende i dagsläget inte kan anses vara så stora att de motiverar en genomgripande förändring av TF. Verket anser därför att inget av de tre alternativen som beredningen presenterar är lämpliga utan förordar i stället den s.k. status-quo-lösningen. Verket anser dock att tillämpningsproblemen med YGL medför en sådan osäkerhet och oförutsebarhet vid tillämpningen att det motiverar en mer omfattande översyn av denna grundlag. Verket vill här uppmärksamma vissa frågor av mer generell karaktär som enligt verkets mening bör beaktas för att modernisera YGL och göra grundlagen mer lättillgänglig och mindre teknikberoende. Det är inte endast frågan om grundlagen omfattar en viss publiceringsform eller inte som är problemet utan i lika stor grad att regleringen är så komplicerad att det är mer eller mindre omöjligt för alla utom juridiska experter att förstå den närmare innebörden av reglerna. Om yttrandefrihetsregleringen ska vara det starka och stabila skydd som den är avsedd att vara måste det vara en prioriterad uppgift att göra den förståelig även för den icke insatte medborgaren.

YGL bygger till stora delar på den regleringsmodell som används i TF. Denna grundlag som har sina rötter i 1700-talet reglerar en teknik som endast i begränsad omfattning har påverkats av den tekniska och mediala utvecklingen. Även om nya metoder har utvecklats för framställning av tryckta skrifter är användningssättet i stort sätt detsamma idag som på 1700-talet – innehållet (yttrandet) lagras på en fysisk mediebearare som mångfaldigas och transporteras till mottagarna. De medier som omfattas av TF faller också in under en klassisk definition av massmedial spridning, nämligen att det handlar om ett och samma meddelande som samtidigt går ut till många, i förväg okända, mottagare.

Mot bakgrund av detta och då den tryckta skriften fortfarande har en mycket central betydelse för masskommunikation och i synnerhet för utövande av yttrandefriheten, finns det ingen anledning till en genomgripande förändring av TF. Tvärtom kan en stabil och oförändrad TF fungera som en viktig måttstock vid utvecklingen av en moderniserad yttrandefrihetsreglering för nya medieformer.

### Modernisera YGL

Traditionella TV- och radiosändningar sker – liksom den tryckta skriften – genom att ett och samma meddelande samtidigt skickas ut till många, i förväg

okända, mottagare. De senaste årens utveckling inom medieteknik har dock öppnat upp för nya former för mottagning av TV- och radioinnehåll. Även om traditionella, sekventiella, sändningar (s.k. tablå-TV) fortfarande är den dominerande formen framstår det som troligt att framtidens TV och radio kommer vara en integrerad del av ett sammansatt medieutbud där mottagaren i stor utsträckning bestämmer när, var och hur innehållet ska konsumeras. De naturliga gränserna för vad som ska betraktas som "ett innehållspaket" såsom ett program, en TV-kanal, en databas, en webbtidning, etc. blir mer diffusa då mottagaren själv kan avgöra vad denne ska ta del av.<sup>1</sup>

Sådana nya medieformer kan endast med stor svårighet passas in i den traditionella definitionen av massmedial spridning. Om varken tekniken eller etablerade avgränsare kan användas i den juridiska begreppsbildningen kan en utväg bli att använda mer generella formuleringar eller att i lagtext specificera vilka förutsättningarna är, såsom att det ska handla om kommunikation till allmänheten vars innehåll är fixerat.

Databasregeln (1 kap. 9 § YGL) som hanterar medieformer där det inte handlar om ett och samma meddelande som samtidigt görs tillgängligt för ett stort antal, i förväg okända, mottagare skiljer sig därigenom från övriga bestämmelser i TF och YGL. Databasregeln har genom ett antal ändringar kommit att täcka in många nya medieformer. Följden har dock blivit att lagtexten har blivit mycket komplicerad och att den innehåller flera otydliga begrepp vilket ger osäkerhet vid tillämpningen och därmed dålig förutsebarhet.

Mot bakgrund av detta menar Radio- och TV-verket att arbetet för en mer teknikoberoende yttrandefrihetsreglering bör inriktas på en genomgripande översyn av YGL i syfte att göra den mer lättillgänglig och bättre anpassad till nya medieformer. Behovet är, enligt verkets mening, som störst för de medieformer som sprids med hjälp av elektromagnetiska vågor. De tekniska upptagningarna har till sin karaktär egentligen mer gemensamt med skrifter.

Det kan vara aktuellt att till viss del släppa kopplingen till traditionella massmediebegrepp. Exempelvis kan det med hänvisning till konvergens mellan olika medieformer övervägas om det finns något skäl att behålla uppdelning mellan sändningar till allmänheten (1 kap. 6 §) och databaser som tillhandahålls allmänheten (1 kap 9 §). Idag görs avgränsningen mellan dessa regler främst på tre grunder – 1) för att sändningar till allmänheten sker momentant och tidpunkten bestäms av sändaren medan innehållet i databaser överförs först då mottagaren begär det, 2) för att bestämmelsen om sändningar till allmänheten tillåter att annan än den som driver sändningen kan ändra på innehållet vilket inte databasregeln tillåter, 3) och för att databasregeln förutsätter att informationen är lagrad i en databas. Det kan ifrågasättas om dessa skillnader har någon praktisk betydelse längre. Frågan om grundlagsskydd för yttrande som kommer från annan än den som driver verksamheten bör lösas separat och bör också vara lika oavsett medieform. Tidpunkten från vilken preskriptionstiden

---

<sup>1</sup> Se vidare *Morgondagens media* i Medieutvecklingen 2007, Radio- och TV-verket, kap. 1. Analys utförd av Kairos Future.

ska börja löpa bör räknas från det att materialet inte längre hålls tillgängligt för allmänheten – för traditionella sändningar är det samma stund som sändningen avslutas och för databaser är det när materialet tas bort från databasen, dvs. samma som gäller idag.

Det väsentliga är att det handlar om medierad kommunikation till allmänheten där innehållet inte är fixerat till ett fysiskt medium som transporteras till mottagarna (till skillnad mot kommunikation med tekniska upptagningar och skrifter). Verket instämmer i beredningens slutsats att begreppet "elektromagnetiska vågor" som förekommer i YGL omfattar alla tänkbara sätt för medierad kommunikation utan användning av tekniska upptagningar (s. 114) men menar att grundlagen skulle bli mer lättillgänglig om mer etablerade begrepp såsom telekommunikation eller elektronisk kommunikation används. För att uppnå ännu högre grad av teknikberoende borde grundlagens formella tillämpningsområde avgränsas med en öppen definition i vilken de grundläggande förutsättningarna fastställs, dvs. att det ska handla om yttrande till allmänheten som sker med telekommunikation och som är avsedd att tas emot med tekniskt hjälpmedel. Kompletteras en sådan definition med en exemplifiering av de medieformer som idag nämns i YGL kan en smidig övergång till en mer flexibel och teknikberoende yttrandefrihetsreglering uppnås.<sup>2</sup> För att öka förutsebarheten kan möjligheterna att få utgivningsbevis för andra medieformer än de som idag omfattas av databasregeln utökas (se nedan). Verket har sålunda en annan åsikt än beredningen som tycks mena att ett teknikberoende kan medföra en risk för godtycke i tillämpningen och en osäkerhet i vilka yttrande som skulle omfattas av skyddet. Beredningen har dock utgått från att ett teknikberoende måste innebära att alla yttrande riktade till allmänheten ska omfattas av grundlagen (s. 160).

Verket instämmer inte heller med beredningens slutsats att teknikberoende (eller mediebundenhet) i sig innebär en fixering av innehållet i ett yttrande vilket enligt beredningen är en förutsättning för tillämpning några av de s.k. tryckfrihetsrättsliga principerna (s. 160-161). Kommunikation med hjälp av elektromagnetiska vågor (telekommunikation) innebär i sig ingen automatisk fixering av innehållet på samma sätt som kommunikation som sker via fysiska mediebärare, t.ex. skrifter, tekniska upptagningar. En radio- eller TV-sändning är exempelvis inte mer fixerad än en teaterföreställning. En förutsättning för tillämpningen av principen om att ansvar för ett grundlagsskyddat yttrande endast får utkrävas i efterhand (censurförbudet och ensamansvaret) förutsätter att det är möjligt att i efterhand kontrollera yttrandets innehåll. Av den anledningen är det nödvändigt att i grundlagen föreskriva en skyldighet att dokumentera innehållet i yttranden som sprids i sådana medier, vilket också görs idag (3 kap. 6 § YGL). Dessa tryckfrihetsrättsliga principer är därför inte så teknikberoende som beredningen menar. (s 162).

---

<sup>2</sup> En liknande definition återfinns i definitionen av i radioprogram som idag finns i YGL 1:1 tredje stycket. Den har dock inte funktionen att avgränsa YGL:s formella tillämpningsområde för radioprogram som i stället återfinns i YGL 1:6.

Vid en genomgripande reform av YGL bör dock inte de s.k. tryckfrihetsrättsliga principerna vara helt avgörande för utvecklingen av grundlagsskyddet. Det kan vara nödvändigt att finna nya former för yttrandefrihetsskyddet. En reformering av YGL måste också innefatta en översyn av tillämpningsområdet – i vissa fall det vara lämpligt att utöka men det kan också att av praktiska skäl inskränka, såsom t.ex. införande av stencilregeln för tekniska upptagningar som beredningen diskuterar (kap. 5.2.4). En anpassning av grundlagsskyddet till utvecklingen av medieteknik kan inte oförbehållsamt innebära att grundlagsskyddet ska utsträckas (jfr s. 187).

### Nya yttrandefrihetsrättsliga principer?

Nya medieformer och medievanor kan också skapa ett behov av nya principer för yttrandefrihetsskyddet då de traditionella s.k. tryckfrihetsrättsliga principerna inte går att tillämpa eller inte ger en adekvat skydds nivå. Dessa principer är för visso fundamentet för det särskilda svenska yttrandefrihetsregleringen men de bör inte förhindra utvecklingen av nya skyddsformer som är bättre anpassade för de nya mediernas användningsätt. Exempelvis utesluts med nuvarande reglering olika former av omodererade *diskussionsforum*, kommentarer till redaktionellt material, bloggar, chat-tjänster av den anledningen att utgivaren inte har någon möjlighet att förhindra publiceringen och att denne därför inte ska behöva ta ansvar för andras yttranden (utgivaren kan dock få bära ansvaret för sådana yttranden om det lämnas i ett direktsänt radio- eller TV-program eller någon annan medieform som omfattas av 1 kap. 6 § YGL).

Sådana diskussionsforum och liknande tjänster är ett bra exempel på den nya användarmedverkan som många nya medieformer medger (användargenererat material). Dessa kan ha ett mycket stort yttrandefrihetsvärde och det bör övervägas om myndigheternas möjligheter att ingripa mot yttranden som görs i sådana tjänster bör begränsas. Ett utgivaransvar enligt modell från TF är uteslutet men det är möjligt att någon annan skyddsform kan fungera. I dag begränsas yttrandefriheten i dessa tjänster av flera lagstiftningar såsom lagen (SFS 1998:112) om ansvar för elektroniska anslagstavlor som bl.a. lägger ett ansvar på den som driver tjänsten att ta bort vissa yttrande som är uppenbarligen brottsliga. En sådan skyldighet kan skapa en själv censur som är mer omfattande än vad som är nödvändig. På samma sätt som TF och YGL är en avvägning mellan yttrandefrihet och ansvarsreglering bör en reglering av nya medieformer innehålla en sådan avvägning mellan yttrandefriheten och andra motstående intressen.

Med hänsyn till att de flesta nya medieformer som använder elektromagnetiska vågor är beroende av ett antal aktörer för att kunna nå ut till allmänheten kan det vara aktuellt att överväga någon form av transportskyldighet för sådana aktörer liknande det som i dag återfinns för spridning av tekniska upptagningar (3 kap. 10 § YGL) och för tryckta skrifter (6 kap. 4 § TF). En sådan transportskyldighet kombinerad med en befrielse från spridaransvaret bör medföra en bättre avvägning mellan yttrandefrihetsintresset och ansvarsreglering än den som idag finns i lagen om ansvar för elektroniska anslagstavlor. En motsvarande reglering borde vara lämplig för teleoperatörer och andra aktörer som endast förmedlar yttrande via telekommunikation (jfr 16-18 §§ i lagen 2002:562 om elektronisk handel och andra informationssamhällets tjänster). Beredningen

tagit upp denna fråga och pekat på vissa exempel men har lämnat den obesvarad med motiveringen att den är allt för komplicerad för att behandlas i betänkandet (s 185f).

### **Bättre förutsebarhet genom ökad användning av utgivningsbevis**

Radio- och TV-verket förespråkar, som nämnts ovan, att den särskilda tryck- och yttrandefrihetsregleringen behålls. Detta förutsätter, som beredningen också påpekar, att någon form av avgränsning är nödvändig. Även om regleringen går att modernisera och förenkla är det oundvikligt att tillämpningen i vissa fall av den kommer att vara komplicerad och svår att förutse.

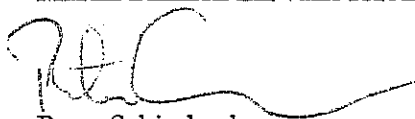
Verket anser att utökade möjligheterna till att utfärda utgivningsbevis för fler publiceringsformer kan vara ett lämpligt sätt att öka förutsebarheten vid tillämpningen av YGL. Radio- och TV-verkets erfarenheter av utfärdandet av utgivningsbevis för databaser som pågått sedan 2003 är att många av de sökande önskar ett klart besked om deras publicering omfattas av grundlagsskyddet. Det förekommer att sådana aktörer som med stor säkerhet omfattas av det automatiska grundlagsskyddet ändå söker utgivningsbevis. Bevisen fungerar här som en form av förhandsbesked om grundlagens tillämplighet. Radio- och TV-verkets beslut vid utfärdandet av utgivningsbevis gäller dessutom till dess att beviset återkallas av verket. Frågan om en viss databas omfattas av YGL eller inte kan således inte bli domstolsfråga om det finns ett utgivningsbevis utfärdat för databasen. Däremot kan det bli fråga om hur den aktuella databasen avgränsas.

Ett argument för införandet av frivilligt grundlagsskydd för databaser som drivs av andra än s.k. massmedieföretag i stället för ett automatiskt gällande grundlagsskydd för samtliga databaser, var att alla troligen inte var intresserade av grundlagsskydd för sina databaser och att det inte var lämpligt att betunga dem med de skyldigheter som följer med grundlagsskyddet. Detta argument anser Radio- och TV-verket gör sig lika gällande för massutskick av e-post till allmänheten (*e-post-tidning*) som idag kan omfattas av det automatiska skyddet i 1 kap. 6 § YGL. Att YGL har kommit att omfatta sådan publicering framförs av beredningen som en "underlig effekt". Radio- och TV-verket vill påpeka att s.k. e-post-tidningar är en mycket vanlig form av publicering som i många fall har ersatt tryckta nyhetsbrev och att det finns ett berättigat behov av grundlagsskydd för sådan publicering. Däremot förekommer massutskick av e-post till allmänheten som inte alls har behov av grundlagsskydd och vars avsändare troligen inte heller är intresserad av skyddet. Av den anledningen bör utgivningsbevis införas för sådan publicering.

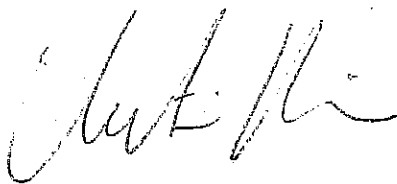
Nackdelen med att göra grundlagens tillämpning beroende av utgivningsbevis är att grundlagsskyddet blir beroende av ett myndighetsbeslut vilket öppnar upp för skönsmässighet och missbruk. Men genom att noga fastställa förutsättningarna med formella kriterier i grundlagstexten och ge den sökande rätt att överklaga ett negativt beslut bör dessa nackdelar uppvägas. För många uppfattas dessutom utgivningsbevisen som ett förhandsbesked som ger en säkerhet.

För vissa medieformer som omfattas av ett automatiskt grundlagsskydd kan därför finnas en fördel med att kombinera det automatiska skyddet med möjligheten att få utgivningsbevis. Det är ett sätt att förbättra förutsebarheten av den komplicerade reglering som YGL utgör idag. Det skulle dessutom kunna ge ytterligare säkerhet mot skönsmässighet från myndigheternas sida eftersom den som har fått avslag på sin ansökan om utgivningsbevis vid en domstolsprövning kan hävda automatiskt grundlagsskydd. I dag får Radio- och TV-verket många förfrågningar om en viss databas omfattas av det automatiska grundlagsskyddet i databasregeln (1 kap. 9 § YGL första stycket) men kan i komplicerade fall sällan ge ett fullständigt svar, vilket av många uppfattas som frustrerande. I dessa situationer brukar rekommendationen vara att söka utgivningsbevis.

I detta ärende har avdelningschefen Peter Schierbeck beslutat. Verksjuristen Martin Brinnen har varit föredragande.



Peter Schierbeck



Martin Brinnen