



Tryck- och yttrandefrihetsfrågor

Sammanfattning

I detta betänkande behandlas 28 motionsyrkanden från allmänna motionstiden 2011, 2012 och 2013 som rör tryck- och yttrandefrihet. Motionerna handlar om meddelarskydd, hets mot transpersoner, kränkningar på internet, en internetombudsman, blockering eller filtrering av internet, skadestånd vid ärekränkingsbrott, självmordssajter och mediekoncentration.

Ett antal av yrkandena rör samma eller i huvudsak samma frågor som utskottet har behandlat tidigare under mandatperioden. Av dessa yrkanden behandlas vissa i förenklad ordning i detta betänkande. Yrkandena avser förbud mot djurpornografi, genmälesrätt, politisk tv-reklam, meddelarskydd vid förundersökningar, elektroniskt utlämnande av allmänna handlingar, och offentlighetsprincipen och kungahuset.

Utskottet avstyrker samtliga motioner.

I betänkandet finns fyra reservationer (S, MP, V) och ett särskilt yttrande (SD).

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	5
Ärendet och dess beredning	5
Utskottets överväganden	6
Meddelarskydd i offentligt finansierad privat verksamhet	6
Hets mot transpersoner	14
Kränkningar på internet	18
Blockering eller filtrering av internet	25
Skadestånd vid ärekränkingsbrott	30
Själv mordssajter	33
Mediekoncentration	36
Motioner som behandlas i förenklad ordning	42
Reservationer	43
1. Meddelarskydd i offentligt finansierad privat verksamhet, punkt 1 (S, MP, V)	43
2. Hets mot transpersoner, punkt 2 (S, MP, V)	44
3. Kränkningar på internet, punkt 3 (MP, V)	44
4. Mediekoncentration, punkt 7 (S, MP, V)	45
Särskilt yttrande	47
Motioner som behandlas i förenklad ordning, punkt 8 (SD)	47
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	48
Motioner från allmänna motionstiden hösten 2011	48
Motioner från allmänna motionstiden hösten 2012	48
Motioner från allmänna motionstiden hösten 2013	50

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. Meddelarskydd i offentligt finansierad privat verksamhet

Riksdagen avslår motionerna

2012/13:K254 av Adnan Dibrani och Jennie Nilsson (båda S),

2012/13:K312 av Catharina Bråkenhielm (S),

2012/13:K344 av Hillevi Larsson m.fl. (S),

2012/13:So557 av Lena Hallengren m.fl. (S) yrkande 8,

2013/14:Fi271 av Lars Johansson m.fl. (S) yrkande 2,

2013/14:Fi283 av Gustav Fridolin m.fl. (MP) yrkande 4 och

2013/14:So657 av Lena Hallengren m.fl. (S) yrkande 8.

Reservation 1 (S, MP, V)

2. Hets mot transpersoner

Riksdagen avslår motionerna

2011/12:Ju359 av Morgan Johansson m.fl. (S) yrkande 67,

2011/12:So593 av Börje Vestlund m.fl. (S) yrkande 5,

2012/13:So560 av Börje Vestlund m.fl. (S) yrkande 6,

2012/13:So595 av Helena Leander m.fl. (MP) yrkande 10 och

2013/14:C460 av Börje Vestlund m.fl. (S) yrkande 5.

Reservation 2 (S, MP, V)

3. Kränkningar på internet

Riksdagen avslår motionerna

2013/14:K220 av Rossana Dinamarca m.fl. (V) och

2013/14:Ju389 av Irene Oskarsson (KD) yrkande 3.

Reservation 3 (MP, V)

4. Blockering eller filtrering av internet

Riksdagen avslår motion

2013/14:N441 av Maria Ferm m.fl. (MP) yrkande 22.

5. Skadestånd vid ärekränkingsbrott

Riksdagen avslår motion

2013/14:K335 av Johnny Skalin och Margareta Larsson (båda SD).

6. Själv mordssajter

Riksdagen avslår motionerna

2012/13:Kr257 av Anita Brodén (FP) yrkande 1 och

2013/14:Kr262 av Anita Brodén m.fl. (FP) yrkande 1.

7. Mediekoncentration

Riksdagen avslår motion

2012/13:Kr224 av Tina Ehn m.fl. (MP) yrkande 6.

Reservation 4 (S, MP, V)

8. Motioner som behandlas i förenklad ordning

Riksdagen avslår motionerna

2012/13:K224 av Susanne Eberstein (S),

2012/13:K243 av Roland Utbult (KD) yrkande 1,

2012/13:K284 av Sven-Olof Sällström och Mattias Karlsson (båda SD) yrkande 2,

2012/13:K355 av Josef Fransson och Julia Kronlid (båda SD),

2012/13:Fi222 av Lars-Axel Nordell (KD) yrkande 2,

2013/14:K243 av Hillevi Larsson (S),

2013/14:K293 av Susanne Eberstein (S),

2013/14:K333 av Sven-Olof Sällström och Mattias Karlsson (båda SD) yrkande 2 och

2013/14:MJ518 av Helena Leander m.fl. (MP) yrkande 37.

Stockholm den 6 mars 2014

På konstitutionsutskottets vägnar

Peter Eriksson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Peter Eriksson (MP), Per Bill (M), Björn von Sydow (S), Andreas Norlén (M), Helene Petersson i Stockaryd (S), Billy Gustafsson (S), Karl Sigfrid (M), Phia Andersson (S), Hans Hoff (S), Per-Ingvar Johnsson (C), Hans Ekström (S), Tuve Skånberg (KD), Jonas Åkerlund (SD), Mia Sydow Mölleby (V), Cecilia Brinck (M), Sedat Dogru (M) och Stefan Käll (FP).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I detta betänkande behandlas 28 motionsyrkanden från allmänna motionstiden 2011, 2012 och 2013. Motionerna rör tryck- och yttrandefrihetsrättsliga frågor. Ett antal av motionsyrkandena rör samma eller i huvudsak samma frågor som utskottet har behandlat tidigare under mandatperioden. Av dessa yrkanden behandlas nio i förenklad ordning i detta betänkande.

Utskottets överväganden

Meddelarskydd i offentligt finansierad privat verksamhet

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motioner om stärkt meddelarskydd i offentligt finansierad verksamhet och om insyn i sådan verksamhet.

Jämför reservation 1 (S, MP, V).

Motionerna

I två i huvudsak likalydande kommittémotioner 2012/13:So557 yrkande 8 och 2013/14:So657 yrkande 8 av Lena Hallengren m.fl. (S) begärs tillkännagivanden till regeringen om meddelarskydd. Motionärerna anför att det är självklart att all hälso- och sjukvårdspersonal ska ha meddelarskydd, oavsett om arbetsgivaren är privat eller offentlig. Inom offentligt driven vård och omsorg har personalen en grundlagsskyddad rätt att påtala missförhållanden och t.ex. prata med journalister. Arbetsgivaren är förbjuden att t.ex. ta reda på vem som har pratat med medier. Trots detta finns det alltför många inom den offentliga omsorgen som drar sig för att berätta om brister och fel. Enligt lex Sarah är alla anställda skyldiga att påtala missförhållanden, men många inom både den offentliga och privata vården tvekar att slå larm på grund av risken för obehag eller repressalier. En viktig skillnad är dock att privatanställda inte anonymt kan lämna ut uppgifter om missförhållanden utan att riskera disciplinpåföljd av arbetsgivaren. Motionärerna anser att det är högst oklart om det kommer ett förslag i frågan från regeringen som ger privatanställda inom vården och omsorgen meddelarskydd. Motionärerna kräver en lagändring som ger all personal inom den offentligt finansierade vården och omsorgen fullt meddelarskydd.

Även i motion 2012/13:K344 av Hillevi Larsson m.fl. (S) begärs ett tillkännagivande till regeringen om att privat verksamhet som finansieras med skattemedel ska omfattas av samma meddelarfrihet som den i kommunerna och i offentliga bolag.

Adnan Dibrani och Jennie Nilsson (båda S) begär likaså i motion 2012/13:K254 ett tillkännagivande om meddelarfrihet för anställda i offentligt finansierad verksamhet. Motionärerna anför att det måste råda lika förutsättningar inom all offentligt finansierad verksamhet. Därför måste privatanställda ha samma yttrandefrihet som offentligt anställda inom offentligt finansierad verksamhet.

I motion 2012/13:K312 av Catharina Bråkenhielm (S) begärs ett tillkännagivande om meddelarskydd inom privat skattefinansierad verksamhet. Motionären anser att meddelarskyddet måste utökas till att omfatta även anställda inom de privata verksamheterna och att regeringen snarast bör återkomma till riksdagen med ett förslag om hur detta ska ske.

I partimotion 2013/14:Fi283 av Gustav Fridolin m.fl. (MP) yrkande 4 begärs ett tillkännagivande till regeringen om att arbetstagarnas och brukarnas inflytande samt offentlighetsprincipen, meddelarfriheten och meddelarskyddet ska gälla inom all offentligt finansierad verksamhet. Motionärerna anser att likvärdiga regelverk ska gälla i all offentligt finansierad verksamhet, oavsett huvudman. Motionärerna vill att meddelarfrihet, alltså rätten att till journalister lämna uppgifter för publicering i ett grundlagsskyddat medium, och meddelarskyddet, dvs. förbudet för chefer och andra att efterforska källan, ska vara en självklarhet för all personal. Oegentligheter ska kunna påtalas och åtgärdas i all offentligt finansierad verksamhet, oavsett vem som driver verksamheten. Det är centralt att offentligt finansierad verksamhet är transparent och att kommunerna och de statliga tillsynsorganer har möjlighet att granska verksamheter vi betalar för.

I motion 2013/14:Fi271 av Lars Johansson m.fl. (S) yrkande 2 begärs ett tillkännagivande om att den offentliga insynen i och meddelarskyddet för anställda hos externa utförare av skattefinansierade välfärdstjänster ska stärkas. Motionärerna anser att det är en fråga om trygghet och säkerhet för brukarna.

Gällande ordning

Meddelarskyddet

Det s.k. meddelarskyddet består av följande delar: meddelarfrihet, 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 teknisk upptagning.

Enligt 1 kap. 1 § tredje stycket TF föreskrivs 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 och 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), förkortad OSL. I OSL räknas de tystnadsplikter upp som har företrädare 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 TF. 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 beträffande 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 TF respektive YGL. Vid en sådan, i undantagsfall tillåten, efterforskning måste dock myndigheterna beakta den tystnadsplikt som de medieanställda har (3 kap. 4 § TF). Motsvarande bestämmelser om anonymitetsskydd finns i 2 kap. 1, 3 och 4 §§ YGL.

Reglerna i TF 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 medverkan 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 någon 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 TF och YGL (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 överträdelser 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 handlingsöfentlighet i de kommunala företagen i syfte 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 ovan nämnda 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 överträdelse 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.

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 presenterade i december 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 utredningens mening 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 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 reglera 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 eftersträlvade effekten och de potentiella nackdelarna överväger enligt utredningens mening i nulä-

get 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. 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 av att offentligt finansierad verksamhet dels omfattar ett mycket brett och svåröverskådligt spektra av verksamheter, dels då 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.

Utredningar om insyn i offentligt finansierad verksamhet

Utredningen om offentliga företag – upphandling, kontroll, insyn, den s.k. OFUKI-utredningen, presenterade i sitt betänkande (SOU 2011:43) en översikt över hur insynen i kommunala bolag och entreprenader fungerar, både hur regelverket är uppbyggt och hur det fungerar i praktiken. Utredningen anförde bl.a. att reglerna om insyn förvisso är av målsättningskaraktär, vilket naturligtvis bör beaktas när en bedömning görs. Utifrån undersökningarna förefaller ändå andelen avtal med regler om allmänhetens insyn, och även kunskapen om sådana regler, vara låg. Samtidigt bör det beaktas att ingen av undersökningarna ger underlag för att bedöma varför kommunerna inte har dessa regler i sina avtal. En anledning kan vara att kommunerna inte har tillräcklig kunskap om reglerna. En annan möjlighet är att kommunerna har beaktat reglerna vid utformningen av förfrågningsunderlag och avtal men av olika skäl valt att inte ta med någon reglering.

I proposition 2011/12:106 instämde regeringen i att resultatet av undersökningen indikerar att överlämnande av kommunal verksamhet på entreprenad synes ske utan att allmänhetens intresse av att få information om verksamheten beaktas i tillräckligt hög utsträckning. Det är dock inte utrett varför så är fallet. Det kan exempelvis bero på att entreprenörer motsätter sig denna typ av klausuler eller att man från kommunernas sida bedömer det som orimligt eller onödigt att ställa sådana krav. Mot bakgrund av utvecklingen att i ökad omfattning bedriva kommunal verksamhet genom entreprenad, finns det enligt regeringens mening skäl att i ett annat sammanhang vidare utreda orsakerna till de problem som utredningens undersökning indikerar och ta ställning till behovet av åtgärder. Regeringen avsåg därför att tillsätta en utredning som skulle analysera möjligheten till ökad insyn i sådana verksamheter.

Utredningen om en kommunallag för framtiden har i delbetänkandet Privata utförare – kontroll och insyn (SOU 2013:53) föreslagit att målsättningsbestämmelsen i 3 kap. 19 a § KL ska ersättas med ett tvingande krav för upphandlande enheter att tillförsäkra allmänheten skälig insyn i kommunala entreprenader. Utredningen ansåg att det ur ett medborgarperspektiv är mycket viktigt att säkerställa att allmänheten tillförsäkras insyn i den skattefinansierade kommunala verksamhet som bedrivs av privata utförare. Det ska inte endast vara en målsättning för en kommun eller ett landsting att tillförsäkra information som gör det möjligt för allmänheten att få insyn i hur angelägenheten utförs. Det ska tvärtom vara ett krav vid varje upphandling som rör överlämnande av vården av kommunala angelägenheter. Utredningen föreslår därför att det i kommunallagen uttryckligen anges att om en kommun eller ett landsting sluter ett avtal med en privat utförare ska kommunen respektive landstinget genom avtalet tillförsäkra sig information som gör det möjligt att ge allmänheten skälig insyn i den verksamhet som lämnas över. Vad insynen ska omfatta blir beroende på vilken angelägenhet som avses. Regeringen har aviserat en proposition till i mars 2014.

Friskolekommittén konstaterade i sitt slutbetänkande Friskolorna i samhället (SOU 2013:56) att friskolornas verksamhet ska präglas av öppenhet. Att friskolorna är helt skattefinansierade talar för att insynen i verksamheten bör vara god. För detta talar även att skolorna ägnar sig åt myndighetsutövning. Kommittén anser att offentlighetsprincipen ska införas i friskolorna och att anställda i fristående skolor bör omfattas av meddelarskyddet. Den närmare regleringen behöver dock utredas närmare, varför kommittén föreslår att en utredning tillsätts med uppdrag att föreslå hur införandet av offentlighetsprincipen i praktiken ska gå till. Regeringen har aviserat en proposition till i mars 2014.

Tidigare behandling

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 Yttrandefrihetskommitténs arbete, som dock i en skrivelse till Justitiedepartementet hade 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). Som framgår ovan har en utredning nu lämnat sitt betänkande i fråga,

Utskottet fann däremot inte anledning att göra något tillkännagivande om insyn i sådan verksamhet och avstyrkte motioner i denna del.

Utskottets ställningstagande

Utredningen om meddelarskydd för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet lade i december 2013 fram förslag om stärkt skydd för privatanställda inom offentligt finansierad vård, skola och omsorg. Förslaget bereds för närvarande i Regeringskansliet. Utskottet anser att resultatet av beredningen bör avvaktas och avstyrker därmed motionerna 2012/13:K254 (S), 2012/13:K312 (S), 2012/13:K344 (S), 2012/13:So557 (S) yrkande 8, 2013/14:Fi271 (S) yrkande 2 i denna del, 2013/14:Fi283 (MP) yrkande 4 i denna del och 2013/14:So657 (S) yrkande 8.

Även frågor om insyn i kommunala entreprenader och om öppenhet och insyn inom friskolorna har varit föremål för utredning. Propositioner är aviserade till senare i vår. Utskottet anser att dessa bör avvaktas och avstyrker därmed motionerna 2013/14:Fi271 (S) yrkande 2 i denna del och 2013/14:Fi283 (MP) yrkande 4 i denna del.

Hets mot transpersoner

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avstyrker motioner om hets mot transpersoner.

Jämför reservation 2 (S, MP, V).

Motionerna

I kommittémotion 2011/12:Ju359 av Morgan Johansson m.fl. (S) yrkande 67 begärs ett tillkännagivande till regeringen om bättre skydd för transpersoner. Motionärerna anför att endast de grupper som uttryckligen är omnämnda i hetslagen har skydd av den. Det innebär att hotfulla uttalanden, kränkande omdömen och uttryck för missaktning på grund av könsidentitet inte skyddas av lagen eftersom könsidentitet inte nämns. Flera länder i Europa har hetslagar som även skyddar transpersoner. För att få skydd även för transpersoner i Sverige bör 16 kap. 8 § brottsbalken och 7 kap. 4 § tryckfrihetsförordningen (TF) kompletteras till att omfatta även könsidentitet och könsuttryck. Samtidigt bör straffskärpningsregeln i 29 kap. 2 § 7 brottsbalken utvidgas.

Helena Leander m.fl. (MP) begär i kommittémotion 2012/13:So595 yrkande 10 ett tillkännagivande till regeringen om att transpersoner ska omfattas av hatbrotts- och hetslagstiftningen. Motionärerna anför att grunden för diskrimineringen av transpersoner inte är relaterad till sexualitet, som hos homo- och bisexuella, utan till könsidentitet och könsuttryck. Transpersoner är en grupp som i dag är utsatt för såväl fördomar och missaktning som hat och hets. Trots detta utgör inte en gärningsmans syfte att kränka brottsoffret på grund av hans eller hennes könsidentitet eller könsuttryck en grund för att betrakta brottet som hatbrott. Motionärerna menar att könsuttryck eller könsidentitet bör föras till den uppräkningslista i 29 kap. 2 § brottsbalken som i dag innehåller ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse och sexuell läggning. Av samma skäl bör brottet hets mot folkgrupp utvidgas till att även omfatta hot och missaktning mot gruppen transpersoner. Förtydliganden behöver göras även i grundlagarna för att otvetydigt omfatta transpersoner.

Även Börje Vestlund (S) begär i motionerna 2011/12:So593 yrkande 5, 2012/13:So560 yrkande 6 och 2013/14:C460 yrkande 5 tillkännagivanden till regeringen om att transpersoner bör omfattas av hetslagstiftningen. Motionären anser att det är oacceptabelt att transpersoner inte omfattas av samhällets skydd i lag på samma sätt som homosexuella och bisexuella, som har skyddats sedan 2002. Transpersoner bör inkluderas i hetslagstiftningen genom att 7 kap. 4 § TF och 16 kap. 8 § brottsbalken även omfattar könsidentitet och könsuttryck.

Gällande ordning

Tidigare ändringar i tryckfrihetsförordningen och brottsbalken

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 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 § 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 proposition 2001/02:59 Hets mot folkgrupp, 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, funktionshinder, 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 dem 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 arbetsgivare, utbildningsverksamhet, arbetsmarknadspolitisk verksamhet och arbetsförmedling utan offentligt uppdrag, start eller bedrivande av näringsverksamhet, yrkesbehörighet, medlemskap i vissa organisationer, varor, tjänster och bostäder, allmän sammankomst och offentlig

tillställning, hälso- och sjukvården, socialtjänsten, socialförsäkringen, arbetslöshetsförsäkringen, studiestöd, värnplikt och civilplikt samt offentlig anställning. Vidare innehåller lagen förstärkta förbud mot repressalier och en skyldighet för arbetsgivare, utbildningsanordnare och den som utbildar någon som ska fullgöra värnplikt och civilplikt att utreda och vidta åtgärder mot trakasserier.

Skriftligt frågesvar m.m.

Yttrandefrihetskommittén meddelade i sitt slutbetänkande En översyn av tryck- och yttrandefriheten (SOU 2012:55) att ett antal frågor som väckts inom kommittén av tidsskäl inte hade kunnat analyseras djupare eller blivit föremål för närmare överväganden. Dit hörde frågan om att utvidga bestämmelsen om hets mot folkgrupp till att omfatta även transpersoner.

Mot bl.a. denna bakgrund ställde Helene Petersson i Stockaryd (S) våren 2013 en skriftlig fråga (2012/13:340) till justitieminister Beatrice Ask om vilka åtgärder hon och regeringen avser att vidta för att även transpersoner ska komma att omfattas av bestämmelsen om hets mot folkgrupp.

Justitieministern besvarade frågan den 6 mars 2013 och anförde att transpersoner skyddas av en rad bestämmelser, t.ex. i strafflagstiftningen, och att ett aktivt arbete mot hatbrott pågår inom rättsväsendets myndigheter. Justitieministern anförde vidare att hon självfallet följer detta arbete mycket noga. Hon sade också att hon har inlett ett arbete inom Justitiedepartementet med att låta analysera hur strafflagstiftningen om hot och andra övergrepp skulle kunna ändras för att bättre än i dag träffa och motverka det som bör vara straffbart.

Tidigare behandling

Utskottet behandlade en motion liknande de nu aktuella motionerna senast under våren 2011 (bet. 2010/11:KU22). I sitt ställningstagande anförde utskottet att det inte ifrågasätter att personer med en könsöverskridande identitet drabbas av hot, våld och andra kränkningar på grund av denna identitet, vilket är oacceptabelt. Frågan om hets mot personer med könsöverskridande identitet kunde komma att få ytterligare belysning genom Yttrandefrihetskommitténs arbete. Den var inte avförd från kommitténs arbete och resultatet borde avvaktas. Mot denna bakgrund var utskottet inte berett att då föreslå några tillkännagivanden med anledning av motionen, som avstyrktes.

Yttrandefrihetskommittén har, som tidigare nämnts, inte lämnat några förslag om hets mot transpersoner.

Utskottets ställningstagande

Det är inte acceptabelt att personer med könsöverskridande identitet drabbas av hot, våld och andra kränkningar på grund av sin identitet. Frågan om hets mot personer med könsöverskridande identitet lyftes inom Yttrandefrihetskommittén, som dock av tidsskäl inte hann lämna några förslag.

I regeringens proposition 2013/14:47 Några ändringar på tryck- och yttrandefrihetens område hänvisas till att regeringen har för avsikt att tillsätta en ny utredning som ska få i uppdrag att utreda vissa av de övriga frågor som Yttrandefrihetskommittén har övervägt men som inte har resulterat i några förslag från regeringen. Frågan om hets mot personer med könsöverskridande identitet kan komma att tas upp i det sammanhanget. Ett arbete har också inletts inom Justitiedepartementet för att analysera hur strafflagstiftningen om hot och andra övergrepp skulle kunna ändras för att bättre än i dag träffa och motverka det som bör vara straffbart.

Utskottet är mot denna bakgrund inte berett att nu föreslå några tillkännagivanden med anledning av motionerna 2011/12:Ju359 (S) yrkande 67, 2011/12:So593 (S) yrkande 5, 2012/13:So560 (S) yrkande 6, 2012/13:So595 (MP) yrkande 10 och 2013/14:C460 (S) yrkande 5. Motionerna avstyrks därmed.

Kränkningar på internet

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår en motion om att utreda möjligheten att kriminalisera grova kränkningar på internet och en motion om att inrätta en internetombudsman.

Jämför reservation 3 (MP, V).

Motionerna

I motion 2013/14:Ju389 av Irene Oskarsson (KD) yrkande 3 begärs ett tillkännagivande till regeringen om att utreda möjligheten att kriminalisera grova kränkningar på internet. Motionären nämner flera exempel på fall där kränkande bilder av enskilda har publicerats på sociala medier. Motionären anför att det i dag inte finns någon lagstiftning mot näthat och nätkränkningar. Hon hänvisar till att Datainspektionen har identifierat behov av lagstiftning på området och att regeringen har uppmanats att se över den.

I kommittémotion 2013/14:K220 av Rossana Dinamarca m.fl. (V) begärs ett tillkännagivande om att regeringen bör inrätta en nätombudsman. Motionärerna anför att dagens lagstiftning inte ger ett tillräckligt skydd mot kränkningar och hot som inträffar på internet. Det behövs en funktion i samhället som tillvaratar de rättigheter som varje människa har

att inte utsättas för förtal, hot eller andra allvarliga kränkningar. Motionärerna föreslår därför att det ska inrättas en nätombudsman. En nätombudsman bör ges i uppdrag att stödja och hjälpa den som utsätts för hot och kränkningar på nätet, vilket bl.a. innebär att ombudsmannen måste ges verktyg och förutsättningar för att hjälpa utsatta att få ansvariga för webbsajter att ta bort kränkande kommentarer på nätet samt erbjuda stöd vid polisanmälningar. En nätombudsman bör även ges möjlighet att driva skadeståndsprocesser.

Gällande ordning m.m.

Svenska bestämmelser

Enligt 2 kap. 6 § andra stycket RF är var och en gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Bestämmelsen infördes på förslag av Integritetsskyddskommittén och trädde i kraft den 1 januari 2011 (prop. 2009/10:80, bet. 2009/10:KU19, bet. 2010/11:KU4, rskr. 2010/11:21). Integritetsskyddskommittén ansåg att integritetsskyddet rent allmänt värderades förhållandevis lågt i lagstiftningen. Enligt kommittén var det tydligt att det på grundlagsnivå behövde ges uttryck för en större respekt än tidigare för den enskildes rätt till personlig integritet (SOU 2008:3 s. 255 f.).

I svensk rätt finns dock inte något generellt straffskydd mot integritetskränkningar. När det gäller förhållandet mellan enskilda skyddas i stället den personliga integriteten och privatlivet i första hand av vissa bestämmelser i brottsbalken. Dessa bestämmelser kriminaliserar särskilda gärningar. Enligt 5 kap. 1 § brottsbalken är det förbjudet att lämna en uppgift om en annan om uppgiften är ägnad att utsätta denne för andras missaktning. Den som bryter mot denna bestämmelse gör sig skyldig till förtal. Vidare är det enligt 5 kap. 3 § brottsbalken förbjudet att smäda någon annan genom kränkande tillmäle eller beskyllning eller genom annat skymfligt beteende. Brott mot denna bestämmelse benämns förolämpning. Slutligen kan nämnas att det enligt 4 kap. 7 § brottsbalken är förbjudet att bl.a. handgripligen antasta någon annan eller på annat sätt bete sig hänsynslöst mot någon annan. Detta brott benämns ofredande.

Årekränkingsbrotten förtal och förolämpning har sina motsvarigheter i TF:s och YGL:s särskilda brottskatalog (7 kap. 4 § TF och 5 kap. 1 § YGL). Dessa brott utgör alltså tryck- respektive yttrandefrihetsbrott om de begås genom tryckt skrift eller i en framställning som omfattas av YGL och är straffbara enligt brottsbalken, dvs. om de begås i grundlagsskyddade medier.

Reglerna i YGL om radioprogram ska tillämpas när vissa särskilt uppräknade massmedieföretag och redaktioner med hjälp av elektromagnetiska vågor på särskild begäran tillhandahåller allmänheten information ur en databas vars innehåll kan ändras endast av den som driver verksamheten. Denna regel kallas databasregeln (1 kap. 9 § YGL).

Databasregeln omfattar alltså överföringar av information från databaser dvs. överföringar av lagrad information. Det är allmänheten som ska tillhandahållas upplysningarna. En annan förutsättning är att tillhandahållandet sker på särskild begäran. Med det menas att överföringen startas av mottagaren. Det är härvid utan betydelse om det finns flera meddelanden tillgängliga för mottagaren att välja bland eller om endast ett meddelande är tillgängligt. Dessutom förutsätts att mottagaren inte kan ändra innehållet i databasen.

Databasregeln gör det även möjligt för andra aktörer än traditionella massmedieföretag att få grundlagsskydd för t.ex. en webbplats på internet. För det krävs att utgivningsbevis har utfärdats för verksamheten. För att få utgivningsbevis krävs bl.a. att verksamheten är ordnad så att innehållet endast kan ändras av den som driver verksamheten, att överföringarna utgår från Sverige och att en behörig utgivare har utsett. Man brukar här tala om att skyddet är frivilligt eftersom den som driver verksamheten kan välja om denna ska omfattas av YGL eller inte. Skyddet uppkommer med andra ord inte automatiskt.

En skillnad måste således göras mellan webbplatser som har utgivningsbevis och sådana som inte har det. Privatpersoner, företag, organisationer och myndigheter kan ansöka om utgivningsbevis för sina databaser eller webbplatser hos Myndigheten för radio och tv. Genom ett utgivningsbevis får webbplatsen samma grundlagsskydd för yttrandefriheten som radio, tv och tidningar har för sina databaser. Grundlagsskyddet innebär bl.a. att särskilda ansvarsregler gäller för yttrandefrihetsbrott. Sammanfattningsvis innebär dessa regler att det endast är utgivaren som ansvarar för det som publiceras på webbplatsen. Meddelare har rätt att vara anonyma och myndigheter får inte efterforska deras namn. Personer som är verksamma på en redaktion får inte avslöja meddelarens identitet. Myndigheter får inte förhandsgranska eller försvåra publicering (censurförbud). Personuppgiftslagen (1998:204), förkortad PuL, gäller inte om tillämpningen av lagen strider mot YGL (se nedan).

Som framgått kan man endast få ett utgivningsbevis om databasen tillhandahålls på särskild begäran, är väl avgränsad och framstår som en sammanhållen produkt, t.ex. genom en enhetlig formgivning. Den ska inte heller kunna ändras av någon annan än redaktionen. Webbplatser som innehåller omodererade diskussionsforum, artikelkommentarer, gästböcker och liknande kan således inte få ett utgivningsbevis eftersom de kan ändras av andra än redaktionen. Om alla inlägg godkänns av redaktionen innan de publiceras är det däremot möjligt att få utgivningsbevis.

Utöver detta bör nämnas att OSL innehåller bestämmelser som begränsar offentlighetsprincipen och som innebär att vissa uppgifter av betydelse för enskildas personliga integritet inte ska lämnas ut av en myndighet. Personuppgiftslagen anger hur personuppgifter får behandlas. Enligt 7 § första stycket PuL ska bestämmelserna i den lagen emellertid inte tillämpas i den utsträckning det skulle strida mot bestämmelserna om tryck- och yttrandefrihet i TF eller YGL.

Europakonventionen om mänskliga rättigheter

Enligt artikel 8.1 i Europakonventionen om mänskliga rättigheter har var och en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Rätten till respekt för privatlivet innefattar bl.a. en rätt till skydd för en persons rykte, dvs. en rätt till skydd mot förtal eller nedsättande uppgifter, och en rätt att bli lämnad i fred, dvs. ett skydd mot alltför närgången uppmärksamhet (Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 2012, s. 355 f.). Av denna artikel följer en skyldighet för konventionsstaterna att ha en lagstiftning som skyddar enskilda mot ärekränkning. Rätten att bli lämnad i fred innefattar ett skydd mot att bli fotograferad eller avlyssnad och att få t.ex. fotografier eller ljudinspelningar av privat karaktär publicerade eller använda för ovidkommande syften (Danelius s. 357 f.). Det handlar alltså här om ett skydd mot inhämtning eller spridning av privata uppgifter även om dessa inte är nedsättande. Skyddet omfattar personer när de utövar aktiviteter som hör till privatlivet oavsett var dessa aktiviteter utspelar sig. Det omfattar även s.k. offentliga personer.

Artikel 8 innebär primärt att staten ska avhålla sig från ingrepp i den skyddade rättigheten. Av Europadomstolens praxis följer emellertid att staten även har en positiv förpliktelse att vidta rimliga åtgärder för att skydda den enskildes privata sfär i relation till andra enskilda. De rättigheter som anges i konventionen ska av konventionsstaterna ges ett praktiskt och effektivt innehåll, inte bara ett teoretiskt eller illusoriskt sådant. De krav som ställs på staterna i det avseendet är i princip att det finns en lagstiftning som ger ett tillfredsställande skydd för de rättigheter som anges i artikeln och att myndigheterna ska kontrollera att denna lagstiftning efterlevs och respekteras.

Det rättsskydd som staterna upprätthåller kan vara av preventiv eller reparativ art. I sin praxis har Europadomstolen emellertid betonat angelägenheten av förebyggande åtgärder som kan förhindra uppkomsten av kränkningar och inte bara kompensera kränkningar i efterhand.

Rätten till respekt för privatlivet är inte absolut utan kan inskränkas under de förutsättningar som anges i artikel 8.2. En inskränkning kan ske för att skydda andra personers fri- och rättigheter, bl.a. yttrandefriheten som skyddas i artikel 10.

Enligt artikel 10.1 har var och en rätt till yttrandefrihet. Denna rätt innefattar åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan offentlig myndighets inblandning och oberoende av territoriella gränser.

Skyddet för yttrandefriheten omfattar såväl skriftlig som muntlig spridning av yttranden. I skriftlig spridning inkluderas även bilder och filmer. Det gäller både spridning i mer förtrolig form inom en begränsad krets och spridning till allmänheten som sker genom t.ex. böcker, tidningar, radio, tv och datorkommunikation.

Också i fråga om rätten till yttrandefrihet har konventionsstaterna en skyldighet att se till att det finns en ändamålsenlig lagstiftning som skyddar denna. Inte heller yttrandefriheten är absolut utan kan inskränkas under de förutsättningar som anges i artikel 10.2.

Pressens självsanering

Sedan början av 1900-talet har det i Sverige funnits en av pressbranschen inrättad självsanerande verksamhet. 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. Den självsanerande verksamheten bedrivs i dag genom Allmänhetens Pressombudsman (PO) och Pressens Opinionsnämnd (PON).

PO och PON kan pröva publiceringar som sker i periodiska skrifter men också i vissa fall publiceringar på webbplatser. Prövningen sker utifrån de pressetiska regler som har beslutats av pressens huvudorganisationer. Av en s.k. portalparagraf till reglerna framgår att det vid publiceringar gäller att skydda enskilda mot oförskyllt lidande genom publicitet. I portalparagrafen anges också att reglerna ska vara ett stöd för en ansvarig hållning inför den publicistiska uppgiften.

Flera av reglerna rör respekten för den personliga integriteten, bl.a. regel 7 som anger att publicitet som kan kränka privatlivets helgd nog ska övervägas. Pressen ska avstå från sådan publicitet om inte ett uppenbart allmänintresse kräver offentlig belysning.

Vidare innebär regel 15 att konsekvenserna av en namnpublicering som kan skada människor nog ska övervägas och att man ska avstå från sådan publicering om inte ett uppenbart allmänintresse kräver att namn anges.

Skriftligt frågesvar

I ett skriftligt frågesvar (2006/07:1346) den 20 juni 2007 besvarade statsrådet Åsa Torstensson en fråga som var ställd till justitieministern, men som föll inom Åsa Torstenssons ansvarsområde. Frågan gällde vilka åtgärder justitieministern kommer att vidta för att medverka till att en internetombudsman inrättas.

Som svar anförde statsrådet Åsa Torstensson bl.a. att när det gäller information som hålls tillgänglig på en webbplats gäller att det som är olagligt i andra medier också är olagligt på internet. Tryck- och yttrandefrihetsrättslig grundlagsreglering kan gälla för visst material och brottsbalkens straffbestämmelser för annat material. Enligt grundlagarna får någon förhands-

granskning av webbplatser inte förekomma, men åtal kan väckas i efterhand för vissa brott. Statsrådet framhöll vidare att självreglering oftast är positivt. Som exempel nämnde statsrådet Pressombudsmannen som är tidningsbranschens eget organ som har skapats och verkar utan statlig inblandning. Statsrådet hänvisade också till att flera internetleverantörer har s.k. missbruksavdelningar dit abonnenterna kan rapportera misstänkt olagligt material som de funnit på internet. Beivrande av oegentligheter kan operatörerna åstadkomma genom att via leveransavtalen ställa krav på kunderna att hålla sig till vissa uppförandekoder. Statsrådet ansåg det inte påkallat med något statligt initiativ för att inrätta en internetombudsman.

Yttrandefrihetskommitténs utredning

I sitt slutbetänkande En översyn av tryck- och yttrandefriheten (SOU 2012:55 s. 433 f.) kommer Yttrandefrihetskommittén fram till att det inte bör införas någon straffbestämmelse i TF och YGL om integritetsskydd. Däremot anser kommittén att det finns skäl för regeringen att överväga en straffbestämmelse utanför det grundlagsskyddade området. Kommittén hänvisade i betänkandet till att dess genomgångar av databaser med frivilligt grundlagsskydd sammantaget har gett vid handen att det endast i mycket begränsad omfattning förekommer integritetskränkningar på dessa. Genomgångarna ger enligt kommittén således inte några indikationer på att det finns behov av ett starkare integritetsskydd beträffande publiceringar på sådana webbsidor.

Kommittén anför att det i rättspraxis finns flera exempel på fall där enskilda har blivit utsatta för allvarliga integritetskränkningar – t.ex. smygfilmning av privatpersoner i en intim situation i hemmiljö – men där den tilltalade har frikänts i avsaknad av en uttrycklig kriminalisering.¹ De fall som kommittén känner till är emellertid uteslutande sådana där grundlagarna inte har varit tillämpliga. Kommittén uttalar följande i sitt betänkande (s. 439 f.):

Varje åtgärd som syftar till ett starkare skydd för privatlivet vid yttrandet innebär i princip en motsvarande inskränkning av tryck- och yttrandefriheten. Alla ingrepp i TF eller YGL måste därför ha sin grund i ett angeläget behov som dessutom inte rimligen kan tillgodoses på något annat sätt. I vissa fall kan dock en skyldighet att vidta lagstiftningsåtgärder följa av en internationell förpliktelse som Sverige är bundet av.

Det lagstiftningsmässiga skyddet för den enskildes privatliv kan vid en internationell jämförelse framstå som relativt svagt i Sverige. Vi har emellertid inte kunnat konstatera att de förpliktelser som följer av Europakonventionen är tillräckligt tydliga för att ensamma motivera förändringar i TF och YGL.

Våra undersökningar har inte heller gett belägg för att det finns något egentligt behov av att stärka det generella skyddet för enskildas integritet och privatliv i TF och YGL. De integritetskränkningar av allvarligare slag som förekommer inträffar nästan bara utanför det grund-

¹ Kränkande fotografering är sedan den 1 juli 2013 kriminaliserat, se 4 kap. 6 a § brottsbalken (prop. 2012/13:69, bet. 2012/13:JuU21, rskr. 2012/13:250).

lagsskyddade området. Att under dessa förhållanden tillgripa lagstiftning skulle kunna medföra en risk för att de grundlagsskyddade medierna blir mer försiktiga i sin publicistiska verksamhet och att lagstiftningen därmed får en återhållande effekt som inte är motiverad. Vi har därför stannat vid att det för närvarande inte finns tillräckliga skäl att införa en straffbestämmelse om integritetsskydd i grundlagarna.

Kommittén hänvisar också till att Datainspektionen i två skrivelser till kommittén (daterade 2011-02-17 och 2011-11-07) beskrivit olika former av integritetskränkande publiceringar som förekommer i databaser (webbplatser) på internet. Bland annat framgår att Datainspektionen regelbundet tar emot samtal från personer som har råkat illa ut genom att andra publicerat kränkande uppgifter om dem på forum och i bloggar och sociala medier. Det kan röra sig om att man publicerar nakenbilder, skriver kränkande inlägg av olika slag eller skapar grupper i sociala medier av typen ”alla vi som hatar NN”. Datainspektionen får också klagomål på databaser som publicerar personers namn, adress och telefonnummer tillsammans med uppgifter om att personerna t.ex. erhåller försörjningsstöd eller misstänks för brott. Det förekommer vidare att databaser skapas med syfte att hänga ut en viss person. Vissa av dessa kränkningar är enligt kommittén sannolikt straffbara enligt gällande rätt, t.ex. eftersom de kan utgöra förtal.

Kommittén drar slutsatsen att det utanför det grundlagsskyddade området förekommer integritetskränkningar i en inte obetydlig omfattning. Att dessa kränkningar inte alltid kan beivras utgör ett problem och kan i många fall framstå som stötande. Mot den bakgrunden finns det enligt kommittén skäl för regeringen att överväga lagstiftning utanför det grundlagsskyddade området.

Vad gäller enskildas ställning gentemot medierna föreslår kommittén att möjligheten att väcka allmänt åtal vid förtal utvidgas något (SOU 2012:55 s. 454. f.).

I regeringens proposition 2013/14:47 Några ändringar av tryck- och yttrandefrihetskommittén föreslås i enlighet med kommitténs förslag att enskilda personer ska ges en starkare processuell ställning i ärekränkningsmålen och ett ökat skydd för den personliga integriteten. Regeringen föreslår att kravet i brottsbalken på särskilda skäl för att väcka allmänt åtal för förtal och förolämpning tas bort. Detta innebär enligt regeringen att allmän åklagare och Justitiekanslern i högre grad kommer att kunna bistå enskilda som t.ex. har utsatts för förtal på internet.

Förslaget bereds under våren 2014 av konstitutionsutskottet (bet. 2013/14: KU17).

Uppdrag till Brottsförebyggande rådet

Enligt ett pressmeddelande på regeringens webbplats den 14 november 2013 har regeringen gett Brottsförebyggande rådet i uppdrag att genomföra en kartläggning av polisanmälda hot och kränkningar som sker via internet. Uppdraget ska redovisas till regeringen senast den 2 februari 2015.

Tidigare behandling

Våren 2003 behandlade utskottet en motion om att inrätta en internetombudsman i syfte att skydda barns integritet (bet. 2002/03:KU17). Utskottet hänvisade till dåvarande Våldsskildringsrådets arbete och till det inom EU pågående Saft-projektet (Safety and Awareness för Tweens) och ansåg inte att någon åtgärd med anledning av vad som anfördes i motionen var nödvändig. Motionen avstyrktes därmed.

Utskottets ställningstagande

Utskottet ser allvarligt på att enskilda utsätts för kränkningar på internet. Frågan om ett förstärkt integritetsskydd har nyligen utretts av Yttrandefrihetskommittén. Kommittén ansåg inte att det finns tillräckliga skäl att införa en straffbestämmelse i TF eller YGL om integritetsskydd. Som skäl anförde kommittén att man inte har funnit belägg för att det finns något egentligt behov av att stärka det generella skyddet för enskildas integritet i grundlagarna. De integritetskränkningar av allvarligare slag som förekommer inträffar nästan enbart utanför det grundlagsskyddade området. Att under sådana förhållanden tillgripa lagstiftning skulle kunna medföra en risk för att de grundlagsskyddade medierna blir mer försiktiga i sin publicistiska verksamhet och att lagstiftningen får en återhållande effekt som inte är motiverad.

Utöver detta kan hänvisas till det av regeringen nyligen framlagda förslaget i proposition 2013/14:47 som – om det införs – stärker enskildas processuella ställning i ärekränkningsmål och innebär ett ökat skydd för den personliga integriteten.

Mot denna bakgrund är utskottet inte nu berett att göra något tillkännagivande och avstyrker motion 2013/14:Ju389 (KD) yrkande 3.

Utskottet anser inte heller att det finns skäl att inrätta en särskild internetombudsman. Motion 2013/14:K220 (V) avstyrks.

Blockering eller filtrering av internet

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår en motion om blockering eller filtrering av internet.

Motionen

I kommittémotion 2013/14:N441 yrkande 22 av Maria Ferm m.fl. (MP) begärs ett tillkännagivande till regeringen om vad som anförs i motionen om blockering, filtrering eller svartlistning av användarna.

Motionärerna anför att filtrering inte är ett effektivt verktyg för att bekämpa brottslighet. De metoder för blockering, filtrering eller svartlistning av användare som har antagits i Frankrike, Storbritannien och Finland inskränker också individens grundläggande rättigheter rejält. Privatpersoner, skolor, företag eller andra organisationer ska dock kunna välja att använda filter mot olämpligt material. Varje sådant filter måste stå under full kontroll av slutanvändarna och får inte installeras av tjänsteleverantörerna eller i strukturen av internet. Allvarliga brott ska åtalas, inte döljas.

Gällande ordning

Enligt 2 kap. 1 § första stycket 2 regeringsformen (RF) är varje medborgare i förhållande till det allmänna tillförsäkrad frihet att inhämta och motta upplysningar och i övrigt ta del av andras yttranden. Denna informationsfrihet får enligt 2 kap. 20 § RF i den utsträckning som medges i 21–24 §§ begränsas genom lag – eller i vissa fall efter bemyndigande i lag – för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får emellertid aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som föranlett den eller utgöra ett hot mot den fria åsiktsbildningen. Informationsfriheten får begränsas endast med hänsyn till rikets säkerhet, folkförsörjningen, allmän ordning och säkerhet, en enskilds anseende, privatlivets helgd, förebyggande och beivrande av brott och i övrigt endast om särskilt viktiga skäl föranleder det.

Särskilda bestämmelser om frihet att yttra sig i ljudradio, television och vissa liknande överföringar, offentliga uppspelningar ur en databas samt filmer, videogram, ljudupptagningar och andra tekniska upptagningar finns i YGL.

Enligt 1 kap. 9 § YGL tillämpas grundlagens bestämmelser om radioprogram när en redaktion för en tryckt periodisk skrift med hjälp av elektromagnetiska vågor på särskild begäran tillhandahåller allmänheten information ur en databas vars innehåll kan ändras endast av den som driver verksamheten. Det är även möjligt för andra aktörer än traditionella massmedieföretag att få grundlagsskydd för t.ex. en webbplats på internet. För det krävs att utgivningsbevis har utfärdats för verksamheten. För att få ett utgivningsbevis måste överföringarna utgå från Sverige. Webbplatsen måste ha en behörig utgivare och ha ett namn som innehåller ett domännamn som inte kan förväxlas med namnet på någon annan webbplats som finns registrerad hos Myndigheten för radio och tv. Man brukar här tala om att skyddet är frivilligt eftersom den som driver verksamheten kan välja om denna ska omfattas av YGL eller inte.

I 1 kap. 3 § YGL finns bestämmelser om censurförbud och mot hindrande åtgärder. I första meningen föreskrivs att det inte får förekomma att något som är avsett att framföras i ett radioprogram eller en teknisk upptagning först måste granskas av en myndighet eller något annat allmänt organ. I andra meningen sägs att det inte heller är tillåtet för myndigheter

och andra allmänna organ att utan stöd i grundlagen på grund av det kända eller väntade innehållet i ett radioprogram eller en teknisk upptagning förbjuda eller hindra dess offentliggörande eller spridning bland allmänheten.

Sedan den 1 januari 1999 gäller enligt 1 kap. 10 § TF och 1 kap. 13 § YGL att varken TF eller YGL är tillämplig på skildring av barn i pornografisk bild. Grundlagarna kan dock fortfarande tillämpas på pornografisk text.

I lagen (1998:112) om ansvar för elektroniska anslagstavlor föreskrivs att den som tillhandahåller en elektronisk anslagstavla ska hålla sådan uppsikt över sin tjänst som skäligen kan krävas för att uppfylla den skyldighet som lagen anger om att bl.a. ta bort meddelanden som uppenbart innehåller sådant som avses i brottsbalkens bestämmelser om uppvigling, hets mot folkgrupp, barnpornografibrott eller olaga våldsskildring.

I lagens förarbeten (prop. 1997/98:15) kommenteras frågan om vem som ska anses som tillhandahållare. Regeringen framhöll att definitionen av elektronisk anslagstavla innefattar alla tjänster där någon inrättar en möjlighet för användare att sända in egna och ta del av andras meddelanden. Den som tillhandahåller en elektronisk anslagstavla är den som kan bestämma över tjänstens användning, inklusive tekniska och administrativa rutiner. Det enda praktiska exempel som ges i lagens förarbeten är tillhandahållande av webbhotell. Man kan notera att begreppet sociala medier knappast förekom som massmedium vid lagens tillkomst.

Nätoperatörer som endast tillhandahåller nät eller andra förbindelser för överföring av meddelanden omfattas inte av lagen. Lagen gäller inte tjänster som skyddas av TF eller YGL.

Bakgrund

Enligt uppgifter i medierna i juli 2013 (se t.ex. en artikel i Dagens Nyheter den 24 juli 2013 med rubriken David Cameron förklarar krig mot internetporren) har Storbritanniens premiärminister David Cameron förklarat krig mot pornografin på internet. I samarbete med de ledande bredbandsleverantörerna har ett filter konstruerats som ska hindra brittiska minderåriga att komma åt pornografi. Från början hade Cameron – liksom flera tidningar och politiker – propagerat för att ett anti-pornografifilter ska vara standard hos alla bredbandsleverantörer så att ”skadligt material” blockeras automatiskt. Den som vill ta bort filtret måste aktivt ta kontakt med leverantören. Premiärministern vill att filtret ska marknadsföras som en förvald inställning, vad man på teknikspråk brukar kalla ”default”. Efter kritik enades den brittiska regeringen och branschen i stället om en kompromiss som innebär att kunden aktivt måste välja om denne vill ha filtret eller vara utan det. På det sättet förbjuds pornografi på ett ”mjukare” sätt, enligt premiärministern, som på det här sättet försöker ändra vanorna hos porrsurfarna.

Internetleverantörernas självsanering

I Sverige har flera internetleverantörer på frivillig väg agerat för att på olika sätt förebygga och beivra att brott och andra oönskade beteenden förekommer inom ramen för de tjänster som de tillhandahåller. De olika internetleverantörerna ställer upp egna avtalsvillkor i förhållande till kunden för användningen av uppkopplingen. De ageranden som man i första hand söker motverka är missbruk i form av spridning av virus och s.k. skräppost (Ds 2007:13, Vuxnas kontakter med barn i sexuella syften, s. 68 f.).

Internetleverantörerna bedriver vidare viss självsanerande verksamhet när det gäller barnpornografibrott. Sedan april 2005 finns ett samarbete mellan Rikskriminalpolisen och ett flertal internetleverantörer som är verk samma i Sverige, det s.k. blockeringsprojektet. De frivilliga avtalen förnyades under våren 2009 och gäller tills vidare. Projektet syftar till att minska lönsamheten i den kommersiella spridningen av barnpornografi men också till att skydda internetanvändare från att ofrivilligt komma i kontakt med barnpornografi. Samarbetet innebär att Rikskriminalpolisens barnpornografigrupp fortlöpande underrättar internetleverantörerna om internetadresser som leder till sidor med barnpornografiskt innehåll. Leverantören kan då blockera dessa adresser med följderna att när användaren anger eller länkas till adressen kommer det i stället upp en informationstext från Rikskriminalpolisen upp på skärmen där det anges att den sökta sidan bedöms innehålla barnpornografi (Ds 2007:13 s. 69). Enligt polisens uppskattningar blockeras på detta sätt 90 procent av alla internetanvändares tillgång till de webbplatser som finns angivna på en särskild lista som polisen upprättat (SOU 2012:55 s. 345).

När det gäller försöken att stoppa tillgången på barnpornografi via internet tog EU-kommissionen fram ett förslag som skärper kraven på medlemsländerna att vidta åtgärder (direktiv 2011/93/EU om bekämpande av sexuella övergrepp mot barn, sexuell exploatering av barn och barnpornografi). Artikel 25 i direktivet innehåller en bestämmelse om avlägsnande och blockering av webbsidor som innehåller eller sprider barnpornografi. Artikeln ålägger medlemsstaterna att på värdserverar inom sitt territorium vidta åtgärder för att se till att tillträdet till sådana sidor spärras samt att på värdserverar utom sitt territorium sträva efter att uppnå att sådana sidor tas bort. Därutöver anges i artikeln att medlemsstaten, för internetanvändare inom sitt territorium, får vidta åtgärder för att blockera tillträde till webbsidor som innehåller eller sprider barnpornografi; sådana åtgärder ska dock vara förenade med vissa skyddsmekanismer som bl.a. även ska inbegripa möjlighet till rättslig prövning. Direktivet skulle vara genomfört under december 2013.

Regeringen gjorde i proposition 2012/13:194 Stärkt skydd för barn mot sexuella övergrepp bedömningen att svensk rätt genom befintlig reglering uppfyllde åtagandena i direktivet med undantag för vissa frågor om preskription och registerkontroll som föranledde ändringar (prop. 2012/13:194 s. 198 f., bet. 2013/14:JuU8, rskr. 2013/14:36).

Yttrandefrihetskommitténs utredning

Det kan nämnas att i sitt slutbetänkande En översyn av tryck- och yttrandefriheten (SOU 2012:55 s. 348 f.) övervägde Yttrandefrihetskommittén om den s.k. distributionsplikt som gäller för postbefordringsföretag och andra allmänna trafikanstalter borde utsträckas till att gälla för dem som tillhandahåller internetaccess och dem som erbjuder värdtjänster, t.ex. driver ett webbhotell där enskilda kan hyra utrymme för sina webbplatser. Eftersom det finns ett stort antal operatörer som tillhandahåller internetaccess har den som nekas uppkoppling eller ogillar att en operatör spärrar tillgången till vissa webbplatser möjlighet att skaffa en annan operatör. På samma sätt finns möjlighet att hitta en ny leverantör av värdtjänster för den som nekas utrymme på ett webbhotell för att publicera yttranden. Marknaden får enligt kommittén hittills sägas ha tillgodosett yttrandefrihetsintresset. Mot bakgrund härav övervägde kommittén inte närmare frågan som också berör etableringsfriheten. Yttrandefrihetskommittén gjorde dock bedömningen att det på detta område finns anledning att noga följa utvecklingen eftersom ett fåtal internetoperatörer dominerar marknaden.

Tidigare behandling

Under riksmötet 2009/10 behandlade utskottet en motion om skärpt innehållsansvar för internetoperatörer (bet. 2009/10:KU14). Utskottet understök vikten av att åtgärder som vidtas i kampen mot den internetrelaterade brottsligheten måste vara proportionerliga, rättssäkra och väl avvägda med hänsyn till integritetsaspekter. Att ålägga internetleverantörer innehållsansvar kan i förlängningen innebära att webbsidor med visst innehåll blockeras, så att dessa inte blir tillgängliga för internetanvändare. För att uppfylla sådana förpliktelser måste en internetleverantör på något sätt övervaka vad användarna gör på internet. Tvingande bestämmelser med krav på att internetleverantörer åläggs att blockera webbsidor med visst innehåll låter sig svårigen förenas med den grundlagsskyddade informationsfriheten och den svenska tryck- och yttrandefrihetslagstiftningen. Utskottet noterade även att det sedan flera år tillbaka pågår ett frivilligt samarbete mellan internetleverantörer och Rikskriminalpolisen när det gäller barnpornografibrott. Med det anförda avstyrkte utskottet motionen.

Justitieukskottet beslutade i juni 2009 att bereda konstitutionsutskottet tillfälle att yttra sig över kommissionens meddelande Ett område med frihet, säkerhet och rättvisa i allmänhetens tjänst (KOM(2009) 262). Konstitutionsutskottet begränsade sitt yttrande (bet. 2008/09:KU7y) till de delar av

meddelandet som berör konstitutionsutskottets beredningsområde, bl.a. data-skydd och informationsutbyte i den mån grundläggande fri- och rättigheter påverkas, och eventuella framtida konflikter mellan unionens lagstiftning inom ramen för programmet och den svenska grundlagsregleringen av tryck- och yttrandefriheten.

I sitt ställningstagande framhöll utskottet betydelsen av att regeringen i det fortsatta arbetet betonar att åtgärderna i kampen mot it-brottsligheten ska vara proportionerliga, rättssäkra och väl avvägda med hänsyn till integritetsaspekter. Utskottet förutsatte att det fortsatta arbetet bedrivs med en inriktning som inte urholkar svenska tryck- och yttrandefrihetsrättsliga principer. Tvingande bestämmelser med krav på att svenska myndigheter ska blockera eller ålägga internetleverantörer att blockera webbsidor med visst innehåll var, enligt utskottet, svårförenliga med informationsfriheten och den svenska tryck- och yttrandefrihetslagstiftningen. Vad gäller begränsning av tillgång till barnpornografiskt bildmaterial på internet lade utskottet märke till möjligheten till samarbete på frivillig basis med internetleverantörer, och nämnde att ett sådant samarbete sedan ett par år förkommer i Sverige.

Utskottets ställningstagande

Utskottet har tidigare i olika sammanhang anfört att tvingande bestämmelser som innebär krav på att t.ex. internetleverantörer ska blockera webbsidor med visst innehåll är svårförenliga med informationsfriheten och den svenska tryck- och yttrandefrihetslagstiftningen. Vad gäller begränsning av tillgång till barnpornografiskt bildmaterial på internet har utskottet noterat möjligheten till samarbete på frivillig basis med internetleverantörer, och nämnde att ett sådant samarbete sedan ett par år förekommer i Sverige.

Den gällande ordningen får hittills sägas ha tillgodosett yttrandefrihetsintresset. Utskottet finner inte något skäl att föreslå något tillkännagivande med anledning av motion 2013/14:N441 (MP) yrkande 22.

Skadestånd vid ärekränkingsbrott

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår en motion om skadestånd vid ärekränkingsbrott.

Motionen

I motion 2013/14:K335 begär Johnny Skalin och Margareta Larsson (båda SD) ett tillkännagivande till regeringen om skadestånd vid ärekränkingsbrott.

Motionärerna föreslår att medieföretag som har fällts för förtalsbrott och andra ärekränkingsbrott ska betala skadestånd till den skadelidande beräknat på medieföretagets bruttointäkter från den specifika mediekanal varit den brottsliga gärningen begicks de dagar som det fällande materialet varit publicerat i tryckta alster, sänts i media eller för allmänheten funnits tillgängligt på internet.

Gällande ordning

TF och YGL vilar på vissa grundläggande principer. Av central betydelse för grundlagssystemet är den s.k. exklusivitetsprincipen (1 kap. 3 § TF och 1 kap 4 § YGL). Enligt denna princip får ingen åtalas eller dömas till ansvar eller åläggas skadeståndsskyldighet för missbruk av tryck- eller yttrandefriheten eller medverkan till det i något annat fall eller i någon annan ordning än grundlagarna medger. Vad som är missbruk bestäms utifrån innebörden och syftet med tryck- och yttrandefriheten såsom detta framgår av 1 kap. 1 § första och andra styckena TF och 1 kap. 1 § första och andra styckena YGL. Enligt dessa bestämmelser tillförsäkras grundlagarna medborgarna rätt att i de skyddade medierna offentligen uttrycka tankar, åsikter och känslor och att i övrigt lämna uppgifter i vilket ämne som helst till säkrande av ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och, enligt YGL, ett fritt konstnärligt skapande.

Justitiekanslern (JK) är ensam allmän åklagare i mål om tryck- och yttrandefrihetsbrott (9 kap. 2 § TF och 7 kap. 1 § YGL). Den s.k. instruktionen innehåller en särskild erinran om vilket synsätt som ska tillämpas av den som tillämpar grundlagarna, främst JK och domstolarna. Instruktionen innebär att den som dömer över missbruk av yttrandefriheten eller vakar över denna ska betänka att yttrandefriheten är en grundval för ett fritt samhällsskick, uppmärksamma syftet mer än framställningssättet och hellre fria än fälla (1 kap. 4 § TF och 1 kap. 5 § YGL).

TF innehåller en uppräknning av de gärningar som utgör tryckfrihetsbrott när de begås genom tryckt skrift och är straffbara enligt lag (7 kap. 4 § TF). Det gäller bl.a. olika brott mot rikets säkerhet (t.ex. högförräderi och spioneri), uppvigling, hets mot folkgrupp och ärekränkingsbrott, dvs. förtal och förolämpning. Genom en hänvisning i YGL ska tryckfrihetsbrotten anses som yttrandefrihetsbrott om de begås i en framställning som omfattas av YGL och är straffbara enligt lag (5 kap. 1 §).

Grundlagarna vilar på principen om ensamansvar som innebär att bara en person kan hållas straff- och skadeståndsrättsligt ansvarig för innehållet i en framställning som omfattas av TF eller YGL. Vem som ansvarar för brott pekats ut i grundlagarna (8 kap. TF och 6 kap. YGL). Som utgångspunkt gäller att för en periodisk skrift, ett radio- eller tv-program, en teknisk upptagning och databasöverföringar är utgivaren ansvarig. För en

icke periodisk skrift är författaren ansvarig. Det finns inte utrymme för att hålla någon ansvarig för medverkan till brott. I fråga om skadestånd kan dock ett solidariskt betalningsansvar gälla i vissa situationer, se nedan.

Enligt 11 kap. 1 § TF gäller att talan om enskilt anspråk, dvs. skadestånd, i anledning av tryckfrihetsmissbruk endast får grundas på att den skrift som anspråket gäller innefattar tryckfrihetsbrott. Enligt 8 kap. 1 § YGL får skadestånd inte utdömas på grund av innehållet i ett radioprogram eller en teknisk upptagning i andra fall än när framställningen innefattar ett yttrandefrihetsbrott. Skadestånd kan utkrävas både av den som bär det tryckfrihetsrättsliga ansvaret och exempelvis av ägaren till en tidning (11 kap. 2 § TF och 8 kap. 2 § YGL).

Enligt 2 kap. 3 § skadeståndslagen (1972:207) ska den som allvarligt kränker någon annan genom brott som innefattar ett angrepp mot dennes person, frihet, frid eller ära ersätta den skada som kränkningen innebär. Angrepp mot någon annans ära tar sikte på kränkningar av någon annans anseende eller självkänsla. I första hand avses ärekränkningsbrotten. Enligt 5 kap. 6 § skadeståndslagen ska skadeståndet bestämmas efter vad som är skäligt med hänsyn till handlingens art och varaktighet.

Pressens självsanering

Som tidigare nämnts har det i Sverige sedan början av 1900-talet funnits en av pressbranschen inrättad självsanerande verksamhet. 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. Den självsanerande verksamheten bedrivs i dag genom Allmänhetens Pressombudsman (PO) och Pressens Opinionsnämnd (PON).

PO och PON kan pröva publiceringar som sker i periodiska skrifter men också i vissa fall publiceringar på webbplatser. Prövningen sker utifrån de pressetiska regler som har beslutats av pressens huvudorganisationer. Av en s.k. portalparagraf till reglerna framgår att det vid publiceringar gäller att skydda enskilda mot oförskyllt lidande genom publicitet. I portalparagrafen anges också att reglerna ska vara ett stöd för en ansvarig hållning inför den publicistiska uppgiften.

Flera av reglerna rör respekten för den personliga integriteten, bl.a. regel 7 som anger att publicitet som kan kränka privatlivets helgd noga ska övervägas. Pressen ska avstå från sådan publicitet om inte ett uppenbart allmänintresse kräver offentlig belysning.

Vidare innebär regel 15 att konsekvenserna av en namnpublicering som kan skada människor noga ska övervägas och att man ska avstå från sådan publicering om inte ett uppenbart allmänintresse kräver att namn anges.

Utskottets ställningstagande

Den grundlagsskyddade tryck- och yttrandefriheten är av avgörande betydelse för ett demokratiskt samhälle. Det finns ett värde i att medierna har en stor frihet i sin nyhetsförmedling. Enligt de pressetiska reglerna ska pressen avstå från publicitet som kan kränka privatlivets helgd, om inte ett uppenbart allmänintresse kräver offentlig belysning. En vinstbaserad modell för skadestånd riskerar att hämma medierna i deras viktiga uppgift att informera allmänheten.

Utskottet är inte berett att göra något tillkännagivande med anledning av motion 2013/14:K335 (SD). Motionen avstyrks därmed.

Själv mordssajter

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motioner om etiska riktlinjer för själv mordssajter.

Motionerna

I motionerna 2012/13:Kr257 yrkande 1 och 2013/14:Kr262 yrkande 1, båda av Anita Brodén (FP), begärs tillkännagivanden till regeringen om nätsidesutgivarnas ansvar kring behov av etiska riktlinjer på nätet. Motionären hänvisar till s.k. själv mordssajter som förespråkar själv mord som en lösning på livsproblem. Det saknas etiska riktlinjer på många sajter. Många ställer sig frågan var det moraliska och etiska ansvaret finns och kräver en självsanering.

Gällande ordning

Reglerna i YGL om radioprogram ska tillämpas när vissa särskilt uppräknade medieföretag och redaktioner med hjälp av elektromagnetiska vågor på särskild begäran tillhandahåller allmänheten upplysningar ur en databas vars innehåll kan ändras endast av den som driver verksamheten. Denna regel kallas databasregeln (1 kap. 9 § YGL).

Databasregeln omfattar alltså överföringar av information från databaser dvs. överföringar av lagrad information. Det är allmänheten som ska tillhandahållas upplysningarna. En annan förutsättning är att tillhandahållandet sker på särskild begäran. Med det menas att överföringen startas av mottagaren. Det är härvid utan betydelse om det finns flera meddelanden tillgängliga för mottagaren att välja bland eller om endast ett meddelande är tillgängligt. Dessutom förutsätts att mottagaren inte kan ändra innehållet i databasen.

Databasregeln gör det även möjligt för andra aktörer än traditionella massmedieföretag att få grundlagsskydd för t.ex. en webbplats på internet. För det krävs att utgivningsbevis har utfärdats för verksamheten. Ett av kraven för att få utgivningsbevis är att databasöverföringarna utgår från Sverige. Man brukar här tala om att skyddet är frivilligt eftersom den som driver verksamheten kan välja om denna ska omfattas av YGL eller inte. Skyddet uppkommer med andra ord inte automatiskt.

En skillnad måste, som tidigare nämnt, göras mellan webbplatser som har utgivningsbevis och sådana som inte har det. Privatpersoner, företag, organisationer och myndigheter kan ansöka om utgivningsbevis för sina databaser eller webbplatser hos Myndigheten för radio och tv. Genom ett utgivningsbevis får webbplatsen samma grundlagsskydd för yttrandefriheten som radio, tv och tidningar har för sina databaser. Grundlagsskyddet innebär bl.a. att särskilda ansvarsregler gäller för yttrandefrihetsbrott. Sammanfattningsvis innebär dessa regler att det endast är utgivaren som ansvarar för det som publiceras på webbplatsen. Meddelare har rätt att vara anonyma och myndigheter får inte efterforska deras namn. Personer som är verksamma på en redaktion får inte avslöja meddelarens identitet. Myndigheter får inte förhandsgranska eller försvåra publicering (censurförbud). Personuppgiftslagen (PuL) gäller inte om tillämpningen av lagen strider mot yttrandefrihetsgrundlagen.

Skriftligt frågesvar

Justitieminister Beatrice Ask har i november 2008 som svar på en skriftlig fråga (2008/09:148) anfört att förekomsten av webbplatser som informerar om eller i vissa fall även uppmanar till självmord är upprörande, men framhöll att publiceringar på internet omfattas av grundlagsskyddet i RF och YGL såsom en del av yttrande- och informationsfriheten. Skyddet innebär att begränsningar i dessa friheter endast får göras med stor försiktighet. Att begränsa tillgången till eller stänga av webbplatser är ett omfattande ingrepp i yttrande- och informationsfriheten, i synnerhet när det blir fråga om censur. Sådana åtgärder är svåra att motivera utifrån det starka skydd för yttrandefriheten som den svenska grundlagen innebär. Några initiativ av det slaget planeras inte, enligt justitieministern.

Tidigare behandling

Under riksmötet 2011/12 behandlade konstitutionsutskottet en motion om självmordssajter. Den gången gällde motionen dock förbud mot sådana sajter (bet. 2011/12:KU14). Utskottet anförde att det givetvis är förkastligt och omoraliskt att på olika sätt uppmana andra att begå självmord. Mot bakgrund av yttrande- och informationsfriheten var dock utskottet inte berett att föreslå något tillkännagivande om ett förbud mot proaktiva självmordssajter och avstyrkte motionen.

Kulturutskottet har tidigare vid ett flertal tillfällen behandlat motioner om etiska riktlinjer för självmordssajter, senast under riksmötet 2011/12 (bet. 2011/12:KrU3). Kulturutskottet hänvisade i sitt ställningstagande till sin tidigare behandling av liknande motioner (bet. 2010/11:KrU6). Utskottet underströk att ungdomars trygghet på nätet är en angelägen fråga och redovisade insatser som görs av bl.a. Statens medieråd för att stärka barn och unga som medvetna medieanvändare och skydda dem från skadlig mediepåverkan. Statens medieråd är ett kunskapscentrum om barns och ungas medievardag. Myndigheten ska följa medieutvecklingen när det gäller barn och unga samt sprida information och ge vägledning om barns och ungas mediesituation. Myndigheten ska även verka för mediebranschernas självreglering samt följa och delta i internationellt arbete.

Kulturutskottet hänvisade även till att Statens medieråd har lanserat sajten Mediebarn.se med information om barns och ungas internetanvändning. Statens medieråd representerar Sverige i EU-nätverket Insafe. Statens medieråd driver även Safer Internet Centre och kampanjen Det unga internet med finansiellt stöd från EU:s Safer Internet Programme. Kampanjen arbetar för en säkrare användning av internet bland barn och unga och drivs i samarbete med Barnens rätt i samhället (Bris).

Vidare har Statens medieråd tagit fram ett antal grundläggande krav som bör ställas på sociala sajter som vänder sig till barn och unga. Myndigheten har även tagit fram en lista på instanser – bl.a. Surfa Lugnt – dit man kan vända sig med frågor om barns och ungas medieanvändning och sociala liv på nätet. Nätverksorganisationen Surfa Lugnt är ett samarbete mellan flera svenska myndigheter, företag och ideella organisationer för att öka barns och ungas säkerhet på nätet.

Sammanfattningsvis konstaterade kulturutskottet att många varierande och angelägna insatser har genomförts och görs för att skapa säkrare miljöer på nätet för barn och unga att vistas i och för att ta vara på och öka barns och ungas mediekompetens. Motionerna avstyrktes därmed.

Utskottets ställningstagande

Utskottet konstaterar att myndigheter gör många angelägna insatser för att skapa säkrare miljöer på internet, särskilt för barn och unga. Utskottet finner inte något skäl att göra något tillkännagivande med anledning av motionerna 2012/13:Kr257 (FP) yrkande 1 och 2013/14:Kr262 (FP) yrkande 1 och de avstyrks därmed.

Mediekoncentration

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår en motion om mediekoncentration.

Jämför reservation 4 (S, MP, V).

Motionen

I kommittémotion 2012/13:Kr224 av Tina Ehn m.fl. (MP) yrkande 6 begärs ett tillkännagivande till regeringen om att förhindra situationer där mediebolag med en dominerande ställning hämmar en effektiv konkurrens. Motionärerna anför att ägandet på den svenska mediemarknaden under de senaste decennierna har gått igenom en omfattande koncentrationsprocess. Allt fler medieföretag har kommit att ingå i stora koncerner, där ägarskapet har samlats hos ett fåtal aktörer. Presstödet som har som mål att främja mediemångfald och en bredd i åsiktsbildningen är bra, men inte tillräckligt för att garantera den mångfald av aktörer som är önskvärd. Inte heller kan det ökande antalet röster som hörs genom bloggar och microbloggar väga upp en ökande koncentration. Sverige saknar i dag lagstiftning mot ägarkoncentration i medierna. En sådan lag för att förhindra situationer där bolag med en dominerande ställning hämmar en effektiv konkurrens bör enligt motionärerna utredas.

Bakgrund

Rapporten Medieutveckling 2013

Myndigheten för radio och tv har i uppdrag att bevaka och följa medieutvecklingen i Sverige. Som ett led i detta publicerar myndigheten varje år en rapport för att informera om hur den svenska mediemarknaden ser ut. Av rapporten Medieutveckling 2013 (s. 67 f.) framgår att den svenska tv-marknaden under 2000-talet har kommit att domineras av fyra olika aktörer (SVT, Bonnier AB, Stenbecksfären och SBS). Vid sidan av det traditionella tv-utbudet ökade konkurrensen kring film och tv-serier kraftigt under 2012 genom lanseringen av en rad nya internetbaserade abonnemangstjänster, t.ex. amerikanska Netflix och HBO Nordic och svenska Filmnet, som ägs av C More. Enligt rapporten annonserade MTG under året ytterligare investeringar i nättjänsten Viaplay såväl som i den traditionella betal-tv-verksamheten Viasat.

I rapporten (s. 67) dras slutsatsen att dominansen av ett fåtal stora aktörer får konsekvenser för ägarstrukturen på den svenska tv-marknaden. I jämförelser med övriga Europa framstår Sverige som ett av de länder där ägarkoncentrationen på tv-området är som allra störst. År 2012 svarade kanaler tillhörande de två största ägargrupperingarna för nära två tredjedelar av den samlade tittartiden. Motsvarande andel för de fyra största var

över 90 procent. Ägarkoncentrationen har efter en successiv tillbakagång sedan 1990-talet åter ökat under de senaste åren. En viktig förklaring är att SVT har lyckats stärka sin position bland tittarna.

Av rapporten (s. 72) framgår vidare att den privata delen av den svenska radiomarknaden sedan 1990-talets mitt har genomgått en genomgripande förändring. Allt fler av de enskilda lokala kanalerna har antingen köpts upp eller på annat sätt knutits till något av de två stora nätverken på marknaden, SBS Radio och MTG Radio. Vid ingången av 2013 kontrollerade de 101 av landets 103 lokala sändningstillstånd. Tillsammans med Sveriges Radios stora dominans innebär det att det råder en betydande ägarkoncentration också på radiomarknaden.

I rapporten (s. 74) anges också att den svenska mediemarknaden domineras av en liten grupp stora företag (Bonnier i Stockholm, Hjärne i Göteborg och Ander i Karlstad, svenska Kinnevik/MTG, norska Schibsted och tyska ProSiebenSat.1). Till de allra största medieägarna hör också den förvaltningsstiftelse som äger public service-företagen SVT, SR och UR. Inom dagspressen kontrolleras flera lokala och regionala marknader av tidningsföretag ägda av ideella tidningsstiftelser.

Den övergripande tendensen är att det inom såväl tv och radio som dagspress har skett en ökad ägarkoncentration över tid. Flera av landets ledande mediekoncerner är i dag vertikalt integrerade och förmedlar medieinnehåll via en rad olika plattformar.

Bland de tretton största medieaktörerna i Sverige 2011 återfinns sju koncerner, Bonnier, Schibsted, Stenbeck, ProSiebenSat.1, Egmont, Telenor och Allers, som alla har starka positioner i flera nordiska länder. Även KF Media och statliga Teracom har viss verksamhet i grannländerna. Av de större aktörerna är det public service-företagen, Stampen, MittMedia, Norrköpings Tidningar Media och det utlandsägda Com Hem som uteslutande är verksamma på den svenska marknaden.

Presstödsutredningen

Regeringen beslutade den 15 december 2011 (dir. 2011:112) att tillkalla en parlamentarisk kommitté med uppdrag att göra en översyn av det statliga stödet till dagspressen utifrån en bred genomlysning av dagens konkurrensförutsättningar på mediemarknaden och behoven av stöd till dagspressen.

Kommittén, som antog namnet Presstödskommittén, överlämnade sitt slutbetänkande Översyn av det statliga stödet till dagspressen (SOU 2013:66) i september 2013. Kommittén anslöt sig till de grundläggande motiv och målsättningar som har legat till grund för statsmakternas tidigare beslut om presstöd. Massmediernas betydelse för en levande demokrati motiverar enligt kommittén ett fortsatt statligt engagemang.

Av kommitténs betänkande framgår bl.a. följande om branschstrukturen bland dagstidningarna. Som en följd av de strukturella förändringar som präglar mediebranschen är de svenska tidningsföretagen inne i en omställningsprocess med betydande utmaningar. Sett till antalet dagstidningar

hittills under 2000-talet har dock utvecklingen varit stabil. Antalet titlar har t.o.m. ökat något bland dem med låg- och medelfrekvent utgivning. År 2011 fanns det 167 dagstidningar i Sverige. Antalet tidningsföretag har däremot minskat de senaste decennierna genom de många koncernbildningar som skett. En presspolitiskt intressant förändring gäller första- och andratidningar i större regionstäder. Totalt finns det i dagsläget 15 sådana tvåtidningsorter i landet, men i enbart tre av dessa – Stockholm, Malmö och Karlstad – har tidningarna olika ägare.

En slutsats som enligt kommittén bör kunna dras med stöd av tillgänglig forskning är att presstödet har haft en konserverande effekt på marknadskonkurrensen eftersom flera dagstidningar inte skulle ha överlevt utan det statliga stödet. Stödet har i den meningen haft en positiv inverkan på mediemångfalden och konkurrenssituationen på tidningsmarknaden. Samtidigt är det uppenbart att det har skett betydande förändringar i medielandskapet under senare år, även för tidningar med driftsstöd. Presstödet har alltså inte hindrat den effektivisering och strukturrationalisering som har präglat dagstidningsbranschen genom introduktionen av ny teknik och genom bildandet av nya företagsstrukturer. Till presstödet effekter kan enligt kommittén även räknas att de nya regler för driftsstöd som genomfördes 2009, med sänkt upplagegräns och höjt stödtag för lågfrekventa dagstidningar, har bidragit till att flera nya endagstidningar har startats.

Något om arbetet inom EU

Europaparlamentet har vid upprepade tillfällen uttryckt oro över ägarkoncentrationen i mediesektorn inom EU och de effekter den kan få för pluralismen och yttrandefriheten. Europaparlamentet har uppmanat kommissionen att föreslå gemenskapslagstiftning för att säkerställa mångfalden av och oberoendet i medierna.

Den 16 januari 2007 presenterade kommissionen ett arbetsdokument om mediemångfalden i Europeiska unionens medlemsstater, SEK (2007) 32. I arbetsdokumentet framhöll kommissionen att Europeiska unionen har åtagit sig att skydda mediemångfalden som en viktig del av rätten till information och yttrandefrihet enligt artikel 11 i stadgan om de grundläggande rättigheterna. Liknande bestämmelser finns i artikel 10 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Mångfalden i medierna är därigenom central för den demokratiska processen.

Mediemångfald är enligt kommissionen ett begrepp som täcker en rad aspekter, t.ex. ägarmångfald, skillnader i informationskällor och innehållsutbud som finns att tillgå i de olika medlemsstaterna. Ägarkoncentrationen är en viktig faktor men räcker enligt kommissionen inte i sig för att säkerställa mediemångfalden. Kommissionen framhöll att frågan om att säkerställa mediemångfalden omfattar alla åtgärder som tryggar medborgarnas

tillgång till en rad olika informationskällor, åsikter och röster så att medborgarna kan bilda sig en egen uppfattning utan otillbörlig påverkan från en enda dominerande opinionsmakt.

Till följd av ny teknik, t.ex. digital-tv och internet, står medievärlden inför radikala förändringar och omstruktureringar. Den nya tekniska utvecklingen innebär enligt kommissionen nya möjligheter för alla aktörer på marknaden, medborgarna och konsumenterna. Om den grundläggande rätten till yttrandefrihet ska säkerställas genom regler för mediemångfald inom nya medier, måste de offentliga myndigheterna agera med full kännedom om nya tekniker och affärsmodeller.

Ny lagstiftning ansågs inte aktuell, utan som svar på uppmaningarna från Europaparlamentet lanserade kommissionen i stället en tredelad strategi som skulle öka kunskapen och debatten om medielandskapet inom EU. Som ett första steg lades det nämnda arbetsdokumentet fram, vilket ger en allmän översikt över medlemsländernas mediemarknader. Som ett andra steg skulle en oberoende studie av mediemångfalden i medlemsstaterna inledas under 2007. Syftet var att utforma och testa indikatorer för att mäta mediemångfalden. En sådan studie publicerades 2009 och i studien utvecklades ett riskbaserat övervakningsverktyg. Under 2008 skulle kommissionen som ett tredje steg presentera ett meddelande om indikatorerna, vilket dock inte har skett. Ett offentligt samråd skulle genomföras i samband med meddelandet. Detta skulle sedan komma att användas i en ny studie för att undersöka mediemångfalden inom EU.

I en resolution i maj 2013 om standarder för mediefrihet i EU, där Europaparlamentet på nytt uppmanade kommissionen att vidta vissa åtgärder, konstaterade Europaparlamentet att det verktyg för mediemångfald som beskrevs i den oberoende undersökningen ännu inte hade genomförts och att strategin hade avbrutits av kommissionen eftersom varken meddelandet eller det offentliga samrådet någonsin påbörjades.

Under hösten 2013 beviljade kommissionen bidrag till Centrum för mediemångfald och mediefrihet för att genomföra ett pilotprojekt av övervakningsverktyget i nio EU-stater. Resultatet av projektet väntas bli klar i juli 2014.

Interpellationssvar

Under riksmötet 2009/10 besvarade kulturminister Lena Adelsohn Liljeroth två interpellationer om mediekoncentration. Den första interpellationen (2009/10:25) gällde om kulturministern avsåg att ta något initiativ med anledning av ett tillkännagivande från riksdagen om en översyn av mediekoncentrationen i Sverige (bet. 2007/08:KU15, rskr. 2007/08:141, se nedan). Kulturministern anförde i sitt svar den 20 oktober 2009 bl.a. att regeringen inte fann skäl att initiera ytterligare insatser. De huvudsakliga skälen för regeringens ställningstagande var enligt ministern att frågan om ägarkoncentration bör ses i ett vidare perspektiv som innebär att fria och

självständiga medier är en förutsättning för den mångfald i nyhetsförmedling och opinionsbildning som krävs i ett demokratiskt samhälle, att teknikutvecklingen och digitaliseringen har stor betydelse för olika aktörers och konsumenters möjligheter att etablera sig inom olika medier respektive ta del av medieutbudet och att ägandet endast är en faktor för att upprätthålla mediemångfalden. Kulturministern framhöll också att det pågår ett fortlöpande arbete som sammantaget bidrar till att uppfylla de mediepolitiska målen om bl.a. yttrandefrihet, mångfald och massmediernas oberoende och tillgänglighet. Det handlar bl.a. om att skapa goda förutsättningar för radio och tv i allmänhetens tjänst, för radio och tv i övrigt samt för dagspress och film.

Den andra interpellationen (2009/10:298) ställdes med anledning av att Bonniers hade köpt Pocketgrossisten. Interpellationen, som besvarades den 6 april 2010, gällde var kulturministerns gräns går för att ministern ska anse att Sverige är på väg mot en sådan mediekoncentration att regeringen bör agera. Kulturministern svarade bl.a. att regeringen bedriver en mediepolitik med utgångspunkten att fria och självständiga medier är en förutsättning för den mångfald i nyhetsförmedling och opinionsbildning som är nödvändig i ett demokratiskt samhälle. Ett spritt ägande kan vara en viktig faktor för att skapa mångfald, men det handlar lika mycket om att skapa goda villkor för företag och företagande inom olika medier. Väl utformade regler för radio och tv, presstöd och filmstöd kan också bidra till att säkerställa mångfalden genom att komplettera det utbud som marknadskrafterna levererar utan att snedvrída konkurrensen på marknaden mer än nödvändigt. Till detta kommer att den tekniska utvecklingen har öppnat för nya aktörer att etablera sig inom olika medier.

Kulturministern ville inte kommentera det enskilda fallet och nämnde att det kunde komma att prövas av Konkursverket och EU-kommissionen enligt de regler om förbud mot företagskoncentrationer som finns i konkurrenslagen och EU-rätten. Ministern framhöll att det är tillämpningen av dessa regler som ytterst sätter och bör sätta gränserna för företagskoncentrationer, inte agerande från regeringen. Som exempel på åtgärder som regeringen vidtagit nämnde ministern arbetet för att säkerställa att de regler som gäller för presstödet inte står i strid med EU:s statsstödsregler. En utgångspunkt var enligt ministern att regeringen anser att presstödet ska värnas, eftersom det är viktigt för mångfalden på lokal och regional nivå.

Tidigare behandling

Våren 2008 behandlade utskottet en motion om ett behov av en översyn av mediekoncentrationen (bet. 2007/08:KU15). Utskottets majoritet ansåg att det är viktigt att frågor om mångfald ägnas uppmärksamhet. Utskottet noterade att regeringen hade vidtagit flera åtgärder med denna inriktning

och att en dialog om det svenska presstödet pågick med kommissionen. Mot denna bakgrund fann utskottet inte anledning att göra något tillkännagivande med anledning av motionen och avstyrkte den.

I betänkandet fanns en reservation (S, V, MP) om mediekoncentration. Minoriteten ansåg att det var hög tid att se över mediekoncentrationen i Sverige och begärde att riksdagen skulle ge regeringen detta till känna. Riksdagen biföll reservationens förslag (rskr. 2007/08:141).

I budgetpropositionen för 2010 (prop. 2009/10:1 utg.omr. 17 s. 29 f.) meddelade regeringen att den inte fann skäl att initiera ytterligare insatser med anledning av riksdagens tillkännagivande. Regeringen hänvisade bl.a. till rapporter som Nordicom Sverige och dåvarande Radio- och tv-verket lämnat. Av rapporterna framgick att mediemarknaden under 2000-talet har genomgått stora förändringar och att den ökade ägarkoncentrationen hade lett till att konkurrensen på enskilda delmarknader i många fall har skärpts. Regeringen ansåg dock att ett spritt ägande endast är en faktor för att upprätthålla mångfalden inom den svenska mediemarknaden. Regeringen anförde att ett spritt ägande inte heller nödvändigtvis innebär att mediemångfalden är säkerställd. Regeringen hänvisade även till den tekniska utvecklingen och den ökade digitaliseringen som ansågs öppna för nya aktörer att etablera sig inom olika medier. Regeringen hänvisade också till att omfattande arbeten med betydelse för mediemångfalden på radio-, dagspress- och filmområdet pågick inom Regeringskansliet. Därtill kom att det även inom EU bedrevs arbete på medieområdet. Mot bakgrund av den ovan återgivna utvecklingen och det pågående arbetet inom Regeringskansliet och EU fann regeringen inte skäl att initiera ytterligare insatser med anledning av riksdagens tillkännagivande.

Utskottets ställningstagande

Mångfald inom massmedierna med möjlighet för många olika röster och uppfattningar att göra sig hörda är av vital betydelse för en demokrati. Under 2000-talet har mediemarknaden genomgått stora förändringar. Den övergripande tendensen är att det inom såväl tv och radio som dagspress har skett en ökad ägarkoncentration över tid. Flera av landets ledande mediekoncerner är i dag vertikalt integrerade och förmedlar innehåll via en rad olika plattformar. Den tekniska utvecklingen och den ökade digitaliseringen innebär både möjligheter och utmaningar för mediebranschen.

Utskottet anser att det är viktigt att frågor om mångfald ägnas uppmärksamhet och noterar regeringens arbete med frågan. Utskottet anser inte att det finns skäl att göra något tillkännagivande med anledning av motion 2012/13:Kr224 (MP) yrkande 6.

Motioner som behandlas i förenklad ordning

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motioner som rör frågor som har behandlats tidigare under mandatperioden om förbud mot djurpornografi, genmälesrätt, politisk tv-reklam, meddelarskydd vid förundersökningar, elektroniskt utlämnande av allmänna handlingar och offentlighetsprincipen och kungahuset.

I betänkandet behandlas motionsförslag som rör samma eller i huvudsak samma frågor som utskottet har behandlat tidigare under mandatperioden. Det gäller yrkanden om förbud mot djurpornografi, motionerna 2012/13:K355 (SD) och 2013/14:MJ518 (MP) yrkande 37, genmälesrätt, motion 2012/13:K243 (KD) yrkande 1, elektroniskt utlämnande av allmänna handlingar, motion 2012/13:Fi222 (KD) yrkande 2 samt offentlighetsprincipen och kungahuset, motion 2013/14:K243 (S) (se betänkande 2011/12:KU13). Det gäller vidare yrkanden om meddelarskydd vid förundersökningar, motionerna 2012/13:K224 (S) och 2013/14:K293 (S) (se betänkandena 2010/11:KU22 och 2011/12:KU13). Det gäller även yrkanden om politisk tv-reklam, motion 2012/13:K284 (SD) yrkande 2 och 2013/14:K333 (SD) yrkande 2 (se betänkande 2011/12:KU16).

Utskottet vidhåller sina tidigare bedömningar och finner inte skäl att nu ta upp motionerna till närmare behandling.

Reservationer

Utskottets förslag till riksdagsbeslut och ställningstaganden har föranlett följande reservationer. I rubriken anges vilken punkt i utskottets förslag till riksdagsbeslut som behandlas i avsnittet.

1. Meddelarskydd i offentligt finansierad privat verksamhet, punkt 1 (S, MP, V)

av Peter Eriksson (MP), Björn von Sydow (S), Helene Petersson i Stockaryd (S), Billy Gustafsson (S), Phia Andersson (S), Hans Hoff (S), Hans Ekström (S) och Mia Sydow Mölleby (V).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 1 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motionerna 2012/13:K254 av Adnan Dibrani och Jennie Nilsson (båda S), 2012/13:K312 av Catharina Bråkenhielm (S), 2012/13:K344 av Hillevi Larsson m.fl. (S), 2012/13:So557 av Lena Hallengren m.fl. (S) yrkande 8, 2013/14:Fi271 av Lars Johansson m.fl. (S) yrkande 2, 2013/14:Fi283 av Gustav Fridolin m.fl. (MP) yrkande 4 och 2013/14:So657 av Lena Hallengren m.fl. (S) yrkande 8.

Ställningstagande

Utvecklingen har gått mot att allt fler privata företag etablerar sig inom den offentliga sektorn. När tidigare offentlig verksamhet övergår i privat regi försämrars den formella yttrandefriheten kraftigt. För anställda inom sådan verksamhet finns t.ex. inget skydd mot att arbetsgivaren efterforskar vem som lämnat ut uppgifter till massmedierna eller mot att repressalier drabbar anställda. Detta är enligt vår mening inte en acceptabel ordning i verksamhet som finansieras med offentliga medel.

Det förslag som Utredningen om meddelarskydd för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet har lagt fram om stärkt skydd för privatanställda inom offentligt finansierad vård, skola och omsorg är ett viktigt steg i rätt riktning. Enligt vår mening bör dock anställda inom all offentligt finansierad verksamhet – inte bara vård, skola och omsorg – omfattas av meddelarskyddet. Det gäller exempelvis anställda i företag som utför tjänster åt det allmänna inom infrastruktur. Om det finns brister i infrastrukturen måste de som kör tågen eller som jobbar med underhåll kunna lämna uppgifter till journalister utan att riskera repressalier.

Enligt vår mening bör även insynen i offentligt finansierad privat verksamhet stärkas.

Detta bör ges regeringen till känna.

2. Hets mot transpersoner, punkt 2 (S, MP, V)

av Peter Eriksson (MP), Björn von Sydow (S), Helene Petersson i Stockaryd (S), Billy Gustafsson (S), Phia Andersson (S), Hans Hoff (S), Hans Ekström (S) och Mia Sydow Mölleby (V).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 2 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motionerna 2011/12:Ju359 av Morgan Johansson m.fl. (S) yrkande 67, 2011/12:So593 av Börje Vestlund m.fl. (S) yrkande 5, 2012/13:So560 av Börje Vestlund m.fl. (S) yrkande 6, 2012/13:So595 av Helena Leander m.fl. (MP) yrkande 10 och 2013/14:C460 av Börje Vestlund m.fl. (S) yrkande 5.

Ställningstagande

Grundlagsbestämmelsen om hets mot folkgrupp omfattar inte hets mot personer med könsöverskridande identitet. Det är enligt vår mening inte acceptabelt att transpersoner inte omfattas av samhällets skydd i lag på samma sätt som homosexuella skyddas sedan 2003. Frågan lyftes under Yttrandefrihetskommitténs arbete, men av tidsskäl saknades förutsättningar att grundligt överväga frågan. Någon annan utredning som tar sig an frågorna om utökad skydd i hetslagstiftningen är inte heller utfäst. Enligt vår mening är det osäkert om frågan kommer att tas upp av den utredning som regeringen avser att tillsätta för att utreda vissa av de frågor som Yttrandefrihetskommittén har övervägt.

Vi anser att det nu är hög tid att inkludera även transpersoner i hetslagstiftningen genom att 7 kap. 4 § 11 tryckfrihetsförordningen respektive 5 kap. 1 § yttrandefrihetsgrundlagen utvidgas till att även omfatta hets med anspelning på könsöverskridande identitet eller uttryck.

Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

3. Kränkningar på internet, punkt 3 (MP, V)

av Peter Eriksson (MP) och Mia Sydow Mölleby (V).

Förslag till riksdagsbeslut

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

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motion 2013/14:Ju389 av Irene Oskarsson (KD) yrkande 3 och bifaller delvis motion 2013/14:K220 av Rossana Dinamarca m.fl. (V).

Ställningstagande

Vi delar utskottets uppfattning att det är allvarligt att enskilda kränks på internet. Till skillnad från majoriteten anser vi dock att frågan om förstärkt integritetsskydd måste utredas ytterligare. Vi har i närtid sett hur webbplats-er med utgivningsbevis missbrukas till att begå integritetskränkningar.

Även om integritetskränkningar endast sker på en mindre andel av de databaser som omfattas av utgivningsbevis kan det röra sig om oacceptabla kränkningar i ett stort antal fall. Dessutom ökar internetanvändningen hela tiden, vilket innebär en uppenbar risk för att även integritetskränkningarna kommer att öka i antal från år till år, även om de oseriösa databaserna utgör en procentuellt sett liten andel av det totala antalet databaser.

Vi delar Ytrandefrihetskommitténs bedömning att det finns skäl för regeringen att överväga en bestämmelse om integritetsskydd utanför det grundlagsskyddade området. Vi anser att det är viktigt att en utredning i denna fråga snarast kommer till stånd. Vi anser dock att en sådan utredning även bör inbegripa frågan om en straffbestämmelse som omfattar det grundlagsskyddade området. Det ska inte spela någon roll om allvarliga kränkningar av integriteten sker innanför eller utanför det grundlagsskyddade området.

Dagens lagstiftning ger enligt vår mening inte ett tillräckligt stöd för enskilda som drabbas av kränkningar på internet. Det behövs en funktion i samhället som kan ta till vara de rättigheter som varje människa har att inte utsättas för kränkningar på internet. Vi anser därför att regeringen även bör utreda frågan om huruvida en internetombudsman bör tillsättas och vad dess uppgifter bör vara.

Detta bör enligt vår mening ges regeringen till känna.

4. Mediekoncentration, punkt 7 (S, MP, V)

av Peter Eriksson (MP), Björn von Sydow (S), Helene Petersson i Stockaryd (S), Billy Gustafsson (S), Phia Andersson (S), Hans Hoff (S), Hans Ekström (S) och Mia Sydow Mölleby (V).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 7 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motion 2012/13:Kr224 av Tina Ehn m.fl. (MP) yrkande 6.

Ställningstagande

Allt fler medieföretag har kommit att ingå i stora koncerner, där ägarskapet samlas hos ett fåtal aktörer. Presstödet som har som mål att främja mediemångfald och en bredd i åsiktsbildningen är bra, men utgör dock inte ett tillräckligt verktyg för att garantera den mångfald av aktörer som är önskvärd. Inte heller kan det ökande antalet röster som hörs genom bloggar och microbloggar väga upp en ökande koncentration. Sverige saknar i dag lagstiftning mot ägarkoncentration i medierna. En sådan lag för att förhindra situationer där bolag med en dominerande ställning hämmar en effektiv konkurrens bör enligt vår mening utredas.

Detta bör ges regeringen till känna.

Särskilt yttrande

Motioner som behandlas i förenklad ordning, punkt 8 (SD)

Jonas Åkerlund (SD) anför:

Utskottet har genom förenklad motionsberedning avstyrkt vissa motionsförslag. Då det gäller dessa förslag hänvisar jag till de senaste ställningstagandena som har gjorts av företrädare för mitt parti i motsvarande frågor i betänkandena 2011/12:KU13 och 2011/12:KU16. Jag vidhåller de synpunkter som har förts fram men avstår från att på nytt ge uttryck för avvikande uppfattningar i reservationer.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Motioner från allmänna motionstiden hösten 2011

2011/12:Ju359 av Morgan Johansson m.fl. (S):

67. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om bättre skydd för transpersoner.

2011/12:So593 av Börje Vestlund m.fl. (S):

5. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att transpersoner bör omfattas av hetslagstiftningen.

Motioner från allmänna motionstiden hösten 2012

2012/13:K224 av Susanne Eberstein (S):

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

2012/13:K243 av Roland Utbult (KD):

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om övervägande av laglig genmälesrätt.

2012/13:K254 av Adnan Dibrani och Jennie Nilsson (båda S):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om meddelarfrihet för anställda inom offentligt finansierad verksamhet.

2012/13:K284 av Sven-Olof Sällström och Mattias Karlsson (båda SD):

2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att den ansvarige utgivaren för politisk tv-reklam ska vara en företrädare som utsetts av avsändaren, det politiska partiet.

2012/13:K312 av Catharina Bråkenhielm (S):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om meddelarskydd inom privat skattefinansierad verksamhet.

2012/13:K344 av Hillevi Larsson m.fl. (S):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att privat verksamhet som finansieras med skattemedel ska omfattas av samma meddelarfrihet som den i kommuner och i offentliga bolag.

2012/13:K355 av Josef Fransson och Julia Kronlid (båda SD):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att förbjuda import, distribution och försäljning av djurpornografiskt material.

2012/13:Fi222 av Lars-Axel Nordell (KD):

2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om elektroniskt utlämnande av allmänna handlingar.

2012/13:So557 av Lena Hallengren m.fl. (S):

8. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om meddelarskydd.

2012/13:So560 av Börje Vestlund m.fl. (S):

6. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att transpersoner bör omfattas av hetslagstiftningen.

2012/13:So595 av Helena Leander m.fl. (MP):

10. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att transpersoner ska omfattas av hatbrotts- och hetslagstiftningen.

2012/13:Kr224 av Tina Ehn m.fl. (MP):

6. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att förhindra situationer där mediebolag med dominerande ställning hämmar en effektiv konkurrens.

2012/13:Kr257 av Anita Brodén (FP):

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om nätsidesutgivarnas ansvar kring behov av etiska riktlinjer på nätet.

Motioner från allmänna motionstiden hösten 2013

2013/14:K220 av Rossana Dinamarca m.fl. (V):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att regeringen bör inrätta en nätombudsman.

2013/14:K243 av Hillevi Larsson (S):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om offentlighetsprincipen och kungahuset.

2013/14:K293 av Susanne Eberstein (S):

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

2013/14:K333 av Sven-Olof Sällström och Mattias Karlsson (båda SD):

2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att den ansvarige utgivaren för politisk tv-reklam ska vara en företrädare som utsetts av avsändaren, det politiska partiet.

2013/14:K335 av Johnny Skalin och Margareta Larsson (båda SD):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om skadestånd vid ärekränkingsbrott.

2013/14:Fi271 av Lars Johansson m.fl. (S):

2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att den offentliga insynen i och meddelarskyddet för anställda hos externa utförare av skattefinansierade välfärds-tjänster ska stärkas.

2013/14:Fi283 av Gustav Fridolin m.fl. (MP):

4. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att arbetstagares och brukares inflytande samt offentlighetsprincipen, meddelarfriheten och meddelarskyddet ska gälla inom all offentligt finansierad verksamhet.

2013/14:Ju389 av Irene Oskarsson (KD):

3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att utreda möjligheten att kriminalisera grova kränkningar på internet.

2013/14:C460 av Börje Vestlund m.fl. (S):

5. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att transpersoner bör omfattas av hetslagstiftningen.

2013/14:So657 av Lena Hallengren m.fl. (S):

8. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om meddelarskydd.

2013/14:Kr262 av Anita Brodén m.fl. (FP):

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om nätsidesutgivarnas ansvar för etiska riktlinjer på nätet.

2013/14:MJ518 av Helena Leander m.fl. (MP):

37. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om ett förbud mot djurpornografi.

2013/14:N441 av Maria Ferm m.fl. (MP):

22. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om blockering, filtrering eller svartlistning av användarna.