



Tryck- och yttrandefrihetsfrågor

Sammanfattning

Utskottet föreslår ett tillkännagivande till regeringen med anledning av motionsyrkanden om meddelarskydd i offentligt finansierad privat verksamhet. Regeringen bör påskynda beredningen av utredningen om stärkt meddelarskydd för privatanställda inom offentligt finansierad verksamhet så att en proposition så snart som möjligt kan läggas fram för riksdagen.

Utskottet föreslår att riksdagen avslår övriga motionsyrkanden, främst med hänvisning till pågående beredningsarbete. Yrkandena rör hets mot transpersoner, meddelarfrihet vid förundersökningar, utbildning av skyddsobjekt, pressetik och genmälesrätt och skyddet för journalister och medieredaktioner.

I betänkandet finns tre reservationer (M, SD, C, L, KD), varav en motivreservation (SD) och tre särskilda yttranden (S, M, SD).

Behandlade förslag

13 yrkanden i motioner från allmänna motionstiden 2014/15 och 2015/16.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	5
Ärendet och dess beredning.....	5
Utskottets överväganden.....	6
Hets mot transpersoner.....	6
Meddelarskydd.....	10
Avbildning av skyddsobjekt.....	19
Pressetik och genmälesrätt	23
Skydd för journalister och medieredaktioner.....	26
Reservationer	33
1. Hets mot transpersoner, punkt 1 – motiveringen (SD)	33
2. Meddelarfrihet vid förundersökningar, punkt 3 (SD, KD)	33
3. Skydd för journalister och medieredaktioner, punkt 6 (M, C, L, KD).....	34
Särskilda yttranden	35
1. Meddelarfrihet vid förundersökningar, punkt 3 (S).....	35
2. Avbildning av skyddsobjekt, punkt 4 (M).....	35
3. Pressetik och genmälesrätt, punkt 5 (SD).....	36
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag.....	37
Motioner från allmänna motionstiden 2014/15	37
Motioner från allmänna motionstiden 2015/16	37

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. Hets mot transpersoner

Riksdagen avslår motionerna

2014/15:190 av Linda Snecker m.fl. (V) yrkande 5,

2014/15:2202 av Börje Vestlund m.fl. (S) yrkande 4 och

2015/16:2497 av Andreas Norlén m.fl. (M) yrkande 1.

Reservation 1 (SD) – motiveringen

2. Meddelarskydd i offentligt finansierad privat verksamhet

Riksdagen ställer sig bakom det som utskottet anför om att regeringen bör påskynda beredningen av utredningen om stärkt meddelarskydd för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet så att en proposition så snart som möjligt kan läggas fram för riksdagen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motionerna

2015/16:457 av Adnan Dibrani m.fl. (S),

2015/16:2878 av Annika Eclund m.fl. (KD) yrkande 33 och

2015/16:3074 av Anna Kinberg Batra m.fl. (M) yrkande 9.

3. Meddelarfrihet vid förundersökningar

Riksdagen avslår motionerna

2014/15:494 av Susanne Eberstein (S),

2014/15:1625 av Tuve Skånberg och Mikael Oscarsson (KD) och

2015/16:2682 av Tuve Skånberg m.fl. (KD).

Reservation 2 (SD, KD)

4. Avbildning av skyddsobjekt

Riksdagen avslår motion

2015/16:1060 av Lena Asplund (M).

5. Pressetik och gemmälesrätt

Riksdagen avslår motion

2015/16:3105 av Markus Wiechel (SD) yrkandena 1 och 2.

6. Skydd för journalister och medieredaktioner

Riksdagen avslår motion

2015/16:2491 av Andreas Norlén m.fl. (M, C, FP, KD) yrkande 1.

Reservation 3 (M, C, L, KD)

Stockholm den 12 april 2016

På konstitutionsutskottets vägnar

Andreas Norlén

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Andreas Norlén (M), Björn von Sydow (S), Hans Ekström (S), Jonas Millard (SD), Maria Abrahamsson (M), Jonas Gunnarsson (S), Per-Ingvar Johnsson (C), Agneta Börjesson (MP), Patrick Reslow (M), Emanuel Öz (S), Fredrik Eriksson (SD), Mathias Sundin (L), Mia Sydow Mölleby (V), Tuve Skånberg (KD), Emilia Töyrä (S), Berit Högman (S) och Lisbeth Sundén Andersson (M).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I betänkandet behandlar utskottet 13 motionsyrkanden om tryck- och yttrandefrihet från den allmänna motionstiden 2014/15 och 2015/16. Motionsyrkandena rör hets mot transpersoner, meddelarskydd i offentligt finansierad privat verksamhet, meddelarfrihet vid förundersökningar, avbildning av skyddsobjekt, pressetik och genmälesrätt samt skyddet för journalister och medieredaktioner.

Utskottets överväganden

Hets mot transpersoner

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motionsyrkanden om hets mot transpersoner med hänvisning till pågående beredningsarbete.

Jämför reservation 1 (SD).

Motionerna

I kommittémotion 2014/15:190 av Linda Snecker m.fl. (V) yrkande 5 begärs ett tillkännagivande till regeringen om att regeringen bör återkomma med förslag som innebär att transpersoner ska omfattas av bestämmelserna om hets mot folkgrupp i 7 kap. 4 § 11 tryckfrihetsförordningen (TF). Motionärerna anför att transpersoner som grupp ofta råkar ut för hatpropaganda och olika hatrelaterade våldsbrott, vilket motionärerna anser är oacceptabelt och motiverar skärpningar av bestämmelserna om hets mot folkgrupp.

Även i kommittémotion 2015/16:2497 av Andreas Norlén m.fl. (M) yrkande 1 begärs ett tillkännagivande till regeringen om att utvidga tryck- och yttrandefrihetsbrotten hets mot folkgrupp till att även omfatta transpersoner. Motionärerna anser att även hets mot en person som motiveras av en hans eller hennes könsuttryck eller könsidentitet ska omfattas av lagstiftningen om hets mot folkgrupp, vilket skulle innebära att bl.a. transpersoner skulle skyddas av denna lagstiftning. Motionärerna, som hänvisar till att alliansregeringen tillsatte en utredning i frågan 2014, anser att det är angeläget att hets- och hatbrott motverkas. Eftersom ändringar i grundlagarna kräver två likalydande beslut med ett riksdagsval emellan kan beslut om en regeländring tidigast träda i kraft efter riksdagsvalet 2018. När utredningens arbete är slutfört bör därför frågan om inkludering av transpersoner i grundlagarnas bestämmelser hanteras på ett sådant sätt att det första av de två likalydande besluten kan fattas i god tid före 2018 års val.

I motion 2014/15:2202 av Börje Vestlund m.fl. (S) yrkande 4 begärs ett tillkännagivande till regeringen om att se över möjligheten att inkludera transpersoner i hetslagstiftningen. Motionärerna anser det vara oacceptabelt att inte transpersoner omfattas av samhällets skydd på samma sätt som homosexuella och bisexuella skyddas sedan en lagändring 2002.

Gällande ordning

Tidigare ändringar i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen

Genom en lagändring som trädde i kraft den 1 januari 2003 utvidgades bestämmelsen om hets mot folkgrupp till att avse även hets med anspelning på sexuell läggning. Enligt 16 kap. 8 § brottsbalken döms den som i ett uttalande eller i ett annat meddelande som sprids hotar eller uttrycker missaktning för en folkgrupp eller en annan sådan grupp av personer med anspelning på ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse eller sexuell läggning, för hets mot folkgrupp till fängelse i högst två år eller om brottet är ringa till böter. Är brottet grovt döms till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år.

Enligt en ändring i 7 kap. 4 § 11 tryckfrihetsförordningen (TF), som också trädde i kraft den 1 januari 2003, anses gärningen som tryckfrihetsbrott om den begås i tryckt skrift och är straffbar enligt lag. Enligt 5 kap. 1 § yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) ska de gärningar som anges som tryckfrihetsbrott i 7 kap. 4 § TF anses som yttrandefrihetsbrott om de begås i en framställning som är skyddad enligt YGL och är straffbara enligt lag.

Regeringen framhöll i propositionen Hets mot folkgrupp (prop. 2001/02:59), som föregick ändringarna i TF och i brottsbalken, bl.a. att de personer som ingår i beteckningen transpersoner naturligtvis inte är mindre skyddsvärda än andra (s. 39). Men även om det skulle förekomma hetspropaganda mot transpersoner som grupp saknades det enligt regeringen i vart fall belägg för att detta skulle ha skett på ett sådant sätt att det nu skulle kunna motivera någon ytterligare begränsning av yttrandefriheten. Denna grupp borde därför enligt regeringen inte föras in i bestämmelsen om hets mot folkgrupp.

Konstitutionsutskottet tillstyrkte i betänkandena 2001/02:KU23 och 2002/03:KU7 regeringens förslag till ändringar. Utskottet delade regeringens uppfattning och avstyrkte därför ett antal motioner som gällde transpersoner.

Diskrimineringslagen

Den 1 januari 2009 trädde en ny diskrimineringslag (2008:567) i kraft (prop. 2007/08:95, bet. 2007/08:AU7, rskr. 2007/08:219). Lagen har till ändamål att motverka diskriminering och på andra sätt främja lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, *könsöverskridande identitet eller uttryck*, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder (1 kap. 1 §).

Genom den nya lagen tillkom två nya diskrimineringsgrunder, nämligen könsöverskridande identitet eller uttryck och ålder. Könsöverskridande identitet eller uttryck tar sikte på de som i olika sammanhang kallats transpersoner (prop. 2007/08:95 s. 496). Med begreppet ”könsöverskridande identitet eller uttryck” avses att någon inte identifierar sig som kvinna eller

man eller genom sin klädsel eller på annat sätt ger uttryck för att tillhöra ett annat kön (1 kap. 5 §). För att hålla isär denna diskrimineringsgrund från ”kön” har även en definition av kön tagits in i den nya lagen. Med kön avses att någon är kvinna eller man.

Diskrimineringsförbud för könsöverskridande identitet eller uttryck gäller alla samhällsområden i lagen. Lagen innehåller diskrimineringsförbud som gäller bl.a. arbetsgivare, utbildningsverksamhet, arbetsmarknadspolitisk verksamhet och arbetsförmedling utan offentligt uppdrag, start eller bedrivande av näringsverksamhet, yrkesbehörighet, medlemskap i vissa organisationer, varor, tjänster och bostäder, allmänna sammankomster och offentliga tillställningar, hälso- och sjukvården, socialtjänsten och socialförsäkringen.

Utredning om ett utvidgat straffrättsligt skydd för transpersoner

Regeringen beslutade den 31 juli 2014 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att bl.a. överväga om det straffrättsliga skyddet för transpersoner ska stärkas och om termen könsöverskridande identitet eller uttryck ska ändras i de författningar där den förekommer (dir. 2014:115).

Utredningen som antog namnet Utredningen om transpersoners straffrättsliga skydd m.m. överlämnade sitt betänkande Ett utvidgat straffrättsligt skydd för transpersoner m.m. (SOU 2015:103) i december 2015. Utredningen har haft i uppdrag att ta ställning till om det finns ett behov av att ändra termen könsöverskridande identitet eller uttryck och definitionen av denna term i diskrimineringslagen (2008:567) och andra författningar där termen förekommer. I denna del anför utredningen att termen ”könsöverskridande identitet eller uttryck” har mötts av kritik sedan den infördes. Kritiken har huvudsakligen gått ut på att den valda formuleringen är skriven med ett avvikarperspektiv, dvs. att den utgår från en uppfattning om normen och pekar ut dem som inte följer denna. Utredningen föreslår att diskrimineringsgrunden könsöverskridande identitet eller uttryck i diskrimineringslagen med flera lagar ersätts med ”könsidentitet eller könsuttryck”. Dessutom föreslås att grunden könsidentitet eller könsuttryck i diskrimineringslagen definieras som en persons identitet eller uttryck i form av kläder, kroppsspråk, beteende eller annat liknande förhållande med avseende på kön.

Utredningen har vidare haft i uppdrag att ta ställning till om transpersoner bör höra till de grupper eller personkretsar som omfattas av bestämmelserna om hets mot folkgrupp i 16 kap. 8 § brottsbalken (BrB), 7 kap. 4 § 11 TF och 5 kap. 1 § YGL. Det finns enligt utredningen inte några säkra uppgifter om hur vanligt förekommande det är med hets mot transpersoner som grupp. Det har dock under utredningen kommit fram belägg för att hets mot transpersoner förekommer, främst i agitation på internet. Enligt utredningen är transpersoner en så utsatt grupp att det finns anledning att ge ett särskilt skydd även vid mer sällan förekommande handlingar. Dessutom finns det enligt utredningen anledning att befara att sådan hetspropaganda kan öka i takt med att transpersoner blir alltmer synliga i samhället. Även den internationella

utvecklingen talar för att nu kriminalisera hets mot transpersoner. På senare år har transpersoners rättigheter börjat lyftas fram i internationella sammanhang.

Utredningen anser mot denna bakgrund att det finns ett behov av kriminalisering av hets mot transpersoner som grupp. Enligt utredningen gör sig behovet gällande också på det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området. De belägg som utredningen har kunnat finna för att hetspropaganda mot transpersoner som grupp faktiskt förekommer avser uttalanden på internet. Uttalandena kan falla inom de områden som grundlagarna skyddar. För att en bestämmelse om hets mot transpersoner ska vara effektiv måste den därför finnas också i tryckfrihetsförordningens brottskatalog. Utredningen föreslår att kriminaliseringen ska åstadkommas genom att brottsbalkens bestämmelse om hets mot folkgrupp utvidgas så att den omfattar även hot och uttryck för missaktning mot folkgrupp eller annan sådan grupp av personer med anspelning på könsidentitet eller könsuttryck. Motsvarande ändring föreslås i tryckfrihetsförordningens brottskatalog.

Förslaget bereds för närvarande i Regeringskansliet.

Tidigare behandling

Våren 2014 behandlade utskottet ett antal liknande motioner om hets mot transpersoner (bet. 2013/14:KU23). I sitt ställningstagande anförde utskottet att det inte är acceptabelt att personer med könsöverskridande identitet drabbas av hot, våld och andra kränkningar på grund av sin identitet. Utskottet konstaterade att frågan om hets mot personer med könsöverskridande identitet lyftes inom Yttrandefrihetskommittén, som dock av tidsskäl inte hann lämna några förslag. Utskottet hänvisade vidare till att regeringen enligt vad som uttalats i propositionen Några ändringar på tryck- och yttrandefrihetens område (prop. 2013/14:47) hade för avsikt att tillsätta en ny utredning som skulle få i uppdrag att utreda vissa av de övriga frågor som Yttrandefrihetskommittén har övervägt men som inte har resulterat i några förslag från regeringen. Utskottet ansåg att frågan om hets mot personer med könsöverskridande identitet skulle kunna komma att tas upp i det sammanhanget. Utskottet var mot denna bakgrund inte berett att föreslå några tillkännagivanden med anledning av motionerna.

I en reservation (S, MP, V) tillstyrktes motionerna. Kammaren biföll utskottets förslag till beslut (prot. 2013/14:90).

Utskottets ställningstagande

Grundlagsbestämmelserna om hets mot folkgrupp omfattar inte hets mot transpersoner. Det är inte acceptabelt att personer drabbas av hot, våld och andra kränkningar på grund av sin könsidentitet. Utskottet anser att det är angeläget att 7 kap. 4 § 11 tryckfrihetsförordningen utvidgas till att även omfatta hets med anspelning på könsidentitet eller könsuttryck. Genom den hänvisning som görs i 5 kap. 1 § yttrandefrihetsgrundlagen skulle en sådan

ändring även få genomslag på yttrandefrihetsgrundlagens tillämpningsområde.

Utredningen om ett utvidgat straffrättsligt skydd för transpersoner m.m. har föreslagit att brottsbalkens bestämmelse om hets mot folkgrupp utvidgas så att den omfattar även hot och uttryck för missaktning mot folkgrupp eller en annan sådan grupp av personer med anspelning på könsidentitet eller könsuttryck. Motsvarande ändring föreslås i tryckfrihetsförordningens brottskatalog. Förslaget bereds för närvarande i Regeringskansliet.

Grundlagsändringar kräver två likalydande beslut med ett riksdagsval emellan. Ett beslut att ändra tryckfrihetsförordningen kan därför tidigast träda i kraft efter nästa riksdagsval som äger rum 2018. I och med att beredning av utredningen om ett utvidgat skydd för transpersoner pågår finns det goda möjligheter för regeringen att hantera resultatet av beredningen så att det första av de två besluten kan fattas i god tid före valet 2018.

Med detta sagt anser utskottet att resultatet av det pågående beredningsarbetet bör avvaktas och avstyrker motionsyrkandena.

Meddelarskydd

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen ställer sig bakom det som utskottet anför om att regeringen bör påskynda beredningen av utredningen om stärkt meddelarskydd för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet så att en proposition så snart som möjligt kan läggas fram för riksdagen och tillkännager detta för regeringen.

Riksdagen avslår motioner om undantag från meddelarfriheten vid förundersökningar och polisingripanden.

Jämför reservation 2 (SD, KD) och särskilt yttrande 1 (S).

Motionerna

Meddelarskydd i offentligt finansierad privat verksamhet

I partimotion 2015/16:3074 av Anna Kinberg Batra m.fl. (M) yrkande 9 begärs ett tillkännagivande till regeringen om att meddelarskyddet bör vara samma för anställda i offentligfinansierad välfärdsverksamhet oavsett driftsform så långt det är möjligt. Motionärerna anför att man bör stärka meddelarskyddet för anställda i privata företag i offentligt finansierade verksamheter i välfärden. Motionärernas utgångspunkt är att meddelarskyddet i så stor utsträckning som möjligt ska vara samma för anställda i enskild fristående verksamhet som i offentlig verksamhet.

I kommittémotion 2015/16:2878 av Annika Eclund m.fl. (KD) yrkande 33 begärs ett tillkännagivande till regeringen om att införa meddelarskydd för anställda i friskolor.

I motion 2015/16:457 av Adnan Dibrani m.fl. (S) begärs ett tillkännagivande till regeringen om meddelarfrihet för anställda inom offentligt finansierad verksamhet. Motionärerna anför att vår gemensamt finansierade välfärd bedrivs alltmer i entreprenadform. I den privata verksamheten gäller inte offentlighetsprincipen och meddelarskyddet, vilket innebär att en lärare på en privat eller en kommunal skola har rätt att anonymt meddela till en tidning om rektorn använder skolans pengar på ett felaktigt sätt. Men en anställd på en privat skola, finansierad med skattemedel, saknar det skydd som efterforskningsförbudet ger. Enligt motionärerna måste det vara lika förutsättningar inom all offentligt finansierad verksamhet. Därför måste privatanställda ha samma yttrandefrihet som offentligt anställda inom offentligt finansierad verksamhet.

Meddelarfrihet vid förundersökningar

I motion 2014/15:494 av Susanne Eberstein (S) begärs ett tillkännagivande till regeringen om undantag från meddelarfriheten. Motionären anför att bestämmelserna om meddelarfrihet i tryckfrihetsförordningen utgör en viktig del av yttrandefriheten och informationsfriheten. Det finns dock flera exempel på tillfällen när sekretessbelagda uppgifter från pågående polisära förundersökningar har publicerats i medierna. Självklart ska polisen ha stor frihet att informera allmänheten eller att påtala allvarliga missförhållanden i en utredning. Däremot ska inte denna meddelarfrihet gälla sekretessbelagda förundersökningar, där uppgifter från pågående utredningar ofta syftar till att skapa slagkraftiga och lösningsrubriker, förstasidor och löpsedlar. Det måste finnas mycket starka skäl för att inskränka meddelarfriheten. Enligt motionärens mening är en pågående brottsutredning ett sådant skäl.

I motion 2014/15:1625 av Tuve Skånberg och Mikael Oscarsson (båda KD) och i ett likalydande yrkande i kommittémotion 2015/16:2682 av Tuve Skånberg m.fl. (KD) begärs ett tillkännagivande till regeringen om en översyn av meddelarskyddet vid förundersökningar och vid ingripanden. Motionärerna anför att det i samband med ett antal uppmärksammade brottmål har förekommit läckor från förundersökningar och vid polisengripanden. Enligt motionärerna hotas rättssäkerheten av detta missbruk av meddelarfriheten. Meddelarfriheten innebär att envar har rätt att utan risk för straff lämna uppgifter till journalister för publicering. Enskilda poliser kan alltså enbart för egen vinnings skull lämna ut uppgifter som kan skada en förundersökning och på så sätt försvåra polisens arbete. Detta är inte rimligt, menar motionärerna.

Gällande ordning

Meddelarskydd

Det s.k. meddelarskyddet består av meddelarfriheten, anskaffarfrihet, rätt till anonymitet, efterforskningsförbud och repressalieförbud. Skyddet för meddelaren gäller i förhållande till myndigheter och andra allmänna organ.

Med meddelarfrihet avses normalt den grupp av regler i tryckfrihetsförordningen (TF) respektive yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) som innebär att det i viss utsträckning är möjligt att straffritt lämna normalt sekretessbelagda uppgifter för publicering i tryckt skrift, radio, tv eller tekniska upptagningar. I 1 kap. 1 § tredje stycket TF föreskrivs nämligen att det står var och en fritt att i alla de fall då något annat inte är föreskrivet i förordningen meddela uppgifter och underrättelser i vilket ämne som helst för offentliggörande i en tryckt skrift. En motsvarande bestämmelse finns i 1 kap. 2 § YGL. Meddelarfriheten ingår som ett led i den reglering som avser att förverkliga offentlighetsprincipen. Den får endast begränsas på det sätt som anges i tryckfrihetsförordningen respektive yttrandefrihetsgrundlagen.

Det finns dock vissa *undantag från meddelarfriheten*. Om någon lämnar ett sådant meddelande som avses i 1 kap. 1 § tredje stycket TF eller 1 kap. 2 § YGL och därmed gör sig skyldig till någon av de gärningar som räknas upp i 7 kap. 3 § första stycket TF respektive 5 kap. 3 § första stycket YGL, gäller om ansvar för ett sådant brott det som är föreskrivet i vanlig lag, dvs. brottsbalken. De gärningar som anges i dessa bestämmelser avser vissa allvarliga brott mot rikets säkerhet, oriktigt utlämnande av en allmän handling som inte är tillgänglig för var och en eller tillhandahållande av en sådan handling i strid med en myndighets förbehåll vid dess utlämnande när gärningen är uppsåtlig samt uppsåtligt åsidosättande av en tystnadsplikt i de fall som anges i särskild lag. Den särskilda lag som hänvisningen avser är offentlighets- och sekretesslagen (2009:400, förkortas OSL). I offentlighets- och sekretesslagen räknas de tystnadsplikter upp som har företräde framför principen om meddelarfrihet.

Var och en har vidare enligt 1 kap. 1 § fjärde stycket TF rätt att anskaffa uppgifter och underrättelser i vilket ämne som helst för att antingen själv offentliggöra dem i en tryckt skrift eller lämna ett sådant meddelande som avses i tredje stycket. Undantag från detta anskaffarskydd ska ha stöd i tryckfrihetsförordningen. En motsvarande bestämmelse finns även i detta fall i 1 kap. 2 § YGL.

Meddelarfriheten kompletteras därutöver med skydd för meddelarens anonymitet. Bestämmelser om anonymitetsskydd finns i 3 kap. TF. En meddelare har rätt att vara anonym (1 §), och den som har tagit emot en uppgift för publicering har, med vissa undantag, tystnadsplikt i fråga om meddelarens identitet (3 §). Denna del av anonymitetsskyddet kan skydda en meddelare från att utsättas för andra obehag än myndighetsingripanden, t.ex. missnöjesyttringar från arbetskamrater.

Efterforskningsförbudet är ytterligare en del av anonymitetsskyddet och innebär att myndigheter och andra allmänna organ inte får efterforska vem som har lämnat ett meddelande med stöd av sin meddelarfrihet i vidare mån än vad som behövs för att väcka åtal eller göra något annat ingripande som är tillåtet enligt tryckfrihetsförordningen respektive yttrandefrihetsgrundlagen. Vid en sådan, i undantagsfall tillåten, efterforskning måste dock myndigheterna beakta den tystnadsplikt som de medianställda har (3 kap. 4 §

TF). Motsvarande bestämmelser om anonymitetsskydd finns i 2 kap. 1, 3 och 4 §§ YGL.

Reglerna i tryckfrihetsförordningen om undantag från meddelarfriheten har betydelse också för anonymitetsskyddet. Tystnadsplikten i 3 kap. 3 § TF i fråga om uppgiftslämnare inskränks i bl.a. de situationer som avses i 7 kap. 3 § TF. Tystnadspliktsreglerna innebär bl.a. att en journalist får uttala sig om en meddelares identitet bara i en del av de fall där meddelaren kan straffas, och tystnadsplikten för journalisten sträcker sig alltså längre än meddelarfriheten för hans eller hennes källa.

Ingen får åtalas eller dömas till ansvar eller åläggas skadeståndsskyldighet för missbruk av tryck- eller yttrandefriheten eller medverka till det i något annat fall eller i någon annan ordning än grundlagarna medger. Denna s.k. exklusivitetsprincip framgår av 1 kap. 3 § TF respektive 1 kap. 4 § YGL.

Av dessa bestämmelser har det ansetts följa att meddelaren eller annan medverkande inte heller på något annat sätt får drabbas av någon påföljd från det allmännas sida, t.ex. i form av en disciplinpåföljd. Härmed avses det s.k. repressalieförbudet. Sedan den 1 januari 2011 regleras repressalieförbudet också uttryckligen i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen (prop. 2009/10:81, bet. 2009/10:KU18, bet. 2010/11:KU3, rskr. 2010/11:26). Enligt 3 kap. 4 § TF och 2 kap. 4 § YGL får en myndighet eller ett annat allmänt organ inte ingripa mot någon för att han eller hon i en tryckt skrift eller i ett radioprogram eller en teknisk upptagning har brukat sin tryckfrihet respektive sin yttrandefrihet eller medverkat till ett sådant bruk. Dessutom har straffbestämmelser införts i dessa grundlagar som innebär att vissa allvarligare överträdelse av repressalieförbudet straffsanktioneras (3 kap. 5 § TF och 2 kap. 5 § YGL).

Meddelarskydd för anställda inom kommunala bolag m.m.

I 2 kap. 3 och 4 §§ OSL finns bestämmelser som innebär att bestämmelserna i TF om rätt att ta del av allmänna handlingar också gäller handlingar hos vissa andra organ än myndigheter. Det gäller dels handlingar hos aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar och stiftelser där kommuner, landsting eller kommunalförbund utövar ett rättsligt bestämmande inflytande, dels handlingar hos de organ som anges i bilagan till OSL, i den mån handlingarna hör till den verksamhet som nämns där.

De organ som anges i bilagan till OSL är sådana som handhar myndighetsutövning mot enskilda. I bilagan anges också den verksamhet hos organet som omfattas av bestämmelsen. Bestämmelserna om att jämställa vissa bolag, föreningar och stiftelser (kommunala företag) med myndigheter motiverades i förarbetena med att den privaträttsligt bedrivna verksamheten i kommunerna hade fått en sådan omfattning att det fanns anledning att införa en lagreglerad handlingsoffentlighet i de kommunala företagen för att förbättra medborgarnas möjligheter till insyn och att de rättsliga möjligheterna till insyn och kontroll inte borde vara beroende av i vilken form som kommuner och

landsting valde att bedriva sin verksamhet (prop. 1993/94:48, bet. 1993/94:KU13).

I 2 kap. 3 § OSL anges i vilka fall kommuner och landsting ska anses utöva ett rättsligt bestämmande inflytande över bolag, föreningar eller stiftelser. Så är fallet om de ensamma eller tillsammans

1. äger aktier i ett aktiebolag eller andelar i en ekonomisk förening med mer än hälften av samtliga röster i bolaget eller föreningen eller på något annat sätt förfogar över så många röster i bolaget eller föreningen
2. har rätt att utse eller avsätta mer än hälften av ledamöterna i styrelsen för ett aktiebolag, en ekonomisk förening eller en stiftelse
3. utgör samtliga obegränsat ansvariga bolagsmän i ett handelsbolag.

Även om ett sådant inflytande utövas av en juridisk person över vilken en kommun eller ett landsting bestämmer på det sätt som anges i de nämnda punkterna, ska inflytandet anses utövat av kommunen eller landstinget. Bestämmelserna om kommuner och landsting gäller även för kommunalförbund.

Genom lagstiftning som trädde i kraft den 1 juli 2006 utvidgades meddelarskyddet till att gälla även för anställda och uppdragstagare i kommunala bolag, stiftelser och föreningar som omfattas av de ovannämnda reglerna om handlingsoffentlighet och sekretess. Undantag görs för verkställande direktörer, vice verkställande direktörer, styrelseledamöter och styrelsesuppleanter i sådana företag. Det stärkta skyddet gäller även anställda hos de organ som är uppräknade i bilagan till OSL i den mån publiceringsmeddelandet rör den verksamhet som anges i bilagan (dåvarande 1 kap. 9 a § sekretesslagen; se prop. 2005/06:162, bet. 2005/06:KU36).

En bestämmelse infördes i den då gällande sekretesslagen (1980:100) för att klargöra vad som gällde till skydd för meddelare inom kommunala företag och sådana organ som anges i bilagan till sekretesslagen. Bestämmelsen har utan ändringar i sak flyttats över till den nya OSL (13 kap. 2 §). Enligt bestämmelsen gäller grundlagarnas regler om rätt att lämna uppgifter för offentliggörande, om förbud mot att ingripa mot missbruk av tryckfriheten eller yttrandefriheten eller medverka till ett sådant missbruk och om förbud mot att efterforska en upphovsman eller meddelare i förhållandet mellan å ena sidan sådana organ som är uppräknade i bilagan till OSL eller kommunala bolag m.m. och å andra sidan deras anställda och uppdragstagare.

I samband med grundlagsändringarna den 1 januari 2011 gjordes en ändring i 13 kap. 2 § OSL som innebar en hänvisning till repressalieförbuden i TF och YGL. Vidare klargjordes genom ett tillägg i denna bestämmelse att efterforskningsförbudet enligt denna lag skyddar samma personkrets som grundlagarna. Samtidigt infördes en bestämmelse om straff för överträdelser av repressalie- och efterforskningsförbuden (14 kap. 1 § OSL).

Insyn i verksamhet som är offentligt finansierad

Enligt 3 kap. 19 § kommunallagen (1991:900), förkortad KL, ska en kommun eller ett landsting som lämnar över vården av en kommunal angelägenhet till en privat aktör se till att kommunen tillförsäkras en möjlighet att kontrollera och följa upp verksamheten, vilket i praktiken innebär att kommunen ska se till att den har rätt att kräva ut vissa handlingar från den privata aktören. Enskilda kan då vända sig till kommunen för att därigenom få insyn i verksamheten. Om en kommun eller ett landsting sluter avtal med ett privatägt företag om att utföra en kommunal angelägenhet ska kommunen eller landstinget, enligt målsättningsbestämmelsen i 3 kap. 19 a § KL, beakta intresset av att genom avtalet tillförsäkras information som gör det möjligt för allmänheten att få insyn i hur angelägenheten utförs.

Förundersökningssekretess

I 18 kap. OSL finns bestämmelser om sekretess med hänsyn främst till intresset av att förebygga eller beivra brott. Sekretess gäller bl.a. uppgifter som hänför sig till förundersökningar i brottmål och till åklagarmyndigheters, Polismyndighetens, Säkerhetspolisens, Skatteverkets, Tullverkets eller Kustbevakningens verksamhet i övrigt för att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott (1§). För sekretessen gäller s.k. rakt skaderekvirit, dvs. sekretess gäller endast om det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas om uppgiften röjs.

Meddelarfriheten är i dessa fall inte begränsad annat än i speciella fall. Det gäller t.ex. vissa allvarliga brott mot rikets säkerhet eller oriktigt utlämnande av en allmän handling som inte är tillgänglig för var och en (se ovan).

Utredning om stärkt meddelarskydd för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet

Regeringen beslutade den 28 juni 2012 att ge en särskild utredare i uppdrag att utreda frågan om hur ett stärkt meddelarskydd för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet och framför allt i sådan verksamhet som avser vård, skola och omsorg, ska kunna utformas (dir. 2012:76). Utgångspunkten för utredningen var att meddelarskyddet för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet så långt som det är möjligt ska vara detsamma som för offentligt anställda.

Utredningen lämnade i november 2013 sitt betänkande Stärkt meddelarskydd för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet (SOU 2013:79). Utredningen föreslår att en ny lag införs för att reglera meddelarskyddet i förhållande till privata arbetsgivare inom verksamhetsområdena vård, skola och omsorg. Enskilda verksamheter inom dessa verksamhetsområden, främst vården, som helt saknar offentlig finansiering omfattas dock inte av lagen. Lagen utformas med det grundlagsreglerade meddelarskyddet som förebild och ger i princip samma skydd som gällande reglering för

kommunala företag. Det är dock inte fråga om att utvidga tillämpningsområdet för offentlighetsprincipen. I denna del ansåg utredningen att ett förstärkt meddelarskydd, i kombination med de insynsmöjligheter som vissa tillsynsmyndigheter och kommuner har i delar av den offentligt finansierade verksamheten, kan ses som ett alternativ till att låta verksamheten omfattas av offentlighetsprincipen.

Enligt utredningen finns det utöver verksamhetsområdena vård, skola och omsorg inte något större verksamhetsområde som är lämpligt för att omfattas av ett förstärkt meddelarskydd. Vården, skolan och omsorgen svarar för huvuddelen av kommunernas och landstingens kostnader för konsumtion av verksamhet från privata aktörer, och inom dessa sektorer finns ett stort antal arbetstagare som är privatanställda.

En nackdel med att begränsa förstärkningen av meddelarskyddet till vården, skolan och omsorgen är enligt utredaren att det kommer att finnas arbetstagare som befinner sig i gränslandet till dessa verksamhetsområden. Därför kommer det att råda viss osäkerhet även med den valda avgränsningen. En annan nackdel är att vissa mindre verksamhetsområden som kan anses angelägna att regleras hamnar utanför.

Ett alternativ till att reglera verksamhet områdesvis är att reglera all offentligt finansierad verksamhet. Vid en avvägning mellan behovet av att stärka meddelarskyddet, möjligheterna att uppnå den eftersträvade effekten och de potentiella nackdelarna överväger, enligt utredningen i nuläget inte fördelarna med en så omfattande reglering. Inom sektorerna vård, skola och omsorg finns det däremot goda skäl för att införa en reglering.

Det är även möjligt att åstadkomma en reglering som är tillräckligt enkel, otvetydig och lättillämpad på detta område. Verksamheterna vård, skola och omsorg är inte bara möjliga att avgränsa; genom att begränsa förstärkningen av meddelarskyddet till dessa verksamheter täcker man dessutom in huvuddelen av de arbets- och uppdragstagare som det är mest angeläget att skydda. Samtidigt blir det betydligt enklare att förutse effekterna av förstärkningen jämfört med om det förstärkta skyddet ska tillämpas i all verksamhet som kan sägas vara offentligt finansierad. Detta följer dels av att offentligt finansierad verksamhet omfattar ett mycket brett och svåröverskådligt spektrum av verksamheter, dels av det i praktiken inte går att förutse vilka verksamheter det offentliga kan tänkas finansiera i framtiden. Utredningens mål var dock att den föreslagna lagen ska vara flexibel och att det ska vara möjligt att i framtiden utvidga eller inskränka tillämpningsområdet.

Förslaget bereds för närvarande i Regeringskansliet.

Ytterligare en utredning om stärkt meddelarskydd

Regeringen beslutade den 21 januari 2016 att ge en utredare i uppdrag att föreslå hur ett stärkt meddelarskydd kan införas för privatanställda i verksamheter som är helt eller delvis offentligt finansierade (dir. 2016:4).

I direktiven hänvisas till att den tidigare nämnda utredningen om meddelarskydd för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet har föreslagit att meddelarskyddet ska förstärkas i skola, vård och omsorg. Behovet av att kunna meddela och offentliggöra uppgifter kan dock antas vara lika stort inom många andra verksamhetsområden som är offentligt finansierade, t.ex. kollektivtrafik och färdtjänst.

Utredaren ska därför föreslå hur ett stärkt meddelarskydd kan införas för privatanställda även i andra verksamheter som är helt eller delvis offentligt finansierade. Utredaren ska analysera vilka verksamheter som bör omfattas. I det sammanhanget ska utredaren beakta att behovet av ett stärkt meddelarskydd kan vara beroende av i vilken grad den enskilda verksamheten eller det enskilda verksamhetsområdet är offentligt finansierat. Utredaren ska också överväga om samma reglering ska gälla oavsett drifts- och verksamhetsform. Utredaren ska även analysera skyddets omfattning i förhållande till olika kategorier av personer som deltar i verksamheten, t.ex. som anställda, tillfälliga praktikanter eller inhyrda konsulter.

Utredaren ska ha som utgångspunkt att meddelarskyddet för privatanställda i de verksamheter som omfattas av ett förstärkt meddelarskydd så långt det är möjligt ska vara detsamma som för offentligt anställda. Den tidigare utredningens mål har varit att den föreslagna lagen ska vara flexibel och att det ska vara möjligt att i framtiden utvidga tillämpningsområdet om det behövs. Utredaren ska därför noga följa lagstiftningsarbetet baserat på SOU 2013:79 och överväga möjligheten att för tillkommande verksamheter utvidga tillämpningsområdet för den föreslagna lagen.

I uppdraget ingår att

- analysera vilka verksamheter som bör omfattas av ett stärkt meddelarskydd och hur dessa verksamheter ska avgränsas mot andra verksamheter och verksamhetsgrenar som inte omfattas
- överväga vilka kategorier av personer som deltar i en verksamhet som bör ges ett stärkt meddelarskydd
- beakta det förslag som lämnats i betänkandet SOU 2013:79, förslagets remissutfall och det följande lagstiftningsarbetet
- beakta både nationell och internationell rättsutveckling i övrigt på såväl området för meddelarskydd som angränsande rättsområden.

Utredaren ska lämna nödvändiga författningsförslag. Det ingår inte i uppdraget att föreslå ändringar i grundlag. Utredaren ska kommunicera med bl.a. en parlamentarisk referensgrupp. Uppdraget ska redovisas senast den 2 maj 2017.

Tidigare behandling

Meddelarskydd i offentligt finansierad privat verksamhet

Senast utskottet behandlade motioner om meddelarskydd i offentligt finansierad privat verksamhet var våren 2014 (bet. 2013/14:KU23). I sitt ställningstagande anförde utskottet att utredningen om meddelarskydd för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet i december 2013 lade fram förslag om stärkt skydd för privatanställda inom offentligt finansierad vård, skola och omsorg. Utskottet hänvisade till att förslaget var under beredning i Regeringskansliet. Utskottet ansåg att resultatet av beredningen borde avvaktas och avstyrkte därmed motionerna.

Våren 2012 tillstyrkte utskottet flera motioner om meddelarskydd för anställda i offentligt finansierad verksamhet (bet. 2011/12:KU13). I sitt ställningstagande anförde utskottet att utvecklingen har gått mot att allt fler offentligt finansierade verksamheter drivs i privat regi. Därmed begränsas meddelarskyddets omfattning för de anställda i sådana verksamheter, i och med att alla meddelarskyddets delar inte gäller för privatanställda. För att säkerställa förtroendet för och tryggheten inom offentligt finansierad privat verksamhet är det dock angeläget att förhållanden som det finns anledning att uppmärksamma blir kända. Utskottet ansåg därför att det finns behov av en utvidgad lagstiftning om meddelarskydd för anställda i offentligt finansierad verksamhet i privat regi. En sådan lagstiftning måste, menade utskottet, bygga på principen att meddelarskyddet så långt som det är möjligt ska vara detsamma som för offentliganställda.

Utskottet hänvisade till att frågan om ett utvidgat meddelarskydd hade aktualiserats i Ytrandefrihetskommitténs arbete. Utredningen hade dock i en skrivelse till Justitiedepartementet framhållit att den inte hade funnit det möjligt att inom de tidsramar och med de resurser som stod till förfogande utreda en utvidgning av meddelarskyddet, men ansåg att det var angeläget att frågorna utreddes så snart det är möjligt.

Utskottet välkomnade den utredning som hade aviserats av regeringen och vars uppdrag enligt vad utskottet hade erfarit kommer att omfatta ett utökat meddelarskydd för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet. Mot bakgrund av den omfattande och långvariga debatt som hade förts i frågan ville utskottet särskilt understryka vikten av att i utredningen belysa efterforskningsförbudet och repressalieförbudet. Utskottet förutsatte att utredningen tillsattes skyndsamt.

Utskottet ansåg att det ovan sagda borde ges regeringen till känna och tillstyrkte motioner i frågan. Riksdagen biföll utskottets förslag till beslut (rskr. 2011/12:187).

Meddelarfrihet vid förundersökningar

Under riksmötet 2011/12 behandlade utskottet likalydande motionsyrkanden om undantag från meddelarfrihet vid förundersökningar (bet. 2011/12:KU13). Utskottet vidhöll sitt tidigare ställningstagande. Våren 2009 avstyrkte utskottet

liknande motioner med hänvisning till att mycket starka skäl måste föreligga för att inskränka den grundlagsreglerade meddelarfriheten och meddelarskyddet (bet. 2008/09:KU18).

Vid riksmötet 2013/14 behandlade utskottet också likalydande motionsyrkanden om meddelarfrihet vid förundersökningar i förenklad ordning (bet. 2013/14:KU23). Utskottet vidhöll sina tidigare bedömningar och fann inte skäl att ta upp motionerna till närmare behandling.

Utskottets ställningstagande

Utskottet anser att det finns behov av en utvidgad lagstiftning om meddelarskydd för anställda i offentligt finansierad verksamhet i privat regi. En sådan lagstiftning måste bygga på principen att meddelarskyddet så långt som det är möjligt ska vara detsamma som för offentliganställda.

En utredning lade i november 2013 fram förslag om stärkt meddelarskydd för privatanställda i offentligt finansierad vård, skola och omsorg. Denna utredning bereds ännu i Regeringskansliet. En proposition om stärkt meddelarskydd var aviserad till i mars 2016, men har ännu inte lämnats till riksdagen.

Utskottet anser att regeringen bör påskynda den pågående beredningen av denna utredning så att en proposition så snart som möjligt kan läggas fram för riksdagen. Utskottet föreslår att riksdagen ställer sig bakom vad utskottet nu anfört och tillkännager detta för regeringen. Utskottet tillstyrker därmed motionerna 2015/16:457, 2015/16:2878 yrkande 33 och 2015/16:3074 yrkande 9.

Utskottet vidhåller sin uppfattning att det måste föreligga mycket starka skäl för att inskränka den grundlagsreglerade meddelarfriheten och meddelarskyddet. Motionerna 2014/15:494, 2014/15:1625 och 2015/16:2682 avstyrks.

Avbildning av skyddsobjekt

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår en motion om att se över rättsläget i fråga om avbildning av skyddsobjekt.

Jämför särskilt yttrande 2 (M).

Motionen

I motion 2015/16:1060 av Lena Asplund (M) begärs ett tillkännagivande till regeringen om att se över det rådande rättsläget när det gäller om TF:s och YGL:s bestämmelser medger ett tillräckligt starkt skydd för de intressen som skyddslagen är avsedd att säkerställa och vid behov föreslå lagändringar.

Motionären hänvisar till det rådande säkerhetspolitiska läget, bl.a. i Sveriges närområde och till ett avgörande från Högsta domstolen som gällde frågan om huruvida ett beslag av en kamera med stöd av skyddslagen stod i

strid med grundlagarna. Motionären hänvisar vidare till att i den efterföljande debatten framfördes åsikter om att den nuvarande utformningen av skyddslagen inte erbjuder ett tillfredsställande skydd mot t.ex. främmande makts utbildning av skyddsobjekt, och hon konstaterar att nuvarande bestämmelser inte fullt ut är förenliga med svensk grundlag. Det finns därför skäl att undersöka om det rådande rättsläget erbjuder ett tillräckligt skydd för de intressen som skyddslagen omfattar.

Gällande ordning

Tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen

Enligt 1 kap. 1 § fjärde stycket TF har var och en rätt att, om inte annat följer av förordningen, anskaffa uppgifter och underrättelser i vad ämne som helst för att offentliggöra dem i tryckt skrift eller för att lämna dem vidare för publicering.

I förarbetena anges att den rättsliga betydelsen av bestämmelsen i princip ligger i att anskaffandet inte får leda till straffansvar eller ersättnings- skyldighet, även om sådan rättsverkan annars skulle vara förknippad med gärningen. Vidare anges att bestämmelsen främst avser att skydda rätten att inhämta uppgifter oavsett deras innehåll och att detta kommer till uttryck genom orden ”i vad ämne som helst” (prop. 1975/76:204 s. 129).

Från den grundlagsskyddade anskaffarfriheten undantas det fallet att den som anskaffar en sådan uppgift därigenom gör sig skyldig till vissa allvarliga brott mot Sveriges säkerhet, såsom spioneri, högförräderi och grov obehörig befattning med hemlig uppgift (7 kap. 3 § 1 TF). I de fallen gäller vad som är föreskrivet i lag om ansvar för brottet.

Enligt 1 kap. 9 § 5 TF gäller vad som är föreskrivet i lag om straffansvar avseende *det sätt på vilket* en uppgift har anskaffats. Av förarbetena framgår att det vid införandet av bestämmelsen om anskaffarfrihet inte åsyftades att ge något skydd för själva tillvägagångssättet vid anskaffandet. Metoden eller sättet för att anskaffa uppgiften är således inte skyddade. Som exempel på brottsliga metoder för anskaffande av information avsedd för publicering nämns i förarbetena bl.a. intrång i förvar, olovlig avlyssning, egenmäktigt förfarande samt hemfridsbrott. Ansvarsbestämmelsen måste avse själva tillvägagångssättet vid anskaffandet för att den – med stöd av 1 kap. 9 § 5 TF – ska kunna tillämpas utan hinder av TF. Det är således inte möjligt att i lag förbjuda anskaffande av viss slags *information* för publicering (prop. 1975/76:204 s. 98 och 129 f.). Motsvarande bestämmelser om anskaffarfrihet finns i 1 kap. 2 och 12 §§ YGL.

Det s.k. censurförbudet i TF innebär att det inte får förekomma någon granskning före tryckningen av en skrift eller något förbud mot tryckning av en skrift (1 kap. 2 § första stycket TF). Inte heller är det tillåtet för en myndighet eller ett annat allmänt organ att på grund av en skrifs innehåll, genom en åtgärd som inte har stöd i tryckfrihetsförordningen, hindra tryckning

eller utgivning av skriften eller dess spridning bland allmänheten (andra stycket). Motsvarande reglering finns i 1 kap. 3 § YGL.

Skyddslagen

Skyddslagen (2010:305) innehåller bestämmelser om vissa åtgärder till förstärkt skydd för byggnader, andra anläggningar, områden och andra objekt mot sabotage, terroristbrott, spioneri och röjande i andra fall av hemliga uppgifter som rör totalförsvaret. Ett beslut om skyddsobjekt innebär att obehöriga inte har tillträde till skyddsobjektet (7 § första stycket). Genom ett särskilt beslut kan tillträdesförbudet förenas med ett förbud mot att göra avbildningar, beskrivningar eller mätningar av eller inom skyddsobjektet (7 § andra stycket).

Tillträdesförbud och andra former av förbud med stöd av skyddslagen kan i flera avseenden medföra begränsningar i den enskildes rättigheter enligt regeringsformen, tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Ett beslut om skyddsobjekt får därför inte göras mer ingripande eller omfattande än vad som krävs för att tillgodose behovet av skydd (18 § andra stycket). Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot ett förbud enligt skyddslagen döms till böter eller fängelse i högst ett år, om gärningen inte är belagd med straff i brottsbalken, t.ex. som olaga intrång eller olovlig underrättelseverksamhet (30 §). Avbildningar som har kommit till genom brott enligt skyddslagen ska förklaras förverkade, och detsamma gäller föremål som har använts som hjälpmedel om det inte är uppenbart oskäligt (32 §). Den som bevakar ett skyddsobjekt får ta sådana föremål i beslag som skäligen kan antas ha betydelse för utredning av brott mot lagen eller vara förverkade (14 §).

Högsta domstolens beslut

I ett beslut den 5 juni 2015 hävde Högsta domstolen ett beslag av ett minneskort som innehöll fotografier tagna mot ett skyddsobjekt i strid med ett förbud om avbildning enligt skyddslagen (2010:305). Bakgrunden i målet var att i samband med Försvarmaktens utbåtsjakt hösten 2014 påträffades en medarbetare på Dagens Nyheter innanför ett område i Berga som är ett skyddsobjekt enligt skyddslagen. Utöver ett tillträdesförbud gäller även ett förbud mot fotografering av och inom skyddsobjektet. Militärpolisen beslagtogs ett minneskort som fanns i den kamera som medarbetaren på tidningen hade med sig. Fotografierna var avsedda för publicering i tidningen.

Frågan i målet var om åtgärden att med stöd av skyddslagen ta minneskortet i beslag stod i strid med regleringen i TF och YGL, främst bestämmelserna om anskaffarfrihet och censurförbud.

Högsta domstolen anförde att ett fotograferingsförbud meddelat enligt 7 § skyddslagen tar direkt sikte på vad som avbildas, nämligen skyddsobjektet. Eftersom det således är informationsinnehållet som skyddas genom straffbestämmelsen i 30 § skyddslagen kan den inte förstås så att den avser ”det sätt

på vilket uppgift eller underrättelse anskaffats”. En överträdelse av ett fotograferingsförbud kan därmed inte jämföras med sådana brottsliga metoder för anskaffande av information som avses i 1 kap. 9 § 5 TF. Slutsatsen av det anförda är, enligt Högsta domstolen, att 1 kap. 9 § 5 TF inte medger att fotografering straffbeläggs i vanlig lag, om straffbestämmelsen tar sikte på innehållet i det som avbildas och fotograferingen sker i publiceringssyfte. Högsta domstolen ansåg det därmed stå klart att en tillämpning av ansvarsbestämmelsen i 30 § skyddslagen står i strid med anskaffarfriheten enligt grundlagarna, om fotografering har skett i syfte att bilderna ska publiceras. En bedömning enligt 11 kap. 14 § regeringsformen leder därmed till att ansvarsbestämmelsen i skyddslagen inte får tillämpas. Det fanns därmed inte heller grund för förverkande av en sådan avbildning, eftersom ett förverkande förutsätter att avbildningen tillkommit genom brott. Grund saknades då också för beslag.

I det aktuella fallet fann Högsta domstolen att fotografierna var avsedda för publicering i en dagstidning. Ansvarsbestämmelsen i skyddslagen kunde såvitt avser överträdelsen av fotograferingsförbudet inte tillämpas. Det saknades således grund för att ta minneskortet i beslag.

Försvarsutskottets tillkännagivande

Vid försvarsutskottets behandling av regeringens proposition 2015/16:63 Skydd för geografisk information tog utskottet ett initiativ till ett tillkännagivande om att regeringen bör se över bestämmelserna om skyddsobjekt i skyddslagen (bet. 2015/16:FöU6). I propositionen lämnades förslag till en ny lag om skydd för geografisk information som ska ersätta lagen (1993:1742) om skydd för landskapsinformation och vissa följdändringar. Den nya lagen liksom följdändringarna ska träda i kraft den 1 maj 2016. Inga förslag till ändringar i skyddslagen föreslogs.

Försvarsmakten lämnade en redogörelse till utskottet om erfarenheterna av skyddslagstiftningens tillämpning under underrättelseoperationen i Stockholms skärgård 2014. Försvarsmakten efterfrågade en möjlighet att tillfälligt utöka ett skyddsobjekt som t.ex. ett fartyg till att även omfatta det vattenområde som omger det. Enligt utskottet talade Försvarsmaktens redovisning för att det skulle finnas ett behov av att förbättra regelverket när det gäller sådana militära skyddsändamål som Försvarsmakten redogjorde för. Utskottet ansåg därför att regeringen borde se över regelverket i syfte att förbättra skyddet för dessa skyddsändamål och om det finns behov återkomma till riksdagen med förslag till förbättringar.

Utskottets ställningstagande

Utskottet utgår från att det inom Regeringskansliet pågår ett analysarbete med anledning av domen från Högsta domstolen och försvarsutskottets tillkännagivande och avstyrker motion 2015/16:1060.

Pressetik och gemälesrätt

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motionsyrkanden om att se över etikkraven för pressen och om rättelser i samband med felaktigheter i medierna.

Jämför särskilt yttrande 3 (SD).

Motionen

I motion 2015/16:3105 av Markus Wiechel (SD) yrkande 1 begärs ett tillkännagivande om att se över etikkraven för pressen. Motionären anför att den svenska journalistkåren i dag bör följa pressens publicistregler och pressens yrkesregler. Om en person känner sig kränkt kan han eller hon vända sig till Allmänhetens Pressombudsman för att få hjälp. Motionären påpekar att dessa regler har tagits fram på frivillig väg, vilket är bra, men att det inte sällan är så att journalister tänjer på de pressetiska gränserna och sällan får sona sina övertramp. Det är få fall som drivs vidare, och de fall som anmäls till Allmänhetens Pressombudsman leder sällan till några större förändringar. Enligt motionären sker det dagligen pressetiska övertramp som inte bör accepteras. Enligt motionären bör regeringen ges i uppgift att se över möjligheten att tydliggöra det ansvar som medier har, och att de som söker presstödd måste agera pressetiskt för att inte riskera minskat eller indraget presstödd.

I samma motion av Markus Wiechel (SD) yrkande 2 begärs också ett tillkännagivande till regeringen om rättelser i samband med felaktigheter i medierna. Motionären anför att det kan tyckas självklart att felaktigheter i medierna ska rättas till. Rättelser görs i dag vid grövre övertramp, men är dock ofta otydliga och placeras ofta på ställen som de som läser tidningar eller följer andra nyhetsinslag sällan uppmärksammar. Om en felaktighet fått en förhållandevis stor spridning bör rimligen rättelsen få en någorlunda jämförbar spridning, anför motionären.

Gällande ordning

Med tryckfrihet förstås enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen (TF) bl.a. varje svensk medborgares rätt att, utan några av myndighet eller annat allmänt organ i förväg lagda hinder, utge skrifter. I överensstämmelse med bl.a. detta och till säkerställande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning, ska det stå varje medborgare fritt att, med iakttagande av TF:s bestämmelser till skydd för enskild rätt och allmän säkerhet, i tryckt skrift yttra sina tankar och åsikter, offentliggöra allmänna handlingar samt meddela uppgifter och underrättelser i vilket ämne som helst.

Uppgiften att vara utgivare för en periodisk skrift ska enligt 5 kap. 3 § TF innefatta befogenhet att utöva inseende över skriftens utgivning och att bestämma över dess innehåll så att inget i skriften införs mot utgivarens vilja.

Den som sänder radioprogram ska enligt 3 kap. 4 § yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) självständigt avgöra vad som ska förekomma i programmen. Vad som sägs i YGL om radioprogram gäller enligt 1 kap. 1 § tredje stycket YGL förutom program i ljudradio också program i television och innehållet i vissa andra överföringar av ljud, bild eller text som sker med hjälp av elektromagnetiska vågor samt innehållet i vissa offentliga uppspelningar ur en databas. Utgivaren ska enligt 4 kap. 3 § YGL ha befogenhet att utöva tillsyn över framställningens offentliggörande och att bestämma över dess innehåll så att ingenting införs i den mot hans eller hennes vilja.

Enligt 5 kap. 4 § radio- och tv-lagen (2010:696) ska uppgifter som har förekommit i ett program i tv-sändning, som inte är reklam och som sänts på något annat sätt än genom tråd, beriktigas när det är befogat. Även uppgifter som har förekommit i program i tv-sändning som inte är reklam och som sänts genom tråd bör beriktigas när det är befogat. Ett tillstånd att sända andra ljudradioprogram än närradio och kommersiell radio får förenas med villkor om skyldighet att sända genmälen (11 kap. 3 §).

Sändningstillstånd får enligt 4 kap. 8 § radio- och tv-lagen förenas med villkor som innebär att sändningsrätten ska utövas opartiskt och sakligt och med beaktande av att en vidsträckt yttrandefrihet och informationsfrihet ska råda i tv. Ett sändningstillstånd får enligt 4 kap. 9 § och 11 kap. 3 § därutöver förenas med villkor om skyldighet bl.a. att ta hänsyn till ljudradios och televisionens särskilda genomslagskraft, sända genmälen och respektera den enskildes privatliv.

Sändningstillstånden för Sveriges Television AB (SVT), Sveriges Radio AB (SR) och Sveriges Utbildningsradio AB (UR) innebär bl.a. att sändningsrätten ska utövas opartiskt och sakligt och med beaktande av att en vidsträckt yttrande- och informationsfrihet ska råda. SVT, SR och UR är också skyldiga att ge den som har ett befogat anspråk på att bemöta ett påstående tillfälle till genmäle. Enligt sändningstillstånden måste SVT, SR, UR och de digitala markbundna tv-kanalerna (TV4) vidare ta hänsyn till mediets särskilda genomslagskraft när det gäller programmens ämnen och utformning samt tiden för sändning av programmen. De måste också respektera den enskilda individens privatliv.

Granskningsnämnden för radio och tv vid Myndigheten för press, radio och tv övervakar genom granskning i efterhand om program som sänds står i överensstämmelse med radio- och tv-lagen och de villkor som kan gälla för sändningarna (16 kap. 2 § radio- och tv-lagen). Granskningsnämnden får besluta att den som sänder tv på lämpligt sätt ska offentliggöra nämndens beslut, när nämnden har funnit att någon har brutit mot villkor om att sända genmälen eller mot bestämmelsen om beriktigande. Beslutet, som får innefatta ett föreläggande vid vite, får dock inte innebära att offentliggörandet måste ske i den sändandes program.

Sedan början av 1900-talet har det i Sverige funnits en självsanerande verksamhet inrättad av pressbranschen. Syftet med denna är att upprätthålla god publicistisk sed och ge den enskilde ett skydd mot publicitetsskador utöver det som lagen erbjuder. Verksamheten är fristående från staten och bekostas av branschens organisationer. Pressens Samarbetsnämnd har fastställt och gett ut etiska regler, s.k. spelregler för press, tv och radio. Bakom reglerna står Publicistklubben, Svenska Journalistförbundet, Svenska Tidningsutgivareföreningen, SR, SVT och UR. För programbolagen gäller dock att reglerna ska gälla i den utsträckning som de kan tillämpas med hänsyn till radio- och tv-lagen och programbolagens villkor från staten.

Av publicitetsreglernas första punkt framgår att massmediernas roll i samhället samt allmänhetens förtroende för dessa medier kräver en korrekt och allsidig nyhetsförmedling. Enligt publicitetsreglernas femte punkt ska en felaktig sakuppgift rättas när det är påkallat. Den som gör anspråk på att bemöta ett påstående ska, om det är befogat, ges tillfälle till genmäle. Rättelser och genmälen ska i lämplig form publiceras utan dröjsmål och på ett sådant sätt att de kan uppmärksammas av dem som har fått del av de ursprungliga uppgifterna.

Den som känner sig personligen kränkt eller på annat sätt orättvist behandlad i en tidningspublicering kan vända sig till Allmänhetens Pressombudsman (PO) som kan försöka bidra till en rättelse eller ett genmäle. I åtskilliga fall görs en utredning som kan leda till att PO överlämnar anmälan till Pressens Opinionsnämnd (PON) med förslag till klander. PON behandlar ärenden som gäller tillämpningen av god publicistisk sed. Nämnden ska fritt pröva innebörden av detta begrepp. Om PO avskriver ett ärende kan anmälaren själv överklaga beslutet till PON. Ett företag vars tidning eller internetpublicering har klandrats bör, enligt PON:s stadgar, utan dröjsmål i oavkortat skick och på väl synlig plats publicera opinionsnämndens hela uttalande.

Tidigare behandling

Under riksmötet 2013/14 behandlade utskottet en motion om laglig genmälesrätt i förenklad ordning (bet. 2013/14:KU23). Utskottet vidhöll sin tidigare bedömning och fann inte skäl att ta upp motionen till närmare behandling.

Under riksmötet 2011/12 behandlade utskottet också en motion om laglig genmälesrätt (bet. 2011/12:KU13). Utskottet var inte berett att införa en laglig genmälesrätt med hänvisning till vad det tidigare anfört.

Utskottet behandlade likalydande motionsyrkanden i förenklad ordning vid riksmötena 2004/05 och 2005/06 (bet. 2004/05:KU31 och bet. 2005/06:KU14). Under riksmötet 2002/03 avstyrkte utskottet motioner om rätten till genmäle med hänvisning till att enligt TF ska en ansvarig utgivare för en periodisk skrift under straffansvar bestämma över skriftens innehåll så att inget i den införs mot utgivarens vilja (bet. 2002/03:KU17). Motsvarande bestämmelser finns i YGL. Utskottet framhöll att det därmed inte fanns

utrymme att införa en laglig genmälesrätt. Utskottet hänvisade till de pressetiska reglerna och att den som känner sig kränkt har en möjlighet att vända sig till Allmänhetens Pressombudsman och till Pressens Opinionsnämnd samt att granskningsnämnden för radio och tv övervakar genom granskning i efterhand om sända program står i överensstämmelse med radio- och tv-lagen och de villkor som kan gälla för sändningarna. Med hänsyn till detta var utskottet inte berett att införa en laglig genmälesrätt, och avstyrkte motionen.

Utskottets ställningstagande

Med hänsyn till vikten av vidast möjliga yttrandefrihet bör det i första hand vara en angelägenhet för massmedierna själva att vidta åtgärder för att hålla journalistiken på en i etiskt hänseende godtagbar nivå. Utskottet är inte berett att föreslå något tillkännagivande om etikkrav för pressen och avstyrker därför motion 2015/16:3105 yrkande 1.

Med hänvisning till vad utskottet tidigare har anfört är utskottet inte heller berett att föreslå något tillkännagivande om rättelser i samband med felaktigheter i medierna. Motion 2015/16:3105 yrkande 2 avstyrks därmed.

Skydd för journalister och medieredaktioner

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår ett motionsyrkande om att utreda behovet av ytterligare åtgärder till skydd för journalister och medieredaktioner. Jämför reservation 3 (M, C, L, KD).

Motionen

I motion 2015/16:2491 av Andreas Norlén m.fl. (M, C, FP, KD) yrkande 1 begärs ett tillkännagivande till regeringen om att utreda behovet av ytterligare åtgärder för att värna tryck- och yttrandefriheten och utveckla arbetet mot hot, våld och andra olagliga angrepp mot journalister och medieredaktioner.

Motionärerna anför att den fria åsiktsbildningen är en del av grunden för Sveriges demokratiska styrelseskick, och att tryck- och yttrandefriheten är förutsättningar för den fria åsiktsbildningen. Därför är det av stor vikt att mediepolitiken har en tydlig koppling till hur tryck- och yttrandefriheten fungerar. Motionärerna hänvisar till en rad undersökningar av bl.a. Brottsförebyggande rådet och Svenska Journalistförbundet som visar att hot och våld mot journalister har ökat de senaste åren. Motionärerna hänvisar även till en utfrågning som konstitutionsutskottet anordnade om journalisters och medieredaktioners säkerhet med anledning av attentatet mot tidningen Charlie Hebdo i Paris. Under utfrågningen talades om förekomsten av hot mot svenska journalister och den själv censur detta kan leda till.

För att hindra en samhällsutveckling där den fria åsiktsbildningen hotas av självcensur och minskad attraktivitet för det journalistiska yrket bör enligt motionärerna en utredning tillsättas för att utreda behovet av åtgärder för att värna tryck- och yttrandefriheten och utveckla det förebyggande arbetet mot olagliga angrepp mot journalister och medieredaktioner. Utredningen bör ses som en del av demokratipolitiken och arbetet för ett fritt och öppet samhälle.

Gällande ordning

I 1 kap. 1 § regeringsformen (RF) framhålls att den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning. Yttrandefriheten är garanterad genom 2 kap. 1 § RF. Enligt denna bestämmelse är var och en gentemot det allmänna tillförsäkrad yttrandefrihet, dvs. frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Begränsningar i yttrandefriheten får enligt 2 kap. 21 § RF göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen som en av folkstyrelsens grundvalar.

I fråga om tryckfriheten och motsvarande frihet att yttra sig i radio, tv eller vissa liknande överföringar, offentliga uppspelningar ur en databas samt filmer, videogram, ljudupptagningar och andra tekniska upptagningar gäller tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL).

Med tryckfrihet förstås enligt 1 kap. 1 § TF bl.a. varje svensk medborgares rätt att, utan några av myndighet eller annat allmänt organ i förväg lagda hinder, utge skrifter. I överensstämmelse med bl.a. detta och till säkerställande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning ska det stå varje medborgare fritt att, med iakttagande av TF:s bestämmelser till skydd för enskild rätt och allmän säkerhet, i tryckt skrift yttra sina tankar och åsikter, offentliggöra allmänna handlingar samt meddela uppgifter och underrättelser i vilket ämne som helst. Motsvarande bestämmelser finns i 1 kap. 1 § YGL.

TF och YGL innehåller ett mycket detaljerat skyddssystem för tryck- och yttrandefriheten. Systemet vilar på ett antal grundprinciper som syftar till att ge ett särskilt starkt skydd för tryckta skrifter och vissa andra medieformer. En viktig komponent i skyddet är också att inga andra begränsningar i tryck- och yttrandefriheten får göras än de som följer av de två grundlagarna. Begränsningar av det slaget förutsätter alltså en grundlagsändring. Det brukar framhållas att TF och YGL vilar på vissa grundprinciper. Ett vanligt framställningsätt är att tala om att systemet bygger på principerna om

- censurförbud
- etableringsfrihet
- ensamansvar
- meddelarskydd
- en särskild brottskatalog
- en särskild rättegångsordning.

Utredningen om integritet och straffskydd

Regeringen beslutade den 28 maj 2014 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av det straffrättsliga skyddet för enskildas personliga integritet och vissa frågor om brottsskadeersättning (dir. 2014:74). Utredningen, som antog namnet Utredningen om ett modernt och starkt straffrättsligt skydd för den personliga integriteten, lämnade sitt betänkande Integritet och straffskydd (SOU 2016:7) i februari 2016.

Utredningens övergripande uppgift har varit att göra en bred översyn av det straffrättsliga skyddet för enskildas personliga integritet, särskilt när det gäller hot och andra kränkningar. Utredningens uppdrag har varit att analysera om det straffrättsliga skyddet är ändamålsenligt eller om det bör förändras. Enligt utredningens direktiv bör en väsentlig del av den analysen inriktas på hur samhällsutvecklingen och den tekniska utvecklingen har förändrat möjligheterna till kommunikation och följaktligen möjligheten att begå sådana gärningar som innebär hot och kränkningar. Utredningen beskriver bl.a. att skyddet för integriteten har den funktionen att det blir ett skydd för den fria åsiktsbildningen och yttrandefriheten och därmed i förlängningen ett skydd för demokratin. Yttrandefriheten kan angripas genom att människor inte vågar yttra sig. Hot mot journalister, debattörer, opinionsbildare och andra kan riskera att den hotade avstår från att yttra sig eller delta i den offentliga debatten. Det finns därför ett starkt samhällsintresse av att människor känner trygghet i att kunna kommunicera, förmedla nyheter och delta i samhällsdebatten och i det fria åsiktsutbytet utan att deras personliga integritet på olika sätt angrips.

Utredningen lämnar följande förslag:

- Ett särskilt brott, olaga integritetsintrång, som kriminaliserar spridning av integritetskänsliga bilder och uppgifter bör införas.
- Olaga hot ska kunna gälla även hot mot någons integritet.
- Bestämmelsen om ofredande ska tydligare än i dag gälla ofredanden via internet. Vissa enstaka hatiska och mycket kränkande yttranden som ligger nära hot ska kunna straffas som ofredande.
- Förtalsbrottet förtydligas så att skyddet stärks mot att utpekas som brottslig och mot andra nedsättande uppgifter som skadar anseendet.
- Bedömningen av när ett förtalsbrott ska anses som grovt ska göras mer nyanserat genom att uppgiftens innehåll, sättet för spridning av uppgiften och omfattningen av spridningen beaktas. Förolämpningsbrottet ska skydda människors självkänsla och värdighet.
- Straffansvaret för den som tillhandahåller en tjänst för att skicka in och ta del av andras bilder och meddelanden, exempelvis vissa sociala medier, utvidgas så att också meddelanden som uppenbart innebär olaga hot eller olaga integritetsintrång ska tas bort eller hindras från att spridas vidare.
- Rätten till brottsskadeersättning utvidgas till att även gälla kränkningar som sker genom grovt förtal.

Utredningen föreslår också att ändringar görs i TF:s brottskatalog när det gäller bestämmelserna om olaga hot, förtal och förolämpning. Utredningen föreslår att brottsbeskrivningarna i den brottskatalogen anpassas språkligt och innehållsmässigt till de ändringar som föreslås i brottsbalken om olaga hot, förtal och förolämpning. Genom den hänvisning som görs i YGL kommer ändringarna även att få genomslag på YGL:s tillämpningsområde.

Utredningen konstaterar utifrån bl.a. olika rapporter som den tagit del av att olaga hot och andra integritetskränkande brott som riktar sig mot journalister, debattörer eller andra opinionsbildare förekommer ofta och kan utgöra ett hot mot yttrandefriheten. Enligt utredningens bedömning kan det därför finnas skäl att överväga ett förstärkt straffrättsligt skydd mot brott som begås i syfte att hindra någon från att utöva sin yttrandefrihet eller angripa någon som har utövat den rättigheten, men frågan ligger dock vid sidan av utredningens uppdrag, och utredningen lämnar därför inte några sådana förslag i denna del.

Förslaget bereds för närvarande i Regeringskansliet.

Medieutredningen

Regeringen gav den 5 mars 2015 en särskild utredare i uppdrag att analysera behovet av nya mediepolitiska insatser när presstödet i dess nuvarande form upphör (dir. 2015:26). En utgångspunkt för analysen ska vara de demokratiska utmaningar som följer av medieutvecklingen och den förändrade medieanvändningen. Allmänhetens behov av allsidig information och individens möjlighet att vara demokratiskt delaktig oberoende av bostadsort ska stå i fokus. Med utgångspunkt i analysen ska utredaren lämna förslag till utformning av nya mediepolitiska verktyg. Förslagen bör syfta till att främja allmänhetens möjligheter att ta del av journalistik som präglas av mångfald, allsidig nyhetsförmedling, kvalitet och fördjupning, oavsett var i Sverige man bor.

Utredningen, som antagit namnet Medieutredningen, överlämnade i oktober 2015 delbetänkandet *Medieborgarna & medierna*. En digital värld av rättigheter, skyldigheter – möjligheter och ansvar (SOU 2015:94). I delbetänkandet redovisar utredaren en analys av det svenska medielandskapet utifrån ett medborgarperspektiv.

Utredaren framhåller att medielandskapet inte längre präglas av medier med informationsmonopol utan i allt högre utsträckning är medborgarna också själva aktiva med att publicera och distribuera kvalitativt innehåll. Traditionella och digitala medier, företag, organisationer och medieborgare sitter ihop i ett nytt, expanderande ekosystem där alla kan vara medier. Medieborgarnas engagemang och aktivitet varierar givetvis kraftigt. Vissa agerar via de traditionella medierna, andra skapar helt egna kanaler och lyckas både attrahera en stor publik och skapa en lönsam affär. Ur ett demokratiskt perspektiv är digitalt deltagande givetvis något positivt, men de traditionella medierna har inte möjliggjort medskapande i någon nämnvärd utsträckning.

Medborgarjournalistiken tillför värden men är förknippad med svårigheter i att upprätthålla en kontinuerlig nyhetsrapportering. Medieutredningens bedömning är att medieborgare inte på egen hand och på kontinuerlig basis kan täcka upp där de traditionella nyhetsmedierna reducerar sin verksamhet.

Enligt direktiven skulle utredaren redovisa den del av uppdraget som avser att analysera behovet av insatser senast den 31 oktober 2015. Uppdraget att föreslå nya mediepolitiska verktyg skulle redovisas senast den 30 april 2016. Genom tilläggsdirektiv den 18 februari 2016 beslutade regeringen att förlänga utredningstiden (dir. 2016:14). Uppdraget ska i stället redovisas senast den 31 oktober 2016.

Konstitutionsutskottets hearing

Den 12 februari 2015 arrangerade konstitutionsutskottet en öppen hearing om journalisters och medieredaktioners säkerhet och arbetsförutsättningar. Till hearingen var följande personer inbjudna som talare: Jonathan Lundqvist, ordförande i Reportrar utan gränser, Eva Elmsäter, journalist vid SVT, Cilla Benkö, vd för SR, Per Nordlund, verksamhetsledare vid Sida för demokrati och mänskliga rättigheter, Jonas Nordling, förbundsordförande i Svenska Journalistförbundet, Charlotta Friborg, vd och chefredaktör för Upsala Nya Tidning och Thomas Mattsson, chefredaktör för Expressen.

Hearingen finns publicerad i Rapporter från riksdagen (2014/15:RFR12).

Rapport från Brottsförebyggande rådet

Rapporten Hot och våld – Om utsatthet i yrkesgrupper som är viktiga i det demokratiska samhället (Brå 2015:12) handlar om yrkesgrupper vars arbete kan sägas vara av särskild betydelse för det demokratiska samhället, bl.a. politiker, journalister och myndighetsanställda. Det är allvarligt om dessa grupper utsätts för hot, våld och trakasserier. Det kan påverka deras yrkesutövning och minska olika yrkens attraktivitet. Mot den bakgrunden har regeringen bitt Brottsförebyggande rådet (Brå) göra en kunskapsöversikt som kan ge en bild av hur vanligt det är att olika yrkesgrupper utsätts för hot och våld. Översikten visar att det inte finns så många studier om detta. Trots bristen på studier kan man dock från genomgången dra slutsatsen att många av yrkesgrupperna är mer utsatta än den arbetande befolkningen i allmänhet.

Regeringens aviserade handlingsplan

I regeringens budgetproposition för 2016 aviserar regeringen en handlingsplan för att *förebygga* hot mot det demokratiska samtalet (prop. 2015/16:1 utg.omr. 1 s. 114). Som skäl anför regeringen att det öppna samtalet är en grund för demokratin. Det är genom det fria ordet, den kritiska samhällsdebatten och mångfalden av perspektiv som demokratin byggs. I detta samtal spelar bl.a. förtroendevalda och journalister samt andra opinionsbildare en

central roll. Regeringen bedömer att samtalstonen i de offentliga rummen hårdnar och att det förekommer hot, trakasserier och ibland även våld i syfte att tysta vissa åsikter.

Regeringen hänvisar till att det av den tidigare nämnda studien Hot och våld framgår att politiker och journalister är grupper som möter gemensamma problem vad gäller hot och våld, vilket får dem att framstå som särskilt utsatta. Bland journalister anger en av tre att de utsatts för hot de senaste tolv månaderna. Vidare framgår det att nästan en av tre journalister tvekat införa olika uppgifter till följd av hot och våld, vilket leder till själv censur som på sikt riskerar att hota demokratin. Regeringen anser också att det är oroande att få i dessa grupper enligt rapporten väljer att polisanmäla de upplevda brotten och att få utsatta politiker och journalister får det stöd de upplever att de behöver.

Regeringen anser därför att det förebyggande arbetet för att värna det demokratiska samtalet behöver förstärkas och förbättras. Målsättningen är ett offentligt samtalsklimat där alla, oavsett åsikter, kan delta utan risk för hot eller trakasserier. Om någon utsätts ska det finnas riktlinjer för hur detta hanteras av såväl de berörda och deras arbetsgivare som rättsväsendets myndigheter.

Arbetet med att ta fram en handlingsplan pågår för närvarande i Regeringskansliet.

I budgetpropositionen för 2016 framhåller regeringen även att det inom Europarådet och Unesco pågår ett arbete med att kartlägga och förebygga hot och våld mot journalister. Europarådets ministerkommitté förväntas anta en rekommendation på området under 2016. Regeringen avser att aktivt bidra till att skapa bättre förutsättningar för journalistiskt arbete och demokrati internationellt (prop. 2015/16:1 utg.omr. 17 s. 41).

Regeringen redogör även för att arbetet med medier och information inom Europarådet bedrivs i styrkommittén för medier och informationssamhället. Styrkommitténs mandat omfattar även ett ansvar för uppföljning av den strategi för internets styrning som antogs av ministerkommittén i mars 2012. Särskilt fokus lades under 2014 på rätten till yttrandefrihet på internet och problemen med hot och våld mot journalister i medlemsstaterna. Arbetet har lett till skapandet av en gemensam europeisk plattform för rapportering av hot och våld som lanserades i januari 2015 och hanteras av fyra civilsamhällesorganisationer (prop. 2015/16:1 utg.omr. 17 s. 163).

Utskottets ställningstagande

I budgetpropositionen för 2016 (prop. 2015/16:1 utg.omr. 17) aviserade regeringen en handlingsplan för att förebygga hot mot det demokratiska samtalet. Arbetet med att ta fram en handlingsplan pågår för närvarande i Regeringskansliet. Av budgetpropositionen framgår även att det inom Europarådet och Unesco pågår ett arbete med att kartlägga och förebygga hot och våld mot journalister. Inom Regeringskansliet bereds för närvarande även

betänkandet om integritet och straffskydd som innehåller förslag om förstärkt skydd mot kränkningar på internet.

Utskottet anser att det pågående arbetet med en handlingsplan och beredningen av betänkandet om integritet och straffskydd bör avvaktas och är inte berett att föreslå något tillkännagivande med anledning av motion 2015/16:2491. Motionen avstyrks därmed.

Reservationer

1. Hets mot transpersoner, punkt 1 – motiveringen (SD)

av Jonas Millard (SD) och Fredrik Eriksson (SD).

Ställningstagande

Vi delar utskottets uppfattning att motionsyrkandena bör avstyrkas. Men vi anser att den svenska lagstiftningen redan i dag är tämligen vidlyftig i sitt uppräknande av olika grupper som omfattas av grundlagarnas och brottsbalkens bestämmelser om hets mot folkgrupp. Vi anser för det första att bestämmelserna om hets mot folkgrupp bör avskaffas. Om någon skulle känna sig kränkt eller träffad av ett visst yttrande bör detta i stället som huvudregel behandlas enligt brottsbalkens regler om förtal eller liknande. Även diskrimineringslagen erbjuder ett visst skydd. Diskrimineringslagen bör dock enligt vår mening vara mer allmänt formulerad så att all diskriminering är förbjuden, oavsett diskrimineringsgrund. Att betunga en redan otymplig bestämmelse med ytterligare en grund för diskriminering anser vi därför olyckligt.

Med hänvisning till detta avstyrks motionsyrkandena.

2. Meddelarfrihet vid förundersökningar, punkt 3 (SD, KD)

av Jonas Millard (SD), Fredrik Eriksson (SD) och Tuve Skånberg (KD).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 3 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motionerna
2014/15:494 av Susanne Eberstein (S),
2014/15:1625 av Tuve Skånberg och Mikael Oscarsson (KD) och
2015/16:2682 av Tuve Skånberg m.fl. (KD).

Ställningstagande

Den grundlagsstadgade meddelarfriheten innebär en rätt för var och en att straffritt lämna normalt sekretessbelagda uppgifter för publicering i medierna. I samband med ett antal uppmärksammade brottmål har det förekommit läckor från förundersökningar och vid polisingripanden. Enligt vår mening är det inte rimligt att enskilda poliser för egen vinnings skull ska kunna lämna ut uppgifter som kan skada en pågående förundersökning och på så sätt försvåra

polisens arbete. Rättssäkerheten hotas av detta missbruk av meddelarfriheten. Regeringen bör därför göra en översyn av meddelarskyddet vid förundersökningar och polisingripanden.

3. Skydd för journalister och medieredaktioner, punkt 6 (M, C, L, KD)

av Andreas Norlén (M), Maria Abrahamsson (M), Per-Ingvar Johnsson (C), Patrick Reslow (M), Mathias Sundin (L), Tuve Skånberg (KD) och Lisbeth Sundén Andersson (M).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 6 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion

2015/16:2491 av Andreas Norlén m.fl. (M, C, FP, KD) yrkande 1.

Ställningstagande

Den fria åsiktsbildningen är en del av grunden för Sveriges demokratiska styrelseskick. Den grundlagsfästa tryck- och yttrandefriheten är en förutsättning för den fria åsiktsbildningen. Det är därför av stor vikt att mediepolitiken har en tydlig koppling till hur tryck- och yttrandefriheten fungerar. En rad undersökningar gjorda av bl.a. Brottsförebyggande rådet och Svenska Journalistförbundet visar att hot och våld mot journalister har ökat de senaste åren. Med anledning av attentatet mot tidningen Charlie Hebdo i Paris arrangerade konstitutionsutskottet i februari 2015 en hearing om journalisters och medieredaktioners säkerhet och arbetsförutsättningar. Vid hearingen redogjorde journalister för bl.a. förekomsten av hot och våld mot svenska journalister i Sverige, och den själv censur detta kan leda till.

För att hindra en samhällsutveckling där den fria åsiktsbildningen hotas av själv censur och minskad attraktivitet för det journalistiska yrket bör enligt vår mening en utredning tillsättas för att utreda behovet av åtgärder för att värna tryck- och yttrandefriheten och utveckla det förebyggande och förhindrande arbetet mot olagliga angrepp mot journalister och medieredaktioner. Utredningen bör ses som en del av demokratipolitiken och arbetet för ett fritt och öppet samhälle. En sådan utredning bör göras i nära samråd med journalister och branschföreträdare så att den kan ta del av de många erfarenheter och idéer som finns inom professionen.

Särskilda yttranden

1. Meddelarfrihet vid förundersökningar, punkt 3 (S)

Björn von Sydow (S), Hans Ekström (S), Jonas Gunnarsson (S), Emanuel Öz (S), Emilia Töyrä (S) och Berit Högman (S) anför:

Bestämmelserna om meddelarfrihet i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen utgör en viktig del av yttrandefriheten och informationsfriheten och syftar ytterst till att upprätthålla en levande och öppen demokrati. Den nuvarande ordningen är dock inte problemfri. Det finns flera exempel på fall då sekretessbelagda uppgifter från pågående polisiära förundersökningar har publicerats i medierna. Självklart ska polisen ha stor frihet att informera allmänheten eller att påtala allvarliga missförhållanden i en utredning. Enligt vår mening är det olyckligt att uppgifter ur pågående förundersökningar läcks till medierna och sedan används för att skapa slagkraftiga och lösnings säljande förstasidor och löpsedlar. Mycket starka skäl måste dock föreligga för att inskränka meddelarfriheten, och vi är inte beredda att nu lägga fram några förslag som inskränker den grundlagsskyddade meddelarfriheten.

2. Avbildning av skyddsobjekt, punkt 4 (M)

Andreas Norlén (M), Maria Abrahamsson (M), Patrick Reslow (M) och Lisbeth Sundén Andersson (M) anför:

I samband med den underrättelseoperation som pågick under hösten 2014 i Stockholms skärgård upptäcktes en medarbetare på Dagens Nyheter tillsammans med ett par andra personer innanför gränsen till ett skyddsobjekt på Berga. Medarbetaren hade tagit flera foton av skyddsobjektet med en kamera. Militärpolisen beslagtogs ett minneskort som fanns i kameran. Fotografierna var avsedda för publicering i Dagens Nyheter.

I ett beslut den 5 juni 2015 hävde Högsta domstolen beslaget. Högsta domstolen konstaterade att fotograferingsförbudet enligt skyddslagen tar sikte på innehållet i det som avbildas och inte sättet på vilket uppgiften anskaffas. Skyddslagens ansvarsbestämmelse och den därpå följande möjligheten till beslag och förverkande kunde därför inte tillämpas i det aktuella fallet, eftersom det skulle ske i strid med grundlagen. Beslaget hävdades och frågan om huruvida bestämmelsen även stred mot censurförbudet behövde därför inte besvaras.

Domen väcker principiellt intressanta frågor. I debatten som följde efter domen framfördes åsikter av innebörden att den nuvarande utformningen av lagen – mot bakgrund av domen – inte längre erbjuder ett tillfredsställande skydd mot exempelvis främmande makts avbildning av skyddsobjekt. Det kan

åtminstone konstateras att nuvarande bestämmelser inte fullt ut är förenliga med svensk grundlag.

Enligt vår mening finns det därför skäl att analysera om det rådande rättsläget erbjuder ett tillräckligt skydd för de intressen som skyddslagen omfattar och om ändringar i grundlagarna behöver göras. Vi utgår från att ett sådant arbete pågår i Regeringskansliet.

3. Pressetik och gemmälesrätt, punkt 5 (SD)

Jonas Millard (SD) och Fredrik Eriksson (SD) anför:

Vi delar problembeskrivningen som motionären anför. Det svenska medielandskapet plågas dessvärre i dag av att många av de större nyhetsredaktionerna har en svajande etisk kompass med alla de problem som det för med sig. Det är vidare uppenbart att nuvarande system med presstöd behöver reformeras. Sverigedemokraterna har för avsikt att återkomma med lösningar på dessa problem i närtid.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Motioner från allmänna motionstiden 2014/15

2014/15:190 av Linda Snecker m.fl. (V):

5. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att regeringen bör återkomma med förslag som innebär att transpersoner ska omfattas av bestämmelserna om hets mot folkgrupp i 7 kap. 4 § 11 tryckfrihetsförordningen.

2014/15:494 av Susanne Eberstein (S):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om undantag från meddelarfriheten.

2014/15:1625 av Tuve Skånberg och Mikael Oscarsson (KD):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om en översyn av meddelarskyddet vid förundersökningar och vid ingripanden.

2014/15:2202 av Börje Vestlund m.fl. (S):

4. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att se över möjligheten att inkludera transpersoner i hetslagstiftningen.

Motioner från allmänna motionstiden 2015/16

2015/16:457 av Adnan Dibrani m.fl. (S):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om meddelarfrihet för anställda inom offentligt finansierad verksamhet och tillkännager detta för regeringen.

2015/16:1060 av Lena Asplund (M):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att se över det rådande rättsläget med avseende på huruvida tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens bestämmelser medger ett tillräckligt starkt skydd för de intressen som skyddslagen är avsedda att säkerställa, och vid behov föreslå lagändringar, och tillkännager detta för regeringen.

2015/16:2491 av Andreas Norlén m.fl. (M, C, FP, KD):

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att utreda behovet av ytterligare åtgärder för att värna tryck- och yttrandefriheten och utveckla arbetet mot hot, våld och andra olagliga angrepp mot journalister och medieredaktioner och tillkännager detta för regeringen.

2015/16:2497 av Andreas Norlén m.fl. (M):

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att utvidga tryck- och yttrandefrihetsbrotten hets mot folkgrupp till att även omfatta transpersoner och tillkännager detta för regeringen.

2015/16:2682 av Tuve Skånberg m.fl. (KD):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om en översyn av meddelarskyddet vid förundersökningar och vid ingripanden och tillkännager detta för regeringen.

2015/16:2878 av Annika Eclund m.fl. (KD):

33. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att införa meddelarskydd för anställda vid friskolor och tillkännager detta för regeringen.

2015/16:3074 av Anna Kinberg Batra m.fl. (M):

9. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att meddelarskyddet bör vara samma för anställda i offentligfinansierad välfärdsverksamhet oavsett driftsform så långt det är möjligt och tillkännager detta för regeringen.

2015/16:3105 av Markus Wiechel (SD):

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om etikkrav och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om rättelser i samband med felaktigheter och tillkännager detta för regeringen.