

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2009-10-19

Närvarande: F.d. justitierådet Bo Svensson, regeringsrådet Carina Stävberg och f.d. justitieombudsmannen Nils-Olof Berggren.

Grundlagsskydd för digital bio och andra yttrandefrihetsrättsliga frågor

Enligt en lagrådsremiss den 24 september 2009 (Justitiedepartementet) har regeringen beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i regeringsformen,
2. lag om ändring i tryckfrihetsförordningen,
3. lag om ändring i yttrandefrihetsgrundlagen,
4. lag om ändring i lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden,
5. lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet Kerstin Bröms Lumpus.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet:

I lagrådsremissen föreslås att s.k. digital bio och annan offentlig uppspelning ur databaser ska omfattas av grundlagsskyddet i yttrandefrihetsgrundlagen. Granskning och godkännande av digital

bio föreslås ske på samma sätt som av traditionell biograffilm. Vidare föreslås att den som sänder kabel-TV ska kunna åläggas att utforma sändningarna så att de blir tillgängliga för personer med vissa funktionsnedsättningar. Slutligen föreslås bestämmelser som tydliggör det viktiga förbudet för myndigheter och andra allmänna organ att ingripa mot den som använder sig av sin tryck- eller yttrandefrihet (repressalieförbudet).

Repressalieförbudet

I ett nytt andra stycke i 3 kap. 4 § tryckfrihetsförordningen förbjuds myndigheter och andra allmänna organ att ingripa mot någon för att han eller hon i en tryckt skrift har brukat sin tryckfrihet eller medverkat till ett sådant bruk. Motsvarande förbud införs på yttrandefrihetsgrundlagens område genom ett nytt tredje stycke i 2 kap. 4 § i den lagen. De båda paragraferna innehåller inte några bestämmelser om straff för den som bryter mot förbudet. Ett förbud utan straff sägs vara som en kniv utan blad och ska förbudet få åsyftad verkan måste det till straffbestämmelser.

I remissen föreslås också två straffbestämmelser, i 3 kap. 5 § tryckfrihetsförordningen och 2 kap. 5 § yttrandefrihetsgrundlagen. I dessa paragrafer föreslås emellertid inte att hela det förbud som anges i 3 kap. 4 § tryckfrihetsförordningen respektive 2 kap. 4 § yttrandefrihetsgrundlagen ska kriminaliseras utan endast en del av detta, nämligen såvitt avser åtgärder som utgör avskedande, uppsägning, meddelande av disciplinpåföljd eller liknande åtgärd. Som skäl för detta anförs att det för att upprätthålla respekten för förbudet är tillräckligt att de allvarigaste överträdelsena kan föranleda straffansvar (avsnitt 6.2 i remissen). Det är enligt Lagrådets mening en tveksam bedömning. Åtgärder som utskällning, trakasserier, ogynnsam rumsfördelning, etc. skulle därmed inte kunna föranleda straff-

ansvar. Sistnämnda åtgärder förutsätts att som för närvarande bli föremål för JO:s och JK:s granskning och gränserna för vad som är tillåtet ska enligt remissen dras upp genom de båda tillsynsorganens praxis.

Som skäl för denna begränsning kan anföras att de allmänna domstolarna inte bör belastas med bagatellmål om t.ex. att någon inte längre är välkommen i en myndighets kafferum, att chefen har talat med en anställd med ovänlig röst eller liknande. Men så ser man vanligtvis inte på behovet av domstolsprövning. På exempelvis mutbrottslighetens område anses det vara viktigt att de allmänna domstolarna prövar var den undre gränsen går för belöningar för myndighetsutövning. Och det är inte ovanligt att man i allmän domstol prövar var den nedre gränsen för misshandel går; nyligen cirkulerade uppgifter i pressen om att en hovrätt prövat huruvida en lärare som tryckt sitt pekfinger mot en elevs panna därigenom gjort sig skyldig till misshandel. Exemplen kan mångfaldigas.

Enligt Lagrådets mening hade det från rättssäkerhets- och legalitets-skäl varit av värde om ett repressalieförbud i sin helhet hade kunnat inrymmas i en straffbestämmelse, i vilken det kunnat komma till uttryck vilka förfaranden som ska anses som särskilt allvarliga. En fördel med en sådan bestämmelse är att dess närmare tolkning i förlängningen kan komma till uttryck inte endast genom JO:s och JK:s praxis utan också genom domstolspraxis.

Trots dessa principiella invändningar anser sig Lagrådet inte böra avstyrka den valda lagtekniska lösningen eftersom den innebär en förbättring jämfört med nuvarande ordning. Lagrådet förordar emellertid att utvecklingen på detta område noggrant följs i det fortsatta lagstiftningsarbetet på grundlagsområdet.

Som JO har pekat på i sitt remissvar följer ett repressalieförbud också av 2 kap. 1 § första stycket 1 regeringsformen. Grundsynen på ingripanden mot dem som brukat sin grundlagsskyddade yttrandefrihet enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen kan sålunda anläggas på ingripanden mot dem som brukat sin yttrandefrihet i andra former än dem som upptas i de nyss nämnda grundlagarna. Dessa förfaranden lämnas utanför den nu föreslagna regleringen. Det kan enligt Lagrådets mening finnas anledning att beakta denna fråga i Yttrandefrihetskommitténs fortsatta arbete.

Digital bio m.m.

2 kap. 1 § regeringsformen

I paragrafens andra stycke, som handlar om tryckfriheten och motsvarande frihet att yttra sig i olika media, införs orden "offentliga uppspelningar" omedelbart före "samt filmer, videogram, ljudupptagningar och andra tekniska upptagningar". Härav framgår att offentliga uppspelningar är något annat än filmer, men läsaren får inte av lagtexten något svar på frågan vad offentliga uppspelningar egentligen är för något. Lagrådet anser att man i den fortsatta beredningen bör pröva om det går att finna något bättre uttryck för den "digitala bio" som ska omfattas av den grundlagsfästa yttrandefriheten.

Punkt 4 i övergångsbestämmelserna till lagen (1976:871) om ändring i regeringsformen

Av punkten 4 i övergångsbestämmelserna framgår att mötesfriheten inte hindrar att det i lag meddelas bestämmelser om förhandsgranskning av filmer och videogram som ska visas offentligt.

I lagrådsremissen föreslås ett tillägg som även möjliggör lagregler om granskning och godkännande av offentliga uppspelningar av rörliga bilder ur en databas. Tillägget är föranlett av ett motsvarande förslag till undantaget i 1 kap. 3 § andra stycket yttrandefrihetsgrundlagen från censurförbudet.

Skälet till att en bestämmelse om förhandsgranskning av film ursprungligen togs in i de aktuella övergångsbestämmelserna var att det ansågs att bestämmelserna i förordningen (1959:348) med särskilda bestämmelser om biografföreställningar m.m. borde få ett sådant stöd i avvaktan på resultatet av yttrandefrihetsutredningens utredning angående filmcensur. Då det senare ansågs angeläget att vidta åtgärder för att motverka även spridningen av videogram med extrema våldsskildringar ändrades övergångsbestämmelserna så att det blev möjligt att införa lagregler om förhandsgranskning av videogram som skulle visas offentligt (prop. 1984/85:83 s. 9 f). I yttrandefrihetsgrundlagen har därefter i 1 kap. 3 § tagits in en bestämmelse om att det genom lag får meddelas föreskrifter om granskning och godkännande av rörliga bilder i filmer, videogram eller andra upptagningar som ska visas offentligt.

I och med nämnda reglering i yttrandefrihetsgrundlagen har det bakomliggande motivet till att reglera förhandsgranskningen i övergångsbestämmelser till regeringsformen sedan länge spelat ut sin roll. Med hänsyn till syftet med en övergångsbestämmelse är det enligt Lagrådets mening inte lämpligt att förhandsgranskningen fortsatt regleras på detta sätt. Lagrådet anser därför att regleringen i punkt 4 i övergångsbestämmelserna bör tas in i regeringsformen, förslagsvis i anslutning till 2 kap. 14 § regeringsformen.

1 kap. 6 § yttrandefrihetsgrundlagen

I paragrafen förs in bestämmelser om sändningar av direktsända eller inspelade radioprogram som på särskild begäran tillhandahålls allmänheten, om sändningarnas starttidpunkt och innehåll inte kan påverkas av mottagaren. Enligt vad som upplysts vid föredragningen avses bl.a. direktsända fotbollsmatcher som kan ses av allmänheten genom uppkoppling på Internet. Den föreslagna lagtexten har fått en språkligt mindre lyckad utformning. Lagrådet föreslår att paragrafens första stycke ges följande lydelse:

Grundlagen är tillämplig på sändningar av radioprogram som är riktade till allmänheten och avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel. Som sändningar av radioprogram anses också tillhandahållande till allmänheten på särskild begäran av direktsända eller inspelade radioprogram, om starttidpunkten och innehållet inte kan påverkas av mottagaren.

13 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen

Den straffbestämmelse som föreslås i förevarande paragraf bör enligt Lagrådets mening hellre placeras i 14 kap. som har rubriken Ansvar. I 13 kap. 2 § bör det då införas en hänvisning till den bestämmelsen.

Övriga lagförslag

Lagrådet lämnar övriga lagförslag utan erinran.