

2 Översyn av brottskatalogen

Beredningens förslag: Inget brott skall nu utmönstras ur brottskatalogen.

2.1 Inledning

Den 1 januari 2003 utökades brottskatalogen i TF - med verkan även för YGL – med fyra nya brott; olaga hot, hot mot tjänsteman (inklusive hot mot väktare m.fl.), övergrepp i rättssak och brott mot medborgerlig frihet (prop. 2001/02:74). Brottskatalogen i TF upptar efter utvidgningen 18 brott.

Propositionen föregicks av Mediegrundlagsutredningen (MGU) som i denna del hade i uppdrag att överväga om olaga hot och andra kriminaliserade yttranden där olaga hot ingår som ett led borde införlivas i brottskatalogen i TF. Bakgrunden till uppdraget var det s.k. Aftonbladsmålet (se nedan). Kommitténs majoritet stannade för att någon utvidgning inte borde ske. Fyra av kommitténs ledamöter reserverade sig och föreslog den utvidgning av brottskatalogen som sedermera genomfördes. Kommittén anförde i sina överväganden bl.a. följande (SOU 2001:28 s. 456 f.):

Ett förhållande som är otillfredsställande när man överväger att föra in nya brott i brottskatalogen är att Mediegrundlagsutredningens uppdrag inte omfattar en översyn av de nuvarande tryck- och yttrandefrihetsbrotten i brottskatalogen. Det synes vara inkonsekvent att inte anlägga samma bedömningssätt på ”gamla” och nya tryck- och yttrandefrihetsbrott. Vidare finns det ett värde i att hålla den sammantagna listan över sådana brott så begränsad som möjligt.

I en följdmotion till propositionen (2001/02:K51, Mats Einarsson m.fl. (v)) efterlystes en översyn av brottskatalogen. Motionärerna citerade MGU:s ovan angivna uttalande och angav att argumentet var högst relevant. De anförde att det inte räcker att en inskränk-

ning av tryck- och yttrandefriheten är motiverad vid tidpunkten för dess genomförande utan att lagstiftningen i dess helhet måste kontinuerligt utvärderas och omprövas i ljuset av ändrade förhållanden samt att detta inte minst gäller brottskatalogen i TF. Motionärerna anförde att om så inte sker riskerar vi att med små steg, som vart och ett är välavvägt och motiverat när det tas, undan för undan bygga ut listan till en helhet som inte kan försvaras. Motionärerna ansåg att det fanns skäl att anta att en del av de nuvarande brotten i brottskatalogen, tillkomna i en annan tid, efter en förutsättningslös prövning skulle kunna utmönstras eller begränsas och angav att regeringen därför borde ta initiativ till en förutsättningslös utvärdering och prövning av brottskatalogen i 7 kap. 4 § TF och därmed sammanhängande frågor.

Konstitutionsutskottet (KU) instämde i vad som framfördes i motionen om att inskränkningar i tryck- och yttrandefriheten måste vara väl motiverade och att en inskränkning skall vara motiverad inte bara när den genomförs utan också om förhållandena ändras. Det fanns enligt utskottet anledning att kontinuerligt utvärdera och ompröva TF:s brottskatalog och utskottet ansåg därför att regeringen borde ta initiativ till en sådan utvärdering (bet. 2001/02:KU21 s. 43). Riksdagen tillkännagav regeringen som sin mening vad utskottet anförde (rskr. 2001/02:233). I Tryck- och yttrandefrihetsberedningens direktiv anges med hänvisning till KU:s uttalande att det ingår i beredningens uppdrag att göra denna översyn av brottskatalogen.

Med hänsyn till KU:s uttalande och den bakomliggande motionen tolkar beredningen sitt uppdrag i denna del så att beredningen skall överväga om något av de brott som nu ingår i brottskatalogen bör utmönstras. Därvid utgår beredningen från att avsikten inte varit att något brott skall behandlas på det sätt som skedde med barnpornografibrottet med verkan från den 1 januari 1999, dvs. utdefinieras från grundlagarnas tillämpningsområde genom ett tillägg i 1 kap. 10 § TF respektive 1 kap. 13 § YGL så att brottet kommer att falla under bestämmelser i vanlig lag när det begås i grundlagskyddade medier. I förarbetena till utdefinieringen poängterades ju att motivet till åtgärden beträffande barnpornografen var unikt och att de särskilda hänsyn som motiverade den inte med någon styrka kunde återopas som skäl för att flytta ut något annat från grundlagarnas tillämpningsområde (prop. 1997/98:43 s. 71, bet. 1997/98:KU 19 s. 17). Uttalandena var ett svar på de farhågor om en s.k. smittoeffekt som hade framförts i remissyttrandena och

även i den allmänna debatten. Beredningen utgår alltså från att om något brott skall utmönstras ur brottskatalogen skall det därefter vara straffritt om det begås i ett grundlagsskyddat medium. Det ingår inte i beredningens uppdrag i denna del att ta upp frågan om det finns skäl att föra in något nytt brott i brottskatalogen. Beredningen begränsar vidare sina överväganden till att avse brottskatalogen i dess lydelse före utvidgningen den 1 januari 2003 och tar alltså inte upp de brott som då infördes till ny diskussion. Beträffande dessa nya brott kan här endast anmärkas att JK har prövat frågor rörande tryckfrihetsbrottet brott mot medborgerlig frihet och att det även förekommit anmälningar till JK där olaga hot åberopats.

Brottskatalogen upptar de otillåtna yttranden som utgör tryckfrihetsbrott (genom hänvisningen i 5 kap. 1 § YGL utgör de även yttrandefrihetsbrott). Inskränkningar i tryckfriheten anges emellertid även i 7 kap. 3 och 5 §§ TF och motsvarande bestämmelser i YGL. 7 kap. 3 § anger de fall då meddelare, eller viss annan medverkande, och anskaffare kan fällas till ansvar för sin medverkan i en tryckt skrift och 7 kap. 5 § upptar de fall av otillåtet offentliggörande som utgör tryckfrihetsbrott. Eftersom paragraferna, liksom brottskatalogen, behandlar inskränkningar i tryckfriheten kunde det vara naturligt att behandla även dem i detta sammanhang. Båda paragraferna hänvisar emellertid i visst fall till sekretesslagen; i 7 kap. 3 § första stycket 3 anges som ett straffbart fall att den medverkande uppsåtligt åsidosatt tystnadsplikt i de fall som anges i sekretesslagen och i 7 kap. 5 § 2 anges som tryckfrihetsbrott att någon offentliggör uppgift och därvid uppsåtligt åsidosätter tystnadsplikt som avses i sekretesslagen. Sekretesslagen, bl.a. dess 16:e kapitel som upptar de meddelarfrihetsbrytande tystnadsplikter som avses i 7 kap. 3 § första stycket 3, har utretts av Offentlighets- och sekretesskommittén. Kommitténs huvudbetänkande "Ny sekretesslag" (SOU 2003:99) behandlas för närvarande i regeringskansliet. Det är därför oklart vilken närmare omfattning de här diskuterade paragraferna kommer att få. I viss mån talar detta mot att överväganden beträffande de nämnda paragrafernas omfattning görs i detta sammanhang. Härtill kommer att det inte i beredningens direktiv anges att så skall ske, utan direktiven nämner i denna del enbart brottskatalogen, dvs. 7 kap. 4 § TF. Det är möjligt att beredningen i sitt fortsatta arbete har anledning att se över också 7 kap. 3 och 5 §§ TF samt motsvarande bestämmelser i YGL.

Den fråga som skall besvaras i detta kapitel är alltså om något eller några av de brott som fanns i brottskatalogen före den 1 januari 2003 bör utmönstras ur denna. Frågan måste enligt beredningens mening i första hand bedömas mot bakgrund av hur stort behovet kan anses vara av att brottet upptas i katalogen. Andra faktorer av intresse är huruvida straffstadgandet kan missbrukas i syfte att strypa yttrandefriheten och om det är problematiskt att beivra brottet enligt de särskilda reglerna i grundlagarna om ensamansvar och jury-prövning. Beredningen anser att det som ett led i övervägandena också kan vara av intresse att studera i vad mån brottet uppfyller de krav som borde ha ställts om det i dag varit fråga om att överväga att införa brottet som nytt i brottskatalogen, dvs. att, som enligt MGU syntes konsekvent, anlägga samma bedömningssätt på de gamla tryck- och yttrandefrihetsbrotten som man bör göra på nya. Efter det inledande avsnittet 2.2.1 om reglerna i TF och YGL lämnas därför i avsnitt 2.2.2 en redogörelse för MGU:s ställningstagande i fråga om vilka krav man borde ställa på ett brott för att det skall kunna införas som nytt i brottskatalogen.

Eftersom YGL, med tillägg beträffande vissa fall av olaga våldsskildring i rörliga bilder, hänvisar till brottskatalogen i TF i fråga om vilka gärningar som skall anses som yttrandefrihetsbrott (5 kap. 1 § YGL), har det som i det följande sägs om brottskatalogen i TF också direkt betydelse för yttrandefrihetsbrotten.

2.2 Allmänt om tryck- och yttrandefrihetsbrotten

2.2.1 Reglerna i TF och YGL

En viktig del av skyddet för tryck- och yttrandefriheten enligt TF och YGL är att ingripanden på grund av innehållet i yttranden i de medier som omfattas av dessa grundlagar får ske bara om tryckfrihets- respektive yttrandefrihetsbrott föreligger, dvs. att gärningen upptas i brottskatalogen i TF (till vilken YGL hänvisar). Denna princip kallas exklusivitetsprincipen och framgår av 1 kap. 3 § TF och 1 kap. 4 § YGL. Där anges att ingripanden på grund av missbruk av tryck- respektive yttrandefriheten inte får göras utom i fall som anges i TF och YGL. Vad som är missbruk bestäms utifrån innebörden av och syftet med tryck- och yttrandefriheten så som detta framgår av 1 kap. 1 § första och andra styckena TF och 1 kap.

1 § första och andra styckena YGL. Där anges att grundlagarna tillförsäkrar 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. Att ett fritt konstnärligt skapande har nämnts särskilt i YGL har inte avsetts innebära någon skillnad mellan de båda grundlagarnas syften.

Formuleringen av tryck- och yttrandefrihetens innebörd och syfte innebär att *all* användning av de grundlagsskyddade medierna inte omfattas av TF:s eller YGL:s skydd som exklusiv straff- och processlag. Den användning som omfattas av detta skydd brukar sägas falla inom grundlagarnas *materiella* tillämpningsområde till skillnad från det *formella* tillämpningsområdet som anger vilka medier som omfattas av grundlagarna med bortseende från innehållet (jfr avsnitt 1.2.3.2). Användning av de grundlagsskyddade medierna som faller inom det materiella tillämpningsområdet men som anses otillåten upptas i brottskatalogen (och andra undantagsbestämmelser som 7 kap. 3 och 5 §§ samt 1 kap. 9 och 10 §§). Övrig användning som faller inom det materiella tillämpningsområdet kan alltså inte bestraffas eftersom bestraffning enligt exklusivitetsprincipen endast får ske i de fall som anges i grundlagarna. Före utvidgningen av brottskatalogen den 1 januari 2003 ansåg HD i Aftonbladsmålet (NJA 1999 s. 275) att olaga hot var ett sådant brott, i vart fall såvitt gällde meddelarfriheten. Beträffande den användning av de i och för sig grundlagsskyddade medierna som inte omfattas av grundlagarnas materiella tillämpningsområde kan emellertid lagföring ske enligt vanlig lag. Frågan vilken användning av de i och för sig grundlagsskyddade medierna som faller inom eller utanför TF:s skydd som exklusiv straff- och processlag, dvs. inom eller utanför grundlagens materiella tillämpningsområde är inte helt klar.

För ansvar för tryck- och yttrandefrihetsbrott krävs också att gärningen även är straffbar enligt vanlig lag. Man brukar säga att "dubbel täckning" krävs för att ett brott skall vara straffbart som tryck- eller yttrandefrihetsbrott. Detta innebär att ansvarsområdet för sådana brott kan inskränkas men inte utvidgas utan ändring av TF.

TF innehåller i 7 kap. 4 och 5 §§ en fullständig uppräkningslista av vilka gärningar som utgör tryckfrihetsbrott när de begås genom tryckt skrift och är straffbara enligt vanlig lag. Gärningarna i 7 kap. 4 §

utgör otillåtna yttranden medan gärningarna i 7 kap. 5 § utgör otillåtna offentliggöranden. Gärningarna enligt 7 kap. 4 § är högförräderi, krigsanstiftan, spioneri, obehörig befattning med hemlig uppgift, vårdslöshet med hemlig uppgift, uppror, landsförräderi eller landssvek, landsskadlig vårdslöshet, ryktesspridning till fara för rikets säkerhet, uppvigling, hets mot folkgrupp, brott mot medborgerlig frihet, olaga våldsskildring, förtal, förolämpning, olaga hot, hot mot tjänsteman (inklusive hot mot väktare m.fl.) och övergrepp i rättssak samt försök, förberedelse och stämpling till sådana brott i den omfattning som anges. Före den 1 januari 1999 fanns även barnpornografibrott med i katalogen.

I 7 kap. 5 § anges som tryckfrihetsbrott gärningar, begångna genom tryckt skrift och straffbara enligt lag, som innebär att någon

1. uppsåtligen offentliggör allmän handling som ej är tillgänglig för envar, om han fått tillgång till handlingen i allmän tjänst, under utövande av tjänsteplikt eller i därmed jämförbart förhållande;
2. offentliggör uppgift och därvid uppsåtligen åsidosätter tystnadsplikt som gäller enligt sekretesslagen, och
3. när riket är i krig eller omedelbar krigsfara, offentliggör uppgift om förhållanden vilkas röjande enligt lag innefattar annat brott mot rikets säkerhet än som anges i 7 kap. 4 §.

I 5 kap. 1 § första stycket YGL sägs att de gärningar som anges som tryckfrihetsbrott i 7 kap. 4 och 5 §§ TF skall anses som yttrandefrihetsbrott om de begås i ett radioprogram eller en teknisk upptagning och är straffbara enligt lag. Detta innebär att tryckfrihetsbrotten och yttrandefrihetsbrotten sammanfaller. På en punkt finns dock en skillnad som beror på utformningen av brottet olaga våldsskildring i 16 kap. 10 b § första stycket brottsbalken (BrB). När det gäller stillbilder är endast skildring av s.k. våldspornografi straffbar medan även skildring av s.k. extremvåld är straffbar när det gäller rörliga bilder. I 5 kap. 1 § andra stycket YGL föreskrivs därför att som yttrandefrihetsbrott skall anses även sådan olaga våldsskildring varigenom någon genom rörliga bilder närgånget eller utdraget skildrar grovt våld mot människor eller djur med uppsåt att framställningen sprids, om inte gärningen med hänsyn till omständigheterna är försvarlig. Listan på yttrandefrihetsbrott enligt YGL är alltså något mera omfattande än brottskatalogen

enligt TF så till vida att även skildring av annat våld än sexuellt sådant är straffbart enligt YGL.

En koppling till brottskatalogen finns i bestämmelserna om ansvar för meddelare och viss annan medverkande samt anskaffare (7 kap. 3 § TF och 5 kap. 3 § YGL). I dessa bestämmelser anges nämligen som ett fall då meddelare, viss annan medverkande samt anskaffare kan fällas till ansvar för sin medverkan att han däri-genom gjort sig skyldig till högförräderi, spioneri, grovt spioneri, grov obehörig befattningsmed hemlig uppgift, uppror, landsför-räderi, landssvek eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott, dvs. det är fråga om vissa av de brott som upptas i katalogen över tryck- och yttrandefrihetsbrotten.

2.2.2 MGU:s ståndpunkt

MGU hade som angetts ovan i uppdrag att överväga om olaga hot och andra kriminaliserade yttranden där olaga hot ingår som ett led borde införlivas i brottskatalogen i TF. Bakgrunden till uppdraget var som nämnts det s.k. Aftonbladsmålet (NJA 1999 s. 275). Målet gällde åtal mot en journalist vid Aftonbladet och fem ynglingar med påstådda nazistiska sympatier för olaga hot och hot mot tjänsteman mot den dåvarande talesmannen för Stockholmspolisen samt en kvinnlig journalist och hennes sambo. Journalisten fri-kändes i tingsrätt och hovrätt och domen beträffande honom över-klagades inte till HD. HD ansåg att TF:s regler om meddelarfrihet förhindrade beivrande av de brott ynglingarna åtalats för liksom utdömande av skadestånd till målsägandena och ogillade åtalen och skadeståndsyrkandena. HD ansåg alltså att olaga hot och hot mot tjänsteman i och för sig föll inom TF:s materiella tillämpningsom-råde såvitt gällde meddelarfriheten.

MGU angav att man vid bedömningen av frågan om olaga hot och andra kriminaliserade yttranden där olaga hot ingår som ett led borde införlivas i brottskatalogen måste utgå från det materiella tillämpningsområde som TF ansetts ha enligt förarbeten, doktrin och praxis och att gränsen för tillämpningsområdet inte kunde an-ses klar. Efter en genomgång av förarbetsuttalanden, doktrin m.m. om vilka brott som skall utgöra tryckfrihetsbrott och vilka brott som skall bestraffas endast enligt vanlig lag kom kommittén fram till vissa grundläggande utgångspunkter som enligt dess mening borde gälla vid överväganden av om ett visst brott var av den arten

att det i princip kunde föras in i TF:s brottskatalog. Kommittén anförde (SOU 2001:28 s. 416 f.):

Brottet måste kunna begås genom ett yttrande i ett grundlagsskyddat medium. Yttrandet skall vara straffbart i sig. Detta innebär att brottet i princip inte får innehålla något moment som står utanför den ensamansvariges kontroll, dvs. man ska i princip med ledning av enbart själva yttrandet kunna bedöma om det är straffbart eller inte... Yttrandets innehåll skall också kunna anses falla inom det område som kan avgränsas utifrån tryckfrihetens syfte och innebörd, som därvid skall tolkas vidsträckt. Detta innebär att man utgår från att begagnandet av grundlagsskyddade medier som ett medel i den enskilda näringsverksamhetens tjänst ej kräver grundlagsskydd varför oredliga eller illojala yttranden ej skall upptas som tryckfrihetsbrott. Exempel på gärningar som inte skall upptas som tryckfrihetsbrott är bedrägeri, oredligt förfarande, svindleri och förfalskning... Vidare kan en utgångspunkt vara att, i likhet med 1944 års tryckfrihetssakkunnigas uppfattning..., samma inskränkningar i yttrandefriheten skall gälla oavsett om yttrandet framförs i ett grundlagsskyddat medium eller om det framförs på annat sätt. I den mån man anser att en gärning omfattas av TF:s materiella tillämpningsområde och bör införas i brottskatalogen bör alltså bestämmelsen där överensstämma med den i BrB.

MGU erinrade om att kommittén inte hade till uppgift att behandla de brott som redan ingick i brottskatalogen och anförde (s. bet. s 417):

Dessa brott har tagits upp i brottskatalogen på grundval av en historisk utveckling och kan sägas utgöra "klassiska" yttrandefrihetsbrott. Det är därför inte givet att de alla helt uppfyller de kriterier som Mediegrundlagsutredningen anser bör vara vägledande för kommitténs överväganden beträffande brottskatalogen.

2.3 Överväganden

2.3.1 Inledning

Som angetts i avsnitt 2.1 utgår beredningen vid sina överväganden från att om något brott skall utmönstras ur brottskatalogen skall det därefter vara straffritt om det begås i ett grundlagsskyddat medium. Detta synsätt är den helt grundläggande utgångspunkten för de vidare övervägandena.

Det måste vid övervägandena vidare hållas i minne att om något brott utmönstras ur brottskatalogen får det effekt också i andra

hänseenden. Om ett brott tas bort ur brottskatalogen så att det blir straffritt när det begås i grundlagsskyddade medier innebär det t.ex. att Sverige inte kan lämna internationellt rättsligt bistånd i fråga om det brottet när det begås i grundlagsskyddade medier. Genom den koppling till brottskatalogen som finns i bestämmelserna om ansvar för meddelare och annan medverkande samt anskaffare (7 kap. 3 § TF och 5 kap. 3 § YGL) torde en utmönstring ur brottskatalogen av något av de brott som anges i dessa bestämmelser böra medföra att det också tas bort ur dem eftersom det inte kan vara rimligt att t.ex. en meddelare kan straffas men inte utgivaren (jfr dock att enligt 7 kap. 3 § första stycket TF i dess lydelse före SFS 1976:955 ärekränkning kunde medföra ansvar för en meddelare, om uppgiften inte publicerades). Att tryck- och yttrandefrihetsbrotten högförräderi, spioneri, grovt spioneri, grov obehörig befattning med hemlig uppgift, uppror, landsförräderi, landssvek eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott upptagits i 7 kap. 3 § första stycket 3 TF (och 5 kap. 3 § första stycket 1 YGL), så att de kan föranleda straff inte bara för den ensamansvarige utan även för meddelaren eller annan medverkande, visar att lagstiftaren hittills sett mycket allvarligt på dessa brott. Detta måste beaktas vid övervägande av frågan om något av dem kan utmönstras ur brottskatalogen.

I likhet med MGU, och den uppfattning regeringen gav till känna i lagstiftningsärendet rörande utvidgningen av brottskatalogen (prop. 2001/02:74 s. 56), anser Tryck- och yttrandefrihetsberedningen att gränsen för TF:s materiella tillämpningsområde inte kan anses klar. Beredningen anser att kommitténs uppfattning om vilka utgångspunkter som bör gälla vid övervägande av frågan om nya brott skall föras in i brottskatalogen – en uppfattning som inte motsades i lagstiftningsärendet (prop. 2001/02:74 s. 65, bet. 2001/02:KU21 s. 43) – är förenlig med vad som kan anses vara gällande rätt i exklusivetsfrågan. Beredningen anser också, som nämnts, att det som ett led i prövningen av om något av de brott som införts i katalogen före den 1 januari 2003 kan utmönstras kan vara av intresse att studera i vad mån brotten uppfyller de krav som borde ha ställts om det i dag varit fråga om att överväga att införa dem som nya i brottskatalogen, dvs. att, som MGU ansåg konsekvent, anlägga samma bedömningssätt på de gamla tryck- och yttrandefrihetsbrotten som man bör göra på nya. Det handlar då i huvudsak om att studera om brottet innehåller något moment som ligger utanför den ensamansvariges kontroll. Eftersom de brott

som diskuteras här upptas i brottskatalogen och således nu utgör tryck- och yttrandefrihetsbrott kan man dock knappast utmönstra något av dem enbart på den grunden att det inte helt uppfyller de krav som skulle ha ställts om det varit fråga om att överväga att föra in brottet som nytt i katalogen.

Uppsåtet kan i vissa fall vara ett sådant moment som ligger utanför den ensamansvariges kontroll. Det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga ansvaret är ju ett formaliserat ansvar för att ett grundlagskyddat medium kommit att ges ut med ett visst innehåll och i 8 kap. 12 § TF (med motsvarighet i 6 kap. 4 § YGL) sägs att vid bedömning av fråga om ansvar för den som har att svara för tryckt skrift skall så anses som om vad skriften innehåller införts däri med hans vetskap och vilja. Tryck- och yttrandefrihetsansvaret är på detta sätt objektivt och i själva ansvarsystemet ligger implicit att man till stor del måste bortse från subjektiva faktorer. Frågan hur detta formaliserade ansvar förhåller sig till uppsåtläran inom den allmänna straffrätten är inte okomplicerad. Inom den allmänna straffrätten krävs ju att alla objektiva rekvisit är subjektivt täckta, dvs. omfattas av gärningsmannens uppsåt. Hans-Gunnar Axberger behandlar denna fråga i sin avhandling *Tryckfrihetens gränser*. Det måste enligt Axberger bli fråga om en objektiviserad prövning utifrån den publicerade texten och de omständigheter under vilka den tillkommit. Man har att utgå från de omständigheter som varit bekanta för de personer som ägt inflytande över publiceringen (a.a. s. 99 f). Ett särskilt problem innebär enligt Axberger de tryckfrihetsbrott som för straffbarhet förutsätter att gärningsmannen har ett fristående uppsåt, såsom högförräderi, uppror och spioneri. Enligt uttalanden i propositionen till TF skulle det finnas omständigheter som inte täcks av presumtionen i 8 kap. 12 § TF och beträffande vilka uppsåt i så fall skulle krävas hos den ensamansvarige (prop. 1948:230 s. 40). Uttalandena avser enligt Axberger möjligen just fristående subjektiva rekvisit (a.a. s. 100).

Angående uppsåt kan här även nämnas att det s.k. eventuella uppsåtet i senare rättspraxis har ansetts böra ersättas av s.k. likgiltighetsuppsåt, åtminstone vid våldsbrott (NJA 2002 s. 449 och 2004 s. 176). Det är alltså numera troligen tillräckligt att sådant uppsåt föreligger i fall då det enligt tidigare praxis ansetts att eventuellt uppsåt varit nog. När det i det följande anges att eventuellt uppsåt ansetts tillräckligt beträffande vissa brott måste alltså dessa rättsfall beaktas.

Beredningen anser, som nämnts, att faktorer utöver de ovan angivna av intresse vid bedömningen av om något brott kan utmönstras ur brottskatalogen är hur stort behovet är av att brottet upptas i brottskatalogen, dvs. hur ofta tryckfrihetsbrottet förekommer eller hur sannolikt det kan antas vara att brottet skall begås i ett grundlagsskyddat medium, huruvida straffstadgandet kan missbrukas i syfte att strypa yttrandefriheten och om det är problematiskt att beivra brottet enligt de särskilda reglerna i grundlagarna om ensamansvar och jury-prövning, t.ex. därför att brottet innefattar moment som ligger utanför den ensamansvariges kontroll. Om man finner att brottets konstruktion är sådan att det kan vara problematiskt att beivra det enligt de särskilda reglerna i grundlagarna om ensamansvar och jury-prövning eller att det kan missbrukas i syfte att strypa yttrandefriheten måste naturligtvis beaktas att man i vart fall hittills ansett att dessa svårigheter kunnat bemästras inom det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga systemet. Sådana svårigheter utgör därför inte i sig tillräckliga skäl att utmönstra ett brott ur brottskatalogen.

Som framgår av redovisningen av de olika tryckfrihetsbrotten i avsnitt 2.3.2 nedan är en del av dessa tämligen obestämda till sin avfattning. Detsamma gäller de bakomliggande brottsbalksbestämmelserna. Även om gärningsbeskrivningarna i 7 kap. 4 § TF kan te sig så obestämda att det kan tala emot att brotten står kvar i brottskatalogen, synes problemet främst hänföra sig till BrB:s lagtext på vilken brottskatalogens gärningsbeskrivningar bygger. Att vissa gärningar bör vara straffbara torde – inte minst mot bakgrund av de erfarenheter som låg bakom tillkomsten 1948 av motsvarande bestämmelser i strafflagen – vara invändningsfritt. Anser man att brottsbeskrivningarna i dag är allt för vaga, bör paragraferna i BrB ses över i första hand och inte brotten i TF:s brottskatalog. Redan här kan anges att beredningen anser att det beträffande vissa av brotten, som högförräderi, krigsanstiftan och uppvigling är befogat med en översyn av rekvisiten i brottsbalksbestämmelsen med eventuella följd effekter för brottskatalogen i TF. Man skall emellertid vara medveten om att det kan visa sig besvärligt att precisera brottsrekvisiten så att dessa bara omfattar förfaranden som är oacceptabla utan att utesluta vissa handlingar som kan vara svåra att förutse på förhand men som också bör inbegripas. Visar det sig vara svårt att nå särskilt långt i preciseringsgrad kan det vara ett alternativ att ta bort något brott ur katalogen om det ter sig särskilt

orealistiskt att tro att gärningen skulle begås i något medium som faller under TF eller YGL.

Vid överväganden av om vissa av tryckfrihetsbrotten bör utmönstras ur katalogen måste beaktas i vad mån internationella överenskommelser kan lägga hinder i vägen för en svensk avkriminalisering såvitt gäller yttranden i massmedier. Som nämns i det följande kan exempelvis hänvisas till FN:s konvention 1965 om avskaffande av alla former av rasdiskriminering, vars artikel 4 kräver kriminalisering av hets mot folkgrupp, och Romstadgan om den Internationella brottsmålsdomstolen som bygger på att bl.a. uppvigling till folkmord (se stadgans artikel 25) kan bestraffas på det nationella planet i första hand (prop. 2000/01:122 s. 32). Artikel 8 i Europakonventionen handlar om rätt till skydd för privat- och familjeliv och anger i punkten 1 att var och en har rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Konventionen torde innebära att Sverige inte kan avkriminalisera eller från brottskatalogen lyfta ut förtal eller förolämpning.

Det kan här nämnas att de personer som hotades i det s.k. Aftonbladsmålet efter HD:s dom yrkade skadestånd vid Europadomstolen under återopande av artikel 8 i Europakonventionen. Klagandena gjorde gällande att den svenska staten brustit i sina åligganden enligt konventionen och att brottet bestod antingen i att tillämpningen av den svenska lagstiftningen var felaktig eller att den svenska lagstiftningen inte var tillräckligt omfattande med hänsyn till konventionens artikel 8. Den svenska staten ingick inte i svaromål utan parterna träffade en förlikning enligt vilken klagandena skulle erhålla 275 000 kr.¹

I likhet med vad ovan sagts om att problem med att beivra ett brott i brottskatalogen enligt de särskilda reglerna i grundlagarna eller att ett brott kan missbrukas i syfte att strypa yttrandefriheten inte är tillräckligt skäl för att utmönstra det ur brottskatalogen kan inte heller intresset av att hålla brottskatalogen så begränsad som möjligt anses utgöra ett tillräckligt skäl för utmönstring. Det är inte ett självändamål att katalogen skall vara kort utan strävan måste vara att den skall uppta de gärningar som det finns skäl att straffbelägga som tryck- och yttrandefrihetsbrott. En del gärningar som kan förefalla helt inaktuella vid lugna förhållanden kan behöva upptas i katalogen som en beredskap för orostider.

¹ Regeringsbeslut 2003-01-16, ärende UD2002/2123/FMR. I beslut den 11 februari 2003 lade Europadomstolen ärendet till handlingarna (Application 53970/00, Pascalidou and others v. Sweden, decision).

Vid bedömningen av om något brott kan utmönstras måste vidare beaktas att teknikutvecklingen i fråga om masskommunikation, t.ex. den som gäller Internet, innebär att möjligheterna för att brott kan begås i grundlagsskyddade medier blir allt större. Detta gäller naturligtvis i första hand på YGL:s område.

Mot bakgrund av de allmänna utgångspunkter som angetts här görs i avsnitt 2.3.2 överväganden angående brotten. Dessa har därvid delats in i fyra kategorier; 1) *tryckfrihetsbrott av beredskapsliknande karaktär* (högförräderi, krigsanstiftan, uppror, landsförräderi, landssvek, landsskadlig vårdslöshet och ryktesspridning till fara för rikets säkerhet), 2) *tryckfrihetsbrott angående hemliga uppgifter* (spioneri, obehörig befattning med hemlig uppgift och vårdslöshet med hemlig uppgift), 3) *tryckfrihetsbrott mot andra allmänna intressen* (uppvigling, hets mot folkgrupp och olaga våldsskildring) och 4) *tryckfrihetsbrott mot enskild* (förtal och förolämpning). I avsnittet lämnas också för varje brott en kort redogörelse för bakgrunden till att det fördes in i brottskatalogen och för innebörden i vissa rekvisit i brottsbeskrivningen. I avsnitt 2.3.3 finns en kort sammanfattning och avslutande kommentar.

2.3.2 Överväganden angående brotten

Framställningen nedan under rubriken *Närmare om brottet* grundas, om inte annat sägs, på Holmqvist m.fl. Brottsbalken En kommentar (BrK). Som angetts i det föregående har vad som nedan sägs om tryckfrihetsbrotten motsvarande betydelse beträffande yttrandefrihetsbrotten eftersom YGL hänvisar till TF i fråga om vad som skall anses som yttrandefrihetsbrott. Det finns endast en skillnad mellan TF och YGL i detta avseende och det gäller, som framgått, brottet olaga våldsskildring. Det skall också påpekas att, på grund av förbudet mot censur, det endast är för det fall att en utgiven skrift (eller annat medium) innefattar försök, förberedelse eller stämpling som ansvar för sådant brott kan komma i fråga (prop. 1948:230 s. 175).

2.3.2.1 Tryckfrihetsbrott av beredskapsliknande karaktär

Högförräderi

(7 kap. 4 § 1 TF, 19 kap. 1 och 14 §§ BrB)

Högförräderi, förövat med uppsåt att riket eller del därav skall med våldsamma eller eljest lagstridiga medel eller med utländskt bistånd läggas under främmande makt eller bringas i beroende av sådan makt eller att del av riket skall sålunda lösryckas eller att åtgärd eller beslut av statschefen, regeringen, riksdagen eller högsta domarmakten skall med utländskt bistånd framtingas eller hindras, såframt gärningen innebär fara för uppsåtets förverkligande;

försök, förberedelse eller stämpling till sådant högförräderi

Historik

Högförräderi fanns med i 1944 års tryckfrihetssakkunnigas förslag till tryckfrihetsförordning. De sakkunniga anförde bl.a. följande (SOU 1947:60 s. 247):

I första hand ha såsom otillåtet yttrande angivits framställningar, vilka enligt lag innefatta högförräderi, krigsförräderi eller uppror. Någon motsvarighet härtill finnes icke i den gällande tryckfrihetsförordningen. Högförräderi och uppror ... kunna komma till stånd genom framställning i tryckt skrift; i varje fall kan sådan framställning tänkas spela en framträdande roll vid brottets utförande. Om sådan framställning vore straffbar endast i den mån den innefattade annat tryckfrihetsbrott, såsom uppvigling eller samhällsfarlig ryktesspridning, skulle, även om därigenom i huvudsak ett straffbeläggande kunde ske, straffet komma att utmätas inom en avsevärt mildare straffskala. Högförräderi och uppror ha därför ansetts böra särskilt angivas i denna paragraf.

I propositionen till TF anfördes att vad de sakkunniga föreslagit beträffande den principiella omfattningen av tryckfrihetsbrotten i allmänhet inte föranlett några anmärkningar (prop. 1948 nr 230 s. 59) och brottskatalogen fick i huvudsak den omfattning som de tryckfrihetssakkunniga föreslagit, dock med den skillnaden i förhållande till förslaget att inte endast brottsbeteckningar utan fullständiga brottsbeskrivningar intogs i brottskatalogen. Högförräderi

fanns alltså med i brottskatalogen när TF trädde i kraft. Brottbeskrivningen då var densamma som nu utom så till vida att ordet Konungen bytts ut mot statschefen och regeringen som en följd av den nya regeringsformen (SFS 1974:565). Straffbestämmelsen om högförräderi fick sin nuvarande utformning i 8 kap. 1 § strafflagen som en följd av Straffrättskommitténs betänkande med förslag till lagstiftning om brott mot staten och allmänheten (SOU 1944:69, prop. 1948:80 LU 1 39). Denna lagstiftning, liksom vår nu gällande TF som trädde i kraft år 1950, innebar bl.a. en anpassning till erfarenheterna från andra världskriget. Under kriget vidtogs omfattande ändringar i strafflagens åttonde kapitel för att snabbt tillgodose behov av skydd för staten.

Närmare om brottet

Högförräderi utgör ett brott mot rikets yttre säkerhet. Det kan vara riktat mot riket eller de högsta statsorganen. Av brottbeskrivningen framgår inte vilka handlingar som avses utan endast att den straffbelagda handlingen skall begås med uppsåt att uppnå visst resultat och att den skall innebära fara för att uppsåtet förverkligas.

Med våldsamma medel avses i första hand allt våld som riktar sig mot person, vare sig det utgör misshandel eller frihetsbrott, liksom även hot om våld. Även våld som inte riktar sig mot person, t.ex. ödeläggelse av byggnader som är av stor betydelse för riksstyrelsen eller försvaret, kan vara att hänföra hit. Med lagstridiga medel avses varje tillvägagångssätt som utgör eller innefattar en straffbelagd eller eljest i lag förbjuden gärning. Som exempel nämns bestickning av allmänna funktionärer, förbrytelser av någon under myndighetsutövning eller av krigsmän, och lögnaktig propaganda när den såsom ärekränkning eller eljest är straffbar enligt BrB eller TF. Listan över exempel kan göras längre och det ligger enligt Axberger (*Tryckfrihetens gränser* 1984 s. 169) nära till hands att nämna de övriga brotten mot rikets säkerhet i 19 kap. BrB t.ex. spioneri, obehörig befattning med hemlig uppgift, tagande av utländskt understöd, liksom även uppvigling i 16 kap. Beträffande utländskt bistånd anges i brottsbalkskommentaren att det inte är tillräckligt att medhjälp från utländskt håll i form av ekonomiskt understöd, propaganda eller liknande påräknats utan att i planen måste ha ingått politiska påtryckningar på Sverige eller något därmed jämförligt eftersom med utländskt bistånd inte åsyftas annat än bistånd vid

själva förverkligandet av förräderiuppsåtet. Om någon arbetar för att Sverige skall ansluta sig till en annan stat och han därvid inte avser annat än att lagliga medel skall komma till användning, kan alltså den omständigheten att han söker kontakt med personer eller någon sammanslutning i den andra staten för att väcka intresse för saken där inte i och för sig föranleda straff för högförräderi.

Rent personliga angrepp på konungen eller mot personer i regeringen, riksdagen eller domstolarna utgör inte högförräderi om de inte ens indirekt innebär ett tvång i fråga om den angräpnings handlingssätt som statsorgan eller medlem av ett sådant.

Uppsåtet skall omfatta både det i paragrafen angivna resultatet och de där upptagna sätten för att uppnå detta. Beträffande faran torde krävas att uppsåtet omfattar de omständigheter som domstolen grundar sin bedömning på och att gärningsmannen insett att handlingen kunde värderas som farlig (Axberger, Tryckfrihetens gränser 1984 s. 171).

Tryckfrihetsbestämmelsen har inte tillämpats (Strömberg, Axberger, Yttrandefrihetsrätt, 2004, s. 85).

Krigsanstiftan

(7 kap. 4 § 2 TF, 19 kap. 2 § BrB)

Krigsanstiftan, såframt fara för att riket skall invecklas i krig eller andra fientligheter framkallas med utländskt bistånd

Historik

Brottet krigsanstiftan tillkom genom brottsbalken, strafflagen innehöll inte något motsvarande brott. Straffrättskommittén anförde följande (SOU 1953:14 s. 336):

I och för sig är krigsanstiftan emellertid ej något brott enligt strafflagen. Om exempelvis någon i ett spänt läge, med uppsåt att föra riket ut i krig men utan uppsåt att riket skall bli underkuvat av främmande makt, iscensätter ett gränsintermezzo eller en bombfällning från flygplan, hemfaller han sålunda ej under något straffbud som tager sikte på sådan handlings speciella karaktär av krigsanstiftan. Här synes föreligga en lucka som bör utfyllas.

Brottet infördes i brottskatalogen i TF² som en följdändring till antagandet av brottsbalken. Brottsbeskrivningen i brottsbalken upptar även våldsamma medel ("Den som med våldsamma medel eller utländskt bistånd framkallar fara..."). Straffrättskommittén angav att krigsanstiftan kunde förövas genom tryckt skrift och borde kunna straffas som tryckfrihetsbrott.³ Som exempel på krigsanstiftan med utländskt bistånd nämnde kommittén att någon uppträder som bulvan för en utländsk propagandacentral och därigenom åstadkommer sådan fara som avses i stadgandet. Departementschefen delade kommitténs uppfattning att brottet borde införas i brottskatalogen "i vad brottet är av beskaffenhet att kunna förövas genom tryckt skrift, d.v.s. när faran framkallats med utländskt bistånd".⁴

Närmare om brottet

Brottsbalken innehåller inte någon allmän bestämmelse om straff för krigsanstiftan eller krigspropaganda utan bestämmelsen om krigsanstiftan är begränsad till att fara föreligger för att krig eller andra fientligheter åstadkoms med utländskt bistånd eller våldsamma medel och i TF är bestämmelsen som angetts begränsad till att sådan fara framkallas med utländskt bistånd. Av brottsbeskrivningens lydelse i BrB framgår att bestämmelsen är subsidiär i förhållande till högförräderi ("..., dömes, om det ej är högförräderi, för krigsanstiftan..."). Detsamma gäller därför även i tryckfrihetsrättsliga sammanhang.⁵

Straffrättskommittén ville likställa "svikliga medel" med våldsamma medel och utländskt bistånd. Svikliga medel ansågs dock alltför obestämt och togs bort. Fall då någon sprider lögnaktiga uppgifter i syfte att provocera fram fientligheter kan hänföras under ryktesspridning till fara för rikets säkerhet (7 kap. 4 § 9 TF och 22 kap. 5 § BrB).

I BrK kap. 13–24 s. 19:12 anges att under utländskt bistånd inte kan hänföras att någon t.ex. i samverkan med likatänkande i ett nordiskt grannland i lagliga former försöker påverka regering eller riksdag att ingripa till hjälp åt samma land. Att statsmakterna kan ta intryck av en sådan meningsyttring kan inte anses innebära att

² SFS 1965:52, prop. 1964 nr 133, KU 13 prot. I:25, II:25, KU 1965:1, rskr. 64

³ SOU 1953:14 s. 470 f.

⁴ Prop. 1964 nr 133 s. 10

⁵ Axberger, Tryckfrihetens gränser s. 180

den som gett sin mening till känna skapat fara för att riket skall invecklas i krig. Straffstadgandet tar enligt kommentaren uppenbarligen inte sikte på sådan argumentering inför de statsorgan som har att besluta i frågan.

När det gäller åtgärder som skulle kunna utgöra tryckfrihetsbrott angav tre ledamöter av Lagrådet i sitt yttrande över bestämmelsen i förslag till brottsbalk (prop. 1962:10 B s. 463 f) att ett tendensiöst skrivsätt, annan ensidig tidningspolemik eller liknande uppenbarligen inte bör kunna straffas enligt lagrummet. En ledamot av Lagrådet anförde (a. prop. s. 464):

Det nya stadgandet synes böra formuleras så, att därunder icke kan falla exempelvis den fara för krig, som en inom landet driven propaganda för direkt militär hjälp åt ett av främmande makt överfallet nordiskt grannland kan utgöra i ett mycket labilt läge, ifall denna propaganda åtnjuter 'utländskt bistånd' i form av personligt eller ekonomiskt stöd av medborgare i grannlandet. För mera elakartade fall av påverkan av den allmänna opinionen, medelst subsidier från främmande makt eller från någon som handlar i dess intresse, föreligga redan tillräckliga ingreppsmöjligheter (jfr tagande av utländskt understöd i 13 § detta kap.).

Departementschefen anförde att bestämmelsen inte omfattade att någon i laga former söker påverka regering och riksdag och att han i detta avseende delade Lagrådets majoritets uppfattning (a. prop. C s. 204).

Med uttrycket "andra fientligheter" avses åtgärder av militär natur, i första hand ockupation, men även blockad och andra tvångsåtgärder från främmande makts sida faller under uttrycket om de utförs med eller direkt stöds på militära maktmedel (BrK kap. 13–24 s. 19:12).

Axberger anger i Tryckfrihetens gränser (s. 181) att endast ett smalt område synes återstå för bestämmelsens användbarhet i tryckfrihetsrättsliga sammanhang och att fall som är tillräckligt allvarliga för att aktualisera ingripande snarare ofta torde vara att hänföra till högförräderi eller tagande av utländskt understöd samt att detta synes gälla även för det av Straffrättskommittén anförda exemplet.

Tryckfrihetsbestämmelsen har inte tillämpats (Strömberg, Axberger, Yttrandefrihetsrätt, 2004, s. 85).

Uppror

(7 kap. 4 § 6 TF, 18 kap. 1 och 7 §§ BrB)

uppror, förövat med uppsåt att statskicket skall med vapenmakt eller eljest med våldsamma medel omstörtas eller att åtgärd eller beslut av statschefen, regeringen, riksdagen eller högsta domarmakten skall sålunda framtvingas eller hindras, såframt gärningen innebär fara för uppsåtets förverkligande;

försök, förberedelse eller stämpling till sådant uppror

Historik

Uppror fanns med i brottskatalogen när TF trädde i kraft. Brottsbeskrivningen var då densamma utom så till vida att Konungen nu bytts ut mot statschefen och regeringen i anledning av den nya regeringsformen (SFS 1974:565). Straffbestämmelsen om uppror fick, liksom högförräderi, sin nuvarande utformning (i 9 kap. 1 § strafflagen) som en följd av Straffrättskommitténs betänkande med förslag till lagstiftning om brott mot staten och allmänheten (SOU 1944:69, prop. 1948:80 LU 1 39, jfr ovan under högförräderi). Denna lagstiftning, liksom vår nu gällande TF som trädde i kraft år 1950, hade som bakgrund erfarenheterna från andra världskriget.

Närmare om brottet

Brottet upptas i brottsbalkens 18 kap. om högmålsbrott. Sådana brott riktas mot rikets inre säkerhet, dvs. det är fråga om brott mot rikets högsta organ eller mot statskicket, vilka inte rör rikets förhållande till främmande makt (Jareborg, Brotten, tredje häftet andra upplagan, 1986, s. 117).

Brottet enligt upprorsbestämmelsen bestäms väsentligen genom det särskilda uppsåt som skall utmärka det, själva gärningen kan vara vilken som helst om den innebär fara för förverkligande av ett sådant uppsåt. Stadgandet har utformats som en parallellbestämmelse till högförräderi. Båda brotten består av ett vidsträckt subjektivt rekvisit och ett opreciserat handlingsrekvisit samt krav på fara för uppsåtets förverkligande. I upprorsbestämmelsen upptas inte utländskt bistånd och det är den utländska anknytningen som i

grunden skiljer högförräderi från uppror (Axberger, Tryckfrihetens gränser, s. 182). Om utländskt bistånd beräknas komma till användning blir brottet att bedöma som högförräderi. I upprorsbestämmelsen upptas inte heller lagstridiga medel. Det är endast uppsåt att använda våldsamma medel som omfattas.

Av upprorsbestämmelsen i BrB framgår att uppror är subsidiärt i förhållande till högförräderi ("...dömes, om det ej är högförräderi, för uppror till..."). Detta gäller även i tryckfrihetsrättsliga sammanhang (Axberger, Tryckfrihetens gränser, s. 182).

Axberger anger (a.a. s. 183) att ansvar för uppror som tryckfrihetsbrott kan tänkas bli aktualiserat då någon genom tryckt skrift propagerar för väpnad resning eller liknande och därigenom åstadkommer fara för detta, något som, enligt Axberger, synes förutsätta ett mycket labilt inrikespolitiskt läge. Han anger också att även opinionsbildning till förmån för upprorsmän bör kunna medföra ansvar om faran för väpnat uppror härigenom påtagligt ökar.

Axberger anför vidare (a.a. s. 186 f.) att upprorsbestämmelsen medför en mindre påtaglig inskränkning i tryckfriheten och fortsätter:

Så länge brottsbeskrivningen endast tar upp "våldsamma medel" kommer dess betydelse (främst) att begränsas till sådana fall där tryckta skrifter används som en del i en brottsplan där användande av våld ingår.

I viss utsträckning torde bestämmelsen, liksom vid högförräderi, fungera som ett slags medverkansregel. En tidning som, ehuru organisatoriskt fristående från upprorsmännen, aktivt understöder dessa på sådant sätt att angivet uppsåt kan styrkas och faran för detta uppsåts förverkligande kan sägas ha påtagligt ökat genom tidningens texter, torde kunna föranleda åtal för uppror.

Som helt självständig gärning synes uppror genom tryckt skrift endast kunna förekomma i ytterst labila inrikespolitiska lägen, där propaganda för tillgripande av våld gentemot statsorganen kan tänkas leda till framgång. Ur yttrandefrihetssynpunkt kan bestämmelsen därmed sägas ha den innebörden att yttrande- och tryckfriheten i vissa hänseenden kan minska med tilltagande politisk instabilitet. Denna dynamik är, vilket påvisats även beträffande högförräderi, en direkt följd av farerekvisitet.

Tryckfrihetsbestämmelsen om uppror har inte tillämpats (Strömberg, Axberger, Yttrandefrihetsrätt, 2004, s. 85).

Landsförräderi eller landssvek

(7 kap. 4 § 7 TF, 22 kap. 1, 2, 7 och 10 §§ BrB)

landsförräderi eller landssvek, i vad därigenom, då riket är i krig eller eljest i lag meddelade bestämmelser om sådant brott äger tillämpning, någon missleder eller förråder dem som är verk-samma för rikets försvar eller förleder dem till myteri, trolöshet eller modlöshet, förråder egendom som är av betydelse för totalförsvaret eller begår annan liknande förrädisk gärning som är ägnad att medföra men för totalförsvaret eller innefattar bistånd åt fienden;

försök, förberedelse eller stämpling till sådant landsförräderi eller landssvek

Historik

Den nuvarande bestämmelsen i BrB om landsförräderi motsvarades i strafflagen av bestämmelsen om krigsförräderi. När BrB infördes ändrades brottsbeteckningen till landsförräderi. Krigsförräderi ingick i brottskatalogen vid TF:s ikraftträdande. Vid BrB:s tillkomst gjordes vissa smärre ändringar (prop. 1964:133). Brottsbalksregeln fick sin nu gällande lydelse genom SFS 1986:645. Vid 1986 års lagstiftning gjordes den ändringen i fråga om landsförräderibrottet att från uppräkningslistan av typfall togs bort vad som tidigare sagts om spridande av misströstan genom osann framställning. Brottbeskrivningarna för tryckfrihetsbrotten landsförräderi, landssvek, ryktesspridning till fara för rikets säkerhet och uppvigling anpassades till den nya lydelsen av brottsbalksbestämmelserna genom SFS 1988:1448 (prop. 1986/87:151) och fick därigenom sin nu gällande lydelse. Tryckfrihetsbrottet landsförräderi eller landssvek överensstämmer till stor del med det ursprungliga tryckfrihetsbrottet krigsförräderi.

Närmare om brottet

I BrB upptas landsförräderi i 22 kap. 1 § och landssvek i 22 kap. 2 §. Brottbeskrivningen för landssvek hänvisar helt till brottbeskrivningen för landsförräderi. Den enda skillnaden mellan brotten är att

för landsförräderi krävs att gärningen är ägnad att medföra avsevärt men för totalförsvaret eller innefattar avsevärt bistånd åt fienden medan gärning som endast i mindre mån är ägnad att medföra men för totalförsvaret eller innefattar ringare bistånd åt fienden än som sägs i landsförräderibestämmelsen skall bedömas som landssvek. Vad som nedan sägs om landsförräderi är därför relevant även för landssvek.

Landsförräderi är inte ett militärt brott. Gärningsmannen behöver inte vara krigsman utan brottet kan begås även av annan person. Enligt 22 kap. 10 § BrB kan regeringen meddela föreskrift som medför att bestämmelserna om landsförräderi och landssvek blir tillämpliga under andra utomordentliga förhållanden än då riket är i krig. I fråga om rekvisitet "ägnad att medföra men" krävs inte att det visas i rättegången att gärningen varit till men utan det är tillräckligt att gärningen typiskt sett kunnat beräknas medföra men. Totalförsvaret delas in i det militära försvaret, civilt försvaret, det ekonomiska försvaret, det psykologiska försvaret och övrigt totalförsvaret med bl.a. polisen och sjukvården. I fråga om ockupationstid skall enligt 22 kap. 10 § andra stycket BrB vad som sägs om fienden äga tillämpning på ockupationsmakten. Enligt 22 kap. 11 § BrB skall med fiende likställas främmande makt med vilken riket inte är i krig om det finns risk att riket kommer i krig med den makten.

Landsförräderibestämmelsen skyddar inte bara personal vid försvarsmakten utan alla som är verksamma för rikets försvar. För straffbarhet är det tillräckligt att en patrull eller t.o.m. en enda person hindras, missleds eller förråds om det kan sägas inverka på funktionsdugligheten hos någon försvarsmaktens avdelning. Det krävs inte att förrådande skall ske till främmande makt. Även förrådande till partisaner eller andra fiender inom riket kan bestraffas som landsförräderi. För att lämnande av uppgift skall kunna anses som förrådande torde uppgiften böra vara av sådan art och betydelse att t.ex. en avdelning genom åtgärden blir praktiskt taget prisgiven. Den som till främmande makt lämnat uppgift om detaljer i ett försvarsverk har i allmänhet inte förrått försvarsverket men kan vara att straffa för spioneri. Om uppgifterna är av sådant innehåll att försvarsverket därigenom kan anses utlämnat till fiendens gottfinnande föreligger landsförräderi. Uttrycket "förrädisk gärning" avser att visa att handlingen skall framstå som ett svikande av vad som i allmänhet uppfattas som en självklar plikt mot riket under rådande förhållanden.

Angående den del av straffbestämmelsen som avser förledande av dem som är verksamma för rikets försvar till myteri, trolöshet eller modlöshet anger Axberger följande i Tryckfrihetens gränser (s. 188 f):

Förledande av denna art kan givetvis utföras genom tryckt skrift, t.ex. genom böcker, tidningar eller flygblad... I uttrycket förledande torde inte kunna inläsas ett krav på att den påtalade framställningen skall innehålla osanningar eller eljest faktamässiga felaktigheter; sannolikt är det tillräckligt att den värderingsmässigt avviker från den bild den officiella propagandan vill ge. "Förleda" betyder snarast att man leder in någon på felaktig väg, och vad som härvid är felaktigt torde få avgöras mot bakgrund av vad som anses vara det lämpliga för rikets försvar, vilket i sin tur i icke ringa utsträckning torde få avgöras av dettas ledning. Förledande blir då liktydigt med varje försök att utanför den militära organisationen söka påverka de angivna adressaterna i annan riktning än vad som godtas av försvarets ledning. – Det är givet att en sådan kriminalisering träffar yttrandefrihetens kärna...i själva verket innefattar den ju en möjlighet att under krigstid eller liknande förhållanden kunna ingripa mot den press som har en avvikande uppfattning i försvars- eller utrikespolitiska frågor.

Uppsåtskravet kan här få viss betydelse. Det generella kravet på men ger utrymme för ett hävdande av att man haft landets och folkets bästa för ögonen om man t.ex. fört fram kritik mot hur försvaret sköts eller sköts.

Angående landssvek anges i brottsbalkskommentaren att gärningen inte får helt sakna egenskapen att vara ägnad att medföra men för totalförsvaret eller innefatta bistånd åt fienden. Som exempel på fall där straffbarhet för landssvek kan föreligga nämns bl.a. att någon lämnat upplysningar till fienden om en avdelning av försvarsmakten eller en sabotagegrupp inom ockuperat område utan att denna därigenom kan anses förrådd.

Tryckfrihetsbestämmelsen om landsförräderi eller landssvek har inte tillämpats (Strömberg, Axberger, Yttrandefrihetsrätt, 2004, s. 85).

Landsskadlig vårdslöshet

(7 kap. 4 § 8 TF, 22 kap. 3 § BrB)

landsskadlig vårdslöshet, i vad därigenom någon av oaktsamhet begår gärning som avses under 7

Historik

En motsvarande straffbestämmelse fanns med i brottskatalogen när TF trädde i kraft. Den straffbelade oaktsamma gärningar av det slag som upptogs under tryckfrihetsbrottet krigsförräderi, se ovan under landsförräderi eller landssvek.

Närmare om brottet

Brottet skall förete alla de bestämmelser som gäller enligt straffbestämmelsen om tryckfrihetsbrottet landsförräderi eller landssvek, med undantag av kravet på uppsåt.

Axberger anför följande beträffande här aktuellt brott (Tryckfrihetens gränser s. 190):

Teoretiskt sett innebär kriminaliseringen av oaktsamhet en väsentlig utvidgning av det straffbara området vid rekvisit som "men för försvaret"... eftersom det blir tillräckligt att styrka att gärningsmannen varit försumlig då han inte informerat sig om de föreliggande förhållandena, eller att han eljest åsidosatt vad som kan anses ha ålegat honom. Praktiskt torde skillnaden, på grund av den tryckfrihetsrättsliga uppsåtsbedömningens karaktär, vara mindre betydande. Kanske ligger den största betydelsen i ... att utrymmet för subjektiva invändningar från ansvariga utgivare eller motsvarande drastiskt minskar i och med brottets kriminaliserande i culpa.

Tryckfrihetsbestämmelsen om landsskadlig vårdslöshet har inte tillämpats (Strömberg, Axberger, Yttrandefrihetsrätt, 2004, s. 85).

Ryktesspridning till fara för rikets säkerhet

(7 kap. 4 § 9 TF, 22 kap. 5 § BrB)

ryktespridning till fara för rikets säkerhet, varigenom, då riket är i krig eller eljest i lag meddelade bestämmelser om sådant brott äger tillämpning, någon sprider falska rykten eller andra osanna påståenden, som är ägnade att framkalla fara för rikets säkerhet, eller till främmande makt framför eller låter framkomma sådana rykten eller påståenden eller bland krigsmän sprider falska rykten eller andra osanna påståenden som är ägnade att framkalla trolöshet eller modlöshet

Historik

När TF trädde i kraft innehöll brottskatalogen bestämmelser om spridande av osanna påståenden och falska rykten i straffbestämmelsen om krigsförräderi och bestämmelsen om spridande av falskt rykte eller annat osant påstående. Brottsbalksregeln fick sin nu gällande lydelse genom SFS 1986:645 och straffbestämmelsen i brottskatalogen fick sin nu gällande lydelse genom SFS 1988:1448 (prop. 1986/87:151).

Närmare om brottet

Det uttalande som sprids måste till sitt innehåll vara osant. För ansvar krävs alltså att det bevisas att ryktet eller påståendet var osant. Som exempel på gärningar som är straffbara som framförande av falska rykten eller osanna påståenden till främmande makt anges i brottsbalkskommentaren att någon till främmande makt lämnar falska upplysningar om infiltration från annan makts sida eller om krav som sådan makt skulle ha ställt mot landets regering eller om att regeringen slutit militäravtal med annan makt eller åt sådan makt upplåtit baser på svenskt område. Subjektivt krävs uppsåt såväl i fråga om att ryktet eller påståendet är osant som att det är ägnat att framkalla fara för rikets säkerhet eller trolöshet eller modlöshet. Även s.k. eventuellt uppsåt har ansetts tillräckligt.

En följd av kravet att ryktet eller påståendet måste vara osant är att det måste röra sig om en uppgift som är sådan att dess sanningshalt kan bedömas. Värdeomdömen och åsikter omfattas därför inte (Axberger, Tryckfrihetens gränser s. 190).

Axberger anför också följande (a.a. s. 192):

För straffbarhet krävs uppsåt avseende ryktets eller påståendets osanning. Här finns utrymme för att i tryckfrihetsrättsliga sammanhang hävda att publiceringen skett i god tro. Kan den tilltalade presentera en någorlunda trovärdig invändning om att framställningen publicerats utan att man känt till dess osanning – man åberopar t.ex. en trovärdig källa – åligger det åklagaren att motbevisa detta. Eventuellt uppsåt är emellertid tillräckligt, varför det för fällande dom räcker att styrka att man vid publiceringen haft misstankar om att uppgiften kunde vara osann samt att det kan antas att visshet om dessa misstankars riktighet inte skulle ha påverkat fullföljandet av publiceringen.

Tryckfrihetsbestämmelsen om ryktesspridning till fara för rikets säkerhet har inte tillämpats (Strömberg, Axberger, Yttrandefrihetsrätt, 2004, s. 85).

Gemensam bedömning

De här behandlade brotten kan i många fall ge långtgående möjligheter till ingripande mot tryck- eller yttrandefriheten och de har alla, utom ryktesspridning till fara för rikets säkerhet, en obestämd beskrivning av den straffbara handlingen. De kan också samtliga innefatta moment utanför den ensamansvariges kontroll och förefalla inaktuella. Det nu sagda kan anses tala emot att de skall upptas i brottskatalogen.

De här aktuella brotten utgör emellertid en slags beredskapslagstiftning avsedd att få effekt i orostider då man väl kan tänka sig att gärningsmannen skulle använda grundlagsskyddade medier för att nå sitt uppsåt. De kan alltså förefalla inaktuella vid lugna förhållanden men kan ha betydelse i orostider. Att högförräderi, uppror, landsförräderi och landssvek har upptagits i 7 kap. 3 § TF (och 5 kap. 3 § YGL) som fall då förutom den ensamansvarige även meddelaren kan straffas visar också, som redan angetts i avsnitt 2.3.1, att lagstiftaren i vart fall hittills sett mycket allvarligt på dessa brott. Med hänsyn till detta och till att en utmönstring ur brottskatalogen skulle innebära att brotten blir straffria om de begås i grundlagsskyddade medier anser Tryck- och yttrandefrihetsberedningen att brotten inte bör utgå ur brottskatalogen. Vad som kan anses motiverat att överväga är en precisering av brottsbeskrivningarna i brottsbalken, som i sin tur kan få genomslag i TF.

2.3.2.2 Tryckfrihetsbrott angående hemliga uppgifter

Spioneri

(7 kap. 4 § 3 TF jfr 19 kap. 5 och 6 §§ BrB)

spioneri, varigenom någon för att gå främmande makt till handa obehörigen befordrar, lämnar eller röjer uppgift rörande försvarsverk, vapen, förråd, import, export, tillverkningsätt, underhandlingar, beslut eller något förhållande i övrigt, vars uppenbarande för främmande makt kan medföra men för total-

försvaret eller eljest för rikets säkerhet, vare sig uppgiften är riktig eller ej;

försök, förberedelse eller stämpling till sådant spioneri.

Historik

TF upptog ursprungligen inte brotten spioneri, obehörig befattningsmed hemlig uppgift eller vårdslöshet med hemlig uppgift i brottskatalogen i 7 kap. 4 § utan motsvarande handlingar föll i stället under 7 kap. 5 § om otillåtet offentliggörande. Den senare paragrafen straffbelade offentliggörande av uppgifter vilkas röjande enligt lag skulle innefatta brott mot rikets säkerhet. Genom ändringar i TF som trädde i kraft den 1 januari 1989⁶ fördes de nämnda brotten in i brottskatalogen. Detta innebar en förstärkning av grundlagsskyddet för yttrandefriheten genom att rekvisiten nu angavs i brottskatalogen i stället för att som tidigare endast en hänvisning gjordes till vanlig lag.

Närmare om brottet

Vad som sagts om totalförsvaret ovan i avsnitt 2.3.2.1 under landsförräderi eller landssvek gäller också här. Med exemplen tillverkningssätt, underhandlingar och beslut avses att tydliggöra att bestämmelsen omfattar kvalificerade former av industrispionage och politiskt spionage (BrK kap. 13–24 s. 19:22).

Kravet på men för rikets säkerhet innefattar en begränsning till verkligt betydelsefulla ting. Straffbarheten kommer inte an på om den särskilda uppgiftens befordrande till främmande makts kändedom är farligt eller ej utan på om uppgiften angår förhållanden av sådan art att deras uppenbarande för främmande makt är farligt. Det avgörande är att uppgiften, oavsett om den är riktig eller ej, hänför sig till ett kunskapsområde som till sin natur är sådant att ett uppenbarande av vad som faller därunder regelmässigt är ägnat att medföra skada i något av de i paragrafen angivna hänseendena. Att en spion misstog sig och överbringar en felaktig uppgift bör inte medföra en lindrigare bedömning än om uppgiften varit riktig

⁶ SFS 1988:1448, prop. 1986/87:151, KU 1987/88:36, rskr. 1987/88:290, KU 1988/89:2, rskr.1988/89:11.

och även en oriktig uppgift, t.ex. om svenska truppsammandragningar, kan medföra en konkret fara. Eftersom det inte fordras att uppgiften i det särskilda fallet var farlig behöver inte bevisas att uppgiften var riktig eller att den var farlig trots att den var oriktig. Uppgift om ett sakförhållande som är allmänt känt, inte endast inom riket, ryms inte under paragrafen eftersom en sådan uppgift inte angår förhållande vilket uppenbarande för främmande makt kan medföra men. Uppgiften behöver inte till sitt innehåll vara känd av gärningsmannen men dess art måste vara täckt av uppsåt.

När spioneri begås genom användande av grundlagsskyddade medier måste undantagsbestämmelsen i 7 kap. 2 § TF och motsvarande bestämmelse i 5 kap. 2 § YGL uppmärksammas. Enligt dessa bestämmelser skall som tryck- respektive yttrandefrihetsbrott inte anses tillkännagivande i annons eller annat sådant meddelande om det inte av meddelandets innehåll omedelbart framgår att ansvar för sådant brott kan komma i fråga, och inte heller meddelanden genom chiffer eller på annat sätt som är hemligt för allmänheten. Spioneri som begås på sådant sätt är alltså inte tryckfrihetsbrott utan bestraffas enligt vanlig lag.

För att befordrande eller lämnande av uppgift inte skall anses ha skett obehörigen förutsätts att uppgiftslämnaren hade tillstånd att lämna uppgiften och i regel krävs även att adressaten på särskild grund är behörig att erhålla uppgiften.

Gynnandet av den främmande makten skall ingå som ett avsiktligt led i gärningsmannens handlande. Med tillhandagående avses inte endast hjälp i någon påbörjad eller planerad verksamhet utan det är tillräckligt att gärningen länder främmande makt till fördel. Paragrafen avser att täcka det fallet att gärningsmannen handlar av ekonomiska motiv eller i en utpressningssituation.

Det har i vart fall inte förekommit några refererade mål angående tryck- eller yttrandefrihetsbrottet spioneri.

Obehörig befattning med hemlig uppgift

(7 kap. 4 § 4 TF, 19 kap. 7 § BrB)

obehörig befattning med hemlig uppgift, varigenom någon utan syfte att gå främmande makt till handa obehörigen befordrar, lämnar eller röjer uppgift rörande något förhållande av hemlig natur, vars uppenbarande för främmande makt kan medföra men

för rikets försvar eller för folkförsörjningen vid krig eller av krig föranledda utomordentliga förhållanden eller eljest för rikets säkerhet, vare sig uppgiften är riktig eller ej;

försök, eller förberedelse till sådan obehörig befattning med hemlig uppgift;

stämpling till sådant brott, om detta är att anse som grovt, vid vilken bedömning särskilt skall beaktas om gärningen innefattade tillhandagående av främmande makt eller var av synnerligen farlig beskaffenhet med hänsyn till pågående krig eller rörde förhållande av stor betydelse eller om den brottslige röjde vad som på grund av allmän eller enskild tjänst betrotts honom

Historik

Se ovan under spioneri.

Närmare om brottet

Obehörig befattning med hemlig uppgift skiljer sig från spioneri när det gäller vad som skyddas och när det gäller det subjektiva rekvisitet i fråga om att gå främmande makt till handa. I förhållande till bestämmelsen om spioneri torde straffbestämmelsen om obehörig befattning med hemlig uppgift inte innebära annan begränsning i fråga om uppgiftens art än att den skall röra förhållanden av hemlig natur. Kravet på men för rikets säkerhet innefattar en begränsning till verkligt betydelsefulla ting (jfr NJA 1988 s. 118 där fråga var i tryckfrihetsmål om ansvar för otillåtet offentliggörande i tryckt skrift innebärande vårdslöshet med hemlig uppgift).

Efter den s.k. IB-affären begränsades straffansvaret för spioneri år 1976 till fall där gärningsmannen haft direkt uppsåt att gå främmande makt till handa (Axberger, Tryckfrihetens gränser s. 258 f.). I samband därmed vidgades tillämpningsområdet för förevarande paragraf. Bestämmelsen omfattar nu inte bara gärningar där gärningsmannen saknat uppsåt att gå främmande makt till handa utan även handlingar som förövats med annat uppsåt än direkt uppsåt att gå främmande makt till handa.

Under förhållande av hemlig natur inbegrips inte annat än sådant som verkligen är avsett att hållas hemligt och inte heller redan är allmänt känt. För att ett förhållande skall anses avsett att hemlighållas bör denna avsikt i regel ha kommit till uttryck på något sätt, t.ex. genom hemligstämpel, order till underlydande eller anslag om förbud mot tillträde för obehöriga. I undantagsfall kan det anses framgå av förhållandet i sig att det är av hemlig natur, t.ex. när det gäller uppgift om militära positioner. I det ovan nämnda rättsfallet NJA 1988 s. 118 angav HD att efter tillkomsten av sekretesslagen med förhållande av hemlig natur får förstås uppgift för vilken sekretess gäller enligt denna lag.

Alla objektiva rekvisit skall vara täcka av uppsåt. I kravet på uppsåt får inläggas bl.a. att gärningsmannen skall ha känt till uppgiftens hemliga natur eller åtminstone, så som förutsatts för eventuellt uppsåt, insett risken för detta och skulle ha begått gärningen även om han varit säker på uppgiftens hemliga natur.

De ansvariga utgivarna för tidningarna Aftonbladet och Expressen åtalades hösten 1983 för att de publicerat flyg- respektive kartbilder över minstationer i Sundsvalls skärgård. Publiceringen ägde rum i samband med militära ubåtsjaksoperationer som tilldragit sig stor uppmärksamhet. Åtalen avsåg obehörig alternativt vårdslös befattningsmed hemlig uppgift. Juryn fann dock att de publicerade bilderna inte innefattade tryckfrihetsbrott (Axberger, Tryckfrihetens gränser s. 266).

Det har i vart fall inte förekommit några refererade mål angående tryck- eller yttrandefrihetsbrottet obehörig befattningsmed hemlig uppgift.

Vårdslöshet med hemlig uppgift

(7 kap. 4 § 5 TF, 19 kap. 9 § BrB)

vårdslöshet med hemlig uppgift, varigenom någon av grov oaktsamhet begår gärning som avses under 4

Historik

Se ovan under spioneri.

Närmare om brottet

I subjektivt hänseende krävs grov oaktsamhet. Detta gäller i förhållande till alla brottets objektiva bestämmingar, alltså inte bara själva åtgärden utan även den befordrade eller lämnade uppgiftens egenskap att uppfylla de i föregående punkt angivna kraven. Den som inte insett, ens med eventuellt uppsåt, att en uppgift var hemlig men uppenbarligen bort inse detta och även uppenbarligen bort inse befattningens obehörighet och risken för men för riket kan bestraffas enligt denna regel. För den ansvarige utgivaren innebär detta brott att en viss undersökningsplikt åvilar honom när det gäller uppgifter som rör rikets säkerhet.

Gemensam bedömning

Kriminaliseringen av de här behandlade handlingarna har betydelse för värnet av rikets säkerhet i likhet med vad som gäller för högförräderi, krigsanstiftan, uppror, landsförräderi och landsvek, landskadlig vårdslöshet och ryktesspridning till fara för rikets säkerhet. Spioneri torde emellertid även förekomma under lugna förhållanden, bl.a. i form av industrispionage. Att spioneri och grov obehörig befattning med hemlig uppgift har upptagits i 7 kap. 3 § TF (och 5 kap. 3 § YGL) som ett av de fall då förutom den ensamansvarige även meddelaren kan straffas visar också, som redan angetts i avsnitt 2.3.1, att lagstiftaren i vart fall hittills har sett mycket allvarligt på detta brott. Med hänsyn till detta och till att en utmönstring ur brottskatalogen skulle innebära att avslöjande av hemliga uppgifter av betydelse för rikets säkerhet skulle bli straffritt om det sker genom grundlagsskyddade medier anser Tryck- och yttrandefrihetsberedningen att spioneri, obehörig befattning med hemlig uppgift och vårdslöshet med hemlig uppgift skall vara kvar i brottskatalogen.

2.3.2.3 Tryckfrihetsbrott mot andra allmänna intressen

Uppvigling

(7 kap. 4 § 10 TF, 16 kap. 5 § BrB)

uppvigling, varigenom någon uppmanar eller eljest söker förleda till brottslig gärning, svikande av medborgerlig skyldighet eller ohörsamhet mot myndighet eller åsidosättande av vad som åligger krigsman i tjänsten

Historik

Uppvigling fanns med i brottskatalogen när TF trädde i kraft. Brottbalksregeln fick sin nu gällande lydelse genom SFS 1986:645 och straffbestämmelsen i brottskatalogen fick sin nu gällande lydelse genom SFS 1988:1448 (prop. 1986/87:151). Den ändring som då företogs i förhållande till vad som gällt sedan TF:s ikraftträdande var att det sista ledet ”åsidosättande av vad som åligger krigsman i tjänsten” lades till i bestämmelsen samt att ”uppmanar eller eljest” lades till före ”söker förleda till brottslig gärning”.

Närmare om brottet

Uppvigling tillhör brotten mot allmän ordning i 16 kap. BrB. När det gäller rekvisitet ”söker förleda” till brottslig gärning m.m. anges i brottbalkskommentaren att huvudfallet är uppmaning till brott men att även prisande av brottslig gärning ofta kan anses vara att söka förleda till sådan gärning.

I brottbalkskommentaren anges vidare att det av grunderna för straffbudet framgår att det endast avser försök att förleda en allmänhet, dvs. en obestämd krets, och att det inte i och för sig är uppvigling att i ett meddelande till allmänheten uppmana en viss person att begå ett visst brott. Uppmaning att inte fullgöra privaträttsliga förpliktelser, såsom uppmaning att inte erlagga förfallen hyra, omfattas inte av bestämmelsen. Med medborgerlig skyldighet avses endast lagligen föreskriven skyldighet, t.ex. att avge självdeklaration eller fullgöra värnplikt, inte moralisk plikt emot samhället, t.ex. att utöva sin rösträtt. Vad som är straffbelagt är uppmaning att svika medborgerlig skyldighet, inte framförande av reformkrav. Att

agitera för ändringar av de medborgerliga skyldigheterna, t.ex. för avskaffande av värnplikten, är inte straffbelagt, liksom inte heller att uppmana till att lagenligt ansöka om rätt att vara vapenfri. Där-
emot kan uppmaning att inte inställa sig till fullgörande av värn-
plikt vara straffbar som uppvigling. Som exempel på ohörsamhet
mot myndighet kan nämnas att inte lyda vitesförelägganden eller
order från polisen.

I uppviglingsbestämmelsen i BrB finns i tredje stycket en regel
som anger att i ringa fall inte skall dömas till ansvar. Det anges att
vid bedömande huruvida ringa fall föreligger skall särskilt beaktas
om det förelegat endast obetydlig fara för att uppmaningen eller
försöket skulle leda till efterföljd. På grund av principen om dubbel
täckning gäller regeln även på tryck- och yttrandefrihetens område
men eftersom den inte förts in i brottskatalogen har den inte
grundlagsskydd utan kan upphävas eller ändras utan ändring av
grundlag.

Enligt departementschefen kan faran för att uppmaningen skall
leda till efterföljd vara obetydlig av flera orsaker. Hänsyn får tas till
uppmaningens form och det sätt på vilket den framförts samt till
storleken och sammansättningen av den krets som den riktas till.
Om faran för efterföljd var liten kan uppvigling vara att bedöma
som ringa även om uppmaningen eller förledandet avser ett allvar-
ligt brott. Även andra förhållanden än liten fara för efterföljd kan
göra att brottet bedöms som ringa och därmed straffritt, t.ex. om
uppmaningen avser en bagatellartad förseelse och gärningsmannen
har vänt sig till en mera begränsad krets eller det av andra skäl är
uppenbart att konsekvenserna av att uppmaningen följs inte blir så
allvarliga. En uppmaning till en i och för sig bagatellartad förseelse,
t.ex. åsidosättande av parkeringsföreskrifter, kan dock inte anses
som ett ringa fall av uppvigling om det är fara för att den skall få
allvarliga konsekvenser genom att följas av ett stort antal människor.

Angående det fallet att syftet med det ifrågasatta yttrandet varit
att ge uttryck för en åsikt anförs följande i brottsbalkskommen-
taren (s. 16:25):

Som ringa fall bör enligt departementschefen också sådana fall kunna
betraktas där den handlandes huvudsakliga syfte inte varit att förleda
till brott eller därmed jämställd handling utan att ge uttryck för en
åsikt. Enbart detta förhållande bör dock enligt departementschefen
inte kunna medföra straffrihet. Samtliga omständigheter vid gärningen
måste beaktas. I åtskilliga fall sker emellertid denna typ av försök till
förledande på sådant sätt och i sådant sammanhang, att risken för att
gärningen skall få praktiska konsekvenser är obetydlig. Bedömningen

av risken för efterföljd påverkas givetvis av i vilken mån uppmaningen av de närvarande har uppfattats mera som en opinionsyttring än som ett verkligt försök att förleda till brott eller liknande. Departementschefen berörde särskilt uppmaning till värnpliktsvägran. Att de fall, då gärningsmannens huvudsakliga syfte inte är att förleda till brott eller därmed jämställd gärning utan uppmaningen till lagstridigt handlande får ses främst som ett led i opinionsbildningen, enligt hans uppfattning borde vara straffria innebar inte, att han ansåg att alla fall av t.ex. uppmaning till värnpliktsvägran borde vara straffria. Frågan om man borde fria från ansvar fick avgöras med hänsyn till samtliga föreliggande omständigheter.

Axberger behandlar tryckfrihetsbrottet uppvigling i sin avhandling *Tryckfrihetens gränser* (s. 192 ff.). Han anger att brottsbeskrivningen inte innehåller något som formellt binder tolkningen till ett krav på direkt uppsåt utan att samtliga uppsåtsformer i princip kan tillämpas men att gärningen objektivt sett måste framstå som målinriktad.

Axberger anför även följande (a.a. s. 205 f.):

Uppvigling utgör ett centralt tryckfrihetsbrott; kriminaliseringen inkräktar påtagligt på yttrande- och tryckfrihetens kärna. Den förbjuder enligt sin lydelse alltför påtagliga angrepp på lagarna och de medborgerliga skyldigheterna, även när dessa angrepp är politiskt/ideologiskt grundade. Stadgandet kan över huvud taget sägas förbjuda viss typ av agitation, och det ålägger den som offentligen framför sina åsikter att iaktta återhållsamhet om det finns risk för att allmänheten "uppviglas"...Framställningens yttre form bör utgöra det primära föremålet för bedömningen: har en framställning givits en till brott eller motsvarande uppmanande form, kan det krävas av upphovsmannen att han gör troligt att dess huvudsakliga syfte varit ett annat – och kanske också att formen mot bakgrund härav framstår som ursäktlig. Har en framställning omvänt givits en oklanderlig form, bör det åligga åklagarsidan att styrka dess uppviglande art, utan spekulationer om framställningen bakomliggande syften.

Domar angående uppvigling i annat än grundlagsskyddade medier förekommer i viss omfattning, se t.ex. RH 1981:197 som gällde uppvigling av krigsmän i form av muntlig "information" om planerad massjukskrivning. Det finns inga refererade fall rörande tryck- eller yttrandefrihetsbrottet uppvigling.

JK har handlagt ett stort antal ärenden rörande frågan om uppvigling begåtts genom grundlagsskyddade medier. JK har ofta kommit till slutsatsen att det inte funnits anledning att inleda förundersökning. Som exempel på sådana fall kan följande nämnas.

I JK:s ärende dnr 1286-99-30 var frågan om en artikel i tidningen Özgür Politika kunde anses söka förleda kurder att ta till våldshandlingar. JK ansåg att artikeln, trots de uttryck som användes och som kunde uppfattas som uppmaningar att begå brott mot turkar och andra européer, kunde ses främst som kritik av den turkiska staten och angav att det enligt hans mening måste vara tillåtet att i en så känslig politisk debatt ta till starka ord för att framhålla sin sak. JK beslöt med beaktande av instruktionen i 1 kap. 4 § TF att inte inleda förundersökning.

JK:s ärende dnr 3565-92-30 gällde the Anarchist Cookbook. Boken innehöll bl.a. kapitlen "Electronics, sabotage and surveillance", "Natural, nonlethal and lethal weapons" samt "Explosives and booby traps". JK angav att inom kapitlen lämnades redogörelser för tillvägagångssätt som, om de följdes, helt klart i Sverige skulle falla inom flera straffbara områden; såväl brottsbalksbrott som specialstraffrätt. JK ansåg att författaren på ett flertal ställen balanserade på gränsen mellan uppmaningar att begå brott och beskrivningar. Han angav att det vid en samlad bedömning syntes tveksamt om den föll inom det straffbara området och att han vid sådant förhållande enligt den s.k. instruktionen i 1 kap. 4 § TF borde avhålla sig från att vidta några åtgärder. Ärendet avskrevs därför från vidare handläggning.

JK:s ärende dnr 25-99-30 avsåg en artikel på ledarsidan i Expressen med rubriken "Vägra värnplikt". JK ansåg i sitt beslut att rubriken i och för sig kunde uppfattas som en uppmaning att begå värnpliktsbrott men att den dock måste bedömas i anslutning till artikeln i dess helhet. JK angav att syftet med artikeln snarast var att utgöra ett inlägg i den diskussion om Sveriges försvar som pågick. Han gjorde bedömningen att artikeln inte innefattade tryckfrihetsbrottet uppvigling.

Ärendet dnr 2822-01-30 gällde en annons i Expressen. Annonsen innehöll en bild av kungen, en tårta och en överkorsad tegelsten. Vid sidan av tårtan fanns en pil riktad mot kungens ansikte och under rubriken "Cake is king" fanns följande text "När du ska demonstrera dina åsikter behöver du inte använda våld. Tegelstenar gör mer skada än nytta, och ger dessutom dålig PR. En tårta från Svenska Konditorers Intresseorganisation (SKO) ger maximal PR-impact." JK ansåg att annonsen vid en bokstavlig tolkning i och för sig skulle kunna uppfattas som en uppmaning till allmänheten att kasta tårtor i ansiktet på kungen eller andra offentliga personer, vilket normalt utgör ett brott. Annonsen hade emellertid enligt JK

genom sin blandning av bilder och text getts en skämtsam utformning och innehållet gav inte intryck av att på allvar uppmana allmänheten till tårkastning. Med hänsyn till detta kunde annonsen inte anses innefatta tryckfrihetsbrottet uppvigling.

Även JK:s ärende dnr 3163-01-30 rörde en text som bedömdes ha ett i första hand humoristiskt syfte. Det gällde en artikel i tidningen Hennes med rubriken ”6 sätt att driva grannen till vansinne ... och knycka hans lägenhet”. JK ansåg att det var uppenbart att någon avsikt att uppmana eller förleda till brottslig gärning inte förelegat.

Vissa andra ärenden rörde i korthet följande: frågan om man i skrift med titeln ”Hur Du köper billig sprit på lördagar. I Sverige” kunde anses ha sökt förleda till brott mot lagen (1960:418) om varusmuggling (JK:s dnr 1068-94-30), frågan om programledare i radioprogram sökt förleda till snatteri (JK:s dnr 5232-92-31), frågan om en artikel i tidningen Svenska Hustler med rubriken ”Brottsligt roligt: Jävlas tillbaka” med underrubrikerna ”parkera gratis”, ”billig ström” och ”lura polisen” kunde anses ha sökt förleda till brottslig gärning (JK:s dnr 951-92-39) och frågan om en insändarartikel i Skånska Dagbladet med rubriken ”Stoppa tåget” kunde anses söka förleda till brottslig gärning i samband med fackeltåget till Karl XII:s minne vid 30-novemberfirandet i Lund (JK:s dnr 102-91-30). JK ansåg bl.a. att det var tveksamt om syftet med yttrandena varit inriktat på att förmå adressaterna att vidta någon konkret åtgärd och fann inte i något av fallen anledning att inleda förundersökning.

Som exempel på fall där förundersökning inletts men åtal inte väckts kan följande två ärenden nämnas.

JK:s ärende dnr 1704-96-30 gällde en artikel i tidningen Info-14. I artikeln angavs bl.a. att det i Stockholm bildats olika lag som gemensamt utmanade andra nationalister i övriga landet på en tävling som gick ut på att genomföra attentat mot ”våra fiender”. Det behövde inte vara stora saker utan ”bus” gick också bra. Lagen uppmanades att rapportera in sina aktiviteter med bevis om vad som utförts till tidningens redaktion. I en särskild spalt i anslutning till artikeln lämnades vad som kallades en aktivitetsrapport med redovisning av ett antal fall där rutor till olika lokaler krossats och ett par fall där personer hade misshandlats. I en annan spalt på samma sida angavs rubriken ”Fiender till oss finns i många skepnader. En är tidningen Expo”. Därefter lämnades uppgifter om var Expo såldes och på annat ställe i tidningen lämnades också uppgift

om vissa organisationer och företag som stödde Expo. På samma sida i tidningen angavs i en särskild ruta att Info-14 på inget vis uppmanade till lagbrott utan att man enbart rapporterade aktionerna på grund av det nyhetsintresse de hade. JK fann att de olika artiklarna på den ifrågavarande tidningssidan sammantaget inte kunde ges annan tolkning än att därigenom uppmanades till brottslig gärning i form av skadegörelse m.m. JK beslutade därför att förundersökning skulle inledas avseende misstanke om tryckfrihetsbrottet uppvigling. Förundersökningen ledde emellertid inte till att någon person som kunde göras ansvarig enligt bestämmelserna i 8 kap. TF kunde identifieras. JK lade därför ned förundersökningen.

I JK:s ärende dnr 1838-01-30 var utgångspunkten innehållet i en affisch från organisationen Antifascistisk Aktion i maj 2001. Affischen hade rubriken ”Stoppa EU-toppmötet” och innehöll bl.a. upplysningar om mötesplats m.m. för demonstrationer i Göteborg under tiden den 15–16 juni 2001. På affischen återgavs en bild av en monsterliknande gestalt som orsakade förstörelse, åtföljd av orden ”she’s mad she’s mean and doesn’t want a dialogue with Goran P”. Utmed affischens båda långsidor återgavs orden ”agera blockera sabotera”. JK fann att affischen utformats på ett sådant sätt att de organisationer som angavs på den kunde antas uppmana eller eljest söka förleda till brottslig gärning och att det därför fanns anledning anta att tryckfrihetsbrottet uppvigling hade begåtts. Han beslöt därför att inleda förundersökning. Sedan en sammanställning av förundersökningen överlämnats till JK fann han att det saknades förutsättningar att driva utredningen vidare med hänsyn till resultatet av förundersökningen och till att tiden för att väcka åtal snart gått ut. Förundersökningen lades därför ned.

I ett ärende där JK väckte åtal för uppvigling ogillades åtalet. Det gällde JK:s ärende dnr 1025-00-30 som avsåg åtal för uppvigling bestående i uppmaningar eller förledande till brottslig gärning bestående i bl.a. misshandel, skadegörelse, våldsamt upplopp och våld mot tjänsteman i en artikel i tidningen Brand i mars 2000 om hur en kravall kan bli en succé. Artikeln innehöll bl.a. texter om att ammoniak i små glasflaskor kunde kastas framför polisens hundkedjor för att hålla dem borta och att gatsten var ett bra vapen som man borde bryta upp i förväg på strategiska platser. Det angavs vad molotovcocktails var och att de ”är bra för allt möjligt, tända eld på barrikader eller kasta mot poliser och nassar” samt att man borde träna att handskas med dem på sin fritid. Vidare sades: ”Vapen är

nästan allt som vi har omkring oss; cykelställ, bilar och annat bråte blir en fin barrikad, gatsten och en vält flaskigloo blir vapen för flera timmar. Vi måste öva på att använda de resurser som finns omkring oss för det är ofta svårt att komma förbi polisvisiteringar med egna påkar och flaskor”. Vid prövningen i Göteborgs tingsrätt fann juryn att de åtalade uttalandena inte utgjorde uppvigling. Åtalet lämnades utan bifall (Göteborgs tingsrätts dom 2001-12-05 i mål nr B 4515-00).

I nedanstående två fall av åtal för uppvigling i tryckt skrift bifölls åtalet.

I JK:s ärende dnr 645-94-5 väcktes åtal mot en spridare för tryckfrihetsbrottet uppvigling i en artikel i tidningen Storm. Tidningen var organ för organisationen Vitt Ariskt Motstånd (VAM). Malmö tingsrätt fann i dom den 11 november 1995 (mål nr B 1035/94) att artikeln innefattade en direkt uppmaning till läsaren att döda en journalist som angetts med namn, adress och bild, att den tilltalade hade spritt tidningen och att det förelegat en icke obetydlig risk för att uppmaningen skulle leda till efterföljd. Tingsrätten biföll åtalet och bedömde uppviglingen som grov. Domen överklagades inte.

JK:s ärende dnr 719-92-30 avsåg åtal mot utgivaren av tidningen Världsmagasinet Gazette för uppvigling bestående i bedrägeri medelst utprämling av falsk sedel. I tidningen hade avbildats en tusenkronors-sedel i rätt format och tvåsidigt tryck. Under avbildningarna fanns texter som bl.a. innehöll ”ta fram saxen och ge dig ut och shoppa”. När målet handlades i domstolen hade 348 fullbordade brott anmälts vid vilka ur tidningen urklippta sedlar hade använts som betalningsmedel eller växlats. Stockholms tingsrätt fann i dom den 15 maj 1992 (mål nr B 1521-92) att tryckfrihetsbrottet uppvigling var styrkt och att brottet inte var att bedöma som ringa. Domen överklagades inte.

Här kan även nämnas det s.k. Ekologisten-målet där den tilltalade dömdes av Svea hovrätt för grov uppvigling bestående i att han i artiklar i tidningen Ekologisten, som också hölls tillgängliga på Internet, sökt förleda till bl.a. grov skadegörelse genom sabotage mot vägmaskiner som användes i byggandet av en ringled runt Stockholm, det s.k. Dennispaketet (Svea Hovrätts dom 2001-11-21 i mål nr B 162-00). JK hade i beslut 1997-05-20 (dnr 997-97-30) och 1999-07-07 (dnr 2274-99-30) funnit att TF eller YGL inte var tillämpliga på publiceringarna. Målet gällde alltså inte uppvigling

som tryck- eller yttrandefrihetsbrott. HD beslöt att inte meddela prövningstillstånd.

Bedömning

Bestämmelsen straffbelägger den som uppmanar eller på annat sätt försöker förleda allmänheten eller en stor grupp människor att begå brott. Den som har sådant uppsåt kan medvetet använda sig av massmedier för att nå så många som möjligt. Det är alltså fullt tänkbart att uppvigling kan begås med hjälp av grundlagsskyddade medier. Brotten som man uppmanar till kan vara av skiftande slag. Man kan t.ex. tänka sig att en rasistisk organisation skaffar utgivningsbevis för en hemsida på Internet eller har en egen tidning och där uppmanar allmänheten att genom våld eller hot driva alla invandrare ur landet eller att diskriminera dem. Motsvarande kan gälla t.ex. förföljelse av homosexuella eller personer av viss åskådning. Det är tydligt att man bör kunna ingripa mot sådana yttranden. Å andra sidan ter sig bestraffning av uppmaning till civil olydnad i syfte att verka för politiska mål av mera godtagbart slag betänkligare ur yttrandefrihetssynpunkt än de nyss nämnda fallen av uppvigling. Uppviglingsfallen kan sålunda vara olika allvarliga från allmän synpunkt.

Syftet att uppmana eller söka förleda till brottslig gärning måste bedömas främst med ledning av yttrandets innehåll men även andra omständigheter kan vara av betydelse. Detta innebär att brottet kan innefatta moment som står utanför den ensamansvariges kontroll. Detta kan tala emot att brottet skall upptas i brottskatalogen. Syftet med yttrandet torde emellertid oftast framgå av dess lydelse.

Gränsen mellan vad som är uttryck för en åsikt och vad som skall anses innefatta att någon söker förleda till brottslig gärning framgår inte klart av brottsbeskrivningen eller dess förarbeten. Brottsbeskrivningen är alltså obestämd. Detta innebär att det finns en viss möjlighet att missbruka stadgandet i syfte att strypa yttrandefriheten, vilket kan tala emot att brottet skall ingå i brottskatalogen. Denna nackdel motverkas emellertid av regeln om att brottet skall vara straffritt i ringa fall, vilken regel dock inte har grundlagsförankring, och av de allmänna reglerna för handläggning av tryck- och yttrandefrihetsmål med JK, jury och instruktionen. Det kan också finnas en risk att yttrandefriheten hämmas genom att olika aktörer kan låta bli att framföra ett visst yttrande på grund av

osäkerhet om hur det skulle bedömas. De nyssnämnda allmänna reglerna för handläggning av tryck- och yttrandefrihetsmål torde emellertid motverka även denna risk. Som framgått i redogörelsen ovan för praxis beträffande uppvigling har JK ofta kommit till slutsatsen att förundersökning inte skall inledas och ibland har därvid instruktionen i 1 kap. 4 § TF åberopats uttryckligen. Man bör också notera att juryprövningen beträffande artikeln i tidningen Brand resulterade i frikännande. Det kan här även uppmärksammas att allmänt åtal för tryck- eller yttrandefrihetsbrottet uppvigling får väckas endast om regeringen medger det (6 kap. 1 § tillämpningslagen jämförd med 9 kap. 2 § andra stycket TF och 7 kap. 1 § YGL).

Man kan kanske fråga sig om det är nödvändigt att ha uppviglingsbestämmelsen kvar i brottskatalogen eller om någon av de gärningar som faller under den bestämmelsen kan bestraffas enligt någon av de nya bestämmelserna om hotbrott i brottskatalogen, dvs. olaga hot, hot mot tjänsteman (m.fl.), inklusive försök eller förberedelse till sådant brott om det inte skulle varit att anse som ringa om det fullbordats, brott mot medborgerlig frihet, inklusive försök till sådant brott, eller övergrepp i rättssak.

Som framgått i det föregående straffas för uppvigling den som uppmanar eller på annat sätt försöker förleda allmänheten eller en stor grupp människor att begå brott, svika medborgerlig skyldighet, vara ohörsam mot myndighet eller åsidosätta vad som åligger krigsman i tjänsten. Man kan förenklat säga att med uppvigling avses offentlig uppmaning att begå brott eller svika vissa skyldigheter. I brottsbalkskommentaren anges, som ovan nämnts, att det av grunderna för straffbudet angående uppvigling framgår att det endast avser försök att förleda en allmänhet, dvs. en obestämd krets, och att det inte i och för sig är uppvigling att i ett meddelande till allmänheten uppmana en viss person att begå ett visst brott. Uppvigling består alltså i en offentlig uppmaning riktad till allmänheten att begå brott, t.ex. hota någon, eller svika vissa skyldigheter.

Frågan är då om en sådan uppmaning, t.ex. om att hota en viss person eller tjänsteman, i något fall kan falla under bestämmelserna om hotbrott. Att någon söker förmå en annan person att begå en viss brottslig gärning utgör stämpling. Stämpling är straffbart i de fall där det särskilt anges (23 kap. 2 § andra stycket BrB). När det gäller de nya hotbrotten i TF:s brottskatalog anges det inte beträffande något av dem att stämpling är straffbart. En uppmaning att begå ett hotbrott, t.ex. olaga hot, kan alltså inte bestraffas enligt någon av de nya hotbestämmelserna i brottskatalogen. Detta inne-

bär att ingen sådan uppmaning eller försök till förledande till brott eller svikande av viss skyldighet som faller under uppviglingsbestämmelsen kan falla under någon av de nya bestämmelserna om hotbrott.

Det är enligt beredningens mening angeläget att det är möjligt att med straff ingripa mot den som i grundlagsskyddade medier uppmanar eller söker förleda allmänheten att begå brott, svika medborgerlig skyldighet eller vara ohörsam mot myndighet. De faktorer som här nämnts som kan anses tala emot att brottet skall ingå i brottskatalogen har enligt beredningens mening inte sådan styrka att de uppväger intresset av att kunna ingripa mot de gärningar som avses i bestämmelsen när de begås med hjälp av grundlagsskyddade medier. Av praxis framgår att de allmänna reglerna för handläggning av tryck- och yttrandefrihetsmål med JK, jury och instruktionen säkerställt en tillämpning av bestämmelsen som inte hotat yttrandefriheten och det finns enligt beredningens mening inte anledning att anta att detta skall ändras i framtiden. Undantaget i brottsbalken för ringa fall innebär i praktiken att denna praxis understöds. Det måste också beaktas att Romstadgan om den Internationella brottmålsdomstolen (artikel 25), som nämnts i avsnitt 2.3.1, bygger på att bl.a. uppvigling till folkmord kan bestraffas på det nationella planet i första hand. Beredningen anser alltså att uppvigling inte bör utmönstras ur brottskatalogen.

Hets mot folkgrupp

(7 kap. 4 § 11 TF, 16 kap. 8 § BrB)

hets mot folkgrupp, varigenom någon hotar eller uttrycker missaktning för folkgrupp eller annan sådan grupp av personer med anspelning på ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse eller sexuell läggning

Historik

Vid TF:s ikraftträdande fanns i brottskatalogen en punkt som gällde hot, förtal eller smädelse mot folkgrupp med viss härstamning eller trosbekännelse. Bestämmelsen har kompletterats i flera omgångar (se brottsbalkskommentaren kap. 13–24 s. 16:34 f och

Axberger, Tryckfrihetens gränser s. 207 ff.). Den fick sin nu gällande lydelse den 1 januari 2003 då det sista ledet ”eller sexuell läggning” lades till i bestämmelsen (prop. 2001/02:59).

Närmare om brottet

Uttrycket ”hotar” skall förstås enligt gängse språkbruk. Uttrycket är alltså inte begränsat till att avse sådant som kriminaliserats som olaga hot i 4 kap. 5 § BrB eller olaga tvång i 4 kap. 4 § BrB.

Med användningen av uttrycket missaktning avses att även andra kränkande omdömen än sådana som kan bedömas som förtal eller smädelser skall vara straffbara. För straffbarhet är det tillräckligt att ett uttalande om t.ex. en viss folkgrupp är nedsättande för gruppens anseende. Även företeelser som innebär att en viss ras eller folkgrupp förlöjligas torde enligt brottsbalkskommentaren praktiskt taget alltid falla in under bestämmelsen. Med ras åsyftas de grupper av människosläktet som brukar upptas i antropologiska rasindelningar.

I brottsbalkskommentaren anges (s. 16:36):

Inom det straffbara området faller inte omdömen som inte överskrider gränserna för en saklig kritik av vissa raser eller folkgrupper. Den kommitté, som utarbetade förslag till 1970 års lagstiftning, hade bl.a. med hänsyn till yttrandefriheten föreslagit, att ditills gällande begränsning till hot, förtal eller smädelse skulle bibehållas. I det till lagrådet remitterade förslaget ersattes förtal och smädelse med missaktning. Sedan lagrådet anmärkt att gränsen mellan sakligt befogad kritik som skall vara tillåten samt straffbar missaktning blir flytande och svår att upprätthålla, särskilt vid kritik i den politiska debatten av förhållanden i visst främmande land, uttalade departementschefen att det inte är möjligt att undvika sådana gränsdragningssvårigheter hur det straffbara området än beskrivs. Departementschefen anförde vidare, att hänsynen till opinionsfriheten och kritikrätten ej bör kunna åberopas till skydd för uttalanden som uttrycker missaktning för en hel folkgrupp på grund av att denna t.ex. tillhör en viss nationalitet och av denna anledning skulle vara mindervärdig. I den politiska debatten förekommer ej sällan uttalanden som innefattar kritik mot en viss stat för handlingar, för vilka dess regering är ansvarig, men som kan uppfattas som ett angrepp mot medborgarna i den staten. Även om sådana uttalanden skulle kunna tolkas som uttryck för missaktning för dessa medborgare, får emellertid, uttalade departementschefen, straffbarhet i sådana och liknande fall som regel anses utesluten redan på grund av att kravet på uppsåt från gärningsmannens sida att uttrycka missaktning för folkgruppen som sådan inte är uppfyllt. Första lagut-

skottet, som biträdde departementschefens förslag, framhöll att begreppet missaktning måste tolkas med viss försiktighet. Inte alla uttalanden av nedsättande eller förnedrande natur innefattas under begreppet utan för straffbarhet bör krävas att det är fullt klart att uttalandet överskrider gränsen för en saklig och vederhäftig diskussion rörande folkgruppen i fråga.

Angående förlöjligande angav lagutskottet att skyddet mot förlöjligande är långtgående men att det i sådana fall där det av utredningen framgår att det främst är åsikterna hos de personer som ingår i folkgruppen som förlöjligas ofta torde finnas fog för antagandet att det inte föreligger uppsåt att missakta gruppen som sådan. Ansvar kan då inte komma i fråga.

Bestämmelsen om hets mot folkgrupp skyddar kollektivt bestämda grupper, inte enskilda identifierbara individer, t.ex. en familj av viss etnisk tillhörighet. Förföljelse av en familj på grund av etnisk tillhörighet kan aktualisera tillämpning av andra straffbestämmelser, t.ex. de om olaga hot, ofredande eller förolämpning.

Som angetts ovan utvidgades bestämmelsens tillämpningsområde den 1 januari 2003 till att även omfatta hets med anspelning på sexuell läggning. Då infördes också en särskild straffskala för grovt brott i ett nytt andra stycke i brottsbalksbestämmelsen. Där anges att vid bedömning av om brottet är grovt skall särskilt beaktas om meddelandet haft ett särskilt hotfullt eller kränkande innehåll och spritts till ett stort antal personer på ett sätt som är ägnat att väcka betydande uppmärksamhet.

I lagstiftningsärendet uttalades att lagstiftningen givetvis inte är avsedd att hindra en fri och saklig debatt, att ett uttalande eller meddelande skall bedömas i sitt sammanhang med beaktande av motiven för gärningen och att det för straffbarhet krävs att det är fullt klart att uttalandet överskrider gränsen för en saklig och vederhäftig diskussion.

Axberger anger i sin behandling av brottet (Tryckfrihetens gränser s. 213 ff.) att i fråga om uppsåtet främst krävet på att framställningen skall innehålla uttryck för missaktning tilldrar sig intresse och framhåller att indirekt och eventuellt uppsåt kan användas.

Hets mot folkgrupp förekommer i viss utsträckning både som tryck- och yttrandefrihetsbrott. På YGL-området har det bl.a. varit fråga om rasistisk musik på cd-skivor.

Bedömning

Det kan noteras att gränsen mellan vad som är sakligt befogad kritik och vad som är uttryck för missaktning inte kan anses klar. Detta kan i viss mån anses tala emot att brottet skall ingå i brottskatalogen eftersom bestämmelsen kan ge möjlighet till missbruk i syfte att strypa yttrandefriheten. I det senaste lagstiftningsärendet rörande hets mot folkgrupp (prop. 2001/02:59) övervägdes frågan om rekvisitet uttrycka missaktning skulle bytas ut för att precisera straffbestämmelsen. Regeringen angav att den inte såg några skäl att inskränka bestämmelsens tillämpningsområde. Mot denna bakgrund och då JK och RÅ uppgett att bestämmelsen inte vållat några tillämpningsproblem stannade regeringen för att inte föreslå en sådan ändring (a. prop. s. 22).

Beredningen anser att det är angeläget att man kan ingripa mot hets mot folkgrupp som förekommer i grundlagsskyddade medier. Det måste också beaktas att artikel 4 i FN:s konvention 1965 om avskaffande av alla former av rasdiskriminering kräver kriminalisering av hets mot folkgrupp. Här kan vidare nämnas att Sverige i november 2001 undertecknade Europarådets konvention om IT-relaterad brottslighet⁷ och i januari 2003 tilläggsprotokoll för att kriminalisera rasistiska och främlingsfientliga handlingar via datanätet⁸. Reglerna om rasistiska brott kriminaliserar den som via datanät sprider eller tillgängliggör rasistiskt material såsom hot mot person eller folkgrupp eller förnekande eller förringande av folkmord eller brott mot mänskligheten. Med hänsyn till det nu sagda och till att man nyligen övervägt bestämmelsens tillämpningsområde och inte funnit belägg för några tillämpningssvårigheter anser beredningen att hets mot folkgrupp inte bör utmönstras ur brottskatalogen.

Olaga våldskildring

(7 kap. 4 § 13 TF, 16 kap. 10 b § BrB)

olaga våldsskildring, varigenom någon i bild skildrar sexuellt våld eller tvång med uppsåt att bilden sprids, om inte gärningen med hänsyn till omständigheterna är försvarlig

⁷ Convention on Cybercrime ETS 185.

⁸ Additional Protocol to the Convention on cybercrime, concerning the criminalisation of acts of a racist and xenophobic nature committed through computer systems, CETS no. 189.

Straffbestämmelsen i 16 kap. 10 b § första stycket BrB straffbe-lägger som olaga våldskildring i första punkten skildrande i bild av sexuellt våld eller tvång med uppsåt att bilden eller bilderna sprids och spridande av sådan skildring om inte gärningen med hänsyn till omständigheterna är försvarlig, och i andra punkten närgånget eller utdraget skildrande i rörliga bilder av grovt våld mot människor eller djur med uppsåt att bilderna sprids och spridande av sådan skildring. Bestämmelsen innebär att även annat än sexuellt våld är straffbart när det gäller rörliga bilder. Detta har föranlett att tryck-frihets- och yttrandefrihetsbrotten skiljer sig åt på denna punkt. Enligt 5 kap. 1 § andra stycket YGL skall sålunda som yttrandefri-hetsbrott anses även sådan olaga våldsskildring varigenom någon närgånget eller utdraget skildrar grovt våld mot människor eller djur med uppsåt att framställningen sprids, om inte gärningen med hänsyn till omständigheterna är försvarlig.

Historik

Vid TF:s ikraftträdande upptogs i brottskatalogen förfarande som sårar tukt och sedlighet. Denna punkt och motsvarande bestä-melse i brottsbalken upphävdes 1970. Den 1 januari 1980 infördes en straffbestämmelse om barnpornografibrott i brottsbalken och en motsvarande punkt i brottskatalogen i TF (SFS 1979:375, 936). Nu gällande bestämmelse om olaga våldskildring infördes i brotts-katalogen i TF den 1 januari 1989 (SFS 1988:1448) och fanns med i YGL vid dess ikraftträdande. Den 1 januari 1999 lyftes barnporno-grafibrottet ut från TF:s och YGL:s tillämpningsområde.

Närmare om brottet

Syftet med försvarlighetsrequisitet är att från förbudet undanta skildringar som är motiverade som led i t.ex. nyhetsförmedling eller opinionsbildning eller som ett inslag i undervisning eller vetenskapliga arbeten och sådana som låter sig försvaras av konst-närliga hänsyn. Vid bedömningen får hänsyn tas till bl.a. framställ-ningens syfte och sammanhang. Det ankommer på åklagaren att visa att en undantagssituation inte föreligger.

I tredje och fjärde styckena i brottsbalksbestämmelsen anges vissa fall då straffbestämmelsen inte är tillämplig. Det gäller bl.a.

filmer och videogram som Statens biografbyrå har godkänt för visning. Dessa inskränkningar i straffbestämmelsens tillämplighet gäller på grund av principen om dubbel täckning även på TF:s och YGL:s område.

Olaga våldsskildring förekommer främst i videogram, som kan falla under YGL:s tillämpningsområde, men kan även förekomma i tryckt skrift.

Bedömning

Det bör finnas möjligheter att ingripa mot grova våldsskildringar i massmedierna när skildringarna inte är försvarliga. Straffriheten för gärning som med hänsyn till omständigheterna är försvarlig innebär att yttrandefriheten inte kan anses oacceptabelt inskränkt. Beredningen anser inte att det finns skäl att utmönstra olaga våldsskildring ur brottskatalogen.

2.3.2.4 Tryckfrihetsbrott mot enskild

Förtal

(7 kap. 4 § 14 TF, 5 kap. 1, 2 och 4 §§ BrB)

förtal, varigenom någon utpekar annan såsom brottslig eller klandervärd i sitt levnadssätt eller eljest lämnar uppgift som är ägnad att utsätta denne för andras missaktning, och, om den förtalade är avliden, gärningen är sårande för de efterlevande eller eljest kan anses kränka den frid, som bör tillkomma den avlidne, dock ej om det med hänsyn till omständigheterna var försvarligt att lämna uppgift i saken och han visar att uppgiften var sann eller att han hade skälig grund för den

Historik

Vid TF:s ikraftträdande upptogs i brottskatalogen punkt 13 följande:

ärekränkning mot enskild person genom beskyllning för brott eller för annan gärning, som är menlig för hans ära, goda namn

och medborgerliga anseende, yrke, näring eller fortkomst, eller genom smädligt yttrande eller annan missfirmlig gärning.

Närmare om brottet

Till de objektiva förutsättningarna för brottet hör att uppgifter lämnas till annan än den omtalade. Om uppgiften endast har lämnats till denne eller om den trots att den var riktad till annan endast nått den omtalade kan ansvar för förtal inte komma i fråga. I ett sådant fall kan gärningen vara straffbar som förolämpning. För straffbarhet krävs att det är fråga om en uppgift, inte endast ett värdeomdöme.

Som allmän regel gäller att den som åtalas för ärekränkning inte kan fria sig genom att bevisa att uppgiften var sann. Någon allmän rätt att alltid få säga sanningen, även då uttalanden är kränkande, finns inte. En avvägning måste ske mellan kravet på skydd mot kränkande uppgifter och kravet på yttrandefrihet. I andra stycket i brottsbalksbestämmelsen anges att gärningen är straffri om den som lämnade uppgiften var skyldig att uttala sig eller det eljest med hänsyn till omständigheterna var försvarligt att lämna uppgift i saken och han visar att uppgiften var sann eller att han hade skälig grund för den. Förbud mot sanningsbevisning är alltså huvudregel. Sanningsbevisning är endast tillåten om en sådan intressekollision eller privilegierad situation som avses i brottsbalksbestämmelsens andra stycke föreligger.

Exempel på skyldighet att yttra sig kan vara vittnesplikt, avgivande av tjänstevitsord och rapporteringsskyldighet på grund av anställningsförhållande. Dessa exempel aktualiseras knappast när det gäller förtal genom grundlagsskyddade medier.

Fall där det kan anses försvarligt att lämna uppgift i saken föreligger i situationer där gärningsmannen kan åberopa ett allmänt eller enskilt intresse som väger tyngre än den enskildes intresse av skydd mot förtal. Det kan vara fråga om inlägg i den allmänna debatten, inslag i den yrkesmässiga nyhetsförmedlingen och verksamhet inom stat och kommun, som domstolsförhandlingar, arbete i kommunala nämnder och anmälningar till polis eller andra myndigheter (Axberger, Tryckfrihetens gränser s. 235 f). Även yttrandet inom familjen eller inom andra mindre, närstående kretsar kan vara att anse som försvarliga.

Som subjektivt rekvisit fordras för ansvar att gärningsmannen haft uppsåt i någon form i förhållande till de objektiva brottsförutsättningarna, dvs. han skall uppsåtligt ha lämnat en uppgift om en annan person och därvid ägt kännedom om de omständigheter som gjorde uppgiften ägnad att utsätta denne för andras missaktning.

Angående förtal genom grundlagsskyddade medier anges i brottsbalkskommentaren följande (s. 5:21):

Vad angår förtal genom tryckt skrift förtjänar framhållas att den för en tidning ansvarige likaväl som en enskild person vilken som helst har skyldighet att, innan han sprider en ärekränkande uppgift om någon, kontrollera riktigheten av uppgiften, om han inte ändå kan framlägga tillräcklig grund för denna. Vid bedömande om från tidningens sida skäliga mått och steg vidtagits för att kontrollera en uppgift bör beaktas såväl de särskilda betingelser under vilka pressen arbetar med hänsyn särskilt till kraven på snabb nyhetsförmedling som det särskilda ansvar som åvilar tidningsmännen såsom yrkesmän på grund av den stora spridning deras uppgifter erhåller...Motsvarande beaktande bör ske när fråga är om ansvar för yttrandefrihetsbrott.

Angående uppsåtsbedömningen när det är fråga om uttalande i en tryckt skrift anförs (s. 5:22):

Uppsåtsbedömningen torde få utföras huvudsakligen med ledning av artikelns innehåll, de yttre omständigheter varunder denna tillkommit samt det syfte som med hänsyn härtill framkommit. Den ansvarige kan inte undgå att uppsåtet tillräknas honom enbart genom att hänvisa till att han inte tagit del av den aktuella artikeln eller till att han inte personligen hyst det relevanta uppsåtet.

Angående det fallet att försvarlighetsrekvisitet skall tillämpas på en tidnings ansvarige utgivare anförs följande (s. 5:23):

Då berörda stadgande skall tillämpas på t.ex. en tidnings ansvarige utgivare, inriktas bevisningen normalt på att så långt anonymitetskyddet medger styrka att utgivaren, när han lät införa artikeln, med hänsyn till utförda kontrollåtgärder eller annars förfogade över upplysningar, som utgjorde skälig grund för de uttalanden varom i målet är fråga. Det bör observeras att det egentliga föremålet för bevisningen inte torde bli om den tilltalade ansåg sig ha skälig grund utan om han ägde kännedom om sådan omständigheter som vid ett objektivi bedömande kan anses ha utgjort skälig grund.

Det kan noteras att det i TF inte upptagits någon särskild bestämmelse om grovt förtal motsvarande den i 5 kap. 2 § BrB. I rättsfallet angående tidningen Svenska Hustler (NJA 1994 s. 637) fann HD att det trots detta inte förelåg hinder mot att döma för grovt förtal

som tryckfrihetsbrott. (Rättsfallet behandlas närmare nedan under förolämpning).

Förtal är det vanligaste tryck- och yttrandefrihetsbrottet.

Förtal och förolämpning (se nedan) faller som huvudregel inte under allmänt utan under enskilt åtal. De flesta förtals- och förolämpningsmålen åtalas av målsäganden. För att förtal eller förolämpning skall falla under allmänt åtal krävs enligt 5 kap. 5 § BrB att brottet riktar sig mot någon som är under 18 år eller att målsäganden anger brottet till åtal samt att åklagaren anser allmänt åtal påkallat ur allmän synpunkt. I fråga om förolämpning krävs dessutom att åtalet avser förolämpning mot någon i eller för hans eller hennes myndighetsutövning, förolämpning mot någon med anspelning på hans eller hennes ras, hudfärg, nationella eller etniska ursprung eller trosbekännelse eller förolämpning mot någon med anspelning på hans eller hennes sexuella läggning.

Bedömning

Förtal är det vanligast förekommande tryck- och yttrandefrihetsbrottet. Det har inte framkommit några större svårigheter när det gäller att tillämpa bestämmelsen på grundlagsskyddade medier. Den omständigheten att gärningen skall vara straffri om det med hänsyn till omständigheterna var försvarligt att lämna uppgift i saken, och den tilltalade visar att uppgiften var sann eller han hade skälig grund för den, innebär att yttrandefriheten inte kan anses oacceptabelt inskränkt. Det förtjänar också framhållas att förtalsbrottet syftar till att skydda den enskilde, till skillnad från övriga hittills behandlade brott.

Det måste vidare beaktas att artikel 8 i Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna handlar om rätt till skydd för privat- och familjeliv och i punkten 1 anger att var och en har rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Konventionen innebär i första hand att staten skall avhålla sig från egna ingrepp. Enligt Danelius i "Mänskliga rättigheter i europeisk praxis" (andra upplagan, 2002, s. 261) avser artikeln emellertid inte bara ingrepp utan ålägger också staten att vidta positiva åtgärder för att skydda den enskildes privatsfär. Danelius fortsätter:

Sådana positiva åtgärder kan utgöras av lagstiftning men också av skydd mot övergrepp i särskilda situationer. Även utan att det förekommit något ingripande från en myndighet eller en offentlig tjänste-

man kan staten således ibland bryta mot artikel 8 genom att tolerera en föreliggande situation eller genom att inte skapa ett tillräckligt rättsligt skydd. Staten kan då bli ansvarig för sin underlåtenhet trots att det övergrepp som visat att det rättsliga skyddet var otillräckligt utförts av en enskild person, för vars handlande staten inte i och för sig är ansvarig.

Men de krav på skyddsåtgärder som ställs på staten måste vara rimliga. Vad som i huvudsak kan förväntas är att staten utfärdar lagar och förordningar som ger ett tillfredsställande skydd åt privatliv, familjeliv, hem och korrespondens.

Det nu sagda torde innebära att Sverige inte kan avkriminalisera eller från brottskatalogen lyfta ut förtal.

Tryck- och yttrandefrihetsberedningen anser sammantaget att det inte finns skäl att utmönstra förtal ur brottskatalogen.

Förolämpning

(7 kap. 4 § 15 TF, 5 kap. 3 § BrB)

förolämpning, varigenom någon smädar annan genom kränkande tillmäle eller beskyllning eller genom annat skymfligt beteende mot honom

Historik

Införandet av förolämpning i brottskatalogen har inte motiverats närmare i förarbetena (Axberger, Tryckfrihetens gränser s. 250). Brottsbalksbestämmelsen fick sin nuvarande utformning vid brottsbalkens införande.

Närmare om brottet

Utmärkande för förolämpningsbrottet är att uttalandet riktar sig till den berörda personen själv. Förolämpning är subsidiärt till förtal. Om förolämpning samtidigt utgör förtalsbrott har stadgandena om förtal företräde. Med förolämpning avses sådana handlingar som uteslutande är ägnade att såra annans ärekänsla, hans subjektiva ära. Ett uttalande till tredje man blir aldrig att bedöma som förolämpning utan är straffritt om det inte innefattar förtal. I vissa

fall kan förhållandena vara sådana att ett förolämpande uttalande på grund av intressekollision inte bör medföra ansvar. Denna fråga har inte lösts i lagtexten utan allmänna grundsatser om intressekollisioner får beaktas i rättstillämpningen.

Axberger anför följande angående införandet av förolämpning i brottskatalogen (Tryckfrihetens gränser s. 250 f):

Detta har skett trots att det för förolämpningsbrottet utmärkande är att det riktar sig direkt till den berörda personen. Yttranden i tryckt skrift kan sällan anses riktade till en person på detta sätt. Att införandet, som saknar närmare motivering i förarbetena, närmast skett slentrianmässigt synes vinna stöd i det faktum att lokutionen ”annat skymfligt beteende” kommit med i TF:s gärningsbeskrivning; uttrycket, som syftar på skymfliga åtbörder och s.k. realinjurier, t.ex. att spotta på någon, är knappast anpassat till att kunna utgöra otillåtet yttrande i tryckt skrift...Det egentligen enda fall där förolämpning skulle kunna förekomma som tryckfrihetsbrott är då ett uttalande framstår som ett renodlat värdeomdöme vilket icke uppfyller uppgiftsrekvisitet för förtal. Det skulle då kunna anses utgöra smädande eller kränkande tillmäle eller beskyllning enligt förolämpningsbestämmelsen.

Enligt Axberger i Tryckfrihetens gränser (s. 251) avgjorde Gotlands tingsrätt under år 1984 ett mål om förolämpning i tryckt skrift (DB 305/1984).

I det ovan under förtal nämnda rättsfallet NJA 1994 s. 637 rörande tidningen Svenska Hustler dömde underinstanserna för grov förolämpning medan HD bedömde gärningen som grovt förtal.

Målet gällde publicering av ett reportage med rubriken ”En smygitt i kändisarnas hemliga fotoalbum” med fotomontage av personer i sexuella situationer. På bilderna hade ett antal kända personers ansikten fogats samman med andra personers kroppar i sexuella situationer. De kända personerna yrkade bl.a. ansvar å tidningens ansvarige utgivare för tryckfrihetsbrott innefattande grovt förtal, alternativt förtal, och i andra hand grov förolämpning alternativt förolämpning. Tingsrätten ansåg att det sätt fotomontagen utförts på innebar att en åskådare fick antas få fullt klart för sig att de figurer som visades på bilderna inte var de personer vilkas ansikten de utrustats med, att bilderna därför saknade all autenticitet och att någon uppgift ägnad att utsätta målsäganden för andras missaktning därför inte hade lämnats. Ansvar för förtal kunde därför inte komma i fråga. Tingsrätten ansåg dock att tidningens förfaringssätt att olovandes begagna kända och därmed lättidentifierade personers ansiktsbilder för att med hjälp av dem konstruera

fiktivt intima pornografiska scener och återge dessa i en tidskrift av Svenska Hustlers typ utgjorde ett sådant skymfligt beteende som kunde föranleda ansvar för förolämpning och dömde för grov förolämpning. Hovrätten fastställde tingsrättens dom i denna del. HD, som bedömde gärningen som grovt förtal, anförde:

Det kan i och för sig lätt konstateras att bilderna inte är autentiska. Bilderna med tillhörande textvinjetter kan emellertid förmedla intrycket att målsägandena är sådana "kändisar" som enligt den inledande texten är sexuellt lössläppta och perversa. Särskilt i förening med reportaget i övrigt måste bilderna anses ägnade att utsätta målsägandena för andras missaktning.

Förolämpning faller som huvudregel inte under allmänt åtal, se ovan under förtal.

Bedömning

Det är visserligen svårt att tänka sig ett fall där ett yttrande i ett grundlagsskyddat medium riktar sig till den berörde på det sätt som krävs för att förolämpning skall föreligga. Efter HD:s dom i det ovan nämnda Svenska Hustler-målet framstår det som osannolikt att ett sådant handlingssätt kan föranleda ansvar för tryck- eller yttrandefrihetsbrottet förolämpning. Det måste emellertid beaktas att förolämpningsbestämmelsen, liksom förtalsbestämmelsen, syftar till att skydda den enskilde och att artikel 8 i Europakonventionen kräver att Sverige tillhandahåller ett lagskydd mot kränkningar av den personliga integriteten. Det kan, inte minst mot bakgrund av utvidgningen av grundlagsskyddet i YGL, finnas behov av att kunna hänföra integritetskränkningar som inte utgör förtal under förolämpningsbestämmelsen. Det kan också nämnas att det i riksdagen vid ett flertal tillfällen framställts krav på ett förstärkt skydd för den enskildes integritet och att Integritetsskyddskommittén tillsatts med uppgift att se över lagstiftningen ur ett integritetsskyddsperspektiv. Med hänsyn till det anförda anser beredningen att man inte bör utmönstra förolämpning ur brottskatalogen.

2.3.3 Sammanfattning och avslutande kommentar

Tryck- och yttrandefrihetsberedningen har sammanfattningsvis kommit till den ståndpunkten att inget brott nu bör utmönstras ur brottskatalogen.

Beredningen anser att man även för framtiden bör vara uppmärksam på huruvida straffstadgandena i brottskatalogen alltjämt är motiverade. Det är också viktigt att göra noggranna överväganden innan man för in något nytt brott i brottskatalogen. Beredningen vill slutligen peka på att det beträffande vissa av brotten, som högförräderi, krigsanstiftan och uppvigling är befogat med en översyn av rekvisiten i brottsbalksbestämmelsen med eventuella följd effekter för brottskatalogen i TF i syfte att åstadkomma en ökad precision i rekvisiten och därmed ett klarare begränsat tillämpningsområde för dessa brott i brottskatalogen.

3 Ursprungsuppgifter för tekniska upptagningar som framställts utomlands

Beredningens förslag: Bestämmelserna i 3 kap. 13 § YGL om ursprungsuppgifter skall inte gälla för tekniska upptagningar som framställts utomlands och lämnats ut för spridning i Sverige. I stället införs i 10 kap 3 § YGL en särskild regel om ursprungsuppgifter på sådana upptagningar. Enligt den nya regeln skall upptagningarna förses med uppgifter om vem som här i landet lämnat ut dem för spridning och när exemplaren förts in i landet. Skyldigheten åvilar importören. I 4 kap. 2 § tillämpningslagen införs en särskild regel om att skyldigheten att sätta ut uppgifter på importerade upptagningar skall fullgöras på samma sätt som när det gäller upptagningar som framställts här om det är möjligt. Annars får skyldigheten fullgöras genom att uppgifterna anbringas på fodral, omslag eller liknande föremål.

3.1 Inledning

Enligt YGL skall tekniska upptagningar förses med uppgifter om vem som låtit framställa upptagningen samt om när, var och av vem upptagningen framställts. Skyldigheten, som bl.a. har betydelse för möjligheten att spåra någon som kan hållas ansvarig för yttrandefrihetsbrott i upptagningarna, åvilar den som framställer dem.

Motsvarande skyldighet gäller också för upptagningar som framställts utomlands. För sådana upptagningar skall det som sägs om den som låtit framställa upptagningen (producenten) gälla för importören. Sådana upptagningar skall alltså förses med bl.a. uppgift om vem som är importör. Skyldigheten att förse upptagningarna med denna uppgift åvilar emellertid inte importören utan framställaren (den som framställer exemplaren). När det är fråga om importerade upptagningar finns framställaren utomlands och

det är inte särskilt sannolikt att skyldigheten verkligen kan göras gällande beträffande honom.

Mediegrundlagsutredningen (MGU) föreslog att regleringen av ursprungsuppgifter för tekniska upptagningar som framställts utomlands skulle ersättas med nya bestämmelser som ålade importören att förse upptagningarna med uppgifter om vem som här lämnade ut dem för spridning och när de fördes in i landet.

Vid remissbehandlingen av MGU:s förslag framställdes inga erinringar i sak. Tullverket framförde endast den anmärkningen att begreppet import sedan Sverige blev medlem i EU endast avser införsel av varor från länder som inte är medlemmar i EU. Regeringen ansåg emellertid att förslaget krävde ytterligare överväganden mot bakgrund av EG-medlemskapet. Regeringen angav att förslaget innebar att tekniska upptagningar som sprids i Sverige men är framställda i något annat EU-land skulle behöva förseas med en särskild märkning medan här i landet framställda exemplar skulle sakna sådan och att det var oklart hur detta förhöll sig till EG-fördragets artikel 28 om kvantitativa importrestriktioner samt åtgärder med motsvarande verkan mellan medlemsstaterna.

Enligt Tryck- och yttrandefrihetsberedningens direktiv skall beredningen mot den ovan angivna bakgrunden föreslå en lämplig lösning på problemet med ursprungsuppgifter för utomlands framställda tekniska upptagningar.

När det i det följande talas om import avses införsel till Sverige från varje annat land, även medlemsstater inom EU.

3.2 Gällande regler

De regler som kräver att tekniska upptagningar skall förseas med uppgifter om framställare och utgivare m.m., så kallade ursprungsuppgifter, är en viktig del av ansvarssystemet i YGL. Syftet med reglerna är att göra det möjligt att utan mera omfattande efterforskningar spåra någon som kan hållas ansvarig för yttrandefrihetsbrott i upptagningarna. Ursprungsuppgifter har också stor betydelse för möjligheten att avgöra dels om en upptagning spritts till allmänheten och således faller in under grundlagsskyddet, dels när preskriptionstiden för yttrandefrihetsbrott börjar löpa.

I 3 kap. 13 § första stycket YGL sägs att sådana exemplar av tekniska upptagningar som framställs i landet och är avsedda för spridning här skall förseas med tydliga uppgifter om vem som har låtit

framställa dem samt om när, var och av vem exemplaren har framställts. I andra stycket föreskrivs straffansvar för den som framställer en teknisk upptagning och därvid uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot första stycket. Enligt tredje stycket föreligger straffansvar för den som uppsåtligen eller av oaktsamhet sprider en teknisk upptagning som saknar någon sådan uppgift som sägs i första stycket. Detsamma gäller om någon uppgift är oriktig och spridaren känner till detta. Framställaren kan dömas till böter eller fängelse i högst ett år medan spridaren endast kan dömas till penningböter.

Spidaren kan också bli ansvarig för yttrandefrihetsbrott som innefattas i den upptagning han sprider. I 6 kap. 2 § tredje stycket YGL sägs att spridaren ansvarar för yttrandefrihetsbrott i upptagning som han sprider om upptagningen saknar uppgift om vem som låtit framställa den och det inte kan klarläggas vem han är eller han saknar känd hemortsadress i Sverige och inte heller kan påträffas här under rättegången. Enligt fjärde stycket gäller detsamma om en lämnad uppgift innebär att den som har låtit framställa upptagningen har hemvist utomlands eller om uppgiften är oriktig och spridaren känner till detta.

Enligt 4 kap. 1 § YGL skall tekniska upptagningar ha en utgivare och denne utses av den som låter framställa upptagningen. I 4 kap. 4 § samma grundlag sägs att det skall framgå av en teknisk upptagning vem som är utgivare och att utgivaren skall se till att varje upptagning har en sådan uppgift. Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot skyldigheten att utse utgivare kan enligt 4 kap. 6 § första stycket första meningen YGL dömas till böter eller fängelse och den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot skyldigheten att se till att uppgift om utgivaren sätts ut på en teknisk upptagning kan enligt 4 kap. 6 § första stycket andra meningen YGL dömas till penningböter.

I 10 kap. YGL finns regler om radioprogram och tekniska upptagningar från utlandet. I 1 § första stycket sägs att bestämmelserna i 1–9 och 11 kap. är tillämpliga också på sådana tekniska upptagningar som har framställts utomlands och lämnas ut för spridning i Sverige. Det sägs vidare att vad som annars sägs om den som har låtit framställa upptagningen skall därvid i stället gälla den som här i landet lämnar ut den för spridning. Med den som här i landet lämnar ut en framställning för spridning avses enligt förarbetena till YGL importören (prop. 1990/91:64 s. 132). För importören gäller alltså det som sägs om den som låtit framställa upptagningen.

Av det anförda framgår alltså att importören är skyldig att utse utgivare för upptagningen enligt 4 kap. 1 § YGL jämförd med 10 kap. 1 § och kan straffas om han underlåter att göra det (4 kap. 6 § jämförd med 10 kap. 1 §). Han är däremot inte skyldig att se till att uppgift om utgivaren sätts ut på upptagningen utan denna skyldighet vilar på utgivaren (4 kap. 4 § jämförd med 10 kap. 1 § YGL).

Eftersom hänvisningen i 10 kap. 1 § YGL till 1–9 kap. och 11 kap. även omfattar 3 kap. 13 § gäller den bestämmelsen även för upptagningar som framställs utomlands och lämnas ut för spridning här i landet. Enligt 3 kap. 13 § skall upptagningen försees med uppgift om vem som har låtit framställa den samt om när, var och av vem den har framställts. Beträffande importerade upptagningar skall det som sägs om den som låter framställa upptagningen gälla för importören. Den importerade upptagningen skall alltså försees med uppgift om bl.a. vem som är importör. Skyldigheten att sätta ut uppgiften på upptagningen åvilar emellertid inte den som *låter framställa* upptagningen utan den som *framställer* den. I fråga om importerade upptagningar åvilar alltså skyldigheten inte importören utan den som framställer upptagningen. Eftersom framställaren vid import finns utomlands är han knappast åtkomlig för svenska myndigheter och kan därför låta bli att uppfylla sin skyldighet enligt YGL, och utomlands framställda upptagningar torde oftast sakna ursprungsuppgifter.¹ Som ett av många exempel kan nämnas det datorspel, ”Postal 2”, beträffande vilket JK den 16 april 2004 inlett förundersökning rörande olaga våldsskildring. Spelet har, enligt de uppgifter JK tagit del av, framställts utomlands. Det saknar ursprungsuppgifter och andra uppgifter som visar vem som lämnat ut det för spridning i landet.

Den som importerar en upptagning för spridning i Sverige är alltså skyldig att utse utgivare. Uppgift om utgivaren och importören skall finnas på upptagningen men skyldigheten att se till att dessa uppgifter sätts ut åvilar inte importören utan utgivaren respektive framställaren. Den senare är inte åtkomlig eftersom han finns utomlands. (En annan sak är att importören enligt 3 kap. 13 § tredje stycket YGL kan straffas med penningböter om han sprider en upptagning som saknar någon ursprungsuppgift eller som innehåller en ursprungsuppgift som importören vet är oriktig och

¹ Jfr JK:s framställning till Justitiedepartementet i anledning av vissa tillämpningsproblem rörande främst yttrandefrihetsgrundlagen av den 20 maj 1997, JK:s dnr 1431-97-32. Framställningen är intagen som bilaga 2 till Mediegrundlagsutredningens betänkande SOU 2001:28.

att han som spridare kan bli ansvarig för yttrandefrihetsbrott i upptagningen enligt 6 kap. 2 § tredje stycket YGL om upptagningen saknar uppgift om vem som är importör och det inte kan klarläggas vem han är. Detta kan i och för sig verka som ett importhinder och göra att det finns ett intresse att uppfylla skyldigheten att förse utländska tekniska upptagningar med ursprungsuppgifter.)

Enligt 4 kap. 2 § lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden (tillämpningslagen) skall skyldigheten att ange ursprungsuppgifter enligt 3 kap. 13 § fullgöras genom att uppgifterna tas in i själva den tekniska upptagningen eller anbringas på skivan, kassetten eller motsvarande föremål. Enligt förarbetena till bestämmelsen är det inte tillräckligt att märkningen finns på ett omslag eller något annat som lätt kan skiljas från filmen, videogrammet eller ljudupptagningen (prop. 1990/91:179 s. 49, jfr prop. 2001/02:74 s. 110).

3.3 MGU:s förslag

MGU:s förslag angående ursprungsuppgifter för tekniska upptagningar som framställts utomlands behandlas i SOU 2001:28 (allmän motivering s. 394 ff., lagtext s. 65 f. och 78 och författningskommentar s. 492 f. och s. 506). Som nämnts innebar förslaget att regleringen av ursprungsuppgifter för tekniska upptagningar som framställts utomlands skulle ersättas med nya bestämmelser som ålade importören att förse upptagningarna med uppgifter om vem som här i landet lämnade ut dem för spridning och när de fördes in i landet. Importören borde enligt utredningen inte åläggas att ange när, var eller av vem framställning skett eftersom dessa uppgifter kan vara okända för honom och omöjliga att få fram (a. bet. s. 397). Förslaget innebar alltså att den gällande skyldigheten att ange vem som var importör kvarstod, skyldigheten att ange när, var och av vem framställning skett ersattes av skyldighet att ange när exemplaren förts in i landet och att ansvaret för utsättande av ursprungsuppgifter flyttades över från framställaren till importören.

Importörens skyldighet att ange uppgifter borde enligt utredningen vara straffsanktionerad på samma sätt som framställarens skyldighet enligt 3 kap. 13 § andra stycket YGL, och för den som sprider importerade upptagningar med bristfälliga uppgifter om vem som importerat dem och när de fördes in i landet borde gälla

ett straffansvar motsvarande det som nu gäller enligt 3 kap. 13 § tredje stycket YGL för den som sprider en teknisk upptagning med bristfälliga ursprungsuppgifter.

De nya reglerna om ursprungsmärkning av upptagningar som framställts utomlands och lämnas ut för spridning i Sverige borde enligt utredningen tas in i 10 kap. YGL eftersom det var fråga om särskilda regler för upptagningar från utlandet. Reglerna i 3 kap. 13 § första–tredje styckena skulle då enbart gälla för upptagningar som framställts i Sverige. Ändringarna borde enligt utredningen ske genom ett tillägg i 10 kap. 1 § första stycket som undantog 3 kap. 13 § från tillämpning på utländska upptagningar och genom införande av en ny paragraf (3 §) om ursprungsmärkning av tekniska upptagningar som framställts utomlands i 10 kap. YGL.

Utredningen anförde att när det gällde importerade upptagningar var det fråga om att förse redan färdigställda upptagningar med ytterligare uppgifter och att detta ofta var svårare än att ange ursprungsuppgifter i samband med framställningen, så som sker när det gäller upptagningar som framställs i landet. Beträffande många typer av optiska lagringsmedier, t.ex. cd- och cd-rom-skivor var det enligt utredningen ofta omöjligt att i efterhand föra in något ytterligare i själva innehållet och det kunde även vara svårt att föra på ursprungsuppgifter på annat sätt, t.ex. genom stämpling, eftersom särskild färg eller överlackning torde krävas för att uppgiften inte skulle försvinna. Det syntes också tveksamt om det fanns färg och metoder för överlackning som kunde användas efter det att skivan var färdigproducerad. Utredningen angav vidare att skivorna också var känsliga och att redan en felaktigt utformad eller anbringad etikett kunde orsaka vibrationer som gjorde att skivan inte fungerade, exempelvis kunde ljudet på en cd-skiva försämrats. Enligt uppgifter från Statens kriminaltekniska laboratorium fanns det visserligen i handeln färdigproducerade etiketter som var avsedda att sättas på cd- och cd-romskivor med hjälp av ett handverktyg. Sådana etiketter angavs emellertid täcka hela skivan och torde därför enligt utredningen inte vara möjliga att använda när en importör i Sverige vill saluföra en skiva som framställts utomlands utan hans medverkan och den skall se likadan ut här som i andra länder där den saluförs.

Det kunde alltså enligt utredningen vara svårt att i fråga om importerade upptagningar följa bestämmelsen i 4 kap. 2 § tillämpningslagen om att skyldigheten att sätta ut ursprungsuppgifter skall fullgöras genom att uppgifterna tas in i själva den tekniska upptag-

ningen eller anbringas på skivan, kassetten eller motsvarande föremål. Utredningen gjorde därför bedömningen att det i den bestämmelsen borde införas en särskild regel för skyldigheten att sätta ut uppgifter enligt 10 kap. 3 § YGL på importerade upptagningar. Regeln borde innebära att uppgifterna skulle sättas ut på samma sätt som på upptagningar som tillverkas i Sverige om detta var möjligt och att i annat fall uppgifterna fick sättas ut på fodral, omslag eller liknande föremål.

Utredningen påpekade avslutningsvis att den skyldighet som åvilar utgivaren att se till att varje exemplar av upptagningen har en uppgift om vem som är utgivare var oförändrad och att det närmast torde vara en praktisk nödvändighet att uppgift om utgivare sätts ut samtidigt som importören sätter ut uppgifterna om vem som är importör och när upptagningarna förts in i landet. Utredningen angav att detta innebar att den som tillfrågas om att vara utgivare och inte tänker ombesörja märkningen själv måste förvissa sig om att importören även sätter ut uppgift om utgivare. Om han inte är säker på att detta sker borde han enligt utredningen inte åta sig uppdraget.

MGU föreslog följande lydelse av lagtexten (MGU:s tillägg är kursiverade):

10 kap. 1 § första stycket YGL

Bestämmelserna i 1–9 och 11 kap. är tillämpliga också på sådana tekniska upptagningar som har framställts utomlands och som lämnas ut för spridning i Sverige. Vad som annars sägs om den som har låtit framställa upptagningen skall därvid i stället gälla den som här i landet lämnar ut den för spridning. *I stället för vad som föreskrivs i 3 kap. 13 § första–tredje styckena gäller 3 §. Vad som föreskrivs i 1 kap. 10 § och 7 kap. 1 § angående uppgifter enligt 3 kap. 13 § skall i stället avse uppgifter enligt 3 § första stycket. Vad som föreskrivs i 6 kap. 2 § tredje och fjärde styckena angående uppgift enligt 3 kap. 13 § första stycket om vem som låtit framställa en teknisk upptagning skall i stället avse uppgift enligt 3 § första stycket om vem som här i landet lämnar ut upptagningen för spridning.*

Ny 10 kap. 3 §

Sådana exemplar av tekniska upptagningar som har framställts utomlands och som lämnas ut för spridning i Sverige skall förses med tydliga uppgifter om vem som här i landet lämnar ut dem för spridning och när exemplaren förts in i landet. Närmare bestämmelser om detta får meddelas i lag.

Den som här i landet lämnar ut upptagningar för spridning och därvid uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot första stycket eller bestämmelser som avses där skall dömas till böter eller fängelse i högst ett år.

Den som sprider en teknisk upptagning som saknar någon uppgift som är föreskriven i första stycket skall, om det sker uppsåtligen eller av oaktsamhet, dömas till penningböter. Detsamma skall gälla om en sådan uppgift är oriktig och spridaren känner till detta.

Nytt andra stycke i 4 kap. 2 § tillämpningslagen

Den skyldighet att lämna vissa uppgifter som föreskrivs i 3 kap. 13 § första stycket eller 15 § första stycket yttrandefrihetsgrundlagen skall fullgöras genom att uppgifterna intas i själva den tekniska upptagningen, skriften eller bilden eller anbringas på skivan, kassetten eller motsvarande föremål.

Motsvarande skyldighet enligt 10 kap. 3 § första stycket samma grundlag skall om möjligt fullgöras på samma sätt och annars genom att uppgifterna anbringas på fodral, omslag eller liknande föremål.

3.4 EG-fördragets förbud mot kvantitativa importrestriktioner m.m.

EG-reglerna om kvantitativa importrestriktioner finns i artikel 28 och 30 i EG-fördraget (Rom-fördraget).² Artikel 28 (före AF³ artikel 30) lyder: "Kvantitativa importrestriktioner samt åtgärder med motsvarande verkan skall vara förbjudna mellan medlemsstaterna". Artikel 29 (före AF artikel 34) innehåller motsvarande förbud mot exportrestriktioner och artikel 30 (före AF artikel 36)

² Fördraget finns intaget i Sveriges rikets lag under lag (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

³ Amsterdamfördraget av den 2 oktober 1997.

är en bestämmelse om undantag från de nämnda artiklarna. Den har följande lydelse:

Bestämmelserna i artiklarna 28 och 29 skall inte hindra sådana förbud mot eller restriktioner för import, export eller transitering som grundas på hänsyn till allmän moral, allmän ordning eller allmän säkerhet eller intresset att skydda människors och djurs hälsa och liv, att bevara växter, att skydda nationella skatter av konstnärligt, historiskt eller arkeologiskt värde eller att skydda industriell och kommersiell äganderätt. Sådana förbud och restriktioner får dock inte utgöra ett medel för godtycklig diskriminering eller innefatta en förtäckt begränsning av handeln mellan medlemsstaterna.

Det s.k. Dassonville-fallet⁴ är centralt när det gäller att bedöma vad som är en "åtgärd med motsvarande verkan". Målet gällde bl.a. frågan om en nationell bestämmelse som förbjöd import av en vara med ursprungsbeteckning om den inte åtföljdes av ett äkthetsintyg var förenlig med EG-fördragets förbud mot importrestriktioner. Bakgrunden var ett brottmål i Belgien rörande en näringsidkare som hade köpt ett parti skotsk whisky som var i fri omsättning i Frankrike och importerat detta till Belgien utan att inneha ett ursprungsintyg från den brittiska tullen. Domstolen angav att det framgick i målet att den som till Belgien ville importera skotsk whisky som redan var i fri omsättning i Frankrike, i motsats till den som importerar direkt från det producerande landet, endast med stor svårighet kunde skaffa ett sådant intyg. Domstolen angav att alla handelsregler som kan utgöra ett hinder, direkt eller indirekt, faktiskt eller potentiellt, för handeln inom gemenskapen skall anses som åtgärder med motsvarande verkan som kvantitativa restriktioner och att följaktligen ett krav på ett äkthetsintyg som är svårare att anskaffa för den som importerar en produkt från en medlemsstat där den satts i fri omsättning än för den som importerar samma produkt direkt från ursprungslandet var en åtgärd med motsvarande verkan som en med fördraget oförenlig kvantitativ restriktion.

Även administrativa eller tekniska föreskrifter faller under begreppet "åtgärder med motsvarande verkan".⁵

EG-domstolens dom den 25 april 1985 i mål 207/83 mellan kommissionen och Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland gällde förbud mot detaljförsäljning av varor som inte var ursprungsmärkta eller åtföljdes av en uppgift om ursprungsland, t.ex. i form av en skylt intill varorna i butiken. Reglerna var tillämp-

⁴ EG-domstolens dom 1974-07-11 i mål 8/74.

⁵ Allgårdh, Norberg, "EU och EG-rätten", 1999, s. 260.

liga på både inhemska och importerade varor. Domstolen ansåg att reglerna kunde innebära att produktionskostnaderna för de importerade varorna ökade, genom att detaljhandlarna skulle bli benägna att kräva att varorna märktes av tillverkarna, och att de importerade varornas avsättning på marknaden försvårades, genom att syftet med märkningen var att ge konsumenterna möjlighet att välja mellan inhemska och importerade produkter vilket kunde medföra att de på grund av fördomar avstod från att köpa importerade produkter. Domstolen ansåg också att reglerna bromsade den ekonomiska integrationen inom gemenskapen genom att varor som framställts med hjälp av arbetsdelning mellan medlemsstaterna missgynnades. Den brittiska regeringen hävdade att bestämmelserna var nödvändiga för att tillgodose tvingande hänsyn vad gällde konsumentskydd. En enkät bland de brittiska konsumenterna hade visat att de förknippade vissa varors kvalitet med tillverkningslandet och därför ville veta t.ex. om skinnskor tillverkats i Italien, stickade ylleplagg i Förenade kungariket, modevaror i Frankrike och elektriska hushållsapparater i Tyskland. Domstolen angav att detta argument inte kunde godtas eftersom kravet på ursprungsmärkning till sin natur var sådant att det syftade till att ge konsumenten möjlighet att skilja mellan inhemska och importerade varor vilket kunde leda till att inhemska varor föredrogs. Kravet ansågs inte berättigat på någon av de grunder som erkänns i gemenskapsrätten.

Avgörande för bedömningen är inte utformningen av åtgärden utan den verkan den har (Allgård, Norberg, 1999, "EU och EG-rätten", s. 261). Om det föreligger en formell skillnad i utformningen av åtgärden mellan behandling av inhemska varor och varor från andra medlemsländer till dessa senares nackdel torde det vara utomordentligt svårt att inte finna att det föreligger en diskriminering som strider mot gemenskapsrätten (a.a. s. 261). De fall som kan vara svårbedömda är alltså de där det inte i formell mening föreligger någon olikhet i behandlingen mellan inhemska och importerade varor men där verkan ändå kan vara diskriminerande. För att restriktioner eller åtgärder med motsvarande verkan skall kunna accepteras måste åtgärderna anses nödvändiga och inte gå längre än vad som absolut behövs. Om skyddsbehovet kan tillfredsställas på ett annat sätt än vad som skett och det skulle ge mindre problem för det fria varuutbytet måste det sättet väljas.

EG-domstolen har utvecklat en praxis där villkoren för att medge undantag har getts en snäv tolkning. Det epokgörande fallet *Cassis*

de Dijon⁶ har kommit att tjäna som en utgångspunkt för principen om ömsesidigt erkännande på områden som inte är harmoniserade genom gemenskapslagstiftning (a.a. s. 261). Målet gällde huruvida en tysk regel som föreskrev en minsta alkoholstyrka för likörer utgjorde en otillåten åtgärd. Domstolen angav att i avsaknad av gemensamma regler måste hinder för handeln inom gemenskapen, som uppstår på grund av skillnader mellan medlemsstaternas lagstiftningar om saluföringen av en produkt, godtas i den mån dessa bestämmelser kan anses vara nödvändiga för att tillgodose tvingande hänsyn, i synnerhet i fråga om effektiv skattekontroll, skydd för folkhälsan, god handelssed och konsumentskydd. Domstolen ansåg att bestämmelserna om lägsta alkoholhalt inte tjänade ett syfte av allmänt intresse som hade företrädare framför kravet på fri rörlighet för varor och att bestämmelserna utgjorde en otillåten åtgärd. Genom sitt avgörande uttryckte domstolen regeln om ömsesidig skyldighet för medlemsländerna att godta varor som lagligen säljs och marknadsförs i en annan medlemsstat.

Domstolen ställer höga krav på att åtgärden inte får ha vidtagits på ett sätt som gör att den får mera långtgående handelshindrande effekter än nödvändigt. En intresseavvägning skall göras mellan det nationella skyddsintresset och gemenskapsintresset så att varucirkulationen på den gemensamma marknaden inte onödigt hämmas. En godtycklig särbehandling av produkter från andra medlemsstater godkänns inte (a.a. s. 263).

EG-domstolen hade under 1980-talet och det tidiga 1990-talet problem med nationella regler som begränsade förutsättningarna under vilka varor fick tillhandahållas och två motstående tendenser i domstolens praxis kunde skönjas (a.a. s. 263). I vissa fall hade domstolen tillagt artikel 28 en snäv räckvidd medan den i andra fall uttalat sig för ett mer omfattande tillämpningsområde. Genom sitt avgörande i Keck-fallet⁷ slog domstolen in på en mera nyanserad väg när det gällde att behandla nationella regler och arrangemang i anslutning till varors försäljning.

Keck-fallet rörde åtal mot två franska köpmän som drev köpcentra nära den tyska gränsen. De hade sålt öl och kaffe till priser som understeg inköpspriset vilket innebar ett brott mot en fransk regel som förbjöd försäljning av varor till förlust. Domstolen fann

⁶ EG-domstolens dom 1979-02 20 i mål 120/78 mellan Rewe-Zentral AG och Bundesmonopolverwaltung für Branntwein.

⁷ EG-domstolens dom 1993-11-24 i förenade målen C-267/91 och C-268/91, Bernhard Keck och Daniel Mithouard.

att en regel som förbjöd försäljning av varor till förlust inte omfattades av artikel 30 (nuvarande artikel 28). Domstolen anförde (stycke 14–17 i domen):

Mot bakgrund av att näringsidkarna i allt större utsträckning åberopar artikel 30 i fördraget mot snart sagt varje regel som begränsar deras kommersiella frihet... finner domstolen det nödvändigt att ompröva och förtydliga sin rättspraxis på detta område.

I enlighet med domstolens Cassis de Dijon-praxis... förstås med åtgärder med motsvarande verkan, vilka enligt artikel 30 är förbjudna, sådana hinder för den fria rörligheten för varor som i avsaknad av en harmonisering av lagstiftningarna följer av det förhållandet att det på varor från andra medlemsstater, där de lagligen tillverkas och säljs, tillämpas bestämmelser rörande de villkor som sådana varor skall uppfylla (till exempel avseende benämning, form, storlek, vikt, sammansättning, utformning, märkning och förpackning). Detta gäller även om bestämmelserna tillämpas utan åtskillnad på alla varor såvitt de inte kan motiveras av ett mål av allmänt intresse som går före intresset av fri rörlighet för varor.

Däremot är tillämpningen på varor från andra medlemsstater av nationella bestämmelser, som begränsar eller förbjuder vissa försäljningsformer, i motsats till vad domstolen hittills slagit fast inte ägnad att direkt eller indirekt, faktiskt eller potentiellt hindra handeln mellan medlemsstaterna i den mening som avses i Dassonville-domen... förutsatt att dessa bestämmelser gäller för samtliga berörda näringsidkare som bedriver verksamhet inom det nationella territoriet och förutsatt att de såväl rättsligt som faktiskt påverkar avsättningen av inhemska varor och varor från andra medlemsstater på samma sätt.

När dessa villkor är uppfyllda kan tillämpningen av sådana bestämmelser på försäljningen av varor från en annan medlemsstat, vilka uppfyller kraven i denna stat, inte anses hindra varornas tillträde till marknaden eller försvåra deras tillträde jämfört med inhemska varor. Sådana bestämmelser faller således utanför tillämpningsområdet för artikel 30 i EEG-fördraget.

Verkan av Keck-fallet anges i Allgårdh, Norberg, EU och EG-rätten, 1999 (s. 264) vara oviss. Fallet kan möjligen bäst förstås så som generaladvokaten Jakobs anför i sitt utlåtande i Leclerc-Siplec-fallet⁸ nämligen att det utesluter från artikel 28 endast åtgärder av en fullständigt allmän karaktär som inte hindrar import, vilka gäller på försäljningsstället och vilka inte har någon effekt på handeln annat än att minska den totala mängden av sålda varor och som därvid påverkar importerade och inhemska varor på samma sätt.

⁸ EG-domstolens mål C-414/93. Dom har ännu ej meddelats.

I EG-domstolens mål C-416/00⁹ fann domstolen att ett krav på en på förhand ombesörjd förpackning som gällde i en medlemsstat för saluföring av bröd inte utgjorde en kvantitativ restriktion eller en åtgärd med motsvarande verkan under förutsättning att det tillämpades utan åtskillnad på både importerade och inhemska varor och inte i praktiken innebar en diskriminering av importerade produkter. I målet angav domstolen också att de nationella domstolarna är skyldiga att säkerställa att artikel 30 (nuvarande artikel 28) ges full verkan genom att ex officio underlåta att tillämpa nationella bestämmelser som strider mot artikeln.

I målet C-390/99¹⁰ uttalade sig EG-domstolen om vad som krävs för att en bestämmelse som utgör hinder för den fria rörligheten för varor och det fria tillhandahållandet av tjänster ändå skall kunna godtas. Domstolen hade funnit att krav på förhandstillstånd för att få saluföra apparater, utrustningar, avkodare eller system för digital utsändning eller mottagning av digitala signaler och för att få tillhandahålla anknutna tjänster stred mot dessa friheter. Domstolen uttalade att för att vara berättigade mot bakgrund av dessa grundläggande friheter måste sådana bestämmelser ha ett syfte som är av allmänt intresse och som erkänns i gemenskapsrätten samt vara förenliga med proportionalitetsprincipen, ”det vill säga vara ägnade att säkerställa förverkligandet av det syfte som eftersträvas genom dem och inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta syfte”.

EG-domstolen har avgjort en del mål som gällt åsättande av uppgifter på produkter eller förpackningar. I målet C-30/99¹¹ ansåg domstolen bl.a. att regler om att ädelmetallarbeten som importerats från en annan medlemsstat skulle förseas med en ansvarsstämpel som angav vem som tillverkat, bearbetat eller salufört arbetena även om varorna redan hade försetts med en stämpel i enlighet med lagstiftningen i ursprungslandet utgjorde en åtgärd med motsvarande verkan som en kvantitativ importrestriktion. Domstolen ansåg att ett sådant hinder för handeln inom gemenskapen endast kunde vara motiverat av hänsyn till konsumentskydd och gott handelskicks om ädelmetallarbetena inte redan hade försetts med stämplat som fyllde samma syfte, ”nämligen att identifiera en ansvarig person”.

⁹ Domstolens dom den 18 september 2003 i mål om begäran om förhandsavgörande i mål mellan Tommaso Morellato och Comune di Padova.

¹⁰ EG-domstolens dom den 22 januari 2002 i mål om begäran om förhandsavgörande i mål mellan Canal Satélite Digital SL och Administración General del Estado.

¹¹ EG-domstolens dom den 21 juni 2001, Europeiska kommissionen mot Irland.

I målet C-169/99¹² fann domstolen att nationella språkrav på information på kosmetiska produkter utgjorde ett hinder för handeln inom gemenskapen, såvitt produkterna i fråga måste förses med en annan märkning än den som föreskrevs i ett direktiv om medlemsstaternas lagstiftning om kosmetiska produkter, vilket medförde extra förpackningskostnader. Domstolen uttalade att hindret emellertid var berättigat med hänsyn till det mål av allmänt intresse som skyddet för folkhälsan utgör och anmärkte att informationen saknade praktisk nytta om den inte formulerades på ett språk som förstås av de personer den är avsedd för.

Även EG-domstolens mål C-55/99¹³ gällde skyldighet att märka produkter på visst sätt av hänsyn till folkhälsan. Domstolen ansåg att det franska kravet att det på den yttre förpackningen på medicinska reagenser (som används vid diagnostisering av sjukdomar) skulle anges det registreringsnummer som erhållits vid registreringen i Frankrike av reagensen stred mot artikel 30 (nuvarande artikel 28). Domstolen angav att skyldigheten inte stod i överensstämmelse med proportionalitetsprincipen eftersom det fanns åtgärder med mindre begränsande verkan, som de andra krav som gällde enligt den franska regleringen, bl.a. att återförsäljarens namn och adress och varupartiets tillverkningsnummer måste finnas på den yttre förpackningen och den förpackning som omslöt reagensen.

Det ovan redovisade kan *sammanfattas* enligt följande. Åtgärder med motsvarande verkan som kvantitativa importrestriktioner är förbjudna. Undantag tillåts dock om de grundas på hänsyn till bl.a. allmän ordning eller säkerhet eller intresset att skydda människors liv och hälsa och bedöms som nödvändiga samt inte går längre än vad som behövs. Alla handelsregler som kan utgöra ett hinder, direkt eller indirekt, faktiskt eller potentiellt för handeln inom gemenskapen skall anses som en åtgärd med motsvarande verkan. Krav på varans utformning, märkning eller förpackning kan vara att bedöma som sådana otillåtna åtgärder med motsvarande verkan. Detta gäller även om kraven tillämpas utan åtskillnad på alla varor om de inte motiveras av ett allmänt intresse som erkänns i gemenskapsrätten och går före intresset av fri rörlighet för varor och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå syftet med dem.

¹² EG-domstolens dom den 13 september 2001 i mål mellan Hans Schwarzkopf GmbH & Co. KG och Centrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs eV.

¹³ EG-domstolens dom den 14 december 2000, Europeiska kommissionen mot Franska republiken.

3.5 Överväganden

Som framgått i det föregående är de regler som kräver att tekniska upptagningar skall förses med uppgifter om framställare och utgivare m.m., s.k. ursprungsuppgifter, en viktig del av ansvarssystemet i YGL. Syftet med reglerna är att göra det möjligt att utan några mera omfattande efterforskningar spåra någon som kan hållas ansvarig för yttrandefrihetsbrott i upptagningarna. Ursprungsuppgifter har också stor betydelse för möjligheten att avgöra dels om en upptagning spritts till allmänheten och således faller in under grundlagsskyddet, dels när preskriptionstiden för yttrandefrihetsbrott börjar löpa. Vidare har uppgifterna betydelse inte bara för myndigheter som har att beivra tryck- och yttrandefrihetsbrott utan även för enskilda som anser sig kränkta av ett sådant brott och vill väcka enskilt åtal eller skadeståndstalan.

Skyldigheten att se till att tekniska upptagningar som framställts utomlands förses med uppgift om vem som framställt dem samt om när, var och av vem detta skett åvilar emellertid enligt gällande rätt inte importören utan den som framställt upptagningarna. Eftersom framställaren finns utomlands är han knappast åtkomlig för svenska myndigheter. De nuvarande reglerna om skyldighet att sätta ut ursprungsuppgifter på importerade upptagningar är således inte tillfredsställande utan bör ändras.

MGU:s förslag innebar att skyldigheten att sätta ut ursprungsuppgifter på importerade upptagningar flyttades över från den oåtkomliga utländske framställaren till importören. De uppgifter som enligt förslaget skulle sättas ut var importörens namn och uppgift om när upptagningen förts in i landet. Uppgifterna skulle ge ledning när det gäller att spåra någon som bär det yttrandefrihetsrättsliga ansvaret och när det gäller att fastställa utgångspunkten för preskriptionstiden, dvs. när upptagningen lämnas ut för spridning i Sverige. MGU ansåg att importören inte borde åläggas att ange när, var eller av vem exemplaren framställts eftersom dessa uppgifter kunde vara okända för honom och omöjliga att få fram.

Tryck- och yttrandefrihetsberedningen anser att MGU:s förslag var väl avvägt och att det bör genomföras om det kan anses förenligt med EG-rätten.

Vid övervägandena av om MGU:s förslag kan anses förenligt med EG-rätten är den första frågan i vilken mån förslaget innebär en särbehandling, rättsligt eller på annat sätt, av utomlands fram-

ställda tekniska upptagningar till dessas nackdel i förhållande till vad som gäller upptagningar som framställts här.

Som framgått ovan gäller för båda slagen av tekniska upptagningar att de skall förses med uppgift om vem som är utgivare och att denna skyldighet åvilar utgivaren. MGU:s förslag inverkar inte på denna skyldighet. Beträffande övriga ursprungsuppgifter skulle i fråga om tekniska upptagningar som framställts här i landet liksom nu gälla att de skall förses med tydliga uppgifter om vem som har låtit framställa dem samt om när, var och av vem exemplaren har framställts och att skyldigheten skall åvila framställaren. För utomlands framställda tekniska upptagningar skulle gälla att de skall förses med tydliga uppgifter om vem som här i landet lämnar ut dem för spridning och när exemplaren förts in i landet samt att skyldigheten skall åvila importören. För båda slagen av upptagningar gäller alltså att uppgifter skall sättas ut. Skillnaden består enkelt uttryckt i att den person som det skall lämnas uppgift om kan vara en annan för importerade upptagningar än för inhemskt framställda upptagningar och att uppgiftsskyldigheten åvilar olika personer i de båda fallen.

Vad först gäller den skillnad i regleringen som består i att här framställda upptagningar skall förses med uppgifter om vem som låtit framställa dem samt när, var och av vem detta skett medan importerade upptagningar skall förses med uppgift om vem som här i landet lämnar ut dem för spridning och när upptagningen fördes in i landet kan till en början konstateras att den person som det skall lämnas uppgift om i många fall av import är densamme som den det skall lämnas uppgift om vid framställning i Sverige. I de fall av import då en person som avser att låta framställa och i Sverige sprida en viss teknisk upptagning väljer, kanske av ekonomiska skäl, att låta framställa exemplaren utomlands är ju nämligen den som låter framställa upptagningen (som det skall lämnas uppgift om vid inhemsk framställning) och den som här i Sverige lämnar ut upptagningarna för spridning (som det skall lämnas uppgift om vid framställning utomlands) en och samma person. I sådana fall föreligger det alltså inte någon skillnad i fråga om vem det skall lämnas uppgift om mellan en upptagning som framställts utomlands och en som framställts här.

I de andra fallen av import, dvs. när en person i utlandet förvärvar tekniska upptagningar som redan har framställts utan uppdrag från honom och för in dem till Sverige för spridning här, är importören och den som låter framställa den tekniska upptagningen

olika personer. I sådana fall föreligger det alltså en skillnad mellan den importerade upptagningen och en upptagning som framställts här i det att uppgiftsskyldigheten avser olika personer. Det kan dock enligt beredningens mening inte anses att denna skillnad missgynnar den importerade upptagningen. Det är ju i båda fallen fråga om att uppgifter skall lämnas om en person och det kan knappast ha någon betydelse för upptagningarnas möjlighet att nå ut på den svenska marknaden vilken person det skall lämnas uppgift om.

Det måste noteras att MGU:s förslag inte innebär ett krav på att det skall anges på upptagningar som framställts utomlands att de är importerade utan endast ett krav på att det skall anges vem som här i landet lämnar ut dem för spridning och när de fördes in i landet. Av sådana uppgifter kan man ju dock tänka sig att de svenska konsumenterna drar slutsatsen att upptagningarna är framställda utomlands. Det skulle därför möjligen kunna anses att förslaget innebär att sådana upptagningar skall förses med en märkning som kan missgynna dem (jfr det i avsnitt 3.4 redovisade målet C 207/83 om krav på ursprungsmärkning). Det är dock svårt att se att detta har någon som helst praktisk betydelse för den fria rörligheten för tekniska upptagningar.

När det gäller de praktiska möjligheterna att följa regleringen föreligger det en skillnad mellan vissa importerade upptagningar och inhemskt framställda upptagningar. Skillnaden i detta avseende föreligger alltså inte i förhållande till alla importerade upptagningar utan endast mellan å ena sidan upptagningar som framställts inom landet och upptagningar som framställts utomlands på uppdrag av den som avser att sedan föra in dem i landet och å andra sidan upptagningar som framställts utomlands utan uppdrag av den som avser att sedan föra in dem hit.

I fråga om upptagningar som framställts inom landet torde uppgifter om vem som har låtit framställa upptagningen samt om när, var och av vem framställningen skett oftast åsättas i samband med att upptagningen framställs eftersom skyldigheten att sätta ut dessa uppgifter åvilar framställaren och uppgiftsskyldigheten kan fullgöras genom att uppgiften tas in i själva den tekniska upptagningen. Troligen sätts även uppgift om utgivare oftast ut i samband med att upptagningarna framställs trots att skyldigheten att se till att detta sker inte åvilar framställaren utan utgivaren. Anledningen till detta är att utgivaren oftast vidtalas före framställningen av exemplaren och att det är en förutsättning för honom att åta sig uppdraget att

uppgift om honom sätts ut i samband med framställningen. På upptagningar som framställts utomlands på uppdrag av den som avser att sedan föra in dem i landet kan uppgiftsskyldigheten fullgöras på samma sätt. Detta är emellertid inte möjligt när det gäller upptagningar som har framställts utomlands utan uppdrag av den som avser att sedan föra in dem hit eftersom upptagningarna i ett sådant fall redan är framställda när importören förvärvar dem för att föra in dem till Sverige.

Det kan här anmärkas att uppgiften om när en utomlands framställd teknisk upptagning förts in i landet bör kunna åsättas samtidigt som de andra uppgifterna sätts ut även om upptagningarna då inte förts in i landet ännu. När en upptagning framställs utomlands på uppdrag av den som har för avsikt att sprida den i Sverige torde det ju vara känt för denne när importen skall ske. När en upptagning har framställts utomlands utan uppdrag av den som sedan för in den till Sverige måste alla uppgifter sättas ut i efterhand och då torde det vara än bättre känt av importören när importen kommer att ske (eller har skett).

Frågan är då om MGU:s förslag till reglering kan anses innebära att Sverige vidtar en otillåten åtgärd med motsvarande verkan som kvantitativa importrestriktioner i fråga om tekniska upptagningar som framställts utomlands. Som angetts ovan anser EG-domstolen att alla handelsregler som kan utgöra ett hinder, direkt eller indirekt, faktiskt eller potentiellt för handeln inom gemenskapen skall anses som en åtgärd med motsvarande verkan. Förslaget innebär att alla importerade upptagningar skall vara försedda med uppgifter som möjligen skulle kunna anses missgynna dem (eftersom man av dem kan dra slutsatsen att upptagningarna är importerade) och att ursprungsuppgifterna måste föras på i efterhand i fråga om vissa importerade upptagningar, vilket kan vara svårare än att föra på dem i samband med framställningen så som troligen oftast sker i fråga om inhemskt framställda upptagningar. Med hänsyn till detta anser Tryck- och yttrandefrihetsberedningen att det är möjligt att EG-domstolen skulle bedöma förslaget till reglering som en åtgärd med motsvarande verkan.

Beredningen anser emellertid att denna åtgärd måste bedömas som ett tillåtet undantagsfall. Syftet med reglerna är ju inte att konsumenterna skall kunna skilja mellan inhemskt och utomlands producerade upptagningar utan att vi skall kunna upprätthålla vårt grundlagsfästa skydd för yttrandefriheten, bl.a. genom att kunna spåra den som är ansvarig för yttrandefrihetsbrott i upptagningarna. Om man

inte skulle ha krav på ursprungsuppgifter på utländska tekniska upptagningar skulle de kunna anses formellt gynnas i förhållande till inhemska upptagningar. Undantaget grundas på vårt konstitutionella yttrandefrihetsskydd. Det kan också motiveras av hänsyn till enskilda som anser sig kränkta av ett tryck- eller yttrandefrihetsbrott. Detta måste anses vara intressen som erkänns enligt gemenskapsrätten.

Här kan noteras att EG-domstolen i det ovan nämnda målet C-30/99 om ädelmetallarbeten synes ha ansett att bestämmelser om att importerade varor skulle åsättas en ansvarsstämpel som angav vem som tillverkat, bearbetat eller salufört varorna kunde vara motiverade av hänsyn till konsumentskydd och gott handelsskick för att identifiera en ansvarig person, om varorna inte redan hade försetts med stämpel som fyllde samma syfte. Liknande argument kan åberopas beträffande ursprungsuppgifter. Det kan också noteras att domstolen i fallet Cassis de Dijon (se ovan) ansåg att skillnader mellan medlemsstaternas lagstiftningar i fråga om saluföringen av en produkt fick godtas i den mån de var nödvändiga för att tillgodose tvingande hänsyn t.ex. i fråga om effektiv skattekontroll. Möjligheten att upprätthålla ett grundlagsfäst skydd för yttrandefriheten och att kunna beivra yttrandefrihetsbrott måste enligt beredningens mening anses vara minst lika tvingande skäl som att kunna upprätthålla en effektiv skattekontroll.

Det undantag från förbudet mot kvantitativa importrestriktioner och åtgärder med motsvarande verkan som förslaget till reglering innebär kan inte heller anses gå längre än vad som behövs. Förslaget är ju endast att det ställs krav på angivande av de två uppgifter som är viktiga för att vårt grundlagsfästa skydd för yttrandefriheten skall kunna upprätthållas i fråga om upptagningar som framställts utomlands. Svårigheterna att sätta ut ursprungsuppgifter är vidare inte större för alla importerade upptagningar än för upptagningar som framställts här utan endast för sådana upptagningar som framställts utomlands utan uppdrag av den som avser att föra in dem till Sverige. Att det förhåller sig så beror inte heller på förslaget utan enbart på det faktum att upptagningarna i det fallet framställts innan beslutet om import togs. Den föreslagna nya regeln i 4 kap. 2 § tillämpningslagen avser också att minska svårigheterna med att fullgöra uppgiftsskyldigheten i efterhand. Det kan noteras att den regeln innebär att det är lättare att fullgöra uppgiftsskyldigheten i efterhand för importerade upptagningar än för inhemska upptagningar som inte åsatts ursprungsuppgifter vid

framställningen. Undantaget måste alltså enligt beredningens mening anses förenligt med proportionalitetsprincipen.

Tryck- och yttrandefrihetsberedningen anser således sammanfattningsvis att de av MGU föreslagna reglerna inte kan anses stå i strid med de EG-rättsliga reglerna om förbud mot kvantitativa importrestriktioner och åtgärder med motsvarande verkan.

En sista fråga är om man ändå kan tänka sig en annan lösning på problemet med ursprungsuppgifter på importerade upptagningar än den som MGU föreslagit och som skulle innebära en än mindre särbehandling av sådana upptagningar än enligt förslaget. Beredningen har inte kunnat finna en sådan lösning.

Anledningen till detta är i grunden att ursprungsuppgifter behövs för att vi skall kunna upprätthålla det grundlagsskydd som YGL ger yttrandefriheten i tekniska upptagningar som framställts utomlands men lämnas ut för spridning här och att framställning utomlands innebär att den som låter framställa upptagningen, som ju i fråga om inhemska upptagningar är den som skall utse utgivare och efter honom ansvarar för yttrandefrihetsbrott, kan vara en annan än den som här lämnar ut upptagningarna för spridning. Att upphäva grundlagsskyddet för upptagningar som framställts utomlands, och därmed kraven på ursprungsuppgifter, skulle innebära ett klart missgynnande av sådana upptagningar och är inte ett tänkbart alternativ.

Redan av gällande rätt följer att importerade upptagningar skall förses med uppgift om den som här i landet lämnar ut dem för spridning och att det är denne som skall utse utgivare och som efter honom ansvarar för yttrandefrihetsbrott i upptagningarna. Skälet till detta är att det är den som här i landet lämnar ut en importerad upptagning för spridning som kan anses närmast motsvara den som låter framställa en inhemsk upptagning. Beredningen anser inte att man bör ändra denna ordning. Det måste också noteras att spridare kan tänkas vara ovilliga att sprida upptagningar utan ursprungsuppgifter eftersom de då löper risk att själva få svara för yttrandefrihetsbrott i upptagningen. En importerad upptagning bör därför förses med uppgift om vem som här i landet lämnar ut den för spridning. Det behövs också en uppgift till ledning för bedömningen av frågan om preskription. Eftersom det beträffande importerade upptagningar kan vara okänt när och av vem en upptagning framställts kan det vara omöjligt att som i fråga om inhemska upptagningar sätta ut uppgift om detta. Den relevanta tidpunkten för preskriptionstidens start är inte heller framställningen

utomlands utan när upptagningen gavs ut i Sverige (7 kap. 1 § andra stycket YGL jämförd med 1 kap. 10 § samma grundlag). Uppgift bör alltså sättas ut om när upptagningen fördes in i Sverige. Det är den som här i landet lämnar ut upptagningarna för spridning som har ansvaret för upptagningarna och det bör därför vara han som skall vara skyldig att sätta ut uppgifterna. Det förhållandet att uppgifterna i fråga om vissa importerade upptagningar inte kan sättas ut i samband med framställningen följer av att de har framställts före beslutet om import. Detta kan inte påverkas genom utformningen av reglerna.

Beredningen kan alltså inte finna någon bättre lösning på problemet med ursprungsuppgifter för utomlands framställda tekniska upptagningar än den som MGU föreslagit. Beredningen anser därför att utredningens förslag bör genomföras. Lagtexten kan utformas i enlighet med förslaget (se avsnitt 3.3 ovan). Det måste uppmärksammas att man i lagstiftningsprocessen skall beakta EG-direktivet 98/34/EG av den 22 juni 1998 om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster i dess lydelse enligt direktiv 98/48/EG av den 20 juli 1998.

4 Gemensam handläggning av tryck- och yttrandefrihetsmål

Beredningens bedömning: Det bör inte införas en regel som ger möjlighet att på begäran av en part eller domstol besluta om gemensam handläggning i en rättegång av flera tryck- eller yttrandefrihetsmål som har samband med varandra och är anhängiga vid olika domstolar.

4.1 Inledning

Den 1 januari 2003 trädde ett nytt andra stycke i kraft i 7 kap 1 § tillämpningslagen. Enligt den nya regeln skall mål rörande tryckfrihetsbrott och yttrandefrihetsbrott som har samband med varandra kunna tas upp av någon av de tingsrätter som är rätt domstol. Det samma gäller för tryck- eller yttrandefrihetsmål som rör enskilt anspråk på grund av sådana brott samt mål där talan enbart förs om konfiskation av en tryckt skrift eller teknisk upptagning. Målen skall också enligt en samtidigt företagen ändring i 7 kap. 6 § samma lag handläggas i en rättegång om inte synnerliga skäl talar emot det.

Under lagstiftningsarbetet angående de nya reglerna framförde Helsingborgs tingsrätt i sitt remissyttrande att det borde utredas om inte en domstol eller enskild part borde ha möjlighet att begära att Högsta domstolen skulle besluta om att förena mål med tryck- och yttrandefrihetsrättslig anknytning vid två eller flera domstolar. Regeringen uttalade att en sådan möjlighet var väl värd att överväga men att det inte fanns möjlighet att göra det i lagstiftningsärendet utan att frågan fick tas upp i annat sammanhang. I Tryck- och yttrandefrihetsberedningens direktiv anges att beredningen skall överväga om en sådan möjlighet bör införas.

4.2 Närmare om problemet

Tryck- och yttrandefrihetsmål upptas av tingsrätt inom vars domkrets länsstyrelse har sitt säte (12 kap. 1 § TF, 9 kap. 1 § YGL). Även Eskilstuna, Norrköpings och Helsingborgs tingsrätter får ta upp sådana mål (förordningen 1991:1712 om behörighet för vissa tingsrätter att ta upp tryckfrihetsmål och yttrandefrihetsmål). I 7 kap. 1–3 §§ tillämpningslagen meddelas närmare bestämmelser om rätt domstol i tryck- och yttrandefrihetsmål. I 7 kap. 2 § anges att avgörande för var ett tryckfrihetsmål skall tas upp är i fråga om periodiska skrifter utgivningsorten och i fråga om andra skrifter den ort där den som enligt 8 kap. TF är ansvarig har sitt hemvist. Om någon sådan ort inte kan fastställas är den ort där skriften har tryckts eller mångfaldigats avgörande. Om skriften har mångfaldigats utomlands skall i stället den ort vara avgörande där den som låtit lämna ut skriften för spridning här i landet har sitt hemvist. Om inte heller denna regel ger ledning skall den ort där exemplar av skriften anträffas vara avgörande. I fråga om yttrandefrihetsmål gäller den ort varifrån ett radioprogram eller en databasöverföring har utgått, en teknisk upptagning har lämnats ut för spridning eller där brottet på annat sätt har förövats. Före lagändringen år 2003 hade man ofta inte möjlighet att handlägga tryck- och yttrandefrihetsmål som hade samband med varandra gemensamt.

JK pekade i en framställning till regeringen¹ på att bestämmelserna i tillämpningslagen kunde få till följd att åtal för tryck- eller yttrandefrihetsbrott som har samband med varandra måste handläggas vid olika tingsrätter. Som ett exempel på en sådan situation nämnde JK mål där åtal för tryckfrihetsbrott som gällde innehållet i en skrift som inte är periodisk väcks mot flera personer med olika hemvist. I ett sådant fall skulle åtal väckas vid de domstolar som finns i de ansvarigas respektive hemvist. JK föreslog därför att tillämpningslagen skulle ändras så att sådana mål kunde tas upp av en av de tingsrätter som var rätt domstol för något av målen. Framställningen ledde till införande av de ovan nämnda reglerna i 7 kap. 1 § andra stycket och 7 kap. 6 § tillämpningslagen.

Även om en av de grundläggande principerna inom tryck- och yttrandefrihetsrätten är den om ensamansvar utesluter TF och YGL inte att åtal för tryck- eller yttrandefrihetsbrott väcks mot

¹ Framställning från Justitiekanslern om ändring i lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden (Ju 2001/3649), intagen som bilaga 4 till prop. 2001/02:74.

flera personer. Om t.ex. endast spridare kan hållas ansvariga kan flera personer bosatta på olika orter var för sig anses som spridare och en bok kan ha flera författare (Axberger, Tryckfrihetens gränser, 1984 s. 133 och 125). I propositionen till de ovan nämnda lagändringarna anfördes (prop. 2001/02:74 s. 87) att det också kan finnas ett naturligt samband mellan ett tryckfrihetsbrott och ett yttrandefrihetsbrott på så sätt att både innehållet i en teknisk upptagning och det tryckta omslaget till upptagningen anses vara straffbara. Ett annat sådant exempel angavs vara att åtal väcks dels för tryckfrihetsbrott avseende uppgifter i en periodisk skrift, dels med stöd av databasregeln i 1 kap. 9 § YGL för att i stort sett samma uppgifter tillhandahållits på tidningens webbsida. Regeringen angav att det sagda kunde göra sig gällande även vid mål som rör enskilt anspråk på grund av tryck- och yttrandefrihetsbrott och vid ansökan om konfiskation.

Regeringen anförde att den delade JK:s uppfattning att det borde vara möjligt att vid en och samma tingsrätt handlägga mål som har ett sådant samband med varandra som angetts ovan och att målen också borde kunna handläggas i en rättegång. Regeringen angav att eftersom innehållet i t.ex. en och samma skrift enligt den då gällande regleringen kunde komma att handläggas av flera domstolar fanns det en risk för att skriften bedömdes som brottslig av en domstol men friades av en annan. Vidare angavs att processekonomiska skäl talade för att man borde kunna ha gemensam handläggning av målen och att det ju även enligt då gällande lagstiftning redan fanns en möjlighet till gemensam handläggning av mål med tryck- och yttrandefrihetsrättslig anknytning.

Regeringen ansåg att tillämpningslagen därför borde ändras på så sätt att mål rörande tryckfrihetsbrott och yttrandefrihetsbrott som hade samband med varandra kunde tas upp av en av de tingsrätter som var rätt domstol för något av målen och att detsamma borde gälla för tryck- och yttrandefrihetsmål som rörde enskilt anspråk på grund av sådana brott samt i mål där talan enbart förs om konfiskation av en skrift eller teknisk upptagning. Målen skulle också enligt regeringen handläggas i en rättegång om inte synnerliga skäl talade mot det.

I författningskommentaren till det nya andra stycket i 7 kap. 1 § tillämpningslagen anges (a. prop. s. 111) att regeln är fakultativ och ger möjlighet för JK eller enskild part att välja vid vilken av de aktuella domstolarna som talan skall väckas. Det sägs också att det

dock är den domstol där åtal väcks som skall avgöra om det finns något samband mellan målen.

Som framgått ovan anmärktes i propositionen att den fråga som Helsingborgs tingsrätt väckt om att en domstol eller enskild part borde ha möjlighet att begära att Högsta domstolen skall förena mål vid två eller flera domstolar var väl värd att överväga men att det inte fanns möjlighet att göra det i det aktuella lagstiftningsärendet utan att frågan fick tas upp i annat sammanhang.

Helsingborgs tingsrätt angav i sitt remissyttrande att den föreslagna bestämmelsen var fakultativ och således gav part rätt att under vissa närmare angivna förhållanden väcka talan vid endast en domstol i stället för att väcka talan vid två eller flera domstolar. Tingsrätten anförde vidare att det med den föreslagna regleringen emellertid alltså saknades möjlighet att förena målen för det fall att talan väcktes vid mer än en domstol. Enligt tingsrätten kunde det inte uteslutas att JK med stöd av förslaget för talan om ansvar vid en domstol medan en enskild part för talan om skadestånd vid en annan domstol och som grund för skadeståndstalan åberopar det brott JK för talan om. Tingsrätten angav att det visserligen föreligger möjlighet att vilandeförklara skadeståndsmålet i avvaktan på att ansvarsfrågan avgörs men att det i vart fall ur processekonomisk synpunkt i flertalet fall torde vara försvarbart att målen handläggs gemensamt.

Tingsrätten ansåg vidare att det kunde föreligga behov att förena två eller flera enskilda anspråk där talan förs vid olika domstolar. Domstolen angav att en och samma kärende förde skadeståndsprocesser mot olika dagstidningar jämte deras ansvariga utgivare vid tingsrätten och vid i vart fall tre andra tingsrätter i riket. Grunden för talan i samtliga mål var att kärenden ansåg sig berättigad till skadestånd på grund av grovt förtal bestående i att hans namn offentliggjorts efter meddelad men ännu ej lagkraftvunnen tingsrättsdom. Kärenden hade fällts för mord av tingsrätten men frikänts av hovrätten. Såvitt Helsingborgs tingsrätt kunnat utröna hade samtliga artiklar vilka påstods innefatta grovt förtal sitt ursprung i artiklar från Tidningarnas telegrambyrå. Frågan om offentliggörandet av kärendens namn skulle enligt tingsrätten således prövas av fyra olika domstolar. Tingsrätten angav att risk förelåg att domstolarna gjorde olika bedömningar i ansvarsfrågan och att denna risk förstärktes av det förhållandet att den bakomliggande ansvarsfrågan kunde komma att prövas av jury. Problem angavs vidare kunna uppstå vid bestämmandet av ett eventuellt

skadestånd. Även om den föreslagna regleringen gav kâranden möjlighet att i det aktuella fallet endast väcka talan vid en domstol kunde det enligt tingsrätten inte uteslutas att kâranden skulle välja att väcka talan vid flera domstolar med förhoppning om att erhålla större skadestånd än om talan endast väckts vid en domstol.

Mot bakgrund av det anförda menade tingsrätten att man i vart fall närmare borde utreda om inte den föreslagna ändringen i tillämpningslagen borde kompletteras med en bestämmelse liknande den i 14 kap. 7 a § RB som ger domstol eller enskild part möjlighet att under vissa förhållanden begära att Högsta domstolen skall förena mål vid två eller flera tingsrätter eller vid två eller flera hovrätter i en rättegång.

4.3 Överväganden

I enlighet med vad Helsingborgs tingsrätt anført innebär den nu gällande ordningen att om mål om ansvar, enskilt anspråk eller konfiskation på grund av tryck- eller yttrandefrihetsbrott med inbördes samband anhängiggörs vid olika domstolar trots den nya regeln i 7 kap. 1 § andra stycket tillämpningslagen finns det ingen möjlighet att förena målen vid en domstol. Rättegångsbalkens regel om överlämnande av tvistemål i 10 kap. 20 a §, som i och för sig är tillämplig enligt 11 kap. 3 § tillämpningslagen, löser inte problemet eftersom en förutsättning för överlämnande enligt den regeln är att den första domstolen inte är behörig medan domstolarna i de fall som diskuteras här är behöriga. Inte heller regeln om överlämnande av brottmål i 19 kap. 7 § andra stycket RB löser problemen.

Enligt beredningens mening är det fullt tänkbart att mål på grund av tryck- eller yttrandefrihetsbrott med inbördes samband kan komma att anhängiggöras vid olika domstolar. Det kan exempelvis tänkas att flera fall av det slag som Helsingborgs tingsrätt angav kan inträffa, dvs. att enskilda anspråk på grund av samma yttrande i olika tidningar väcks vid olika domstolar. Man kan också tänka sig det fall som regeringen angav, dvs. att åtal väcks dels för tryckfrihetsbrott avseende uppgifter i en periodisk skrift, dels med stöd av databasregeln i 1 kap. 9 § YGL för att i stort sett samma uppgifter tillhandahållits på tidningens webbsida. I det förstnämnda fallet är det skriftens utgivningsort som i första hand är avgörande och i det senare fallet är det den ort varifrån databasöverföringen utgått som är avgörande. Det är också tänkbart att JK med stöd av

7 kap. 1 § andra stycket tillämpningslagen väcker åtal beträffande flera tryck- eller yttrandefrihetsbrott vid en av de behöriga domstolarna medan en målsägande väcker talan om enskilt anspråk vid den andra domstol som är behörig beträffande just det tryck- eller yttrandefrihetsbrott som hans yrkande grundas på.

Det kan mot denna bakgrund framstå som naturligt att införa en regel som ger domstol eller enskild part möjlighet att under vissa förhållanden begära att Högsta domstolen skall förena mål om ansvar, enskilt anspråk eller konfiskation på grund av tryck- eller yttrandefrihetsbrott vid två eller flera tingsrätter eller vid två eller flera hovrätter i en rättegång vid en domstol. En sådan regel skulle kunna utformas efter förebild av 14 kap. 7 a § RB och placeras i ett nytt tredje stycke i 7 kap. 1 § tillämpningslagen.

Uppfattningen att det vore naturligt med en sådan regel grundas till väsentlig del på synsättet att det är en fördel om yttranden med samma innehåll inte bedöms av olika domstolar utan i samma domstol. Det är emellertid inte givet att så är fallet. Tvärtom finns det skäl som talar för att man bör värna om en lokal bedömning av tryck- och yttrandefrihetsmål. Så har t.ex. till stöd för juryns berättigande bl.a. anförts att den genom sin folkliga anknytning utgör ett särskilt skydd för yttrandefriheten och att juryn företräder en allmänt medborgerlig uppfattning.

I förarbetena till nu gällande TF övervägdes möjligheten att för tryckfrihetsmålen införa en särskild centraldomstol med lekmän som bisittare. De tryckfrihetssakkunniga fann inte detta lämpligt utan ansåg att starka betänkligheter av såväl principiell som praktisk natur inställde sig mot att för tryckfrihetsmålen inrätta särskilda domstolar, vare sig detta skedde i form av en centraldomstol eller i form av lokala specialdomstolar utanför den allmänna domstolsorganisationen.² Departementschefen ansåg att övervägande skäl talade för att prövningen av tryckfrihetsmål borde vara inordnad i den allmänna rättsskipningens ram. I fråga om en centraldomstol för tryckfrihetsmål belägen i Stockholm angav han bl.a. att man inte borde bortse från att en sådan domstol skulle sakna den person- och ortskännedom som ofta är av betydelse för ett riktigt värdesättande av omständigheterna i målet och att risken var att tryckfrihetsmålen i alltför hög grad skulle bedömas enbart ur huvudstadens synvinkel.³

² SOU 1947:60 s. 182.

³ Prop. 1948:230 s. 95.

Massmedieutredningen tog upp tanken på en centraldomstol igen och föreslog en för hela landet gemensam yttrandefrihetsdomstol vid Stockholms tingsrätt.⁴ Ett väsentligt skäl till förslaget var att prejudikatbildningen i tryck- och yttrandefrihetsmål skulle underlättas. Betänkandet fick ett blandat mottagande och förslaget om en ny rättegångsordning var det som tilldrog sig störst intresse, både i debatten och i remissyttrandena. En betydande remissopinion tog avstånd från förslaget i denna del⁵. Det angavs i remissyttrandena bl.a. att den dömande verksamheten borde vara lokalt förankrad eftersom kännedom om lokala förhållanden ofta kan vara av betydelse för bedömningen. Det angavs också att hela resonemanget om behovet av prejudikat var i grunden felaktigt eftersom en viktig del i systemet med tryckfriheten är att varje påtalat yttrande skall ses i förhållande till dagsläget samt att yttrandefriheten varken kan eller bör klart utstakas vid en viss given tidpunkt för att senare statistiskt tillämpas inom överskådlig tid.⁶ Utredningens förslag ledde inte till lagstiftning (prop. 1975/76:204 s. 38).

Tryck- och yttrandefrihetsberedningen anser att de ovan refererade tankarna om värdet av en lokal bedömning av tryckfrihetsmål fortfarande äger giltighet och att de talar emot en ökning av möjligheterna till gemensam handläggning av tryck- och yttrandefrihetsmål.

Om man ger företräde åt processekonomiska hänsyn skulle emellertid en regel av nu diskuterat slag om ökade möjligheter till gemensam handläggning av sådana mål möjligen kunna motiveras. Beredningen har därför genom en enkät undersökt i hur många fall en sådan regel skulle kunna aktualiseras. Enkäten har sänts till JK samt alla hovrätter (6 st.) och alla tingsrätter (24 st.) som handlägger tryck- och yttrandefrihetsmål. Samtliga adressater utom en tingsrätt har besvarat enkäten.

Enkäten innehöll följande frågor:

1. Har det såvitt Ni känner till under tiden från det att yttrandefrihetsgrundlagen trädde i kraft den 1 januari 1992 fram till i dag förekommit att tryckfrihets- och yttrandefrihetsmål mellan vilka det rått sådant samband som avses i 7 kap. 1 § andra stycket tillämpningslagen varit anhängiga samtidigt i olika domstolar?

⁴ SOU 1975:49 s. 135 ff.

⁵ Prop. 1975/76:204 s. 37, DsJu 1976:2.

⁶ SOU 1979:49 s. 89 och 95, DsJu 1976:2.

Om ja:

- Hur många fall?
- Vid vilka domstolar var målen anhängiga?
- Hur var sambandet mellan målen närmare beskaffat?
- Målnummer?

2. Har 7 kap. 1 § andra stycket tillämpningslagen tillämpats i mål/ärenden vid Er domstol/myndighet?

Om ja:

- I hur många fall?
- Hur många tryck- eller yttrandefrihetsmål berördes?
- Hur var sambandet mellan målen närmare beskaffat?
- Målnummer?
- Handlades målen i dessa fall i en rättegång enligt 7 kap. 6 § tillämpningslagen? Om inte, vad var skälen till detta?

3. Anser Ni att det föreligger behov av en sådan regel som nämnts ovan och som gör det möjligt för Högsta domstolen att på begäran av part eller domstol besluta om gemensam handläggning vid en domstol av flera tryck- eller yttrandefrihetsmål som har samband med varandra? Vänligen ange skälen för Er uppfattning.

Beträffande **fråga nr 1** om huruvida det förekommit att tryckfrihets- och yttrandefrihetsmål mellan vilka det rått sådant samband som avses i 7 kap. 1 § andra stycket tillämpningslagen varit anhängiga samtidigt i olika domstolar har alla *hovrätter* svarat nej på frågan, liksom det helt övervägande antalet *tingsrätter*, inklusive *Stockholms tingsrätt*, som torde vara den domstol som handlägger det största antalet tryck- och yttrandefrihetsmål.

JK har angett att sådant samband har rått i ett ärende (*JK* dnr 3248-00-35) som rörde utgivningen av ett nytryck av en bok ("Judefrågan") som författats av en numera avliden person och i nyutgåvan försetts med ett förord av en namngiven nu levande person. Åtal väcktes vid Blekinge tingsrätt mot författaren av förordet och vid Gotlands tingsrätt mot utgivaren. *JK* har vidare angett att det under de omfattande utredningar rörande olaga våldsskildring som var aktuella under 1990-talet väcktes åtal vid ett tiotal domstolar.

Helsingborgs tingsrätt har angett att tingsrätten vid i vart fall ett tillfälle noterat att det funnits mål vid olika tingsrätter där det rått ett sådant samband som avses i frågan. De berörda tingsrätterna var, förutom *Helsingborgs tingsrätt*, *Stockholms tingsrätt*, *Nyköpings tingsrätt* och *Malmö tingsrätt*. Vid samtliga tingsrätter förde en privatperson skadeståndstalan i anledning av påstått grovt förtal bestående i att personen i på orten distribuerad tidning namngivits som mördare trots att åtalet slutligen ogillats.

Halmstads tingsrätt har uppgett att två mål avseende enskilt anspråk på grund av tryckfrihetsbrott är anhängiga vid tingsrätten, att det är samme käre i båda målen och att dessa stöder sig på väsentligen samma grund, nämligen att de aktuella tidningarna publicerat vissa uppgifter från ett straffrättsligt förfarande mot käranden. Samme käre har även vid *Göteborgs tingsrätt* anhängiggjort en talan som uppenbarligen stöder sig på samma grund. Enligt uppgift finns även ett yttrandefrihetsmål i *Göteborgs tingsrätt* som har ett liknande samband med övriga mål.

Umeå tingsrätt har angett att ett sådant fall som avses i frågan har förekommit vid tingsrätten. Det var fråga om att likalydande uppgifter publicerats i ett stort antal tidningar landet runt.

Gotlands tingsrätt har hänvisat till det mål rörande boken "Judefrågan" som *JK* redovisat.

Beträffande **fråga nr 2** har alla tillfrågade svarat nekande.

Beträffande **fråga 3** om det finns behov av en regel som gör det möjligt för Högsta domstolen att på begäran av part eller domstol besluta om gemensam handläggning vid en domstol av flera tryck- eller yttrandefrihetsmål har *JK*, två hovrätter och åtta tingsrätter

svarat jakande, tre tingsrätter har svarat klart nekande och resten av de tillfrågade (fyra hovrätter och 16 tingsrätter) har uttryckt sig mera obestämt eller inte alls svarat på frågan.

JK har angett att även om en sådan bestämmelse sannolikt inte skulle komma att tillämpas särskilt ofta är det rimligt att en motsvarighet till 14 kap. 7 a § RB införs i tillämpningslagen. *JK* har vidare anført att det finns anledning anta att behovet av en sådan bestämmelse kan komma att öka till följd av den alltmer intensiva nyhetsbevakningen av förundersökningar och huvudförhandlingar i brottmål och att det i många fall är av stort värde att efterkommande förtalsrättegångar handläggs gemensamt. *JK* har avslutningsvis anført att vid bedömningen av om kumulation bör ske i ett enskilt fall bör dock vägas in att en av tankarna bakom forumreglerna inom tryck- och yttrandefriheten är att jury skall ha en lokal förankring varför HD bör vara försiktig med att tillämpa bestämmelsen, t.ex. om båda parter motsätter sig kumulation.

Flertalet av dem som svarat jakande har hänvisat till processekonomiska skäl och intresset av lika bedömning i mål rörande samma yttrande.

Beredningen anser att resultatet av enkäten visar att det inte finns skäl att av processekonomiska hänsyn införa en sådan regel som här diskuteras. Antalet fall där tillämpningen av en sådan regel skulle kunna aktualiseras är alltför litet. Beträffande den situation som föranledde Helsingborgs tingsrätt att ta upp frågan kan tilläggas att det i fråga om t.ex. tryck- och yttrandefrihetsmål om förtal i lokala medier med det synsätt som låg bakom TF:s regler om tryckfrihetsdomstolar kan anses olämpligt med sammanförande av rättegångarna till en enda ort för gemensam bedömning. Eftersom utredningsskäl inte kan vara så tungt vägande i denna typ av mål kan det också ifrågasättas om de processekonomiska vinsterna är av någon större betydelse i sammanhanget. Antalet tryck- och yttrandefrihetsmål är inte stort, och enkäten visar att det inte är fråga om något utbrett problem. Kostnaderna för det allmänna i fall med flera parallella processer kan inte nedbringas med någon verkligt påtaglig effekt för rättsväsendet. En enskild som vill föra talan mot flera ansvariga kan visserligen besparas kostnader men har redan i dag möjlighet att väcka talan vid en domstol. På svarandesidan torde det inte bli några särskilda besparingar av betydelse.

Med hänsyn till detta och till de principiella betänkligheter som redovisats ovan samt de små processekonomiska vinster som kan

göras anser Tryck- och yttrandefrihetsberedningen att man inte bör ytterligare komplicera lagstiftningen om rätt domstol i tryck- och yttrandefrihetsmål genom införande av en regel som ger HD möjlighet att på begäran av part eller domstol förordna om gemensam handläggning av sådana mål i en rättegång. Beredningen stannar alltså för att en sådan regel inte bör föreslås.

Avslutningsvis skall här beröras två andra frågor som rör tryck- och yttrandefrihetsdomstolar.

För det första vill beredningen peka på att länsammanslagningar har lett till att tingsrätter som tidigare varit tryck- och yttrandefrihetsdomstol upphört att vara detta på grund av att länsstyrelse efter sammanslagningen inte längre har sitt säte inom tingsrättens domkrets (jfr 12 kap. 1 § TF och 9 kap. 1 § YGL). Detta gäller t.ex. för Kristianstads tingsrätt efter sammanslagningen den 1 januari 1997 av Kristianstads län och Malmöhus län till Skåne län med Malmö som residensstad. Denna effekt av länsammanslagningen synes inte ha berörts i förarbetena till beslutet.⁷ Detsamma gäller för Vänersborgs och Mariestads tingsrätter efter bildandet den 1 januari 1998 av Västra Götalands län.

Beredningen anser att det finns anledning att överväga om det mot bakgrund av det synsätt som låg bakom TF:s regler om tryckfrihetsdomstolar är lämpligt att tryck- och yttrandefrihetsmål alltmer kommer att handläggas i storstäderna trots att de ibland berör mera lokala förhållanden ute i de nya större länen. För att motverka den minskning av antalet tryck- och yttrandefrihetsdomstolar som synes ha skett oplanerat framstår det som motiverat att de domstolar som på detta sätt upphört att vara tryck- och yttrandefrihetsdomstol blir det på nytt genom införande i den särskilda förordningen (1991:1712) om behörighet för vissa tingsrätter att ta upp tryckfrihetsmål och yttrandefrihetsmål. Tryck- och yttrandefrihetsberedningen vill på detta sätt väcka frågan för fortsatt behandling i samband med de fortgående förändringarna av domstolsväsendet i första instans.

Beredningen vill avslutningsvis framhålla att det är viktigt att man i det pågående arbetet med ändring av tingsrättsorganisationen i Stockholms län beaktar att den nya indelningen inte får innebära att det blir oklart vilken domstol som i fortsättningen är att anse som tryck- och yttrandefrihetsdomstol i Stockholms län.

⁷ Angående länsammanslagningen prop. 1995/96:38, bet. 1995/96:BoU9, rskr 1995/96:206, angående residensstad bet. 1996/97:BoU4, protokoll 1996/97:12 § 9.

5 Vissa tillämpningsproblem

5.1 Print on demand-framställning av tekniska upptagningar utan ursprungsuppgifter

5.1.1 Inledning

Mot bakgrund av två avgöranden från Högsta domstolen under år 2002 rörande bl.a. frågan om YGL:s tillämplighet vid spridning av ett mindre antal videogram (NJA 2002 s. 281 och NJA 2002 s. 583) påtalade Justitiekanslern (JK) i en skrivelse till Justitiedepartementet¹ vissa problem som avgörandena aktualiserar. I beredningens direktiv anges att de av JK redovisade problemställningarna skall övervägas av beredningen.

Av skrivelsen framgår att JK av avgörandena dragit slutsatsen att den styrkta spridningen av en teknisk upptagning är i princip ensam avgörande för frågan om grundlagens tillämplighet. Enligt JK kan detta förhållande förväntas leda till bristande förutsebarhet och svårbemästrade gränsdragningsproblem. JK pekar på att rättsosäkerhet kan uppstå för den som åtar sig att sprida ett fåtal exemplar av ett videogram genom att denne, om han eller hon inte har kännedom om den sammanlagda spridningens omfattning, inte heller kan veta om det är grundlagens eller brottsbalkens bestämmelser som är tillämpliga. Denna fråga kan enligt JK vara avgörande för om personen över huvud taget är ansvarig för upptagningarnas innehåll.

Enligt JK aktualiserar avgörandena också frågan om behörigheten för allmän åklagare respektive JK. Det är enligt JK långt ifrån tillfredsställande att JK, liksom allmän åklagare, riskerar att få talan avvisad av Högsta domstolen efter flera års processande kring en fråga som för många, bl.a. den tilltalade, nog framstår som en svårbegriplig formsak. JK anser att denna ordning måste betraktas som en stor brist som om möjligt bör avhjälpas.

¹ Dnr Ju2003/2080, bilaga 2 till detta betänkande.

JK pekar också på svårigheten att avgöra om JK eller allmän åklagare skall leda en förundersökning under den tid då det fortfarande är en öppen fråga om grundlagen är tillämplig eller inte och anger att ovisshet i vissa fall torde kunna råda även efter det att åtal har väckts.

JK anger att han övervägt om det går att finna processuella lösningar på problemen och att han bl.a. diskuterat om JK och allmän åklagare i vissa fall skulle kunna ges en parallell behörighet eller om JK i vart fall skulle kunna ges behörighet att väcka talan för tryckfrihetsbrott alternativt brottsbalksbrott. JK anför att han också övervägt om den tilltalade, på liknande sätt som i ansvarighetsfrågan, skall vara tvungen att invända under den förberedande behandlingen av ett mål att grundlagen inte är tillämplig för att få prövat om rättegångshinder föreligger.

Frågan om och i så fall under vilka förutsättningar YGL är tillämplig på print on demand-framställning av tekniska upptagningar utan ursprungsuppgifter behandlas i avsnitt 5.1.2 och de övriga problem som JK pekat på och som följer av svårigheterna att avgöra om YGL är tillämplig eller inte behandlas i avsnitt 5.1.3. Där diskuteras också frågan om man kan finna processuella lösningar på problemen.

I avsnitt 5.2–5.4 behandlas en del andra tillämpningsfrågor. Avsnitt 5.2 rör frågan hur man skall se på ny spridning genom offentlig visning eller uppspelning av en teknisk upptagning för vilken preskription av yttrandefrihetsbrott redan har inträtt och avsnitt 5.3 rör förbudet mot transportvägran i 6 kap. 4 § TF och 3 kap. 10 § YGL. Avsnitt 5.4 handlar om regeln om webbsändningar i 1 kap. 6 § YGL.

5.1.2 YGL:s tillämplighet

Beredningens bedömning: Det är inte endast den styrkta spridningen som är avgörande för frågan om grundlagsskydd föreligger. YGL är tillämplig på print on demand-verksamhet endast under förutsättning att beställningar inkommit eller kan förutses inkomma i sådan omfattning att en upplaga om minst ett tiotal likadana exemplar framställs eller avses framställas under en tid av högst omkring en månad.

5.1.2.1 Regler och förarbeten m.m.

YGL:s tillämplighet på filmer, videogram, ljudupptagningar och andra tekniska upptagningar regleras i 1 kap. 10 §. När YGL trädde i kraft den 1 januari 1992 hade paragrafen följande lydelse²:

Grundlagen är tillämplig på sådana filmer och ljudupptagningar som sprids till allmänheten genom att spelas upp, säljas eller tillhandahållas på annat sätt.

I specialmotiveringen till bestämmelsen angavs att begränsningen av grundlagens tillämplighet till upptagningar som sprids till allmänheten följde av grundlagsskyddets ändamål att säkerställa friheten att yttra sig i massmedier som ett medel för den fria åsiktsbildningen (prop. 1990/91:64 s. 112).

Bestämmelsen ändrades med verkan från den 1 januari 1999.³ Filmer och ljudupptagningar ersattes av samlingsbeteckningen tekniska upptagningar och orden ”i Sverige” lades till efter ”som sprids till allmänheten” för att klargöra att en upptagning som framställs här men endast ges ut utomlands inte omfattas av YGL efter utgivningen. Vidare lades en presumtionsregel av följande lydelse till i ett nytt andra stycke:

Om grundlagen är tillämplig eller inte prövas i det enskilda fallet på grundval av vad som kan antas om spridningen. Om inte annat framgår av omständigheterna, skall grundlagen anses tillämplig på en upptagning med uppgifter enligt 3 kap. 13 § och 4 kap. 4 §.

Bakgrunden till presumtionsregelns tillkomst var att s.k. skräddarsydda videogram, dvs. videogram innehållande sammanställningar från flera skilda bildupptagningar redigerade i enlighet med en beställares individuella önskemål, gett upphov till svårigheter när det gällde att avgöra om de sprits till allmänheten i den mening som avsågs i 1 kap. 10 § YGL. Barnpornografi och olaga våldsskildring förekom ofta i sådana videogram och handläggningen av sådana ärenden tog en stor del av JK:s resurser i anspråk. I den praktiska tillämpningen hade YGL getts en extensiv tolkning så att även videogram som framställts i ett fåtal exemplar för en högst begränsad krets av mottagare ansetts falla under grundlagen. Detta medförde avsevärda svårigheter vid rättstillämpningen.

² SFS 1991:1469.

³ SFS 1998:1439.

Regeringen ansåg, i likhet med Mediekommittén, att en avgränsning av YGL:s tillämpningsområde så att nu avsedda fall skulle falla utanför grundlagen var väl förenlig med grundlagens uppläggning (prop. 1997/98:43 s. 116). Regeringen anförde att avsikten inte var att inskränka det grundlagsskydd som filmer och videogram erhöll genom YGL, utan att återställa rättsläget sedan YGL i rättstillämpningen fått ett vidare tillämpningsområde än lagstiftaren avsett och som var önskvärt (a. prop. s. 117).

Regeringen övervägde om avgränsningen av YGL:s tillämpningsområde kunde ske genom en stencilregel, dvs. en regel som efter förebild av stencilregeln i 1 kap. 5 § TF angav att YGL:s skydd, vid annan spridning än sådan som sker genom uppspelning, endast omfattar tekniska upptagningar som mångfaldigats och försetts med ursprungsuppgifter. Regeringen fann att flera invändningar kunde göras mot en sådan regel och att avgränsningen i stället borde ske genom presumptionsregeln. Regeringen anförde att det måste tydliggöras att skräddarsydda tekniska upptagningar och sådana upptagningar som aldrig har avsetts att spridas till allmänheten inte omfattas av grundlagen (a. prop. s. 118) och att med den nya lydelsen enstaka exemplar som framställts successivt genom kopiering av en eller flera förlagor utan att man kan tala om en samlad upplaga skulle falla utanför YGL (a. prop. s. 156).

Här kan även noteras att ändringar beträffande utgivningstidpunkten, dvs. den tidpunkt då ingripande mot en upptagning tidigast får ske, trädde i kraft den 1 januari 2003. 1 kap. 10 § YGL fick därigenom sin nu gällande lydelse (ändringarna är kursiverade):

Grundlagen är tillämplig på sådana tekniska upptagningar som är utgivna. En teknisk upptagning anses utgiven då den utlämnats för att spridas till allmänheten i Sverige genom att spelas upp, säljas eller tillhandahållas på annat sätt.

Om grundlagen är tillämplig eller inte prövas i det enskilda fallet på grundval av vad som kan antas om spridningen. Om inte annat framgår av omständigheterna, skall grundlagen anses tillämplig på en upptagning med uppgifter enligt 3 kap. 13 § och 4 kap. 4 §.

Ändringen avsågs klargöra att utgivningstidpunkten inte nås förrän i vart fall ett exemplar av upptagningen har framställts och lämnats ut för spridning till andra än dem som befinner sig i en mindre, sluten krets. Ingripanden får alltså inte ske redan när det endast föreligger beredvillighet att framställa och sprida tekniska upptagningar på beställning, såsom vid annonsering om att t.ex. videoband

med visst innehåll framställs och säljs efter beställning, s.k. print on demand-försäljning.

Bakgrunden till ändringen var att det i vissa domstolsavgöranden hade gjorts en tolkning som tydde på att utgivningstidpunkten för tekniska upptagningar ansetts infalla redan genom tillgänglighållande av en upptagning, dvs. redan när endast beredvillighet att tillverka och sprida en upptagning föreligger. En sådan tolkning innebär att ingripande får ske trots att inte något exemplar lämnats ut för spridning. Detta strider mot ändamålet med det yttrandefrihetsrättsliga skyddet, nämligen att säkerställa friheten att yttra sig i massmedier som ett medel för den fria åsiktsbildningen, eftersom det blir möjligt att ingripa redan innan upptagningen haft ens en teoretisk möjlighet att nå allmänheten. Tolkningen är inte heller förenlig med censurförbudets krav på att ingripanden mot yttrandet skall ske först i efterhand och kravet på att hindrande åtgärder inte får vidtas på grund av det väntade innehållet i ett yttrande. Den strider också mot rätten att inneha informationsbärare.

Det måste observeras att ändringen avsåg utgivningstidpunkten och inte rörde vad som krävs för att grundlagen över huvud taget skall vara tillämplig. I propositionen gjordes emellertid även uttalanden om förutsättningarna för att grundlagen skall vara tillämplig. Det angavs att det inte är tillräckligt att framställning av endast något enstaka eller ett fåtal exemplar sker eller avses ske för att YGL skall vara tillämplig när spridning avses ske genom utlämnande av exemplar och inte genom offentlig uppspelning utan att det krävs ett tillräckligt antal exemplar för att spridning skall kunna ske till andra än dem som befinner sig i en mindre, sluten krets (prop. 2001/02:74 s. 101). Det angavs också, i likhet med vad som sagts i propositionen till den tidigare ändringen av YGL, att enstaka exemplar som framställs successivt genom kopiering av en eller flera förlagor utan att man kan tala om en samlad upplaga faller utanför YGL (a. prop. s. 73).

Slutligen kan här uppmärksammas att omfattande ändringar i databasregeln (1 kap. 9 § YGL) trädde i kraft den 1 januari 2003. Ändringarna innebar bl.a. att grundlagsskyddet utvidgades till att omfatta sådan print on demand-verksamhet som består i att tekniska upptagningar, skrifter eller bilder framställs på begäran i enstaka exemplar genom överföring från en databas vars innehåll kan ändras endast av den som driver verksamheten. Grundlagsskydd gäller för sådan verksamhet om den bedrivs av antingen det slags massmedieföretag som anges i paragrafens första stycke eller annan

som har utgivningsbevis för den. I propositionen sägs att skyddet avser databasen och framställningsprocessen och inte den tekniska upptagning, skrift eller bild som blir resultatet av framställningen. Det anges också att det enskilda exemplaret inte är avsett för spridning till allmänheten och därför inte omfattas av reglerna i TF eller YGL (prop. 2001/02:74 s. 98, jfr s. 43 f.).

5.1.2.2 HD:s avgöranden

NJA 2002 s. 281

Rättsfallet gäller frågan vem som avses med ”den som låter framställa” den tekniska upptagningen (filmen) i 4 kap. 1 § YGL. I målet var YGL tillämplig i sin lydelse före den 1 januari 1999.

Det var ostridigt i målet att FJ hade beställt en videokassett som innehöll en icke utgiven film, annonserat ut filmen till försäljning på Internet och, under en tid av cirka en månad, framställt ett tiotal exemplar av filmen med hjälp av två videobandspelare och distribuerat dessa till olika beställare. Det var vidare ostridigt att det inte fanns någon behörig utgivare till filmen. JK väckte under åberopande av 4 kap. 1 §, 5 kap. 1 §, 6 kap. 2 och 7 §§ YGL, 7 kap. 4 § 11 TF och 16 kap. 8 § BrB åtal mot FJ för yttrandefrihetsbrottet hets mot folkgrupp i filmen under påstående att ingen utgivare för filmen hade utsetts, att ansvaret då vilar på den som låtit framställa filmen och att FJ var den som låtit framställa filmen.

FJ hemställde att tingsrätten, i den ordning som föreskrivs i 8 kap. 2 § lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden (tillämpningslagen), skulle pröva om FJ låtit framställa filmen.

Tingsrätten angav att det var ostridigt i målet att filmen spritts till allmänheten och anförde att reglerna i 6 kap. YGL måste tillämpas med stor försiktighet eftersom en extensiv tolkning innebar en motsvarande inskränkning i yttrandefriheten och att situationen i det aktuella fallet var sådan att ansvar inte kunde utkrävas. Tingsrätten ogillade därför JK:s ansvarstalan.

JK överklagade beslutet till *hovrätten* som i likhet med tingsrätten angav att det var ostridigt att filmen spritts till allmänheten och sammantaget fann att det ifrågavarande lagrummets syfte (4 kap. 1 § YGL) bäst tillgodosågs om den som kopierar en videofilm för spridning till allmänheten också ansågs vara den som fram-

ställt filmen. Hovrätten anförde att en sådan tolkning också är väl förenlig med bestämmelsens ordalydelse och inte motsägs av förarbetena till lagen. Med ändring av tingsrättens beslut förklarade därför hovrätten att FJ var ansvarig enligt 6 kap. YGL för innehållet i filmen.

FJ överklagade beslutet till *Högsta domstolen* (HD) och yrkade att HD, med ändring av hovrättens beslut, skulle ogilla åtalet. JK bestred ändring.

HD antecknade i beslutet att FJ under en tidsrymd av cirka en månad framställt ett tiotal exemplar av filmen och distribuerat dessa till olika beställare. Domstolen kom till slutsatsen att med den som låter framställa en film avses den som producerar filmen eller det antal exemplar som utgör en upplaga av denna, varvid varje ny upplaga är att betrakta som en ny produktion. HD angav att FJ själv initierat och styrt tillverkningen av de för spridning avsedda exemplaren av filmen och att han därmed kunde sägas ha uppträtt som producent. HD anförde vidare:

Det antal om ett tiotal exemplar – vartill kommer att det är uppenbart att F.J. var beredd att framställa ytterligare exemplar om han skulle få fler beställningar – får anses tillräckligt för att man skall kunna tala om en 'upplaga' av filmen. Framställningen har skett under en relativt begränsad, sammanhängande tid och exemplaren får därför anses tillhöra samma upplaga.

HD anförde att FJ således fick anses ha producerat en upplaga av filmen och att han därmed, såsom hovrätten funnit, låtit framställa filmen i den mening som avses i 4 kap. 1 § YGL. HD fastställde hovrättens beslut.

NJA 2002 s. 583

Rättsfallet gäller frågan om YGL enligt 1 kap. 10 § är tillämplig på förfarande varigenom kopior av videogram efter annonsering framställs successivt och tillhandahålls efter hand som beställningar inkommer.

JK väckte åtal mot MS, EN och HP för, såvitt här är av intresse, yttrandefrihetsbrottet hets mot folkgrupp i videogram under påståendet att de under tiden den 1 juli – den 7 oktober 1998 bjudit ut videofilmer till försäljning eller spridning på annat sätt genom att till allmänheten skicka ut kataloger och reklamhäften med beställningssedlar eller med uppgifter om hur beställning kunde ske. JK

hävdade att filmerna på detta sätt hade hållits tillgängliga för allmänheten, att de tilltalade, om beställningar inkommit, låtit framställa kopior av filmerna från s.k. masterband och att de kopierade filmerna därefter lämnats in på posten för befordran till beställaren. JK gjorde vidare gällande att filmerna innefattade hets mot folkgrupp, att någon utgivare för filmerna inte utsetts, att de tilltalade var skyldiga att utse utgivare eftersom de låtit framställa filmerna och att de därför var ansvariga för deras innehåll. För det fall de tilltalade inte skulle anses ansvariga som framställare gjorde JK gällande att de i vart fall var ansvariga i egenskap av spridare eftersom videogrammen saknade uppgift om vem som låtit framställa dem. För det fall filmerna skulle anses framställda utomlands gjordes gällande att de tilltalade var ansvariga för deras innehåll genom att de lämnat ut filmerna för spridning här i landet.

De tilltalade förnekade att de spridit eller låtit framställa videogrammen. För det fall de skulle anses ansvariga för videogrammen bestred de ansvar på den grunden att preskription hade inträtt.

Tingsrätten fann inte styrkt att de tilltalade låtit framställa videofilmerna eller att ansvar enligt 10 kap. 1 § YGL förelåg men ansåg att MS och EN båda var ansvariga som spridare av filmerna. Beträffande HP ansåg tingsrätten att hans anknytning till verksamheten var alltför perifer för att grunda ansvar som spridare varför talan mot honom avvisades i den del som här behandlas. Vad gällde frågan om preskription ansåg tingsrätten att de tilltalades invändning om rättegångshinder skulle bifallas. Tingsrätten avvisade därför JK:s talan.

JK överklagade beslutet till hovrätten med yrkande, såvitt här är av intresse, att hovrätten, med ogillande av EN:s och HP:s invändning om rättegångshinder, skulle upphäva tingsrättens avvisningsbeslut och förklara EN och HP ansvariga för innehållet i filmerna. (MS hade avlidit.) EN och HP bestred ändring. JK förklarade i hovrätten till justering av sin talan att han yrkade att EN och HP skulle förklaras ansvariga endast i egenskap av spridare.

Hovrätten ansåg att det inte kunde anses visat att den spridning av videogram som ägt rum hade skett i tillräckligt stor omfattning för att någon av de i åtalet angivna tekniska upptagningarna skulle anses spridd till allmänheten i den mening som avses i YGL. Redan med hänsyn härtill saknades enligt hovrätten förutsättningar för ansvar för yttrandefrihetsbrott. Hovrätten fastställde tingsrättens avvisningsbeslut.

JK överklagade beslutet till HD med yrkande, i första hand, att HD skulle ogilla EN:s invändningar om rättegångshinder och återförvisa målet till hovrätten för prövning av ansvarighetsfrågan och, i andra hand, att HD skulle ogilla EN:s invändning om rättegångshinder såvitt avsåg YGL:s tillämplighet i målet och återförvisa detta till hovrätten för prövning av preskriptionsfrågan och ansvarighetsfrågan. JK justerade sin talan dels så att endast de tekniska upptagningar som påträffats i postförsändelser påstods innefatta yttrandefrihetsbrottet hets mot folkgrupp, dels så att i gärningsbeskrivningen efter den tredje meningen som löd ”Om beställningar har inkommit har de låtit framställa kopior av filmerna från s.k. masterband, varefter de kopierade filmerna lämnats in på posten för befordran till beställaren.” lades till följande mening: ”Upptagningarna har därigenom spritts till allmänheten i Sverige.” EN bestred ändring.

HD angav inledningsvis i sitt beslut att vad JK lagt EN till last var att han jämte andra bjudit ut filmer (videogram) till försäljning eller spridning på annat sätt genom att till allmänheten skicka ut kataloger, reklamhäften med beställningssedlar och liknande samt att de därefter, om beställningar inkommit, låtit framställa kopior av filmerna, vilka postbefordrats till beställarna. HD noterade att det inte gjorts gällande att några kopior av filmerna framställts eller befordrats annat än efter särskilda beställningar och angav att fråga till en början uppkom om YGL är tillämplig på det angivna förfarandet, något som EN bestritt.

I frågan vilken lydelse av 1 kap. 10 § YGL som skulle tillämpas när det som i det aktuella fallet var fråga om tekniska upptagningar som spritts före ikraftträdandet av 1998 års grundlagsändringar konstaterade HD att i enlighet med allmänna principer fick anses gälla att EN:s handlande skulle bedömas enligt den äldre lydelsen, såvida inte den nya lydelsen medförde frihet från straff eller lindrigare straff. HD angav att EN gjort gällande att YGL inte var tillämplig på den åtalade spridningen eftersom praktiskt taget alla de aktuella upptagningarna var avsedda för utländska adressater och den vid tiden för beslutet gällande lydelsen av 1 kap. 10 § YGL förutsatte att det är till allmänheten i Sverige som spridningen sker. HD anförde att den språkliga lydelse som lagrummet erhållit kunde synas tala för denna tolkning men att det av lagmotiven klart framgick att grundlagsskyddet, på samma sätt som på TF:s område fastslagits i rättspraxis, hade avsetts gälla även för det fall då någon i Sverige lämnar framställningar för postbefordran till utlandet, att

denna läsart, om än med någon svårighet, kunde förenas med lagtexten och att den därför borde tillämpas på det sätt som åsyftats. Denna invändning från EN:s sida kunde därför enligt HD inte leda till att grundlagsskyddet inte skulle anses tillämpligt.

HD konstaterade vidare att 1998 års lagstiftning även innebar att presumptionsregeln lades till i ett nytt andra stycke i 1 kap. 10 § YGL och att det i motiven uttalats att detta avsetts innebära att enstaka exemplar som framställts successivt genom kopiering utan att man kan tala om en samlad upplaga skulle falla utanför YGL. HD angav att man även i det lagstiftningsarbete som föregick det vid tiden för HD:s beslut som vilande antagna förslaget till ändringar i TF och YGL, som avsågs träda i kraft den 1 januari 2003, hade antagit att grundlagsskyddet för en teknisk upptagning enligt den vid tiden för HD:s beslut gällande rätten förutsatte att upptagningen framställts i mer än ett fåtal exemplar vid ett och samma tillfälle, när spridning sker eller avses ske genom utlämnande av exemplar. HD fortsatte:

I den nu gällande lydelsen av YGL och än mer i den som kan förutses komma att gälla fr.o.m. d. 1 jan. 2003 får det således anses ha kommit till uttryck att skydd enligt YGL för spridning genom utlämnande av tekniska upptagningar förutsätter att en samlad upplaga kommit till stånd eller avsetts komma till stånd vid ett och samma tillfälle. Detta får anses gälla även när det är fråga om en print on demand-verksamhet av mera betydande omfattning. YGL:s skydd blir då tillämpligt på en sådan verksamhet endast under förutsättning att beställningar inkommer eller kan förutses inkomma i en sådan omfattning att en upplaga kommer till stånd under en begränsad sammanhängande tid. Den sålunda åsyftade ordningen skall ses mot bakgrund av att de yttrandefrihetsrättsliga principerna om skydd för upphovsmän och ensamansvar knappast är motiverade när endast enstaka exemplar framställs i takt med att särskilda beställningar inkommer (jfr prop. 1997/98:43 s. 116). I sådana fall kan frågan om lagföring tas upp omedelbart på grundval av tillämpliga straffbestämmelser i brottsbalken och andra författningar. Det bör uppmärksammas att print on demand-verksamhet och liknande företeelser måste avgränsas från fall där en samlad upplaga har framställts men spridningen därefter sker endast mot beställning av enstaka exemplar. I sådana fall är YGL otvivelaktigt tillämplig även i fortsättningen.

HD angav att det kunde hävdas att man inte utan vidare eller i varje fall inte utan uttryckligt stöd i lagmotiven hade fog för att i 1 kap. 10 § YGL i dess lydelse före 1998 års grundlagsändring intolka den begränsningen att försäljning eller annat tillhandahållande omfattas av grundlagsskyddet endast i den mån sådan spridning sker från en

samlad upplaga. I detta sammanhang var det enligt HD visserligen att märka att 1998 års grundlagsändring tillkom som en reaktion mot att YGL ansågs ha erhållit en alltför extensiv tolkning i rättspraxis, vilket hade angetts ha medfört avsevärda svårigheter i rättstillämpningen, men motivuttalanden av detta slag skall dock, menade HD, enligt vedertagna lagtolkningsprinciper inte tilläggas betydelse när det är fråga om tolkning av tidigare gällande lag.

Frågan vilken innebörd 1 kap. 10 § YGL skulle anses ha haft före 1998 års grundlagsändringar ställdes emellertid enligt HD inte på sin spets i det aktuella målet. HD angav att den talan som fördes mot EN byggde på att han i egenskap av spridare var ansvarig för yttrandefrihetsbrott i filmerna eftersom utgivare och ursprungsuppgifter saknats, att den som ansvarar för yttrandefrihetsbrott på sådan grund enligt 6 kap. 4 § YGL skall anses ha haft kännedom om innehållet i den framställning som är i fråga och ha medgett dess offentliggörande och att en sådan ordning inte gäller för ansvar enligt brottsbalken för hets mot folkgrupp eftersom det enligt 1 kap. 2 § BrB ställs krav på uppsåt för straffansvar. Oberoende av vilken innebörd 1 kap. 10 § YGL skulle anses ha haft före 1998 års grundlagsändring var EN:s handlande därför enligt HD att bedöma i enlighet med en tolkning av lagrummet som innebar att spridning av enstaka exemplar som framställs successivt genom kopiering utan att man kan tala om en samlad upplaga skulle falla utanför grundlagen.

HD fortsatte:

De filmer som numera är aktuella i målet saknar samtliga ursprungsuppgifter och uppgift om utgivare. Av filmerna har *Der ewige Jude* påträffats i sju exemplar, varav två i postförsändelser som tagits i beslag, och *Deutsche Skinheads vol. 1* i sex exemplar, varav tre i postförsändelser som tagits i beslag. Även med beaktande av att ytterligare kopior uppenbarligen skulle ha framställts i mån av beställningar, rör det sig här om ett så begränsat antal exemplar att något skydd eller ensamansvar enligt YGL inte bör anses ha uppkommit (jfr NJA 2002 s. 281, där fråga var om ett tiotal framställda exemplar). Övriga filmer har påträffats endast i enstaka exemplar och det finns inte heller beträffande dem grund för antagande att en samlad upplaga avsetts bli framställd. I fråga om samtliga filmer gäller således att de inte skyddas av YGL och att spridningen har kunnat bli föremål för åtal enligt vanliga regler, en möjlighet som alltså står till buds.

JK:s talan skall vid detta förhållande avvisas i sin helhet.

HD fastställde det slut hovrätten kommit till.⁴

⁴ Enligt uppgift från JK har allmän åklagare beslutat att inte inleda förundersökning med hänsyn till den tid som förflutit sedan brottet.

5.1.2.3 Överväganden

Som angetts i det föregående har JK av de ovan redovisade HD-avgörandena dragit slutsatsen att den styrkta spridningen är i princip ensam avgörande för frågan om YGL är tillämplig på tekniska upptagningar utan ursprungsuppgifter som sprids genom utlämnande av exemplar och inte genom t.ex. offentlig uppspelning. JK har påtalat att detta förhållande kan förväntas leda till bristande förutsebarhet och svårbemästrade gränsdragningsproblem och har pekat på att rättsosäkerhet kan uppstå för den som åtar sig att sprida ett fåtal exemplar av ett videogram genom att denne, om han eller hon inte har kännedom om den sammanlagda spridningens omfattning, inte heller kan veta om det är grundlagens eller brottsbalkens bestämmelser som är tillämpliga. Denna fråga kan enligt JK vara avgörande för om personen över huvud taget är ansvarig för upptagningarnas innehåll.

De av JK påtalade problemen rör möjligheterna att i praktiken avgöra om YGL är tillämplig eller inte på tekniska upptagningar utan ursprungsuppgifter. Problemet består konkret i att det oftast inte framgår av ett påträffat exemplar av en teknisk upptagning utan ursprungsuppgifter om det ingår i en upplaga eller inte. Eftersom de upptagningar det här handlar om inte är försedda med sådana uppgifter som enligt presumptionsregeln i 1 kap. 10 § andra stycket YGL skall medföra att grundlagen anses tillämplig, om inte annat framgår av omständigheterna, ger ju den regeln inte någon lösning av problemet.

Det kan då ligga nära till hands att hävda att de krav som enligt YGL gäller för att grundlagen skall vara tillämplig på tekniska upptagningar bör ändras så att det blir enklare att avgöra om grundlagsskydd gäller eller inte. Man skulle t.ex. kunna på nytt överväga en stencilregel, dvs. en regel som efter förebild av stencilregeln i 1 kap. 5 § TF anger att YGL:s skydd, vid annan spridning än sådan som sker genom uppspelning, endast omfattar tekniska upptagningar som mångfaldigats och försetts med ursprungsuppgifter. Beredningen anser emellertid att en eventuell ändring av de grundläggande förutsättningarna för YGL:s tillämplighet på tekniska upptagningar är en alltför stor fråga för att nu övervägas som en möjlig lösning på de påtalade problemen. Så länge inte framställningssättet är ensamt avgörande kommer det att finnas fall där gränsen för YGL:s tillämpningsområde kan vara oklar och bevisning måste föras för att avgöra frågan om grundlagens tillämplighet. Det kan

för övrigt noteras att också frågan huruvida en skrift är tryckt kan vara oklar och nödvändigösa bevisföring. Beredningen tar därför inte här upp frågan om de grundläggande förutsättningarna för YGL:s tillämplighet till diskussion utan begränsar sig till att redovisa sin uppfattning om vad som enligt nuvarande lagstiftning och praxis kan anses gälla i fråga om förutsättningar för att YGL skall vara tillämplig på tekniska upptagningar utan ursprungsuppgifter. Frågan om vilka krav som bör ställas i grundlagen för att tekniska upptagningar skall åtnjuta grundlagsskydd kommer att behandlas i samband med frågan om det är möjligt att i längden behålla en teknikberoende grundlagsreglering av yttrandefriheten i medierna. Beredningen kommer att ta upp denna fråga i sitt fortsatta arbete.

Beträffande frågan vad som enligt nuvarande lagstiftning och praxis kan anses gälla i fråga om förutsättningar för att YGL skall vara tillämplig på tekniska upptagningar utan ursprungsuppgifter kan till en början konstateras att det av förbudet mot censur och hindrande åtgärder följer att grundlagsskyddet föreligger redan innan en teknisk upptagning getts ut, dvs. redan under framställningsprocessen (1 kap. 3 § första stycket YGL, jfr 1 kap. 1 § första stycket och 2 § första och andra stycket TF). Förbudet mot censur innebär ju att framställning och spridning av tryckta skrifter och medier enligt YGL inte får villkoras av förhandsgranskning av det allmänna, att ingripanden mot överträdelser av vad som är tillåtet att yttra får ske först i efterhand och att det allmänna inte får, på grund av det kända eller väntade innehållet i en tryckt skrift eller ett medium enligt YGL, förbjuda eller hindra dess offentliggörande eller spridning bland allmänheten. Av detta följer att det inte är endast den styrkta spridningen som är avgörande för frågan om grundlagsskydd föreligger för en teknisk upptagning utan ursprungsuppgifter. I ett tidigt skede i framställningsprocessen är det i stället den avsedda spridningen som är avgörande. Det kan därvid vara så att inget exemplar ännu har framställts eller så att endast något eller några få exemplar framställts när frågan om grundlagen är tillämplig uppkommer. Som framgått ovan anger HD också i NJA 2002 s. 583 att det i den lydelse av YGL som trädde i kraft den 1 januari 1999 och än mer i den lydelse som gäller sedan den 1 januari 2003 får anses ha kommit till uttryck att skydd enligt YGL för spridning genom utlämnande av tekniska upptagningar förutsätter att en samlad upplaga kommit till stånd eller *avsetts* (kursiverat här) komma till stånd vid ett och samma tillfälle. HD anger vidare att

detta får anses gälla även när det är fråga om en print on demand-verksamhet av mera betydande omfattning.

Mot bakgrund av ovan redovisad lagtext, förarbeten och praxis anser beredningen att följande kan anses gälla i fråga om förutsättningar för att YGL skall vara tillämplig på tekniska upptagningar utan ursprungsuppgifter. Skydd enligt YGL för spridning genom utlämnande av tekniska upptagningar förutsätter att en samlad upplaga kommit till stånd eller avsetts komma till stånd vid ett och samma tillfälle. Enligt HD gäller detta även när det är fråga om en print on demand-verksamhet av mera betydande omfattning. YGL:s skydd blir då tillämpligt på en sådan verksamhet endast under förutsättning att beställningar inkommit eller kan förutses inkomma i sådan omfattning att en upplaga kommer till stånd under en begränsad sammanhängande tid. För att en upplaga skall anses föreligga eller vara avsedd att framställas krävs att minst ett tiotal likadana exemplar framställts eller avses framställas under en tid av högst omkring en månad.

När det gäller frågan hur man skall bedöma en print on demand-verksamhet där ännu inga tekniska upptagningar har beställts eller framställts gör beredningen följande överväganden. Eftersom print on demand-verksamhet innebär att tekniska upptagningar framställs endast efter beställning blir frågan om en samlad upplaga kommer att framställas vid ett och samma tillfälle helt beroende av hur många beställningar som inkommer, när de inkommer och vad de avser. Frågan om grundlagsskydd för de tekniska upptagningarna står alltså utom kontroll av den som driver verksamheten.⁵ Ett påstående från den som driver verksamheten om att han kommer att framställa en samlad upplaga vid ett och samma tillfälle bör därför enligt beredningens mening inte utan vidare tas för gott. Det bör framgå att förhållandena är sådana att det kan förväntas inkomma minst ett tiotal beställningar avseende samma tekniska upptagning inom en tid av högst omkring en månad. Utgångspunkten när det gäller print on demand-verksamhet där det ännu inte har beställts eller framställts ett tiotal likadana tekniska upptagningar inom en sådan tidsperiod bör alltså enligt beredningens mening vara att den inte faller in under grundlagsskyddet. Den

⁵ Det finns dock möjlighet att få grundlagsskydd för print on demand-verksamhet enligt databasregeln (1 kap. 9 § YGL) om verksamheten inrättas på det sätt som anges där. Skyddet avser emellertid då inte de tekniska upptagningar som framställs utan enbart framställningsprocessen och den databas från vilken informationen överförs.

framställare som vill vara säker på grundlagsskydd bör därför framställa en sådan upplaga när beställningar börjar inkomma.

Denna hållning kan tyckas strida mot principen att vid tvivelsmål grundlagsskydd skall anses gälla. Hållningen är emellertid förestavad av att print on demand innebär att tekniska upptagningar framställs efter beställning och att den som driver verksamheten alltså inte har kontroll över om en samlad upplaga kommer att framställas. Om han vill vara säker på att få grundlagsskydd för tekniska upptagningar måste han använda en annan framställningsform än print on demand och se till att en samlad upplaga framställs. Hållningen står i överensstämmelse med uttalandet i prop. 1997/98:43 s. 156 om att den nya lydelsen av 1 kap. 10 § innebar att enstaka exemplar som framställts successivt genom kopiering av en eller flera förlagor utan att man kan tala om en samlad upplaga skulle falla utanför YGL och uttalandet i prop. 2001/02:74 s. 98 om att det enskilda exemplaret vid print on demand-verksamhet inte är avsett för spridning till allmänheten och därför inte omfattas av TF eller YGL. Det kan även noteras att HD i NJA 2003 s. 583 (se avsnitt 5.1.2.2) ansåg att det var till fördel för den åtalade spridaren att domstolen bedömde hans handlande i enlighet med en tolkning av 1 kap. 10 § YGL som innebar att spridning av enstaka exemplar som framställts successivt genom kopiering utan att man kan tala om en samlad upplaga skulle falla utanför grundlagen. Anledningen till detta var att grundlagsskydd innebär att det inte ställs något krav på uppsåt för att den tilltalade skall kunna fällas till ansvar för brottet medan ett sådant krav gäller för ansvar enligt brottsbalken.

Det finns här anledning att kommentera ett uttalande i propositionen 1997/98:43 som kan synas oförenligt med det i samma proposition angivna syftet att den nya lydelsen skulle innebära att enstaka exemplar som framställts successivt genom kopiering av en eller flera förlagor utan att man kan tala om en samlad upplaga skulle falla utanför YGL. Vid diskussionen av tillämpningen av presumptionsregeln angavs nämligen följande (a. prop. s. 119):

De iakttagelser som kan göras på platsen bör ofta bidra till att det med rimlig säkerhet kan bedömas om en viss bild- eller ljudupptagning är avsedd för spridning till allmänheten i den mening som avses i YGL. Det kan t.ex. visa sig att upptagningen har annonserats ut till försäljning, att register över kunder påträffas, att upptagningen påträffas i ett större antal exemplar eller att korrespondens visar att upptagningen har spritts.

Om enbart den omständigheten att upptagningar annonserats ut till försäljning skulle anses innebära att upptagningen är avsedd för spridning till allmänheten på det sätt som avses i YGL skulle många fall av print on demand-framställning av enstaka upptagningar, tvärtemot det angivna syftet med grundlagsändringen, falla in under grundlagens skydd eftersom det i fall av print on demand ofta förekommer sådan annonsering eller marknadsföring på annat sätt (se t.ex. rättsfallen i avsnitt 5.1.2.2). Det var också ett sådant synsätt som ledde till att grundlagen fick ett vidare tillämpningsområde än som var avsett.

JK angav i den promemoria till Justitiedepartementet där han påtalade problemen med de skraddarsydda videogrammen⁶ att han i några fall då ett videogram endast spritts i ett fåtal exemplar, kanske endast två eller tre, fäst avseende vid att spridningen skett inte endast inom en snäv krets av t.ex. vänner utan efter annonsering eller annat utbudande som gav spridningen ett drag av handel eller utlämnande till vem som helst och att JK:s talan i sådana fall inte mött gensaga från domstolarnas sida vad gällde YGL:s tillämplighet. Grundlagens tillämplighet på dessa fall medförde emellertid en mängd problem och föranledde JK att efterlysa en tydligare gräns kring YGL:s tillämpningsområde. Synsättet att upptagningar som annonserats ut till försäljning skulle omfattas av YGL på denna grund överensstämmer inte med kravet att spridning skall ske eller avses ske i en samlad upplaga och är inte förenligt med det i propositionen angivna syftet med den nya lydelsen, dvs. att enstaka exemplar som framställts successivt genom kopiering av en eller flera förlagor utan att man kan tala om en samlad upplaga skulle falla utanför YGL. Det kan därför enligt beredningens mening inte anses att *enbart* den omständigheten att en teknisk upptagning annonserats ut till försäljning eller marknadsförts på annat sätt skall medföra att den faller in under YGL:s tillämpningsområde. Marknadsföringen innebär ju inte i sig att en tillräckligt stor och samlad upplaga kommer att framställas eller kan förutses komma att framställas utan detta avgörs av i vad mån och inom vilken tid beställningar inkommer eller kan förutses inkomma. Det här diskuterade förarbetsuttalandet bör ses så att det tar sikte på olika förhållanden som kan peka på en spridning till allmänheten men inte så att varje sådan omständighet i sig är tillräcklig för att

⁶ Promemoria om vissa frågor rörande yttrandefrihetsbrottet olaga våldsskildring m.m. – Justitiekanslerns erfarenheter och synpunkter, 1996-02-28, Dnr 706-96-32 (se bilaga 2 till Mediekommitténs betänkande SOU 1997:49 och s. 222 ff. i det betänkandet).

YGL skall vara tillämplig. Beredningens uppfattning vinner stöd av att HD i NJA 2002 s. 583 inte ansåg att marknadsföringen genom utsändande av kataloger och reklamhäften medförde att grundlagsskydd uppkom.

Det kan också noteras att uttalandet i prop. 2001/02:74 s. 98 om att det enskilda exemplaret av en teknisk upptagning som produceras genom print on demand-framställning inte är avsett för spridning till allmänheten och därför inte omfattas av TF eller YGL stämmer överens med uppfattningen att annonsering inte i sig kan göra att print on demand-verksamhet eller tekniska upptagningar som producerats genom sådan verksamhet faller under YGL. Däremot är uttalandet knappast förenligt med uppfattningen att exemplar som producerats genom print on demand faller under YGL om de framställts i en samlad upplaga (jfr de i avsnitt 5.1.2.2 redovisade rättsfallen). De ovan redovisade HD-avgörandena innebär ju att om minst ett tiotal tekniska upptagningar producerats inom en tid av högst en månad har en samlad upplaga framställts genom print on demand och det har då i efterhand visat sig att de exemplaren omfattades av grundlagen. Upplagebegreppet får alltså vid print on demand-framställning en speciell juridisk-teknisk innebörd.

När det gäller print on demand-verksamhet där upptagningar redan har framställts blir frågan om grundlagsskydd gäller beroende av vilket antal likadana exemplar som har framställts och inom vilken tid framställningen har skett. Om minst ett tiotal likadana exemplar har framställts inom en tid av högst omkring en månad får grundlagsskydd anses gälla. I ett sådant fall är alltså den styrkta framställningen och spridningen av stor betydelse. Om inte tillräckligt många exemplar framställts inom tiden men en invändning görs om att så kommer att ske skall invändningen enligt beredningens mening bedömas på det sätt som angetts ovan, dvs. påståendet bör inte utan vidare tas för gott utan det bör krävas att det framgår att förhållandena är sådana att det kan förväntas att det inkommer minst ett tiotal beställningar avseende samma tekniska upptagning inom en tid av högst omkring en månad.

5.1.3 Vissa följdproblem

Beredningens bedömning: En regel om att den tilltalade skall vara tvungen att senast under den förberedande behandlingen invända att YGL inte är tillämplig för att få den frågan prövad bör inte införas. Inte heller en regel om att HD skulle kunna fatta ett bindande beslut i frågan eller en ny regel om preskriptionsavbrott. Regler om parallell behörighet för JK skulle innebära vissa fördelar. Det är dock inte klart att problemen är så stora att det finns skäl att ytterligare komplicera regelsystemet genom införande av sådana regler. Allmän åklagare har rätt att vidta de åtgärder som krävs för att kunna bedöma om det finns skäl att anta att grundlagsskydd gäller. Så snart det finns sådana skäl bör ärendet överlämnas till JK.

5.1.3.1 Inledning

Som angetts i avsnitt 5.1.1 har JK påtalat en del problem som följer av svårigheterna att i vissa fall avgöra om YGL är tillämplig eller inte. Det gäller dels att det kan ta lång tid innan frågan om YGL är tillämplig är slutligt avgjord, dels att det under den tid då det är oklart om YGL är tillämplig det också är oklart om JK eller allmän åklagare är behörig att handlägga ärendet, t.ex. att inleda förundersökning, besluta om beslag etc. Det är enligt JK långt ifrån tillfredsställande att JK, liksom allmän åklagare, riskerar att få talan avvisad av Högsta domstolen efter flera års processande kring en fråga som, enligt JK, för många, bl.a. den tilltalade, nog framstår som en svårbegriplig formsak. JK anser att denna ordning måste betraktas som en stor brist som om möjligt bör avhjälpas. När det gäller svårigheten att avgöra om JK eller allmän åklagare skall leda en förundersökning under den tid då det fortfarande är en öppen fråga om grundlagen är tillämplig har JK angett att ovisshet i vissa fall torde kunna råda även efter det att åtal har väckts. JK har övervägt om det går att finna processuella lösningar på problemen och bl.a. diskuterat om JK och allmän åklagare i vissa fall skulle kunna ges en parallell behörighet eller om JK i vart fall skulle kunna ges behörighet att väcka talan för tryckfrihetsbrott alternativt brottsbalksbrott. JK har vidare övervägt om den tilltalade, på liknande sätt som i ansvarsfrågan, skall vara tvungen att invända under den för-

beredande behandlingen av ett mål att grundlagen inte är tillämplig för att få prövat om rättegångshinder föreligger.

5.1.3.2 Kort om tryck- och yttrandefrihetsprocessen

Av den s.k. exklusivitetsgrundsatsen (1 kap. 3 § TF och 1 kap. 4 § YGL) följer att ingripanden på grund av missbruk av tryck- eller yttrandefriheten i ett grundlagsskyddat medium endast får ske i de fall och på det sätt som anges i TF eller YGL. TF och YGL är alltså exklusiva straff- och processlagar på tryck- och yttrandefrihetens område. Regler om vilka brott som utgör tryck- och yttrandefrihetsbrott finns i 7 kap. TF respektive 5 kap. YGL och bestämmelser om vem som ansvarar för tryck- och yttrandefrihetsbrott finns i 8 kap. TF och 6 kap. YGL. Tillsyn och åtal samt särskilda tvångsmedel behandlas i 9–10 kap. TF respektive 7 kap. YGL och bestämmelser om rättegången finns i 12 kap. TF och 9 kap. YGL. Reglerna i YGL hänvisar i stor utsträckning till TF. Bestämmelserna i grundlagarna kompletteras i här aktuella avseenden av 7–11 kap. i tillämpningslagen. Av 14 kap. 5 § första stycket TF och motsvarande bestämmelse i 11 kap. 1 § andra stycket YGL följer att i alla hänseenden som inte har reglerats särskilt i grundlagarna eller tillämpningslagen gäller vad som är föreskrivet i lag eller annan författning, dvs. i fråga om rättegången kompletteras TF, YGL och tillämpningslagen av RB.

JK skall vaka över att gränserna för tryck- och yttrandefriheten inte överskrids (9 kap. 1 § TF, 7 kap. 1 § YGL) och är ensam åklagare i mål om tryck- och yttrandefrihetsbrott. Annan än JK får inte inleda förundersökning rörande sådant brott och endast JK eller rätten får besluta om tvångsmedel med anledning av misstanke om sådant brott (9 kap. 2 § första stycket TF, 7 kap. 1 § första stycket YGL). JK är också ensam åklagare i andra tryck- eller yttrandefrihetsmål, t.ex. mål som endast gäller ansökan om konfiskering, och i mål som annars rör brott mot bestämmelser i TF eller YGL (9 kap. 2 § tredje stycket TF, 7 kap. 1 § första stycket YGL). Enligt 7 kap. 1 § första stycket YGL får JK dock överlämna åt allmän åklagare att vara åklagare i yttrandefrihetsmål om ansvar eller konfiskering på grund av olaga våldsskildring, hets mot folkgrupp, brott mot medborgerlig frihet, olaga hot, hot mot tjänsteman eller övergrepp i rättssak i tekniska upptagningar. Rätten att väcka allmänt åtal får emellertid inte överlämnas när det gäller yttrandefrihetsbrotten

hets mot folkgrupp eller brott mot medborgerlig frihet. Enligt 7 kap. 7 § andra stycket tillämpningslagen får ett vanligt brottmål handläggas i samma rättegång som ett tryck- eller yttrandefrihetsmål i vilket talan förs om ansvar, om det på grund av samband mellan målen skulle skapa allvariga olägenheter att de handlades i skilda rättegångar. Vid sådan gemensam handläggning är JK åklagare även i det vanliga brottmålet men kan delegera åklagaruppgiften om han har delegerat den i yttrandefrihetsmålet (7 kap. 9 § tillämpningslagen).

Tryck- och yttrandefrihetsmål upptas av tingsrätt inom vars domkrets länsstyrelse har sitt säte (12 kap. 1 § TF, 9 kap. 1 § YGL). Även Eskilstuna, Norrköpings och Helsingborgs tingsrätter får ta upp sådana mål (förordningen 1991:1712 om behörighet för vissa tingsrätter att ta upp tryckfrihetsmål och yttrandefrihetsmål). I 7 kap. 1–3 §§ tillämpningslagen meddelas närmare bestämmelser om rätt domstol i tryck- och yttrandefrihetsmål. Enligt 7 kap. 3 § är det avgörande för var ett yttrandefrihetsmål avseende en teknisk upptagning skall tas upp den ort där upptagningen lämnats ut för spridning eller brottet på annat sätt har förövats.

I tryck- eller yttrandefrihetsmål där talan förs om ansvar skall frågan om brott föreligger prövas av en jury om nio medlemmar om inte parterna avstår från det. Frågan om den tilltalade är ansvarig enligt TF:s eller YGL:s särskilda ansvarsregler prövas enbart av rätten. Juryns utslag anses fällande om minst sex jurymän är ense om att brott föreligger. Om juryn meddelat ett fällande utslag skall även rätten pröva om brott föreligger. Har juryn frikänt den tilltalade är detta bindande för rätten (12 kap. 1 § TF, 9 kap. 1 § YGL). Om ett vanligt brottmål handläggs i samma rättegång som ett tryck- eller yttrandefrihetsmål och detta senare mål prövas av jury skall det vanliga brottmålet prövas enbart av rätten (7 kap. 7 § andra stycket tillämpningslagen).

Om åtal väcks för tryck- eller yttrandefrihetsbrott och den tilltalade anser att det finns någon omständighet som medför att han inte skall vara ansvarig enligt grundlagarnas särskilda ansvarsregler skall han åberopa denna omständighet före huvudförhandlingen. Om han inte gör det skall han betraktas som ansvarig (8 kap. 11 § TF, 6 kap. 3 § YGL). Frågan om den åtalade är ansvarig enligt grundlagarnas särskilda ansvarsregler skall utredas av rätten under den förberedande behandlingen av målet. Om så erfordras skall rätten meddela beslut i frågan (8 kap. 2 § tillämpningslagen). För behandling av frågan får huvudförhandling sättas ut (8 kap. 3 §

tillämpningslagen). Vid huvudförhandling för prövning av en sådan fråga eller då målet i något annat fall sätts ut till huvudförhandling utan att det i övrigt är berett för sådan förhandling skall rätten bestå av tre lagfarna domare (8 kap. 4 § tillämpningslagen). I fråga om särskild talan mot ett beslut varigenom rätten ogillat en invändning från en tilltalad att han inte är ansvarig enligt 8 kap. TF eller 6 kap. YGL tillämpas vad som föreskrivs i RB om invändning om rättegångshinder (8 kap. 5 § tillämpningslagen). Enligt 49 kap. 4 § RB skall den part som vill överklaga en tingsrätts beslut att ogilla en invändning om rättegångshinder först anmäla missnöje. Anmälan skall göras genast om beslutet meddelats vid sammanträde och annars inom en vecka från den dag parten fick del av beslutet. Om parten försummar detta har han inte längre rätt att överklaga beslutet. Om en part anmäler missnöje skall rätten med hänsyn till omständigheterna bestämma om beslutet skall få överklagas särskilt eller endast i samband med att dom eller slutligt beslut överklagas.

Under den förberedande behandlingen av ett mål skall det bestämmas om jury skall medverka vid prövningen (8 kap. 6 § tillämpningslagen). När målet är berett skall det sättas ut till huvudförhandling. Förs talan om ansvar eller konfiskation skall målet prövas i enlighet med vad som gäller för brottmål. I annat fall tillämpas vad som är föreskrivet för tvistemål (8 kap. 7 § tillämpningslagen).

5.1.3.3 Överväganden

De problem JK påtalat om att talan kan bli avvisad efter flera års processande och att det i vissa fall är oklart om JK eller allmän åklagare är behörig, t.ex. att inleda förundersökning och besluta om beslag, är en följd av att det i vissa fall är svårt att avgöra om YGL är tillämplig eller inte. Detta gäller främst i fråga om tekniska upptagningar utan ursprungsuppgifter och särskilt om de framställs genom print on demand. Beredningens uppfattning om hur man enligt gällande rätt bör se på frågan om grundlagsskydd för sådana upptagningar har redovisats i avsnitt 5.1.2.3. Även med ett sådant synsätt kvarstår dock svårigheter. Det kan t.ex. krävas omfattande bevisning för att visa att tekniska upptagningar har framställts eller avsetts framställas i ett antal av minst ett tiotal under en tid av högst omkring en månad. Avgörande av frågan om YGL är tillämplig kan därför vara tids- och resurskrävande och det kan

under avsevärd tid vara oklart om JK eller allmän åklagare är behörig att handlägga ärendet. Frågan är då om man kan minska problemen genom någon processuell regel.

Skyldighet för den tilltalade att senast under den förberedande behandlingen invända att YGL inte är tillämplig m.m.

Vad först gäller den av JK diskuterade möjligheten att, på liknande sätt som i ansvarsfrågan (8 kap. 11 § TF, 6 kap. 3 § YGL), föreskriva att den tilltalade skulle vara tvungen att invända under den förberedande behandlingen av ett mål att grundlagen inte är tillämplig för att få prövat om rättegångshinder föreligger, gör beredningen följande överväganden.

Frågan om grundlagen är tillämplig eller inte är helt grundläggande. Den är avgörande i processuellt hänseende bl.a. för om JK eller allmän åklagare är behörig att inleda och leda förundersökning och väcka åtal m.m., för vilken processordning som skall användas och för vilken domstol som är behörig. Den rör också bl.a. vem som bär det straffrättsliga ansvaret för ett yttrande och därmed även hur en förundersökning skall bedrivas och vem den skall inriktas på. Den är därför inte jämförbar med frågan om just den tilltalade i ett tryck- eller yttrandefrihetsmål skall anses ansvarig enligt de särskilda ansvarsreglerna i TF eller YGL.

Om talan felaktigt väckts i tryck- eller yttrandefrihetsrättslig ordning föreligger ett rättegångshinder (jfr NJA 2002 s. 583 i avsnitt 5.1.2.2 där HD avvisade JK:s talan om ansvar enligt YGL för hets mot folkgrupp p.g.a. att antalet videogram var för litet för att YGL skulle vara tillämplig). Detta skall enligt 34 kap. 1 § RB beaktas självmant av rätten. Förhållandet är enligt beredningens mening detsamma om talan om ansvar på grund av gärning som utgör tryck- eller yttrandefrihetsbrott väcks i den för brottmål stadgade ordningen och om talan om ansvar eller skadestånd på grund av gärning som utgör tryck- eller yttrandefrihetsbrott felaktigt väcks vid annan domstol än den som är behörig enligt grundlagarna och med stöd därav meddelade bestämmelser.

Om talan felaktigt väcks i den för brottmål stadgade ordningen har ju åklagaren inte rätt att föra talan om det aktuella brottet eftersom JK är ensam åklagare i tryck- och yttrandefrihetsmål. Rätten skall då omedelbart avvisa målet (Fitger, Rättegångsbalken I, del 2 s. 34:6 b).

Fitger anger visserligen också på s. 34:6:

Tryckfrihetsmål skall tas upp i särskild ordning. Den omständigheten att när talan väckts i annan ordning en åtgärd som ligger till grund för talan eller åtal åtnjuter ett tryckfrihetsrättsligt skydd innebär dock inte att avvisning skall ske. I stället kan det bli fråga om ogillande med stöd av 1 kap. 3 § TF (se NJA 2003 s. 25, jfr NJA 1999 s. 275; se dock även AD 1981 nr 124, jfr om yttrandefrihetsgrundlagen NJA 2002 s. 314).

I de båda förstnämnda fallen (tidningen OKEJ resp. Aftonblad-fallet) ogillade HD yrkandena p.g.a. att grundlagsskydd gällde men det *inte var fråga om tryck- eller yttrandefrihetsbrott*. I det sistnämnda fallet uttalade HD att invändningen att H och B åtnjuter meddelarfrihet och att till följd därav något rättsligt ansvar *inte kunde utkrävas* gällde en fråga om det skadeståndsrättsliga ansvaret för yttrandena och inte en fråga om processhinder och hänvisade till Aftonbladsmålet. (AD:s majoritet avvisade dock p.g.a. att den aktuella artikeln skulle prövas enligt TF varför AD saknade behörighet.)

I dessa tre HD-fall ansåg alltså HD att ogillande skulle ske när grundlagsskydd gällde men tryck- eller yttrandefrihetsbrott eller meddelarfrihetsbrott *inte* förelåg. I de fallen får det enligt beredningens mening anses klart att man inte skall betrakta invändningen om att grundlagen gäller som en fråga om rättegångshinder utan som en materiell fråga eftersom det är klart att man med stöd av exklusivitetsprincipen skall ogilla yrkandena. Man kan ju inte bifalla dem i en tryck- eller yttrandefrihetsprocess heller varför den materiella prövningen bör ske i den första processen. Men i fall där man felaktigt väcker talan om ansvar eller skadestånd för brott *som utgör tryck- eller yttrandefrihetsbrott eller meddelarfrihetsbrott* i den för vanliga brottmål stadgade ordningen menar beredningen att man skall anse det vara fråga om ett rättegångshinder och således avvisa talan. Den materiella prövningen skall ju i de fallen ske i annan ordning. Man kan t.ex. tänka sig det fallet att någon väcker vanligt åtal och inte tryckfrihetsåtal för förtal i en dagstidning. Det skulle då vara märkligt att ogilla en sådan talan i stället för att avvisa den.

Tryck- och yttrandefrihetsdomstol är att anse som sådan annan allmän underrätt som avses i 19 kap. 9 § RB om talan förs om ansvar eller konfiskation och i annat fall som sådan särskild tingsrätt som avses i 10 kap. 17 § första stycket 3 RB (jfr 8 kap. 7 § tillämpningslagen). Prövning av domstolens behörighet på sådan

grund är inte beroende av invändning från part utan skall av rätten självmant beaktas (34 kap. 1 § RB jämförd med 19 kap. 10 § och 10 kap. 18 § samma balk, båda e contrario). Enligt 34 kap. 1 § första stycket RB skall fråga om hinder för målets upptagande av rätten företas så snart anledning förekommer därtill. Invändningar om rättegångshinder skall naturligtvis för undvikande av onödigt processande framställas så snart som möjligt. Detta framgår också i fråga om tvistemål av regeln i 42 kap. 7 § första stycket 1 RB som innebär att svaranden vid förberedelsen genast skall avge svaromål och att han i detta skall ange bl.a. de invändningar om rättegångshinder som han vill göra. Att någon dröjer med att framställa en befogad invändning kan påverka fördelningen av ansvaret för processkostnaderna. Att en invändning inte görs i fråga om ett tvingande rättegångshinder befriar emellertid inte rätten från skyldigheten att pröva frågan. Regleringen innebär att rätten i alla skeden av processen skall tillse att tvingande rättegångshinder inte föreligger och så snart anledning förekommer ta upp frågan. En regel om att den tilltalade skulle vara tvungen att invända under den förberedande behandlingen av ett mål att grundlagen inte är tillämplig för att få prövat om rättegångshinder föreligger står i strid med denna ordning.

En sådan regel skulle också innebära att om det först efter den förberedande behandlingen av målet blev klart för domstolen att YGL inte var tillämplig skulle domstolen ändå vara tvungen att felaktigt handlägga målet som ett yttrandefrihetsmål med bl.a. jury och kanske även vid fel forum. Det skulle kunna hävdas att det är till nackdel för den tilltalade eftersom särskilda ansvarsregler utan krav på vanligt uppsåt gäller i yttrandefrihetsmål.

Om en sådan skyldighet som JK diskuterat skulle införas skulle det vidare innebära att frågan om grundlagsskydd kunde besvaras på olika sätt beträffande ett och samma medium. Man kan ju t.ex. tänka sig att i ett yttrandefrihetsmål om ansvar för yttrandefrihetsbrott i en teknisk upptagning den ensamansvarige för sent invänder att grundlagen inte är tillämplig medan i ett senare instämt mål beträffande ansvar enligt 5 kap. 3 § YGL för meddelaren till samma upptagning denne i rätt tid invänder att grundlagen inte är tillämplig och får gehör för detta. En och samma upptagning skulle alltså i det första fallet anses omfattas av grundlagsskydd och i det andra fallet anses falla utanför skyddet. Detta skulle strida mot den helt grundläggande principen i TF och YGL att grundlagsskyddet är knutet till ett visst medium.

Beredningen anser sammanfattningsvis att det vore olämpligt att göra frågan om grundlagsskydd skall anses föreligga eller inte beroende av parternas dispositioner i processen. En sådan skyldighet som JK diskuterat bör alltså inte införas.

Man kan fråga sig om man inte skulle kunna komma ifrån problemen med att avgöra om grundlagarna är tillämpliga eller inte genom en ordning som låter t.ex. HD fatta ett bindande beslut i denna fråga. Vid närmare övervägande står det emellertid klart att en sådan ordning skulle medföra samma problem som en skyldighet för den tilltalade att invända att grundlagen inte är tillämplig för att få den frågan prövad. Om det under den fortsatta handläggningen på grund av nya omständigheter skulle visa sig att det bindande beslutet var fattat på felaktiga grunder skulle man vara tvungen att fortsätta att handlägga målet i fel processordning. Med hänsyn till att det i tryck- och yttrandefrihetsmål inte gäller något krav på vanligt uppsåt kan det – med det synsätt HD anlagt i NJA 2002 s. 583 – vara till den tilltalades nackdel om målet felaktigt handläggs som tryck- eller yttrandefrihetsmål. I andra fall, t.ex. när det gäller ansvar för meddelare, kan det omvända fallet vara till den tilltalades nackdel. Grundproblemet är att det är svårt att avgöra om grundlagen är tillämplig eller inte och att det ofta kan krävas omfattande bevisning för att avgöra denna fråga. En ordning som syftar till att man tidigt i handläggningen skall fatta ett bindande beslut om handläggningsformen tar inte hänsyn till detta. Beredningen anser alltså att man inte vidare bör överväga en sådan ordning.

Parallell behörighet för JK och allmän åklagare m.m.

Eftersom den grundläggande frågan om grundlagsskydd gäller kan vara svår att bedöma och kräva omfattande bevisning kan det i vissa fall ta lång tid innan frågan blir slutligt avgjord. Så t.ex. var förhållandena i NJA 2002 s. 583 (se avsnitt 5.1.2.2) att JK väckte åtal för yttrandefrihetsbrott vid tingsrätten den 30 juni 1999 och HD:s beslut att avvisa JK:s talan i målet på grund av att YGL inte var tillämplig meddelades den 22 november 2002. I beslutet upplyste HD, som framgick, att de aktuella filmerna inte skyddades av YGL och att spridningen därför hade kunnat bli föremål för åtal enligt vanliga regler samt att denna möjlighet alltjämt stod till buds. Efter nästan tre och ett halvt års processande blev alltså resultatet att åtal

måste väckas på nytt av allmän åklagare för att någon skulle kunna ställas till svars för brotten.

Förhållandena i detta mål var visserligen i viss mån speciella. Frågan om hovrättens prövning skulle inskränkas till att enbart gälla frågan om åtalspreskription föranledde nämligen argumentation från parterna och viss tidsutdräkt. Det har emellertid upplysts från JK att avgörandet av tryck- och yttrandefrihetsmål ofta tar lång tid. Detta bekräftas också av den sammanställning av handläggningstider i domstol för tryck- och yttrandefrihetsmål som redovisades i MGU:s betänkande (SOU 2001:28 s. 401). Av sammanställningen framgick att handläggningstiden i tingsrätt var mer än sex månader i 70 procent av målen och mer än tolv månader i 36 procent av målen.

Tryck- och yttrandefrihetsberedningen vill med anledning av detta understryka vikten av att domstolarna uppfyller kraven i 14 kap. 3 § TF och 11 kap. 1 § första stycket YGL på skyndsam behandling av tryck- och yttrandefrihetsmål. Det är, som MGU angav, viktiga skäl som ligger bakom bestämmelserna och dröjsmål med avgörande av tryck- och yttrandefrihetsmål inverkar menligt på yttrandefriheten. Bestämmelserna innebär t.ex. att målen skall ges förtur och att korta tider bör bestämmas för infordrande av yttranden och annan utredning.

En av de lösningar som JK diskuterat är, som nämnts, om JK och allmän åklagare i vissa fall skulle kunna ges en parallell behörighet eller om JK i vart fall skulle kunna ges behörighet att väcka talan för tryckfrihetsbrott alternativt brottsbalksbrott.

Beredningen gör följande överväganden beträffande frågan om parallell behörighet.

Att JK vakar över att gränserna för tryck- och yttrandefriheten inte överskrids och är ensam åklagare i tryck- och yttrandefrihetsmål är sedan lång tid en viktig del av grundlagsskyddet för tryck- och yttrandefriheten. Det bör därför enligt beredningens mening inte komma i fråga att ge allmän åklagare behörighet att alternativt väcka åtal för tryck- eller yttrandefrihetsbrott. Det kan här anmärkas att den möjlighet för JK att delegera åklagaruppgiften som redan gäller enligt 7 kap. 1 § första stycket YGL beträffande vissa yttrandefrihetsbrott i tekniska upptagningar är något annat än en sådan behörighet för allmän åklagare att helt självständig väcka åtal för tryck- eller yttrandefrihetsbrott som här diskuteras. Vad som bör övervägas är således enbart om JK bör tilläggas behörighet att i

tryck- eller yttrandefrihetsmål alternativt väcka åtal för brott enligt vanlig lag.

Som redan framgått måste frågan om grundlagsskydd gälla avgöras innan man kan gå in i prövning av gärningen. Om grundlagsskydd gäller skall ju t.ex. frågan om yttrandet är brottsligt avgöras av jury och speciella ansvarsregler, som t.ex. inte tillåter den tilltalade att till sitt friande åberopa att han inte kände till innehållet i upptagningen, skall tillämpas. Även om en parallell behörighet för JK att väcka åtal för brott enligt vanlig lag skulle gälla skulle man alltså vara tvungen att avgöra frågan om grundlagsskydd gäller innan man kan övergå till prövning av gärningen. Frågan är då om en parallell behörighet för JK skulle innebära någon vinst.

Om man ingått i prövning av gärningen och det därefter blir klart att grundlagsskydd inte gäller innebär det att bl.a. fel processordning och ansvarsregler har tillämpats. Även om en regel om parallell behörighet för JK då skulle gälla, så att han alltjämt var behörig, skulle man alltså vara tvungen att börja om med processen inför nämnd och tillämpa vanliga ansvarsregler. På grund av instansordningens princip skulle det krävas att detta skedde vid tingsrätten. Om det först i hovrätten eller HD blir klart att grundlagsskydd inte gäller skulle man alltså vara tvungen att visa målet åter till tingsrätten för handläggning i den för brottmål stadgade ordningen. En parallell behörighet för JK skulle alltså inte innebära att *frågan om grundlagsskydd gäller* skulle bli slutligt avgjord snabbare än i dag.

En parallell behörighet skulle emellertid kunna innebära att *ansvarsfrågan* blev slutligt avgjord snabbare än i dag. Om talan i dag avvisas på grund av att det blir klart att grundlagsskydd inte gäller blir det ett uppehåll i processen eftersom man måste avvakta att allmän åklagare sätter sig in i målet och väcker åtal på nytt. Den omständigheten att vanliga ansvars- och uppsåtsregler nu skall börja tillämpas medför också att förundersökningen i de flesta fall behöver fullständig. Den tilltalade vill kanske få utredningen kompletterad och t.ex. åberopa ny bevisning om att han inte kände till innehållet i yttrandet eller åklagaren vill kartlägga andra personers medverkan till gärningen. En parallell behörighet som innebär att JK får väcka åtal mot samme person för tryck- eller yttrandefrihetsbrott alternativt motsvarande BrB-brott och även under förundersökningen täcka in båda alternativen skulle innebära att ett sådant uppehåll i processen inte skulle uppkomma.

Skälet till att ett sådant system kan vara av värde är i grunden att det är svårt att avgöra om grundlagsskydd föreligger. Detta gäller främst i fråga om tekniska upptagningar utan ursprungsuppgifter men kan också gälla andra medier, det kan t.ex. vara svårt att avgöra om en skrift är tryckt eller inte och om en databas är sådan att endast den som driver databasen kan ändra i innehållet. Eventuella regler om parallell behörighet för JK bör därför gälla både för mål om tryckfrihetsbrott och yttrandefrihetsbrott.

En parallell behörighet för JK skulle också innebära att det skulle vara mindre möjligt för den tilltalade att inta olika ståndpunkter i de olika processerna i frågan om grundlagarnas tillämplighet. Det skulle vara svårare för honom att i tryckfrihetsmålet yrka avvisning på den grunden att grundlagarna inte var tillämpliga för att sedan i det vanliga brottmålet yrka avvisning på den grunden att grundlagarna var tillämpliga eftersom beslut i frågan om grundlagens tillämplighet meddelats och åklagaren skulle vara densamma.

En parallell behörighet för JK skulle även ha betydelse när det gäller frågan om preskription av brott. Om JK enligt nu gällande regler väcker talan i yttrandefrihetsmål kan det som framgått hända att talan flera år senare avvisas på grund av att YGL inte var tillämplig. Det kan då inträffa att brottet preskriberas enligt reglerna i 35 kap. BrB innan talan hinner väckas i vanlig brottmålsprocess (se särskilt 35 kap. 3 § BrB som behandlas nedan). Om en parallell behörighet för JK hade gällt hade emellertid preskriptionsavbrott skett genom att den tilltalade fått del av det alternativa åtalet för brottsbalksbrott. Det är emellertid här att märka att det gäller kortare frister för väckande av åtal för yttrandefrihetsbrott än för brott enligt brottsbalken. Tiden för väckande av åtal för yttrandefrihetsbrott i tekniska upptagningar med föreskrivna ursprungsuppgifter är ett år medan tiden när det gäller tekniska upptagningar som saknar någon av de föreskrivna uppgifterna är densamma som enligt BrB, med den begränsningen att allmänt åtal inte får väckas senare än två år från det att JK fick kännedom om upptagningen (7 kap. 1 § andra stycket YGL). Det kan därför enligt beredningens mening antas att preskription endast mera sällan hinner inträda enligt BrB. Risker är större för att preskription inträder i det omvända fallet, dvs. när åklagare väckt åtal för brott enligt brottsbalken och det sedan visar sig att det är fråga om ett tryck- eller yttrandefrihetsbrott.

Om man helt vill undanröja risken för att preskription enligt brottsbalken inträder efter det att åtal för motsvarande tryckfri-

hets- eller yttrandefrihetsbrott väckts utan att införa regler om parallell behörighet för JK skulle man kunna överväga att införa en regel som anger att delfåendet av åtalet i tryckfrihetsmålet i ett senare mål mot samme person för motsvarande brottsbalksbrott skall anses som delgivning av åtalet avseende brottsbalksbrottet. Genom en sådan regel skulle åstadkommas att delfåendet av åtalet för tryck- eller yttrandefrihetsbrott skulle utgöra preskriptionsavbrott gentemot den tilltalade även beträffande motsvarande brottsbalksbrott. För att regeln skulle kunna gälla skulle krävas att det är samma person som är tilltalad i båda målen och att det är fråga om samma gärning.

Frågan om preskription har inträtt skulle uppkomma i det senare brottsbalksmålet och regeln borde därför föras in i denna balk. 35 kap. BrB handlar om bortfallande av påföljd och i 35 kap. 3 § anges bl.a. att om mål mot någon avvisas sedan han fått del av åtal skall i fråga om möjligheten att ådöma påföljd så anses som hade delgivningen ej skett. Vid avvisning skall alltså preskriptionsavbrott inte anses ha skett. Den här diskuterade regeln skulle innebära en särreglering av det fallet att avvisningen avser ett tryck- eller yttrandefrihetsmål. Den borde därför placeras som ett nytt andra stycke i 35 kap. 3 § BrB. Regeln skulle kunna ges följande lydelse:

Om åtal för tryckfrihets- eller yttrandefrihetsbrott har avvisats på den grunden att tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen inte var tillämplig skall i ett senare mål mot samme person angående motsvarande brott enligt denna balk så anses som hade han erhållit del av åtal för brottet enligt denna balk när han erhöll del av åtalet för tryckfrihets- eller yttrandefrihetsbrottet.

Regelns utformning innebär att den blir tillämplig inte endast i fråga om avvisning av mål om yttrandefrihetsbrott i tekniska upptagningar utan i fråga om avvisning av alla mål om tryck- och yttrandefrihetsbrott. Beredningen anser att detta skulle kunna vara motiverat eftersom svårigheter att avgöra om grundlagen är tillämplig kan föreligga i fråga om flera medier än tekniska upptagningar utan ursprungsuppgifter. Det kan t.ex. vara svårt att avgöra om en skrift är tryckt eller inte och därmed om den omfattas av TF eller inte och likaså om en databas omfattas av skyddet enligt databasregeln i YGL. En preskriptionsregel skulle också kunna utformas så att den även skulle täcka det omvända fallet, dvs. så att delgivning av åtal för ett brottsbalksbrott skulle anses som del-

fående av åtal även för motsvarande tryck- eller yttrandefrihetsbrott.

Det måste uppmärksammas att en klar nackdel med en sådan preskriptionsregel är att ansvarsfrågan kan förbli oavgjord under obestämd tid. Detta måste särskilt när det gäller tryck- eller yttrandefrihetsbrott anses som ett väsentligt avsteg från gällande principer. Visserligen skulle man kunna komplettera regeln med en bestämmelse om att åtal för det motsvarande brottsbalksbrottet eller tryck-/yttrandefrihetsbrottet dock måste väckas inom en viss tid efter avvisningsbeslutet. Beredningen anser dock att det inte är tillräckligt motiverat att införa en preskriptionsregel och stannar därför för att inte föreslå införande av en sådan regel.

En parallell behörighet för JK skulle också kunna anses behöva innebära att han får väcka åtal för brottsbalksbrott även som förstahandsalternativ. I en sådan situation har JK visserligen gjort bedömningen att övervägande skäl talar för att TF eller YGL inte är tillämplig men om domstolen kommer till en annan slutsats och avvisar talan p.g.a. att den finner att TF eller YGL är tillämplig och målet således skall handläggas som tryck- eller yttrandefrihetsmål blir det ett uppehåll i lagföringen tills JK väcker tryck- eller yttrandefrihetsåtal om den parallella behörigheten inte omfattar detta fall. En parallell behörighet som omfattar detta fall är att föredra framför en preskriptionsregel beträffande fallet eftersom en parallell behörighet innebär att lagföringen fortsätter utan uppehåll medan en preskriptionsregel endast innebär att preskriptionsavbrott skall anses ha skett både beträffande brottmålet och tryck- eller yttrandefrihetsmålet men inte åstadkommer att handläggningen faktiskt fortsätter. Man får i stället avvakta att åtal väcks på nytt.

Om den parallella behörigheten skall omfatta båda fallen krävs en forumregel som anger att ett brottsbalksåtal som av JK väcks som förstahandsalternativ skall väckas vid tryckfrihetsdomstol. Om man inte skulle ha en sådan regel skulle en tidsvinst inte vara garanterad eftersom man inte kan föreskriva att den tingsrätt som mottar målet för fortsatt handläggning skall vara bunden av den andra tingsrättens beslut att överlämna målet (se närmare nedan under 7 kap. 11 § tillämpningslagen).

Ett regelsystem för parallell behörighet för JK

Beredningen har funnit att ett regelsystem för en parallell behörighet för JK skulle kunna utformas enligt följande.

Ny 7 kap. 10 § tillämpningslagen under ny rubrik ”Alternativa åtal”:

När Justitiekanslern väcker åtal för tryck- eller yttrandefrihetsbrott får han som särskild åklagare i samma mål väcka alternativt åtal för motsvarande brott enligt lag. Justitiekanslern får också som särskild åklagare vid tryck- eller yttrandefrihetsdomstol väcka åtal för brott enligt lag och i samma mål väcka alternativt åtal för motsvarande tryck- eller yttrandefrihetsbrott. Det alternativa åtalet och enskilt anspråk med anledning av det brottet får inte riktas mot annan än den som huvudåtalet och talan om enskilt anspråk med anledning av det brottet riktas mot. I fråga om Justitiekanslerns befattning med brottet enligt lag tillämpas vad som föreskrivs i lag om förundersökning, åtal och åklagares befogenheter i övrigt i fråga om brott under allmänt åtal.

Kommentar

Regeln är avsedd att användas i de fall då frågan om grundlagsskydd gäller är svårbedömd. Bestämmelsen är en del i en reglering som syftar till att undanröja en del av nackdelarna med att det i vissa fall är svårt att avgöra om grundlagen är tillämplig eller inte (jfr den nya 7 kap. 11 § tillämpningslagen). De nya reglerna skall göra det möjligt att snabbare och enklare än i dag ställa den brottsmisstänkte till svars för gärningen i de fall då frågan om TF:s eller YGL:s tillämplighet är svårbedömd. Förutsättningar för regelns tillämpning är att huvudåtalet och det alternativa åtalet riktas mot samma person och avser samma gärning. När en ansökan om stämning för tryck- eller yttrandefrihetsbrott eller brottsbalksbrott innefattar ett sådant alternativt åtal som avses i regeln innebär det att delgivning av stämningen utgör preskriptionsavbrott både beträffande det brott som avses med huvudåtalet och det motsvarande brott som avses i det alternativa åtalet.

Att både huvudåtalet och det alternativa åtalet får väckas vid tryck- eller yttrandefrihetsdomstol innebär att denna domstol är behörig att handlägga även åtalet enligt brottsbalken. Detta åtal skall då prövas enligt de för vanliga brottmål gällande reglerna med nämnd etc. Om domstolen finner att målet skall handläggas som

ett vanligt brottmål skall detta alltså ske vid tryck- eller yttrandefrihetsdomstolen. Handläggningen skall fortsätta i den nya ordningen så snart beslutet om detta vunnit laga kraft. Instansordningens princip måste naturligtvis beaktas så att målet överlämnas för handläggning till den instans som inte förut provat målet i den slutligt fastställda ordningen (se närmare nedan under 7 kap. 11 § tillämpningslagen).

För att regleringen skall bli effektiv krävs att JK så tidigt som möjligt under förundersökningen gör klart för sig om det kan bli aktuellt att väcka alternativt åtal för motsvarande brottsbalksbrott eller motsvarande tryck- eller yttrandefrihetsbrott. Om så är fallet måste förundersökningen bedrivas så att den täcker in både huvudåtalet och det alternativa åtalet. För att försäkra sig om att kunna driva ett brottsbalksåtal måste man t.ex. även utreda frågan om uppsåt.

När det gäller talan om enskilt anspråk kan följande sägas. När beslut fattas om handlägningsordningen för ett åtal omfattas också en talan om enskilt anspråk som förts i målet av beslutet. I de fall då JK väcker åtal även för motsvarande brottsbalksbrott måste han också beakta reglerna i 22 kap. RB om bl.a. åklagarens skyldighet att på målsägandens begäran i samband med åtalet förbereda och utföra hans talan. Det kan vara en skillnad mellan tryckfrihetsmål och brottsbalksmål i fråga om vem skadeståndsanspråk bör riktas mot. Enligt TF och YGL är det ju den ensamansvarige och den subsidiärt ansvarige som solidariskt ansvarar för skadestånd medan det i brottmålet är skadeståndslagens regler som gäller. Det är emellertid i här aktuella fall inte möjligt att tillåta att talan om enskilt anspråk riktas mot någon annan i brottmålet än i tryckfrihetsmålet. Anledningen till detta är att uppnående av en tidsvinst kräver att talan inte riktas mot andra personer i det efterföljande målet än i det första målet. Att detta krav gäller framgår av tredje meningen i den nya 7 kap. 10 § tillämpningslagen. Det är inget som hindrar att talan i det efterföljande målet inte riktas mot alla de i det första målet aktuella personerna. Talan om enskilt anspråk kan t.ex. i tryckfrihetsmålet riktas mot både den ensamansvarige och den subsidiärt ansvarige medan talan om enskilt anspråk i brottmålet endast riktas mot den som i tryckfrihetsmålet utpekades som ensamansvarig.

JK:s behörighet att väcka åtal för brottsbalksbrott framgår av orden ”som särskild åklagare” i de båda första meningarna i regeln och hans behörighet att bedriva förundersökning m.m. beträffande dessa brott framgår av den sista meningen.

I 20 kap. 2 § RB anges bl.a. att allmän åklagare äger tala å brott som hör under allmänt åtal och att beträffande särskild åklagares befogenhet att tala å sådant brott gäller vad som är särskilt föreskrivet. Av 7 kap. 8 § RB framgår att JK är en sådan särskild åklagare. I 5 § lagen (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn anges att JK får som särskild åklagare väcka åtal mot befattningshavare som har begått brottslig gärning genom att åsidosätta vad som åligger honom i tjänsten eller uppdraget. Det anges också att om utredningen ger JK anledning att anta att sådan brottslig gärning begåtts tillämpas vad som föreskrivs i lag om förundersökning, åtal och åtalsunderlåtelse samt om åklagares befogenheter i övrigt i fråga om brott under allmänt åtal.

De båda första meningarna i förevarande paragraf utgör en sådan särskild föreskrift om särskild åklagares befogenhet att tala å brott som avses i 20 kap. 2 § RB. För att klargöra att JK i ett sådant fall har alla en allmän åklagares befogenheter, t.ex. när det gäller förundersökningen, har den sista meningen förts in i paragrafen. Meningen motsvarar innehållet i 5 § lagen (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn.

Ny 7 kap. 11 § tillämpningslagen:

Om domstolen i ett sådant mål med alternativa åtal som avses i 10 § finner att målet skall handläggas i enlighet med den ordning som gäller för det andra åtalet skall den besluta att målet skall upptas i denna ordning av den rätt som skall pröva det åtalet. Beträffande överklagande av beslut om rätt handläggningsordning tillämpas reglerna angående överklagande av beslut i fråga om rättegångshinder.

Kommentar

Den första meningen innebär att om domstolen finner att målet skall handläggas i enlighet med den ordning som gäller för det andra åtalet i målet skall den besluta att målet skall upptas i den ordningen av den rätt som skall pröva det åtalet. Detta innebär att om domstolen finner att målet skall handläggas som ett vanligt brottmål skall det inte överlämnas till brottmålsforum utan bli kvar i den instanskedja som handlade det motsvarande tryck- och ytt-randefrihetsmålet. Detta kan förefalla mindre lämpligt. Anledningen till regelns utformning i detta avseende är att den måste täcka det fallet att tingsrättens beslut om i vilken ordning målet skall

handläggas inte överklagas utan vinner laga kraft. Om bestämmelsen skulle innebära att tingsrätten i ett sådant fall skulle överlämna målet till den tingsrätt som var behörig (jfr 10 kap. 20 a § och 19 kap. 11 a § RB) skulle man inte kunna vara säker på att uppnå någon tidsvinst eftersom man inte kan föreskriva att den mottagande tingsrätten skall vara bunden av den överlämnande tingsrätts beslut. Som angetts ovan under 7 kap. 10 § tillämpningslagen måste instansordningens princip naturligtvis beaktas så att målet överlämnas till den lägsta instans som inte tidigare prövat målet i den beslutade ordningen.

Efter beslutet är JK alltjämt åklagare och målet bör sättas ut till huvudförhandling så snart som möjligt efter att det vunnit laga kraft.

Av andra meningen följer att beträffande överklagande av beslut om rätt handläggningsordning skall reglerna om överklagande av beslut i fråga om rättegångshinder tillämpas. Detta innebär att om invändning om att målet skall handläggas i en viss ordning ogillas äger 49 kap. 4 § eller 54 kap. 4 § RB motsvarande tillämpning. Den part som vill överklaga beslutet skall då anmäla missnöje och om detta sker i rätt tid skall domstolen bestämma om beslutet skall få överklagas särskilt eller endast i samband med att dom eller slutligt beslut överklagas. Om invändningen bifalls skall domstolen besluta att målet skall upptas i denna ordning av den rätt som skall pröva det åtalet. Instansordningens princip måste därvid beaktas. Ett sådant beslut får överklagas på samma sätt som ett slutligt beslut om avvisning på grund av rättegångshinder genom att 49 kap. 3 § och 54 kap. 3 § RB äger motsvarande tillämpning.

Regelns utformning innebär att beslut i fråga om handläggningsordningen inte som i dag kan resultera i ett beslut om avvisning. Detta får konsekvenser för den tilltalades möjlighet att få ersättning för rättegångskostnader. Enligt gällande rätt kan den tilltalade få ersättning av allmänna medel för sina kostnader för försvarare m.m. när mål som väckts av åklagare avvisas (31 kap. 2 § RB jfr med 11 kap. 3 § tillämpningslagen). Eftersom mål i fall som avses här inte avvisas kan den tilltalade inte få ersättning för sina kostnader när domstolen i enlighet med hans yrkande beslutar att målet skall handläggas i en viss ordning. Den tilltalade får då i stället vänta tills målet har avgjorts i sak. Om han då slutligen frikänns kan han få ersättning för kostnader. Om han fälls kan han inte få någon ersättning ens för kostnader som endast hänför sig till frågan om tillämplig rättegångsordning. Beredningen anser emellertid att

denna effekt av den här diskuterade regeln skulle kunna accepteras. Anledningen till detta är att regelns utformning innebär att frågan om ansvar för gärningen kommer att prövas i någon av rättegångsformerna och att det inte är möjligt för den tilltalade att åstadkomma att målet avvisas på den grunden att fel processordning valts. Det finns därför knappast skäl för honom eller hans ombud att lägga ned något mera betydande arbete på frågan om vilken rättegångsform som är tillämplig. Kostnaderna i övrigt torde avse frågor som är gemensamma för huvudåtalet och det alternativa åtalet eftersom åtalen skall avse samma gärning.

JK:s befogenhet att väcka åtal för BrB-brott bör föranleda ett tillägg till 6 § förordningen (1975:1345) med instruktion för Justitiekanslern eftersom förordningen anger JK:s alla uppgifter. Tillägget kan formuleras enligt följande (beredningens tillägg kursiverat):

Det åligger Justitiekanslern att vaka över tryckfriheten och yttrandefriheten enligt bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. *Om Justitiekanslerns befogenhet att i samband med åtal för tryck- eller yttrandefrihetsbrott i samma mål väcka alternativt åtal för motsvarande brott enligt lag och om Justitiekanslerns befogenhet att vid tryck- eller yttrandefrihetsdomstol väcka åtal för brott enligt lag och i samma mål väcka alternativt åtal för motsvarande tryck- eller yttrandefrihetsbrott finns bestämmelser i lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden.*

Beredningen har inte kunnat finna att en parallell behörighet för JK kräver några regler utöver de ovan angivna.

Beredningen anser att de nu skisserade reglerna om parallell behörighet visserligen skulle innebära vissa fördelar. Enligt beredningens mening är det emellertid inte klart att problemen är så stora att det finns skäl att göra ett redan komplicerat rättsområde än mera komplicerat genom införande av regler om parallell behörighet. Beredningen avstår därför från att lägga fram något förslag om detta.

Vem skall leda förundersökningen under tid då det alltjämt är oklart om TF eller YGL är tillämplig?

Som angetts ovan kan det i vissa fall under avsevärd tid vara oklart om grundlagsskydd gäller eller inte. Eftersom JK är ensam åklagare på tryck- och yttrandefrihetens område måste det krävas att allmänna åklagare noggrant uppmärksammar frågan om grundlagsskydd i ärenden som rör sådana medier som kan falla under TF eller YGL. Allmän åklagare måste emellertid enligt beredningens mening anses ha rätt att vidta de åtgärder som krävs för att han skall kunna bedöma om det finns skäl att anta att grundlagsskydd gäller. Så snart han kommer fram till att det finns sådana skäl bör ärendet enligt beredningens mening överlämnas till JK för prövning.

Den nuvarande praktiska hanteringen av frågan förefaller stämma ganska väl överens med denna uppfattning. Enligt uppgifter från JK är det vanligt att åklagare informellt kontaktar JK och diskuterar uppkommande frågor. Vid överläggningar med Riksåklagaren har JK framfört att JK anser detta vara en god ordning och att JK gärna står till tjänst med råd. En s.k. lathund rörande kompetensfördelningen mellan JK och allmän åklagare och polis⁷ har också upprättats och spritts i åklagarväsendet och polisväsendet. Den finns även tillgänglig på åklagarväsendets interna hemsida. I lathunden ger JK en kort översikt över grundlagarnas tillämpningsområde och vissa viktiga principer, det understryks att även fortsättningsvis bör gälla att hänvändelse alltid bör ske till JK i tveksamma fall och det lämnas i fråga om en rad olika fall hållpunkter för bedömning av om JK bör kontaktas, bl.a. det fallet att endast enstaka exemplar av cd-skivor eller videogram påträffas. Enligt JK är det troligen inte så vanligt att åklagare felbedömer frågan om grundlagsskydd gäller. JK har uppgett att allmän åklagare i allmänhet verkar godta JK:s bedömning som bindande för sitt fortsatta arbete. Såvitt JK känner till har kompetenskonflikt mellan JK och allmän åklagare inte uppkommit vare sig på det sättet att båda ansett sig behöriga och väckt åtal beträffande samma gärning, eller på det sättet att ingen ansett sig behörig.

Mot bakgrund av dessa uppgifter om den praktiska hanteringen av kompetensfördelningen mellan JK och allmän åklagare anser beredningen att man inte behöver slå fast i en särskild regel att

⁷ Justitiekanslerns promemoria av 2001-03-30 angående kompetensfördelningen mellan Justitiekanslern samt polis och åklagare vid misstankar om otillättna yttranden m.m., JK:s diariennr 1139-98-19.

allmän åklagare har rätt att vidta de åtgärder som krävs för att han skall kunna bedöma om det finns skäl att anta att grundlagsskydd gäller och att han så snart han kommer fram till att det finns sådana skäl bör överlämna ärendet till JK för bedömning. Man kan i stället, liksom hittills, överlämna åt åklagaren att avgöra om han är behörig eller inte och när det finns skäl att kontakta JK. Beredningen anser inte heller att det finns skäl att överväga en regel som ger JK rätt att överta förundersökning eller åtal från allmän åklagare.

Beredningen vill understryka vikten av att den s.k. lathunden är tydlig och tar upp exempel på situationer som polis och åklagare kan ha att hantera i praktiken. Det är också viktigt att återkommande utbildningsinsatser görs för såväl polis som åklagare angående kompetensfördelningen.

5.2 Ny spridning av en teknisk upptagning genom offentlig visning eller uppspelning

Beredningens bedömning: Spridning genom offentlig visning eller uppspelning av en teknisk upptagning för vilken preskription redan har inträtt skall betraktas på samma sätt som spridning genom utlämnande av exemplar av en sådan upptagning, dvs. den skall inte anses starta en ny preskriptionstid för yttrandefrihetsbrott utan skall vara straffri.

5.2.1 Problemet

Från JK har påtalats att man i den praktiska verksamheten har stött på det fallet att en teknisk upptagning har spritts genom en offentlig visning eller uppspelning efter det att preskription redan har inträtt enligt ordalydelsen i 7 kap. 1 § andra stycket YGL för yttrandefrihetsbrott i upptagningen. Frågan är då om JK kan ingripa om upptagningen innehåller ett yttrandefrihetsbrott.

5.2.2 Överväganden

Frågan är närmare bestämt om den offentliga visningen eller uppspelningen skall anses som en ny spridning som gör att en ny preskriptionstid börjar löpa eller som en spridning av en teknisk

upptagning för vilken preskription av yttrandefrihetsbrott har inträtt, dvs. en straffri spridning. Det bör understrykas att det fall som behandlas här är endast det fallet att innehållet i en teknisk upptagning för vilken *preskription redan har inträtt* för yttrandefrihetsbrott sprids på nytt genom en offentlig visning eller uppspelning. Här behandlas alltså inte det fallet att en ny teknisk upptagning med samma innehåll som den gamla framställs för att spridas genom offentlig uppspelning och inte heller det fallet att innehållet i den gamla tekniska upptagningen sprids genom t.ex. radio- eller TV-sändning. I de nu nämnda fallen är det fråga om spridning genom ett nytt grundlagsskyddat medium och en ny preskriptionstid börjar därför i dessa fall att löpa. Anledningen till detta är att grundlagsskyddet är knutet till vissa medier och att offentlig uppspelning inte är ett medium utan ett spridningssätt. Detta förklaras närmare i det följande.

Enligt 1 kap. 1 § första stycket YGL är varje svensk medborgare gentemot det allmänna tillförsäkrad rätt enligt YGL att i ljudradio, television, och vissa liknande överföringar samt filmer, videogram, ljudupptagningar och andra tekniska upptagningar offentligen uttrycka tankar, åsikter och känslor och i övrigt lämna uppgifter i vilket ämne som helst. Med vissa liknande överföringar avses t.ex. överföringar från vissa databaser. Grundlagsskyddet är alltså knutet till vissa medier. Som framgått i det föregående är YGL enligt 1 kap. 10 § första stycket i fråga om tekniska upptagningar tillämplig på sådana tekniska upptagningar som är utgivna och en upptagning anses utgiven då den utlämnats för att spridas till allmänheten i Sverige genom att spelas upp, säljas eller tillhandahållas på annat sätt. Offentlig uppspelning är alltså ett spridningssätt, inte ett av de medier som är grundlagsskyddade enligt YGL.

Enligt huvudregeln i 7 kap. 1 § andra stycket andra meningen YGL är preskriptionstiden för yttrandefrihetsbrott i tekniska upptagningar ett år från det att upptagningen gavs ut. För tekniska upptagningar som saknar någon av de i 3 kap. 13 § YGL föreskrivna uppgifterna om vem som har låtit framställa upptagningen samt om när, var och av vem exemplaren har framställts gäller dock enligt 7 kap. 1 § andra stycket tredje meningen YGL brottsbalkens preskriptionstider, med den begränsningen att allmänt åtal inte får väckas senare än två år från det att JK fick kännedom om upptagningen. Reglerna om preskriptionstid är alltså knutna till mediet teknisk upptagning, inte till sättet för spridning av den tekniska upptagningen. När det i TF och YGL talas om skrift respektive teknisk upptagning i

bestämmelser om grundlagarnas tillämpningsområde avses i princip en upplaga av en skrift eller teknisk upptagning. Olika innehåll ger olika upplagor och olika framställningstillfällen ger också olika upplagor. En ny preskriptionstid löper för varje ny upplaga som ges ut och spridning av tekniska upptagningar för vilka preskriptionstiden gått ut är straffri.⁸

Om man betraktar offentlig uppspelning av en teknisk upptagning för vilken preskription av yttrandefrihetsbrott har inträtt som en ny spridning som medför att en ny preskriptionstid börjar löpa stöter man också på mera praktiska svårigheter utöver de ovan angivna principiella problemen. Ansvarighetsreglerna i 6 kap. YGL är t.ex. inte avsedda att tillämpas på detta sätt utan utgår från att ansvaret avser innehållet i den tekniska upptagningen, inte uppspelningen i sig. Om utgivare inte utsetts är det den som låter framställa upptagningen som bär ansvaret för yttrandefrihetsbrott (6 kap. 2 § första stycket jämförd med 4 kap. 1 § andra stycket YGL). Det är svårt att se vem som skall anses ha "låtit framställa" den offentliga uppspelningen. Nästa person i ansvarskedjan är spridaren. Han är emellertid endast ansvarig under förutsättning att upptagningen saknar den föreskrivna uppgiften om vem som har låtit framställa den eller lämnad uppgift har viss innebörd eller är oriktig. En förutsättning för att spridaren skall kunna hållas ansvarig är alltså att den tekniska upptagningen är utformad på visst sätt. Reglerna kan sålunda inte tillämpas på själva den offentliga uppspelningen.

Beredningen anser att det redan av det ovan anförda framgår att det strider mot YGL:s grundläggande systematik att betrakta en offentlig uppspelning av en teknisk upptagning för vilken preskription av yttrandefrihetsbrott har inträtt som en ny spridning som innebär att en ny preskriptionstid börjar löpa. Anledningen till detta är att grundlagsskyddet är knutet till de i 1 kap. 1 § första stycket YGL angivna medierna och att offentlig uppspelning eller visning inte är ett medium utan ett spridningssätt.

Situationen med offentlig uppspelning av en "preskriberad teknisk upptagning" skiljer sig inte heller principiellt från det fallet att någon efter att preskription inträtt fortsätter att sprida den "preskriberade upptagningen" genom utlämnande av exemplar, ett förfarande som otvivelaktigt är straffritt. En skillnad som kan föreligga mellan de båda fallen är att offentlig uppspelning kan tänkas

⁸ Se prop. 2001/02:74 s. 73 och Mediegrundlagsutredningens betänkande SOU 2001:28 s. 374 f. med där angivna referenser.

tilldra sig större uppmärksamhet än spridning genom utlämnande av exemplar. Detta utgör emellertid naturligtvis inte skäl att frångå grundläggande principer i grundlagsskyddet. Problemet i ett fall av offentlig uppspelning av en teknisk upptagning som innefattar ett yttrandefrihetsbrott som har preskriberats ligger inte i att uppspelningen inte kan anses starta en ny preskriptionstid utan i stället i att brottet inte upptäckts inom preskriptionstiden. Detta torde i sin tur bero på de ofta låga krav som ställts i fråga om spridning till allmänheten för att grundlagsskydd skall anses gälla (jfr avsnitt 5.1.2.1 ovan om de skraddarsydda videogrammen).

Beredningen anser alltså sammanfattningsvis att spridning genom offentlig visning eller uppspelning av en teknisk upptagning för vilken preskription av yttrandefrihetsbrott har inträtt skall betraktas på samma sätt som spridning genom utlämnande av exemplar av en sådan upptagning, dvs. den skall inte anses starta en ny preskriptionstid för yttrandefrihetsbrott utan skall vara straffri. Som framgått ovan är detta en konsekvens av att grundlagsskyddet är knutet till vissa medier och att offentlig visning eller uppspelning inte är ett medium utan ett spridningssätt. Beredningen kommer att behandla denna aspekt av grundlagsskyddet i sitt fortsatta arbete med frågan om en mer teknikberoende grundlag.

5.3 Förbudet mot transportvägran i 6 kap. 4 § TF och 3 kap. 10 § YGL

Beredningens bedömning: Förbudet mot transportvägran i 6 kap. 4 § TF och 3 kap. 10 § YGL gäller endast i den mån det föreligger en offentligrättslig skyldighet att befordra skrifter och upptagningar enligt bestämmelser utanför grundlagarna. Posten AB:s skyldighet att se till att alla i landet kan få adresserade försändelser befordrade är mera omfattande än den skyldighet som ålåg statens postverk vid TF:s ikraftträdande. Det finns inte anledning att nu föreslå någon ändring i grundlagsbestämmelserna om förbud mot transportvägran. Det finns skäl att i annat sammanhang överväga en särreglering av skyldigheten att befordra oadresserat valmaterial och liknande.

5.3.1 Problemet

Av 6 kap. 4 § första stycket TF och motsvarande bestämmelse i 3 kap. 10 § första stycket YGL följer att varken postbefordringsföretag eller någon annan allmän trafikinrättning får vägra att befordra tryckta skrifter eller tekniska upptagningar på grund av deras innehåll. De enda fall då så får ske är dels när skriften eller den tekniska upptagningen saknar vissa föreskrivna uppgifter eller sådana uppgifter är felaktiga, dels när skriften eller upptagningen har tagits i beslag eller konfiskerats i enlighet med grundlagen (eller, i fråga om skrift, utgivits i strid mot utgivningsförbud). I övrigt gäller förbud mot befordringsvägran på grund av innehållet.

Frågan är hur bestämmelserna skall tolkas i dagens situation då allmänna kommunikationer i hög grad har konkurrensutsatts och t.ex. Postverket övergått till att bli Posten Sverige AB. Frågan har aktualiserats i två ärenden hos JK år 2003 där anmälare ifrågasatt om inte Posten Sverige AB brutit mot 6 kap. 4 § TF genom att vägra dela ut en trycksak. Försändelserna var oadresserade.⁹

JK ansåg att förbudet i 6 kap. 4 § TF endast gällde i den mån det förelåg en skyldighet att befordra försändelserna och att någon sådan skyldighet inte ålåg Posten Sverige AB eftersom försändelserna var oadresserade och bolaget enligt sitt tillstånd att driva postverksamhet inte är skyldigt att dela ut sådana försändelser. Posten Sverige AB hade därför enligt JK inte brutit mot 6 kap. 4 § TF.

En av anmälarna har i en skrivelse till Justitieministern (dnr Ju2003/2857) angett att JK:s tolkning innebär att vi fått en av JK auktoriserad censurmyndighet. Han har begärt att regeringen tar ett initiativ för att upphäva den av JK sanktionerade ordningen.

Frågan är alltså hur bestämmelsen i 6 kap. 4 § TF, och dess motsvarighet i 3 kap. 10 § YGL, skall tolkas vid dagens förhållanden och om det finns anledning att ändra reglerna. Beträffande innebörden av nu gällande regler kan man t.ex. fråga sig om förbudet mot särskilda inskränkningar eller villkor på grund av skrifts eller teknisk upptagnings innehåll gäller endast under förutsättning att det föreligger en skyldighet att distribuera skriften eller den tekniska upptagningen. I vilken omfattning föreligger i så fall en sådan skyldighet för olika typer av trafikanstalter och på vilket sätt har

⁹ Frågan aktualiserades även i maj 2004 då posttjänstemän i Stockholm och Eslöv enligt radions morgonEkosändning ville slippa dela ut Sverigedemokraternas valmaterial inför valet till Europaparlamentet.

denna förändrats i förhållande till vad som gällde när uttalandena i förarbetena till TF gjordes, dvs. omkring år 1947–49?

5.3.2 Bestämmelserna och deras förarbeten

Bestämmelsen om förbud mot transportvägran i 3 kap. 10 § YGL infördes i samband med YGL. I förarbetena angavs endast att paragrafen motsvarar 6 kap. 4 § TF.¹⁰ Sedan ikraftträdandet har endast redaktionella ändringar gjorts i paragrafen. "Postverket" har bytts ut mot "postbefordringsföretag" (se nedan) och "filmer eller ljudupptagningar" och "framställningen" har bytts ut mot "tekniska upptagningar" respektive "upptagningen". Eftersom YGL tillkommit efter förebild av TF och TF skall utgöra utgångspunkt för förståelsen och tolkningen av YGL¹¹ är vad som i det följande sägs om 6 kap. 4 § TF relevant också beträffande 3 kap. 10 § YGL.

6 kap. 4 § TF har följande lydelse:

För tryckt skrifts försändande genom postbefordringsföretag eller annan allmän trafikanstalt skola ej på grund av skriftens innehåll gälla särskilda inskränkningar eller villkor. Vad nu sagts skall dock ej avse försändande, som innebär överträdelse av vad i 3 § är stadgat.

Allmän trafikanstalt, som mottagit tryckt skrift för befordran, skall ej anses som skriftens utspridare.

Paragrafen har, sedan den infördes genom 1949 års TF, endast ändrats en gång.¹² Ändringen var närmast redaktionell och för-
anleddes av nyregleringen av postmarknaden och bolagiseringen av Postverket som genomfördes år 1994 genom den nya postlagen (1993:1684).¹³ Den innebar att ordet postverket byttes ut mot postbefordringsföretag. Det gjordes i samband därmed inga överväganden om bestämmelsens närmare innebörd. I 6 kap. 3 §, till vilken det hänvisas i paragrafen, anges att utspridaren kan straffas dels när skriften saknar vissa föreskrivna ursprungsuppgifter eller sådana uppgifter är felaktiga och utspridaren känner till detta, dels när skriften har tagits i beslag eller förklarats konfiskerad eller utgivits i strid mot utgivningsförbud och utspridaren känner till detta. Av 6 kap. 4 § första stycket andra meningen TF följer att

¹⁰ Prop. 1990/91:64 s. 119

¹¹ Prop. 1990/91:64 s. 214

¹² SFS 1994:1474, bet. 1993/94:KU25, rskr. 1993/94:162, bet. 1994/95:KU6, rskr. 1994/95:12.

¹³ Prop. 1993/94:38, bet. 1993/94:TU11, rskr. 1993/94:119

dessa fall är de enda då befordran får vägras på grund av skriftens innehåll. Av 6 kap. 4 § andra stycket följer att allmän trafikanstalt aldrig kan bli ansvarig som utspridare för skrifter som anstalten mottagit för befordran.

I den allmänna motiveringen angav de tryckfrihetssakkunniga under rubriken ”Spridande av tryckt skrift genom postverket eller annan allmän trafikanstalt”¹⁴ inledningsvis att rätten att fritt sprida tryckt skrift måste innefatta även rätt att obehindrat transportera skriften till spridningsorten, att direkta ingripanden mot den som själv transporterar en skrift naturligtvis inte var förenligt med TF och att frågan huruvida den som sprider eller utger tryckt skrift därvid äger rätt att begagna postverket eller annan allmän trafikanstalt hade föranlett delade meningar. De sakkunniga angav där- efter vad som i vissa avseenden gällde i fråga om postverket, järnvägstrafik m.m. (se avsnitt 5.3.4) och redogjorde för de särskilda kungliga brev 1886 och 1908 där det föreskrivits att försändelse icke måtte befordras med posten eller utlämnas till adressaten om postfunktionär märker att å brevkort eller i allmänhet å försändel- ses yttre eller ock i korsband förekommer meddelande som innebär försök att förleda till ohörsamhet mot lag eller laga myndighet eller att i brevkort eller i allmänhet å försändelses yttre förekommer yttrande eller teckning som uppenbart sårar tukt och sedlighet eller är för adressaten förnärmande.

De sakkunniga redogjorde också för den förordning som var i kraft från den 1 mars 1940 till den 31 mars 1944 och som gällde förbud mot befordran av vissa periodiska skrifter med statliga trafikmedel m.m., det s.k. transportförbudet.¹⁵ Förordningen, som kritiserades kraftigt, innebar att Konungen kunde förordna om förbud mot att befordra periodisk skrift som av jury förklarats brottslig och som var ägnad att framkalla fara för rikets säkerhet eller skada rikets förhållande till främmande makt eller undergräva krigslydnaden. Förbudet kunde gälla i förhållande till allmänna posten, statens järnvägar, annat av posten ombesörjt trafikmedel, enskilda järnvägar och motorfordon i linjetrafik. Under kriget drabbades sex tidningar av transportförbud; de kommunistiska Ny Dag, Norrskensflamman, Sydsvenska Kuriren och Arbetar-Tidningen, den nazistiska Sverige Fritt samt Ture Nermans Trots Allt!¹⁶

¹⁴ SOU 1947:60 s. 112 ff.

¹⁵ Förordning den 1 mars 1940 nr 117.

¹⁶ Nils Funcke ”Tryckfriheten under tryck”, s. 168 ff.

De tryckfrihetssakkunniga angav att principiella betänkligheter mot transportförbudet uttalades i riksdagen såväl vid förordningens tillkomst som vid senare förlängning av dess giltighetstid men att betänkligheterna emellertid ansetts böra vika för vad rikets säkerhet i den rådande situationen krävde. De fortsatte:¹⁷

För att rätten att fritt sprida tryckt skrift skall fylla sitt ändamål att garantera yttrandefriheten måste den även innebära samma rätt för envar, som sprider tryckt skrift, att därvid betjäna sig av allmänna trafikanstalter. Förbud att på sådant sätt transportera tryckt skrift medför nämligen, även om en frihet att sprida skriften på annat sätt kvarstår, att spridandet avsevärt försvåras eller fördyras och kan därför praktiskt få samma verkan som ett spridningsförbud. I vad mån trafikanstalter i allmänhet ha skyldighet att transportera tryckta skrifter faller utanför vad tryckfrihetsförordningen har att reglera. Föreligger skyldighet för allmän trafikanstalt att befordra gods av sådant slag, måste däremot enligt tryckfrihetsförordningen gälla att alla tryckta skrifter, som fritt få spridas, utan åtskillnad få försändas med anlitande av trafikanstalten. Några inskränkningar eller villkor på grund av skriftens innehåll böra alltså icke få uppställas. Det är härvid utan betydelse vem som äger och driver trafikanstalten. Ombesörjer anstalten den allmänna samfärdseln, är den att hänföra till allmän trafikanstalt, vare sig den drives av staten eller efter tillstånd av enskild.

Mot den angivna skyldigheten för allmän trafikanstalt att utan hänsyn till skriftens innehåll befordra tryckta skrifter är ej stridande att särskilda regler gälla exempelvis för anlitande av postabonnemang eller utgivarkorsband eller att olika befodringsavgifter tillämpas för olika slag av försändelser. De ovan nämnda bestämmelserna i kungl. brev 1886 och 1908 böra icke anses tillämpliga å tryckt skrift, om denna ej lagts under beslag eller förklarats konfiskerad i den ordning tryckfrihetsförordningen föreskriver.

I specialmotiveringen till 6 kap. 4 § TF angav de sakkunniga bl.a. följande¹⁸:

I vad mån trafikanstalt är skyldig att i allmänhet befordra tryckta skrifter, regleras icke i stadgandet. Men då så är fallet får någon skillnad mellan olika skrifter icke göras, exempelvis på grund av deras politiska innehåll.

I propositionen till TF gjorde departementschefen inga invändningar mot de sakkunnigas resonemang. I anledning av ett ifrågasättande i remissyttrandena av om inte postverket eller trafikanstalt borde i särskilda undantagsfall få dröja med att befordra skrift till

¹⁷ SOU 1947:60 s. 114.

¹⁸ SOU 1947:60 s. 242.

dess upplysning inhämtats om huruvida granskningsexemplar avlämnats framhöll departementschefen att det inte borde få förekomma att skrifts befordran uppehölls på grund av dess innehåll.¹⁹ Han anförde att han därmed inte ville ha sagt att det inte någon gång kunde vara motiverat att postverket eller annan trafikanstalt fäste uppmärksamheten på spridningen av viss tryckt skrift, beträffande vilken mycket starka skäl till beslag kunde anses föreligga men att detta dock borde kunna ske på sådant sätt att något hinder för den pågående spridningen inte uppkom.

Som framgått ovan ansåg de tryckfrihetssakkunniga att de kungliga breven av 1886 och 1908 om att vissa försändelser inte skulle befordras med posten på grund av sitt innehåll inte skulle gälla för tryckta skrifter. Angående detta anförde Generalpoststyrelsen i sitt remissyttrande²⁰ att det inte borde kunna erfordras att en statens inrättning sådan som postverket bidrog till att sprida försändelser som innehöll uppmaning till ohörsamhet mot lag eller laga myndighet eller var uppenbart sedlighetssårande och att en sådan spridning genom postverket skulle väcka stark ovilja hos allmänheten och olust hos postpersonalen. Departementschefen anförde att han ansåg vad de sakkunniga anfört angående de kungliga breven vara i huvudsak riktigt och påpekade att utspridare av tryckt skrift, åtminstone i viss utsträckning, var underkastad allmänna ordningsföreskrifter och att postverket på denna grund torde äga upprätthålla vissa krav på att kuvert, omslag eller den plats på försändelse som eljest var avsedd för postala anteckningar hölls fri från ovidkommande tryck, märken eller liknande. I den mån fråga ej var om sådana förhållanden torde det däremot, enligt departementschefen, inte böra ankomma på postverket att bedöma tryckt skrifts innehåll.

5.3.3 JK:s beslut

Den 4 december 2002 och den 16 januari 2003 inkom till JK skrivelser med yrkanden om att JK skulle pröva om Posten Sverige AB brutit mot grundlagen genom att vägra distribuera en trycksak på grund av dess innehåll i samband med 2002 års val. Det var fråga om Nationaldemokraternas valmanifest. Enligt en av anmälarna hade Posten i ett fax till sina kontor meddelat att Postens uppfatt-

¹⁹ Prop. 1948:230 s. 170.

²⁰ Prop. 1948:230 s. 169.

ning var att Nationaldemokraternas valmaterial bröt mot Postens produktvillkor enligt vilka material inte fick innehålla inslag av pornografi, våld eller hets mot folkgrupp.

JK meddelade likalydande beslut i de båda ärendena den 26 februari 2003 (dnr 3494-02-30 respektive 301-03-30) och den 4 mars 2003. JK kom i besluten fram till att han inte skulle vidta några åtgärder i anledning av anmälningarna.

I besluten den 26 februari 2003 angav JK inledningsvis under rubriken "Justitiekanslerns bedömning" att JK skall vaka över att de gränser för tryck- och yttrandefriheten som anges i TF och YGL inte överskrids och att han är ensam åklagare i fråga om tryck- och yttrandefrihetsbrott. Han angav vidare att det enligt 1 kap. 2 § andra stycket TF är förbjudet för en myndighet eller något annat allmänt organ att på grund av en skrifs innehåll, genom åtgärd som inte är tillåten enligt TF, hindra tryckning eller utgivning av skriften eller dess spridning bland allmänheten. JK fortsatte:

Censurförbudet riktar sig mot det allmänna eller dess företrädare. Åtgärder som företas av privatpersoner eller andra privaträttsliga subjekt, t.ex. ett aktiebolag, omfattas däremot inte av censurförbudet. Posten Sverige AB, som är ett aktiebolag, är inte en myndighet utan ett privaträttsligt subjekt.

Inte heller är Posten Sverige AB att anse som ett sådant allmänt organ som avses i TF:s bestämmelse om förbud mot hindrande åtgärder för det allmänna. Att staten äger aktier i Posten Sverige AB medför ingen annan bedömning. Jag kan alltså konstatera att Posten Sverige AB i det nu aktuella fallet inte omfattas av bestämmelsen om hindrande åtgärder för det allmänna.

Vid sådant förhållande fann JK inte anledning att anta att det förövats något brott mot TF och angav att han då inte hade anledning att gå in på frågan om det anmälda förfarandet över huvud taget kunde anses utgöra en sådan hindrande åtgärd som avses i TF.

JK avslutade ärendena med angivande att han inte vidtog någon åtgärd med anledning av anmälningarna.

I likalydande beslut i ärendena den 4 mars 2003 angav JK, efter en redogörelse för de tidigare besluten, att frågan uppkommit om Posten Sverige AB:s agerande stred mot bestämmelsen i 6 kap. 4 § TF om inskränkningar vid försändande av tryckt skrift genom postbefordringsföretag.

JK angav under rubriken "Justitiekanslerns bedömning" inledningsvis att rätten att sprida tryckta skrifter för att bli effektiv för-

utsätter en rätt att försända tryckta skrifter med allmänna postbefordringsföretag men att TF dock inte reglerar dessa företags skyldighet att ta emot försändelser för befordran. JK fortsatte:

Men i den mån en befordringsskyldighet föreligger av annan anledning, t.ex. på grund av föreskrifter i en lag, får enligt 6 kap. 4 § TF ”ej på grund av skriftens innehåll gälla särskilda inskränkningar eller villkor” för att sända tryckt skrift med företaget. Det betyder att företaget inte får vägra att distribuera en tryckt skrift exempelvis på grund av dess politiska innehåll.

JK angav därefter att det krävs tillstånd av Post- och Telestyrelsen för att bedriva postverksamhet i Sverige, att Posten Sverige AB har ett sådant tillstånd, att tillståndet är förenat med vissa skyldigheter, bl.a. att tillhandahålla en s.k. samhällsomfattande posttjänst och att detta innebär bl.a. att Posten är skyldig att ta emot brev och andra adresserade försändelser som väger högst 20 kg men att Posten däremot inte är skyldig att ta emot oadresserade försändelser för distribution. JK anförde vidare att det i ärendet var upplyst att det material som Posten skulle ha vägrat att distribuera var en oadresserad trycksak. JK fortsatte:

Eftersom det sålunda inte finns någon skyldighet för Posten Sverige AB att befordra oadresserade försändelser, har Posten inte brutit mot bestämmelsen i 6 kap. 4 § TF genom sin vägran att distribuera det i ärendet aktuella materialet.

Utifrån principiella utgångspunkter är det slutligen värt att notera att TF:s reglering alltså innefattar en garanti för alla att få tryckta skrifter spridda i landet via Posten Sverige AB *under förutsättning att det sker i adresserade försändelser*. Tryckta skrifter i sådana försändelser får Posten sålunda inte vägra att ta emot på grund av skrifternas innehåll. Någon ovillkorlig rätt till spridning av icke adresserade försändelser genom Posten finns däremot inte. Det gäller även tryckta skrifter. Posten kan alltså vägra ta emot sådana skrifter för distribution, t.ex. på grund av deras innehåll.

JK avslutade ärendet med meddelande att han inte vidtog någon åtgärd.

5.3.4 Trafikanstalters befordringsskyldighet m.m.

Om 6 kap. 4 § TF (och 3 kap. 10 § YGL) gäller endast i den mån det föreligger en skyldighet att befordra tryckta skrifter och tekniska upptagningar avgörs paragrafernas tillämpningsområde av i

vad mån en sådan skyldighet föreligger. Det är också av intresse att jämföra dagens förhållanden med de som gällde när uttalandena i TF:s förarbeten gjordes, dvs. omkring år 1947–49. En sådan jämförelse visar ju om grundlagsskyddet mot transportvägran i praktiken har inskränkts eller utvidgats i förhållande till vad som gällde vid TF:s tillkomst. I detta avsnitt redovisas därför kort i vad mån skyldighet att befordra tryckta skrifter och tekniska upptagningar förelåg för olika former av trafikanstalter omkring år 1947–49 och i vad mån sådan skyldighet föreligger i dag. Även förbudet mot hindrande åtgärder enligt 1 kap. 2 § andra stycket TF och 1 kap. 3 § första stycket andra meningen YGL är av intresse. Eftersom förbudet skyddar mot ingripanden från myndigheter och andra allmänna organ berörs här även frågan om de relevanta aktörerna var och är att betrakta som allmänna organ.

5.3.4.1 Posten

Förhållandena omkring år 1947–49

Statens postverk var ett affärsdrivande verk. Det var alltså inte en självständig juridisk person utan utgjorde en del av den sammanhållna statliga verksamheten.²¹ Statens postverk ägde enligt kungörelse den 9 maj 1947 (nr 175) ensamrätt till ”regelbunden befordran mot avgift av slutna brev ävensom öppna försändelser innehållande helt eller delvis skrivna meddelanden”. Enligt de tryckfrihetssakkunniga²² gällde detta s.k. postregale däremot inte befordran av tidningar, tidskrifter eller andra tryckta skrifter. Paketbefordran omfattades inte heller av postverkets ensamrätt.²³

För postbefordran i Sverige av periodisk skrift, som trycktes och utgavs inom riket, gällde vissa särskilda villkor enligt förordning av den 22 april 1932 nr 75 (ändrad genom förordning 1941 nr 166).²⁴ Enligt ett år 1947 (nr 176) gjort tillägg kunde Kungl. Maj:t medge att stadgandena härom skulle gälla även annan periodisk skrift än sådan som trycktes och utgavs inom riket. I 2 § i förordningen föreskrevs att periodisk skrift för att vinna postbefordran genom postabonnemang eller utgivarkorsband skulle efter anmälan av utgivaren vara införd i tidningsregister som fördes hos Generalpost-

²¹ SOU 1993:9 s. 87, prop. 1993/94:38 s. 125.

²² SOU 1947:60 s. 112.

²³ Prop. 1993/94:38 s. 67.

²⁴ Jfr SOU 1947:60 s. 113.

styrelsen. I 5 § första momentet förordningen 1932 nr 75 anges: ”Postbefordran av tidning sker enligt denna förordning antingen efter abonnemang genom postverkets förmedling (postabonnemang) eller såsom utgivarkorsband.” Detta får enligt Tryck- och yttrandefrihetsberedningens mening anses innebära att det förelåg en skyldighet för postverket att befordra tidningar i enlighet med förordningen.

Enligt 1 kap. 5 § första momentet i den då gällande instruktionen för Generalpoststyrelsen (1930 nr 189) hade styrelsen att fastställa arbetsordning för ämbetsverket samt att utfärda instruktioner och reglementen för underlydande personal. I instruktionen nämns inget om skyldighet att befordra skrifter eller paket. Generalpoststyrelsen utfärdade den 20 juni 1941 en allmän poststadga som trädde i kraft den 1 oktober 1941.²⁵ I 1 § första stycket i stadgan i dess lydelse i juli 1949 anges:

Svenska postverkets verksamhet omfattar utväxling av *brevförsändelser* (brev, kortbrev, brevkort, korsband och, i förbindelsen med vissa främmande länder, småpaket), *paket* och *postanvisningar*...

I 20 § anges att såsom korsband²⁶ kan befordras trycksaker, affärshandlingar, varuprov och varukorsband och att korsband inte får innehålla brev, anteckning eller handling som har egenskap av verklig och personlig skriftväxling. Av 21 § framgår att som trycksaker anses bl.a. tidningar och andra periodiska skrifter, böcker, broschyrer, reklamkort, kataloger, prospekt, annonser, diverse tillkännagivanden ”och i allmänhet allt slags tryck eller återgivande på papper... vilket åstadkommit genom boktryck, gravyr, litografi eller autografi eller eljest på lätt igenkännlig mekanisk väg...”. Det anges i paragrafen bl.a. också att det beträffande trycksaker i allmänhet är medgivet att ange avsändarens och adressatens namn, titel, yrke, firma och adress. Det fanns olika former av korsband; masskorsband, grupp-korsband, utgivarkorsband och varukorsband. Angående grupp-korsband anges i 22 § punkten 2:

Postverket åtager sig utdelning av trycksaksförsändelser, som icke äro försedda med personlig adress, till vissa grupper av mottagare (grupp-korsband)...

²⁵ SFS 1941 nr 752.

²⁶ Korsband befordrades för lägre taxa än brev. Beteckningarna masskorsband och grupp-korsband ändrades enligt Nationalencyklopedin 1983 till massbrev respektive gruppreklam.

Stadgan synes utgå från att allt som i övrigt befordrades skulle vara adresserat. Detta är naturligt med hänsyn till att de skäl som helt allmänt motiverar en reglering av postverksamhet, nämligen intresset av att skydda avsändares och mottagares personliga integritet och att garantera tillförlitliga befordringsmöjligheter, i princip bara gör sig gällande i fråga om försändelser som är avsedda för en speciell mottagare (jfr prop. 1993/94:38 s. 152). I 67 § Poststadgan, avdelning IV Försändelsers avlämnande till postbehandling m.m., anges också att försändelse som avlämnas till postbefordran skall vara försedd med tydlig och fullständig adress. I en not till denna mening anges att i fråga om kollektiv adressbeteckning å grupp-korsband äro bestämmelser meddelade i posttaxan.

Sammanfattningsvis kan alltså sägas att omkring år 1947–49 handhades postbefordran av det statliga postverket. Det förelåg en skyldighet för posten enligt förordning av den 22 april 1932 nr 75 att befordra periodiska skrifter. Skyldigheten får anses ha avsett adresserade periodiska skrifter eftersom förordningen angav villkoren för att periodiska skrifter skulle vinna postbefordran genom postabonnemang eller utgivarkorsband och det var endast i fråga om grupp-korsband som det i poststadgan angavs att postverket åtog sig utdelning trots att personlig adress saknades. Det får även anses ha förelegat en skyldighet att befordra adresserade brev i enlighet med postregalet. Posten hade även åtagit sig att befordra adresserade paket och, som angetts, oadresserade trycksaker som uppfyllde kraven för grupp-korsband.

Nuvarande förhållanden

Som redan berörts innebar den nya postlagen (1993:1684), som trädde i kraft den 1 mars 1994, en nyreglering av postverksamheten i Sverige och en konkurrensutsättning av Postverket, ombildat till ett aktiebolag. I förarbetena till lagen²⁷ synes frågan hur skyddet enligt bestämmelsen i 6 kap. 4 § TF påverkades av förändringarna avseende postverksamheten inte ha berörts.

Enligt 4 § postlagen krävs tillstånd för att bedriva postverksamhet. Med postverksamhet förstås enligt 3 § regelbunden befordran av brev mot avgift och med brev förstås adresserade försändelser som är inneslutna i omslag och väger högst två kg. Vykort, brev-kort och liknande försändelser som kan innehålla förtroliga eller

²⁷ Prop. 1993/94:38, bet. 1993/94:TU11, rskr. 1993/94:119.

personliga meddelanden jämföras med brev. Öppna försändelser i övrigt, dvs. sådana som inte innehåller personliga meddelanden, t.ex. tidningar, tidskrifter eller reklam som är adresserad men befordras utan omslag jämföras inte med brev.²⁸ Andra verksamheter än sådana som är att betrakta som postverksamhet är inte tillståndspliktiga, exempelvis paketutlämning, reklamutdelning m.m. Befordran av skrifter och paket har alltid varit öppen för fri konkurrens.²⁹ Under tiden den 1 januari 1997 till den 1 juli 1998 gällde dock krav på tillstånd för paketbefordran.³⁰

Tillstånd att bedriva postverksamhet meddelas av Post- och Telestyrelsen. Tillstånd får enligt 5 b § förenas med villkor om skyldighet för tillståndshavaren att bl.a. tillhandahålla en s.k. samhällsomfattande posttjänst. Med samhällsomfattande posttjänst avses en rikstäckande posttjänst som innebär att alla kan ta emot brev och andra adresserade försändelser som väger högst 20 kg, dvs. förutom brev bl.a. paket samt adresserade tidningar, kataloger och böcker.³¹

Posten AB är den enda postoperatören som ålagts skyldighet att tillhandahålla en samhällsomfattande posttjänst. Posten AB har således dels ett tillstånd att bedriva postverksamhet, dels tillhörande villkor med skyldighet att tillhandahålla en samhällsomfattande posttjänst som innebär att alla skall kunna ta emot brev och andra adresserade försändelser som väger högst 20 kg, t.ex. paket, tidningar, kataloger och böcker. Tillståndet medger befordran av adresserade försändelser och villkoren föreskriver en skyldighet att tillse att alla kan få adresserade försändelser befordrade till rimliga priser. De nuvarande tillståndsvillkoren för Posten AB gäller t.o.m. den 30 juni 2005.³² Därefter kan villkoren omprövas.

Sammanfattningsvis kan sägas att postbefordran numera handhas av privaträttsliga subjekt, bl.a. Posten AB, och att det finns en skyldighet för Posten AB enligt tillståndsvillkoren att befordra adresserade försändelser med en vikt upp till 20 kg men det finns vare sig i postlagen eller i tillståndsvillkor en skyldighet att befordra oadresserade försändelser.

²⁸ Prop. 1993/94:38 s.152

²⁹ Prop. 1993/94:38 s. 67 och 141.

³⁰ Prop. 1997/98:127 s. 24.

³¹ Prop. 1997/98:127 s. 46.

³² Post- och telestyrelsens beslut 2004-05-24, diariernr 04-7877/39.

5.3.4.2 Järnväg

Förhållandena omkring år 1947–49

År 1950 gällde alltjämt 1925 års järnvägstrafikstadga (nr 348). Den gällde för transport på samtliga för allmän trafik öppnade svenska järnvägar (1 §). Enligt 3 § var järnväg skyldig att mot vederbörligen fastställda avgifter befordra bl.a. personer, resgoods och gods under de villkor som angavs i stadgan mellan järnvägens för allmän trafik upplåtta stationer.

Nuvarande förhållanden

1925 års järnvägstrafikstadga ersattes av 1966 års järnvägstrafikstadga (nr 202). Enligt denna ankom det i regel på järnvägen själv att avgöra vilket gods den ville motta för befordran. Endast på sådana linjer för vilkas drift ersättning av allmänna medel utgick förelåg en offentligrättslig förpliktelse för järnvägarna att utföra godsbefordran.³³

Den 1 juli 2004 trädde en ny järnvägslag i kraft (SFS 2004:519). Lagen gäller järnvägsinfrastruktur och järnvägsfordon samt utförande och organisation av järnvägstrafik. Enligt 1 kap. 2 § i lagen finns särskilda bestämmelser om befordran av gods i järnvägstrafiklagen (1985:192) och i lagen om internationell järnvägstrafik. 3 kap. järnvägstrafiklagen behandlar godsbefordran. Kapitlet innehåller bestämmelser om bl.a. befordringsavtal, transporthandlingar och järnvägens ansvarighet. Det innehåller inte några regler om skyldighet att befordra gods.

Enligt 5 § i nu gällande förordning (1985:200) om järnvägs befordringsskyldighet m.m. är järnvägen skyldig att åta sig befordran av gods på de linjer och under de förutsättningar i övrigt som regeringen anger i särskilda föreskrifter om villkor för ersättning av allmänna medel för driften av vissa järnvägslinjer. Det synes inte finnas några sådana särskilda föreskrifter. Genom att järnvägsmarknaden har förändrats och till viss del börjat konkurrensutsättas är det inte längre klart vem som bär befordringsskyldigheten. Begreppet ”järnvägen” definieras nämligen inte i järnvägstrafiklagen (1985:192) eller förordningen (1985:200) om järnvägs

³³ Utredningen angående ny lagstiftning om befordran med järnväg, SOU 1980:37 s. 88.

befordringsskyldighet m.m. Hittills har infrastrukturförvaltaren ansetts vara ”järnvägen”.

Från slutet av 1980-talet har järnvägspolitiken och organisationen inom järnvägssektorn undergått stora förändringar. År 1988 bildades Banverket, som fick ansvaret för infrastrukturen, och järnvägsnätet har delades upp i ett stomnät, där SJ fick trafikeringsrätten, och länsjärnvägarna, där kommuner och landsting fick trafikeringsrätten för persontrafiken.³⁴ Sedan år 1990 har det varit möjligt att upphandla viss persontrafik i konkurrens. Ett transportpolitiskt beslut 1995 ledde till att godstrafiken år 1996 öppnades för konkurrens i fråga om nationell godstrafik på järnväg. Affärsverket SJ utsattes alltså för konkurrens från andra operatörer på järnvägsområdet. Statens järnvägar ombildades vid årsskiftet 2000/2001 från affärsverk till aktiebolag. SJ Green Cargo AB och SJ AB bildades för bedrivande av gods- respektive persontrafik. Det har blivit vanligare med flera transportörer med trafikerings på samma spår.

Med anledning av denna utveckling är det, som redan angetts, oklart vem som skall anses som ”järnvägen” som bär befordringsskyldigheten enligt förordningen (1985:200) om järnvägs befordringsskyldighet. Regleringen av befordringsskyldigheten i förordningen förefaller obsolet.³⁵

5.3.4.3 Yrkesmässig biltrafik

Förhållandena omkring år 1947–49

Enligt 1940 års förordning om yrkesmässig automobiltrafik m.m. (nr 910) var innehavare av tillstånd till yrkesmässig trafik i princip skyldig att utföra befordran av personer och gods.³⁶ Förordningen var alltså gällande år 1949.

Nuvarande förhållanden

Inom området för den yrkesmässiga trafiken har det nu sedan länge pågått en omfattande avreglering. Från början av 1970-talet gällde det godstrafik men sedan mitten av 1980-talet har även person-

³⁴ Prop. 1987/88:50 bil.1, bet. 1987/88:TU19, rskr. 1987/88:260.

³⁵ Jfr SOU 2004:92 s. 209.

³⁶ SOU 1947:60 s. 113.

trafiken avreglerats. För tillstånd till person- och godstrafik krävdes tidigare att trafiken bedömdes behövlig och i övrigt lämplig. Dessa krav har nu avskaffats.³⁷

Den nu gällande yrkestrafiklagen (1998:490) gäller för yrkesmässig trafik som bedrivs med bl.a. personbilar, lastbilar och bussar och innebär att fordon och förare mot betalning ställs till allmänhetens förfogande för transporter av personer eller gods. Yrkesmässig trafik kan drivas som linjetrafik (dvs. tidtabellsbunden persontransport), taxitrafik, beställningstrafik med buss eller godstrafik. Yrkesmässig trafik får drivas endast av den som har trafik-tillstånd. Tillstånd meddelas av länsstyrelse eller vägverket. Enligt 2 kap. 13 § yrkestrafiklagen får tillstånd förenas med villkor om det finns särskilda skäl. Enligt propositionen till lagen kan det exempelvis ibland finnas fog för att ålägga tillståndshavaren att med vissa intervaller redovisa sina ekonomiska förhållanden.³⁸ Den som har tillstånd till persontransporter får enligt 2 kap. 18 § yrkestrafiklagen även frakta gods med fordon som tillståndet avser. För att främja en tillfredsställande trafikförsörjning skall det enligt 1 § i lagen (1997:734) om ansvar för viss kollektiv persontrafik i varje län finnas länstrafikansvariga som ansvarar för den lokala och regionala linjetrafiken för persontransporter. Länstrafikansvariga är som huvudregel landstinget och kommunerna i länet gemensamt. Sådana persontransporter och samordningstjänster som kommunerna eller landstingen skall tillgodose får upphandlas.

Tillståndsprövningen enligt yrkestrafiklagen görs inte i förhållande till trafikeringsbehovet och tillstånden är inte enligt lag eller annan författning förenade med någon trafikeringsplikt. Möjligen kan det i vissa tillstånd finnas villkor som rör skyldighet att transportera gods, t.ex. skyldighet för den som i glesbygd transporterar personer att i samband därmed även transportera gods mellan vissa orter. I övrigt finns ingen skyldighet att transportera gods.

5.3.5 Överväganden

I fråga om postbefordran är den skyldighet som nu åligger Posten AB att se till att alla i landet kan få adresserade försändelser befordrade mera omfattande än den skyldighet som ålåg statens postverk vid TF:s ikraftträdande. Numera omfattar skyldigheten be-

³⁷ Margaretha Ericsson, Trafikkommentarer, 2003, s. 642 ff.

³⁸ Prop. 1997/98:63 s. 70.

fordran av brev och andra adresserade försändelser som väger högst 20 kg, dvs. förutom brev bl.a. paket och adresserade tidningar, kataloger och böcker. Den tidigare gällande skyldigheten omfattade endast adresserade periodiska skrifter och brev. Det gäller inte och har inte heller tidigare gällt någon skyldighet att befordra oadresserade försändelser. I fråga om järnvägstransporter har den skyldighet som 1950 ålåg järnvägen att mot vederbörligen fastställda avgifter befordra gods i praktiken upphört. När det gäller yrkesmässig biltrafik finns inte längre någon i lag eller författning angiven skyldighet att transportera gods. Möjligen kan det i vissa tillstånd finnas villkor som rör skyldighet att transportera gods.

När det gäller postbefordran har nyregleringen och konkurrensutsättningen alltså inte inneburit någon minskning utan tvärtom en ökning i tillämpningsområdet för 6 kap. 4 § TF i förhållande till vad som var fallet när TF trädde i kraft men vad gäller järnvägs- och biltrafik har bestämmelsens tillämpningsområde minskat.

Av de tryckfrihetssakkunnigas i avsnitt 5.3.2 ovan citerade uttalanden, som inte motsades i propositionen till TF, om att anstalt som ombesörjer den allmänna samfärdseln är att hänföra till allmän trafikanstalt vare sig den drivs av staten eller efter tillstånd av enskild, framgår till en början att även privaträttsliga subjekt omfattas av förbudet mot transportvägran i 6 kap. 4 § TF och motsvarande bestämmelse i YGL. Av uttalandena om att i vad mån trafikanstalter har skyldighet att transportera tryckta skrifter faller utanför vad TF har att reglera men att då så är fallet någon skillnad mellan olika skrifter inte får göras anser beredningen vidare framgå att skyddet mot transportvägran dock gäller endast i den mån det föreligger en skyldighet att befordra skriften eller upptagningen. Detta innebär att skyddet enligt TF mot transportvägran inskränks i samma mån som skyldigheten att befordra skrifter och tekniska upptagningar inskränks. Å andra sidan kan sägas att konkurrensutsättning innebär att behovet av skydd mot transportvägran på grund av en skrifts eller teknisk upptagnings innehåll minskar eftersom man inte längre är hänvisad till endast en aktör utan det finns flera att välja mellan.

I fråga om postverksamhet gäller skyddet mot transportvägran endast i fråga om Postens utdelning av adresserade försändelser eftersom Postens skyldighet enligt postlagen och tillståndet att distribuera försändelser endast avser sådana. Oadresserade försändelser omfattas inte av Postens skyldigheter och faller därmed inte in under skyddet i 6 kap. 4 § TF. I fråga om sådana försändelser är

Posten alltså fri att vägra distribution, t.ex. med hänsyn till innehållet. I de aktuella JK-fallen har detta lett till att ett litet politiskt parti inte kunnat distribuera sitt material inför valet år 2002 på samma sätt som andra partier.³⁹

Frågan är då om några åtgärder kan och bör vidtas för att förhindra liknande händelser i framtiden. Till en början kan konstateras att det förhållandet att skyddet enligt 6 kap. 4 § TF och 3 kap. 10 § YGL inte gäller generellt utan bara i den mån det föreligger en offentligrättslig skyldighet att distribuera skrifter eller tekniska upptagningar stämmer överens med det grundläggande förhållandet att TF och YGL endast skyddar mot ingripanden från det allmännas sida, inte mot ingripanden från enskilda. Om en enskild hindrar annans tryck- eller yttrandefrihet står detta visserligen i strid med grundlagarnas anda men det har inte befunnits möjligt att göra grundlagarnas skydd mot censur och hindrande åtgärder tillämpliga även mot enskilda.⁴⁰ Den övergripande frågan om enskilda skall ha kvar sin rätt att t.ex. vägra sprida skrifter och upptagningar på grund av deras innehåll kan aktualiseras i beredningens fortsatta arbete med frågan om en helt ny, mera teknikberoende grundlagsreglering av yttrandefriheten. Denna fråga kräver mera ingående överväganden än som nu varit möjliga.

Eftersom innebörden av förbudet mot transportvägran är att förbudet gäller endast i den mån det föreligger en offentligrättslig skyldighet att befordra är en naturlig fråga vilka skyldigheter som bör åvila allmänna trafikanstalter som befordrar skrifter och tekniska upptagningar. Borde det t.ex. gälla en skyldighet att befordra även oadresserade försändelser? Tryck- och yttrandefrihetsberedningen har knappast mandat att föreslå någon ändring vad gäller postverksamhet eller andra allmänna trafikanstalters villkor. Beredningen vill emellertid ändå redovisa följande tankar beträffande frågan om en skyldighet att befordra även oadresserade försändelser borde gälla.

Till en början kan konstateras att frågan endast är relevant i fråga om aktörer som sysslar med att befordra försändelser till mottagarens bostad eller annan adress, dvs. postoperatörer. Det är ju

³⁹ Se även fotnot 9.

⁴⁰ Se t.ex. prop. 1986/87:151 s. 32 ff. Anledningen är bl.a. att ett förbud mot hindrande åtgärder från enskilda måste ha en stor räckvidd för att fylla sitt syfte att säkerställa åsiktsbildning och spridning av information. Man skulle t.ex. vara tvungen att införa en långtgående skyldighet för den ene enskilde att hjälpa den andre i hans verksamhet, vilket skulle innebära stora förändringar av den gällande civilrättsliga regleringen av t.ex. produktion, distribution och handel med bl.a. skrifter och tekniska upptagningar.

inte möjligt för t.ex. ett bilspeditions- eller järnvägsföretag att distribuera en oadresserad försändelse utan det måste i fråga om sådana transportsätt anges till vilken ort eller station godset skall levereras och till vem det skall lämnas ut. Frågan är alltså närmare bestämt om det bör införas en skyldighet för postoperatörer att befordra oadresserade försändelser.⁴¹

Det förefaller fullt möjligt och, med hänsyn till intresset av en vid yttrandefrihet, naturligt att införa en sådan skyldighet, i vart fall för Posten AB som ju är den dominerande aktören på området. Befordran av oadresserade försändelser sker ju redan i dag, dock uppenbarligen med vissa undantag vad avser innehållet. Om en skyldighet att befordra oadresserade försändelser skulle införas skulle sådana undantag med hänsyn till innehållet inte kunna gälla (jfr de i avsnitt 5.3.2 ovan redovisade uttalandena av departementschefen i propositionen till TF om att postverket inte ägde pröva tryckt skrifts innehåll utom såvitt avsåg plats på försändelse som var avsedd för postala anteckningar).

Mot detta kan kanske invändas att det inte kan vara rimligt att en postoperatör skall vara skyldig att dela ut oadresserade trycksaker som innefattar t.ex. tryckfrihetsbrottet hets mot folkgrupp. Det måste emellertid noteras att innebörden av förbudet mot transportvägran är just att vägran inte får ske på grund av innehållet och att således den omständigheten att något som omfattas av transportskyldighet innefattar ett brottsligt yttrande inte innebär att transport får vägras.

Införande av en skyldighet att befordra oadresserade försändelser skulle dock vara en principiellt genomgripande förändring i fråga om postverksamhet. Befordran av oadresserade försändelser utgör enligt propositionen till nu gällande postlag nämligen inte postverksamhet⁴² och någon skyldighet att befordra sådana försändelser har inte heller gällt tidigare. De skäl som helt allmänt motiverar en reglering av postverksamhet, nämligen intresset av att skydda avsändarens och mottagarens personliga integritet och att garantera tillförlitliga befordringsmöjligheter gör sig i princip enbart gällande när det är fråga om försändelser som är avsedda för en speciell mottagare. Införande av en generell skyldighet att befordra oadresserade försändelser kräver av bl.a. detta skäl ingående

⁴¹ Denna fråga kan komma att behandlas av Post- och kassaserviceutredningen, som beräknas avsluta sitt arbete den 3 januari 2005.

⁴² Prop. 1993/94:38 s. 152.

överväganden. Som anförts ovan anser sig beredningen inte ha mandat att föreslå en sådan skyldighet.

De fall som varit aktuella har gällt oadresserade försändelser bestående av valmaterial från politiska partier. Det är vanligt att partier och andra aktörer sprider material på detta sätt inför val. Det kan t.ex. vara fråga om partiinformation och valsedlar. Möjligheten att få sådana försändelser befordrade är därför av betydelse för den demokratiska processen. Det finns alltså skäl att överväga en särreglering av skyldigheten att befordra oadresserat valmaterial och liknande. Denna fråga hör emellertid inte hemma i tryck- och yttrandefrihetslagstiftningssammanhang utan hör närmast hemma i vallagstiftningssammanhang. Beredningen behandlar den därför inte vidare här. Kommittén om en ny vallag har just avslutat sitt arbete (SOU 2004:111) och frågor som rör valsystemet och vallagen utreds nu av Kommittén om en samlad översyn av regeringsformen⁴³. Det finns också möjlighet för staten som ägare till Posten AB att ge direktiv om saken.

När det gäller frågan om det finns anledning att ändra grundlagsreglerna om förbud mot transportvägran gör beredningen följande överväganden.

Den skyldighet som nu åligger Posten AB att se till att alla i landet kan få adresserade försändelser befordrade är mera omfattande än den skyldighet som ålåg statens postverk vid TF:s ikraftträdande. Numera omfattar skyldigheten befordran av brev och andra adresserade försändelser som väger högst 20 kg, dvs. förutom brev bl.a. paket och adresserade tidningar, kataloger och böcker, medan den tidigare gällande skyldigheten omfattade endast adresserade periodiska skrifter och brev. Privatiseringen har också inneburit att det nu finns flera aktörer att välja mellan. Man är alltså inte längre hänvisad till endast en aktör, den statliga posten. Utvecklingen inom IT har även gjort det enklare än för 50 år sedan att nå det stora flertalet med adresserad post och inflyttningen till tätorter har gjort det lättare att nå de allra flesta med direktutdelning på annat sätt än genom posten. Å andra sidan kan det vara svårare att nå dem som bor i glesbygd. Transportsystemet är också annorlunda i dag. Enskilda har i stor utsträckning tillgång till egen bil och kan därigenom transportera trycksaker och tekniska upptagningar utan att anlita järnvägs- eller biltransportföretag. Den tekniska utvecklingen med t.ex. Internet har vidare inneburit att möjligheterna

⁴³ Dir. 2004:96.

för envar att nå en stor grupp mottagare med ett och samma budskap har ökat.

Sammanfattningsvis kan sägas att Posten AB:s skyldighet att se till att alla i landet kan få adresserade försändelser befordrade är mera omfattande än den skyldighet som ålåg statens postverk vid TF:s ikraftträdande. De sammantagna möjligheterna att nå en stor krets mottagare med ett likalydande budskap är också betydligt större nu än omkring år 1947–49. De ändrade förhållandena innebär att en transportvägran i dag inte skulle få lika genomgripande effekter som vid tiden för TF:s tillkomst. Beredningens slutsats blir därför att det inte finns anledning att nu föreslå någon ändring i grundlagsbestämmelserna om förbud mot transportvägran.

Avslutningsvis kan påpekas att den här behandlade frågan är en del av ett större problemkomplex som rör det förhållandet att verksamheter av betydelse för möjligheten att kommunicera med allmänheten som tidigare drevs i statlig regi och offentligt rättslig form allt mera övergått till att drivas i privaträttslig form. På vissa områden uppkommer också monopolliknande situationer, t.ex. i fråga om kabel-TV, som aktualiserar frågor om must carry-skyldighet. Det är därför enligt beredningens mening möjligt att man i det längre perspektivet måste överväga den generella frågan om grundlagarna skall reglera enskildas möjligheter att påverka vad som distribueras i olika mediekkanaler.

5.4 Regeln om webbsändningar i 1 kap. 6 § YGL

Beredningens förslag: Lydelsen av YGL:s regel om webbsändningar i 1 kap. 6 § första stycket andra meningen skall justeras så att det klargörs dels att det som faller in under regeln är tillhandahållande till allmänheten på särskild begäran av webbsändningar som består i direktsändningar eller uppspelningar av tidigare inspelningar som startar på tider som sändaren bestämmer, dels att omodererade chatsidor faller utanför regeln. I databasregeln skall en ändring göras som undantar de webbsändningar som faller in under 1 kap. 6 § första stycket andra meningen YGL från databasregelns tillämpningsområde.

Genom lagändring som trädde i kraft den 1 januari 2003 lades en ny andra mening till i 1 kap. 6 § första stycket YGL. Paragrafen har efter ändringen följande lydelse (tillägget är kursiverat):

Grundlagen är tillämplig på sändningar av radioprogram som är riktade till allmänheten och avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel. *Med sådana sändningar av radioprogram avses även tillhandahållande av direktsända och inspelade program ur en databas.*

I fråga om radioprogram som förmedlas genom satellitsändning som utgår från Sverige gäller vad som i denna grundlag föreskrivs om radioprogram i allmänhet.

I lag får föreskrivas om undantag från denna grundlag i fråga om radioprogram som huvudsakligen är avsedda att tas emot utomlands och radioprogram som sänds genom tråd men inte är avsedda att tas emot av någon större allmänhet. Sådant undantag får dock inte gälla vad som föreskrivs i 2 och 3 §§.

Syftet med tillägget var att klargöra att två slag av webbsändningar omfattas av regeln nämligen direktsändningar via Internet och uppspelningar via Internet av inspelningar som startar på tider som sändaren bestämmer, allt under förutsättning att det är allmänheten som kan ta del av sändningarna respektive uppspelningarna (prop. 2001/02:74 s. 97 och 41).

Bakgrunden till tillägget var att rättsläget var oklart beträffande frågan om webbsändningar av det aktuella slaget omfattades av huvudregeln om radioprogram i 1 kap. 6 § YGL eller databasregeln i 1 kap. 9 § samma grundlag eller om de helt föll utanför grundlagskyddet.

Mediegrundlagsutredningen (MGU) ansåg att uppspelning på tider som sändaren bestämmer omfattades av databasregeln i då gällande lydelse om det var ett massmedieföretag som höll uppspelningarna tillgängliga. MGU menade nämligen att det var fråga om överföring från en databas av lagrat material även om materialet endast hölls tillgängligt under en kortare tid som sändaren bestämmer (SOU 2001:28 s. 206). I fråga om direktsändning ansåg MGU att det var tveksamt om den omfattades av YGL. Utredningen angav att huvudregeln om radioprogram inte var tillämplig. Anledningen till detta var att det vid direktsändning via en webbplats inte sker någon utsändning till hela nätet utan endast till dem som begär och startar överföring av direktsändningen. Utredningen angav vidare att det var tveksamt om databasregeln var tillämplig eftersom det var fråga om lagring i endast några sekunder. MGU föreslog att direktsändning på begäran skulle föras in under databasregeln.

Flera remissinstanser hävdade att direktsändningar föll under huvudregeln om radioprogram.

I propositionen angavs (a. prop. s. 41) att man borde anlägga ett synsätt som innebar att de överföringar som mottagarna startade

skulle ses som vidareförmedlingar utan självständig betydelse för frågan om vem som startat sändningarna och att avgörande i stället var vem som startat de ursprungliga webbsändningarna. Eftersom det var sändaren som startat dessa senare sändningar ansåg regeringen att webbsändningarna föll under 1 kap. 6 § YGL och att detta borde klargöras genom införande av en ny andra mening i paragrafens första stycke. Lagrådet angav att det kunde finnas skilda uppfattningar i frågan om webbsändningarna omfattades av 1 kap. 6 § YGL, att det var angeläget att frågan klarades genom lagstiftning och att Lagrådet därför inte hade någon erinran i sak mot förslaget. Lagrådet föreslog endast att orden ”ur en databas” skulle läggas till sist i den nya meningen (a. prop. s. 178 f.). Konstitutionsutskottet och riksdagen delade regeringens bedömning och biföll förslaget till ändring av 1 kap. 6 § YGL (bet. 2001/02:KU21 s. 21, rskr. 2001/02:233).

Det finns inte anledning att åter ta upp frågan om direktsändningar via Internet och uppspelningar via Internet av inspelningar som startar på tider som sändaren bestämmer skall falla under 1 kap. 6 § eller 9 § YGL. Däremot finns det skäl att justera lydelsen av den nya andra meningen i 1 kap. 6 § första stycket YGL.

Av propositionen framgår att avsikten med den nya meningen var att klargöra att direktsändningar via Internet och uppspelningar via Internet av inspelningar som startar på tider som avsändaren bestämmer omfattas av 1 kap. 6 § YGL under förutsättning att det är allmänheten som kan ta del av sändningarna. Det framgår emellertid inte av meningens lydelse att det i fråga om inspelade program är enbart uppspelningar som startar på tider som avsändaren bestämmer som omfattas av meningen. Den nu gällande lydelsen ger i stället intrycket att alla inspelade program som tillhandahålls i en databas faller under 1 kap. 6 § YGL trots att det torde vara ostridigt att inspelningar som tillhandahålls lagrade i en databas skall falla under 1 kap. 9 § YGL om det är mottagaren själv som startar uppspelningen (och den som tillhandahåller databasen är ett massmedieföretag eller har utgivningsbevis), jfr a. prop. s. 41. Av meningens lydelse framgår inte heller att en förutsättning för att direktsändningar eller uppspelningar skall omfattas av regeln är att de tillhandahålls allmänheten. Detta bör klargöras genom tillägg till meningen.

Vidare kan noteras att det i den nya meningen inte finns någon formulering som utesluter grundlagsskydd för omodererade chat-sidor, vilka ju kan ses som ett slags direktsändning. Detta torde

innebära att sådana chatsidor nu har fått grundlagsskydd enligt den nya meningen i 1 kap. 6 § YGL trots att de tidigare varit uteslutna från grundlagsskydd enligt databasregeln. Anledningen till att de varit uteslutna är att det inte ansetts rimligt med ensamansvar för innehåll som den ensamansvarige inte kan påverka (prop. 1990/91:64 s. 112, jfr prop. 2001/02:74 s. 98).

Tryck- och yttrandefrihetsberedningen anser att man bör justera lydelsen av 1 kap. 6 § första stycket andra meningen YGL. Regeln kan formuleras enligt följande (här föreslagna ändringar är kursiverade).

Grundlagen är tillämplig på sändningar av radioprogram som är riktade till allmänheten och avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel. *Som sådana sändningar av radioprogram anses även att allmänheten på särskild begäran tillhandahålls* direktsända och inspelade program *vilkas starttidpunkt och innehåll inte kan påverkas av mottagaren.*

I fråga om radioprogram som förmedlas genom satellitsändning som utgår från Sverige gäller vad som i denna grundlag föreskrivs om radioprogram i allmänhet.

I lag får föreskrivas om undantag från denna grundlag i fråga om radioprogram som huvudsakligen är avsedda att tas emot utomlands och radioprogram som sänds genom tråd men inte är avsedda att tas emot av någon större allmänhet. Sådant undantag får dock inte gälla vad som föreskrivs i 2 och 3 §§.

I databasregeln bör klargöras att direktsända och inspelade program som tillhandahålls på särskild begäran och vilkas starttidpunkt bestäms av den som bedriver programverksamheten enbart faller under 1 kap. 6 § första stycket YGL. Databasregeln kan formuleras enligt följande:

Denna grundlags föreskrifter om radioprogram tillämpas, *i andra fall än som avses i 6 § första stycket andra meningen*, också när en redaktion för en tryckt periodisk skrift eller för radioprogram, ett företag för yrkesmässig framställning av tryckta eller därmed enligt tryckfrihetsförordningen jämställda skrifter eller av tekniska upptagningar eller en nyhetsbyrå med hjälp av elektromagnetiska vågor

1. på särskild begäran tillhandahåller allmänheten information ur en databas, vars innehåll kan ändras endast av den som driver

verksamheten, direkt genom överföring eller indirekt genom framställning av en teknisk upptagning, en skrift eller en bild, eller

2. annars, enligt överenskommelser i förväg, tillhandahåller allmänheten information som överförs direkt ur en sådan databas som anges i 1.

Vad som sägs i första stycket gäller också annan som har utgivningsbevis för sådan verksamhet. För att utgivningsbevis skall utfärdas krävs att

- verksamheten är ordnad på det sätt som anges i första stycket och att överföringarna utgår från Sverige,
- behörig utgivare utsetts och åtagit sig uppdraget,
- verksamheten har ett namn som är sådant att det inte finns risk för att det lätt kan förväxlas med namn på en annan verksamhet enligt denna paragraf.

Ett utgivningsbevis gäller för en period av tio år från utfärdandet. Därefter förfaller beviset. Beviset får förnyas, varje gång för tio år från utgången av den föregående tioårsperioden, om det finns förutsättningar att utfärda sådant bevis. Utgivningsbevis får återkallas om förutsättningar att utfärda sådant bevis inte längre finns, om verksamheten inte påbörjats inom sex månader från den dag då utgivningsbeviset utfärdades eller om den som drev verksamheten anmält att den upphört. Om utgivningsbeviset förfaller eller återkallas, tillämpas därefter föreskrifter i lag eller annan författning.

Närmare bestämmelser om utfärdande, förfall, förnyelse och återkallelse av utgivningsbevis meddelas i lag.

Varje databas skall ha ett namn. Närmare bestämmelser om sådana namn meddelas i lag.

Föreskrifter om straff för den som bryter mot en föreskrift som meddelats med stöd av fjärde eller femte stycket meddelas i lag.

6 Kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar

6.1 Inledning

Enligt 14 § kommittéförordningen (1998:1474) gäller att om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda skall en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt skall även dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting skall kommittén föreslå en finansiering. I 15 § sägs att om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen skall konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen. Dessa mål är:

- lika rättigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund,
- en samhällsgemenskap med samhällets mångfald som grund samt
- en samhällsutveckling som kännetecknas av ömsesidig respekt och tolerans och som alla oavsett bakgrund skall vara delaktiga i och medansvariga för.

Enligt 16 § anger regeringen närmare i utredningsuppdraget vilka konsekvensbeskrivningar som skall finnas i ett betänkande. I kommittéhandboken (Ds 2000:1) sägs även att kommittéer som lägger fram förslag som förutsätter behandling av personuppgifter bör särskilt uppmärksamma konsekvenserna från integritetsskyddssynpunkt för den som uppgifterna avser.

I Tryck- och yttrandefrihetsberedningens direktiv har inte angetts att några särskilda konsekvensbeskrivningar skall göras. Nedan behandlas kostnadsberäkningar enligt 14 § kommittéförordningen och de övriga konsekvensbeskrivningar som skall uppmärksammas enligt 15 § kommittéförordningen och kommittéhandboken.

6.2 Kostnadsberäkningar

Beredningens förslag till införande av en regel om internationellt rättsligt bistånd i TF och en hänvisning till den regeln i YGL innebär att Sveriges möjligheter att lämna sådant bistånd ökar genom att det blir möjligt att i vissa fall lämna bistånd när TF eller YGL är tillämplig på det yttrande som ligger till grund för begäran. Bistånd kan då lämnas beträffande en gärning som utgör brott mot utländsk lag och som motsvarar ett tryck- eller yttrandefrihetsbrott, ett meddelar- eller anskaffarbrott, ett brott som består i otillåtet offentliggörande eller ett brott mot någon av de bestämmelser som avses i 1 kap. 8 och 9 §§ TF om bl.a. upphovsrätt. Biståndet kan lämnas utan hinder av att den speciella svenska processordningen enligt TF och YGL inte används i rättegången i det begärande landet. JK skall alltid yttra sig innan bistånd får lämnas och i fråga om vissa politiska brott får bistånd lämnas endast efter medgivande av regeringen. Biståndet skall inte lämnas av JK utan ärendena skall handläggas enligt den lag som gäller för den form av bistånd det är fråga om, t.ex. lagen om internationell rättslig hjälp i brottmål.

Beredningens förslag i denna del innebär en ökning av möjligheterna att lämna internationellt rättsligt bistånd inom det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området. Det kan alltså i och för sig medföra en viss ökning av arbetsbelastningen för de aktörer som har att lämna sådant bistånd enligt de olika lagarna, t.ex. domstolar och åklagare. Det är dock svårt att uppskatta hur många ärenden det kan komma att röra sig om. Mot bakgrund av det antal ärenden som hittills varit aktuella anser beredningen att det är troligt att det endast blir fråga om ett fåtal fall per år. Det kan också anmärkas att det redan i dag förekommer ärenden om sådant bistånd, låt vara att de regelmässigt utmynnat i att bistånd inte ansetts kunna ges. Så till vida bör kostnadsökningen bli marginell för inblandade myndigheter, när bistånd hädanefter skall kunna ges.

Förslaget innebär också att JK åläggs en skyldighet att avge yttrande i ärenden rörande internationellt rättsligt bistånd inom det

tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området. Detta torde dock inte innebära någon egentlig ökning av JK:s arbetsuppgifter eftersom det får antas att yttrande inforas från honom redan i dag i de flesta fall som rör det tryck- eller yttrandefrihetsrättsliga området.

Beredningens förslag i övrigt kan inte antas leda till några kostnadskonsekvenser. Förslagen består i följande.

1) Ändring av reglerna i 13 kap. 6 § TF och 10 kap. 2 § YGL om meddelar- och anskaffarfrihet i medier som inte ges ut här. Förslaget innebär inte någon ändring i sak i förhållande till vad som enligt beredningens mening gäller i dag utan utgör endast ett förtydligande. Ändringen innebär att det blir klarlagt att en förutsättning för att skyddet för meddelande och anskaffande till medier som inte ges ut här skall gälla enligt dessa lagrum är att meddelandet eller anskaffandet skedde här. Det betyder att internationellt rättsligt bistånd kan lämnas när det är fråga om meddelande eller anskaffande till medier som inte ges ut här om meddelandet eller anskaffandet skedde utomlands.

2) Ändring i regeln om s.k. websändningar i 1 kap. 6 § YGL (och följdändring i 1 kap. 9 § samma grundlag). Förslaget innebär inte någon ändring i sak i förhållande till vad som avsetts gälla i dag utan utgör endast ett förtydligande. Genom ändringen blir det tydligt att omodererade chatsidor faller utanför grundlagsskyddet och att det i fråga om inspelade program endast är sådana vilkas starttidpunkt inte påverkas av mottagaren som faller in under bestämmelsen i 1 kap. 6 §.

3) Ändring i 10 kap. 1 § YGL samt nya regler i 10 kap. 3 § samma grundlag och 4 kap. 2 § andra stycket tillämpningslagen. Förslaget innebär att skyldigheten att sätta ut uppgifter på importerade tekniska upptagningar flyttas från framställaren till importören och att de uppgifter som skall sättas ut inte längre rör när, var och av vem upptagningen framställts utan vem som här i landet lämnar ut upptagningarna för spridning och när exemplaren förts in i landet.

6.3 Övriga konsekvensbeskrivningar

I fråga om konsekvenserna för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet kan till en början påpekas att beredningen har kommit till den ståndpunkten att inget brott nu bör tas bort ur brottskatalogen. Förslaget har alltså inga kriminalpolitiska konsekvenser i den delen.

Förslaget rörande skyldighet att sätta ut uppgifter på importerade tekniska upptagningar kan antas öka möjligheterna att beivra yttrandefrihetsbrott i sådana upptagningar.

Förslaget rörande en regel om internationellt rättsligt bistånd ökar inte möjligheterna att beivra svenska tryck- eller yttrandefrihetsbrott men ger möjlighet för svenska domstolar och myndigheter att i vissa fall bistå andra länder i deras arbete med att beivra gärningar som motsvarar svenska tryck- eller yttrandefrihetsbrott, meddelar- eller anskaffarbrott, brott som består i otillåtet offentliggörande eller brott mot någon av de bestämmelser som avses i 1 kap. 8 och 9 §§ TF om bl.a. upphovsrätt. Förslaget kan indirekt bidra till en ökning av möjligheterna att beivra ”svenska” brott eftersom stater som ställer krav på reciprocitet – ömsesidighet – kan bli beredda att bistå Sverige med åtgärder som de i nuläget inte bistår med.

Beredningens förslag kan inte anses medföra några konsekvenser i övrigt som skall beaktas enligt 15 § kommittéförordningen. Förslagen kan alltså inte anses medföra några konsekvenser för den kommunala självstyrelsen, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller lika villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Förslaget angående en regel om internationellt rättsligt bistånd kan antas i många fall förutsätta behandling av personuppgifter. Som angetts ovan sägs det i kommittéhandboken att kommittéer som lägger fram förslag som förutsätter behandling av personuppgifter bör särskilt uppmärksamma konsekvenserna från integritetsskyddsynpunkt för den som uppgifterna avser. Den behandling av personuppgifter som kan krävas i anledning av beredningens förslag till en regel om internationellt rättsligt bistånd är motiverad av intresset att kunna bistå med att beivra brott. Detta intresse får anses väga tyngre än den misstänktes intresse av skydd för den personliga integriteten.

7 Författningskommentar

7.1 Förslaget till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen

13 kap.

6 §

Ändringen i *andra stycket* behandlas i avsnitt 1.6.5. Genom ändringen klargörs att en förutsättning för att skyddet för meddelande och anskaffande till skrifter som inte ges ut här skall gälla är att meddelandet eller anskaffandet skedde här. Ändringen innebär bl.a. att det blir klarlagt att internationellt rättsligt bistånd kan lämnas utan hinder av TF när det är fråga om meddelande eller anskaffande till skrifter som inte ges ut här om meddelandet eller anskaffandet skedde utomlands.

Ändringen i *tredje stycket* är motiverad av den ändring som gjordes i 3 kap. 3 § genom SFS 1991:1470 då det dittillsvarande enda stycket i paragrafen delades in i två stycken och ett nytt tredje stycke lades till. Ändringen innebär ingen ändring i sak.

14 kap.

4 §

Regeln behandlas i avsnitt 1.6.3–1.6.6.

Första och andra meningen i *första stycket* (se avsnitt 1.6.3–1.6.5) innebär att internationellt rättsligt bistånd i vissa fall kan lämnas när TF eller YGL är tillämplig på det yttrande eller det meddelande eller anskaffande som ligger till grund för begäran. Bistånd kan lämnas när det utländska brottet i det konkreta fallet motsvarar brott som upptas i brottskatalogen (7 kap. 4 § TF, 5 kap. 1 § YGL),

brott av meddelare, anskaffare eller annan medverkande enligt 7 kap. 3 § TF och 5 kap. 3 § YGL eller otillåtet offentliggörande som avses i 7 kap. 5 § TF och 5 kap. 1 § YGL. Bistånd får också lämnas i fråga om den utländska lagens motsvarighet till den svenska lagens bestämmelser om det som avses i 1 kap. 8 och 9 §§ TF och 1 kap. 12 § YGL, dvs. bestämmelser om bl.a. den rätt som tillkommer upphovsmän, om förbud mot vissa kommersiella annonser, om förbud mot offentliggörande i yrkesmässig kreditupplysningsverksamhet av viss kreditupplysning och om ansvar och ersättningsskyldighet som avser det sätt på vilket uppgift eller underrättelse anskaffats. Att 13 kap. 6 § upptas i första meningen innebär att internationellt rättsligt bistånd, i fråga om sådana skrifter som avses i 13 kap. 6 §, kan lämnas för gärningar mot utländska intressen som motsvarar sådana gärningar mot svenska intressen som anges i 13 kap. 6 § första stycket 1–3. Den andra meningen betyder att det rättsliga biståndet kan lämnas utan hinder av att den speciella svenska processordningen enligt TF och YGL med krav på medverkan av JK och (svensk) jury inte används i rättegången i det begärande landet.

Regeln om internationellt rättsligt bistånd på TF:s och YGL:s område innebär att avsteg från grundlagsregleringen tillåts endast på så sätt att bistånd kan lämnas trots att t.ex. brott mot tystnadsplikt inte begåtts mot svensk tystnadsplikt utan mot motsvarande utländska tystnadsplikt och trots att JK och (svensk) jury inte medverkar i rättegången i det begärande landet. Regeln innebär inte att avsteg i övrigt görs från exklusivitetsprincipen, dvs. ingrepp mot yttrandefriheten får endast ske i de fall som framgår av grundlagarna med den modifiering som regeln innebär att ingripande också kan göras på grund av utländska brott som motsvarar de svenska brott som kan bestraffas enligt grundlagarna. Det är t.ex. inte tillåtet att lämna bistånd som innebär ett ingrepp mot annan än den som av grundlagarna utpekats som ansvarig. Om det är fråga om ett medium som inte ges ut i Sverige gäller endast skydd för framställning som sker här (genom förbudet mot censur och hindrande åtgärder) och meddelar- och anskaffarfrihet (om meddelandet eller anskaffandet skedde här, 13 kap. 6 § andra stycket TF, jfr 10 kap. 2 § YGL). Reglerna om ensamansvar är då inte tillämpliga och utgör inget hinder mot att lämna rättsligt bistånd i fråga om en av det begärande landet utpekad gärningsman. Om ingripande begärs beträffande en meddelare eller anskaffare får dock bistånd lämnas endast i fall som motsvarar dem som anges i 13 kap. 6 § andra stycket om meddelandet eller anskaffandet skedde här.

Den tredje meningen i första stycket innebär att rättslig hjälp kan lämnas i form av utredningsbeslag. Därvid skall de närmare reglerna om sådant beslag som finns i den lag som gäller för den aktuella begäran om rättsligt bistånd gälla. Det kan t.ex. vara fråga om 4 kap. 14–24 §§ lagen om internationell rättslig hjälp i brottmål. Vad som föreskrivs i TF om t.ex. JK skall alltså inte tillämpas. En begäran om förverkande eller liknande förfarande som syftar till att hindra spridning av den brottsliga skriften får anses motsvara en begäran om konfiskering enligt TF och kan inte bifallas eftersom rättslig hjälp inte får lämnas i form av konfiskering, eller konfiskeringsbeslag (se avsnitt 1.6.5).

Vad härefter angår anonymitetsskyddet kan följande anföras. Bestämmelsen i första meningen (om att vid prövning av en begäran om internationellt rättsligt bistånd med brott som avses i 7 kap. 3 § TF skall jämföras motsvarande gärning i det land som begäran kommer från) innebär inte att, vid begäran om internationellt rättsligt bistånd, hänvisningen i 3 kap. 3 § andra stycket tredje och fjärde punkten TF till 7 kap. 3 § första stycket 1 respektive 7 kap. 2 § eller 3 § första stycket 2 eller 3 TF skall anses avse motsvarande gärning i det land som begäran kommer från. Huruvida tystnadsplikt enligt 3 kap. 3 § TF föreligger eller inte skall alltså avgöras utan hänsyn till om en begäran om internationellt rättsligt bistånd inkommit eller inte.

I fråga om tystnadsplikten innebär detta att även när en begäran om internationellt rättsligt bistånd inkommit bortfaller tystnadsplikten enligt 3 kap. 3 § andra stycket 3 TF endast när det är fråga om ett sådant brott mot *svenska* intressen som avses i 7 kap. 3 § första stycket 1 TF. När det är fråga om ett motsvarande brott mot utländska intressen gäller alltså tystnadsplikten. Detsamma gäller i fråga om bortfallande av tystnadsplikt enligt 3 kap. 3 § andra stycket 4 TF. Det är alltså endast när det är fråga om sådana *svenska* brott som avses i 7 kap. 2 § eller 3 § första stycket 2 eller 3 TF som tystnadsplikten kan bortfalla enligt fjärde punkten. För motsvarande brott mot utländska intressen gäller tystnadsplikten. På motsvarande sätt bortfaller enligt punkten 5 i 3 kap. 3 § andra stycket utländska allmänna intressen från undantaget från tystnadsplikten. Domstol kan alltså inte besluta om undantag från tystnadsplikten av hänsyn till ett utländskt allmänt intresse utan det krävs att det är fråga om ett svenskt allmänt intresse, låt vara att det inte är helt klart vad som i olika situationer skall anses vara ett sådant intresse.

Det nu angivna synsättet är motiverat eftersom det endast är när brottet riktas mot svenska intressen som en inskränkning av det viktiga anonymitetsskyddet för författare, meddelare och utgivare till skrift som inte är periodisk (genom bortfallande av tystnadsplikt) bör gälla. Det motsatta synsättet skulle innebära att frågan om tystnadsplikt gäller eller inte skulle besvaras på olika sätt för samma yttrande beroende på om en begäran om rättsligt bistånd framställts eller inte. Det vore inte rimligt.

Den nu förordade ordningen innebär visserligen att möjligheterna att lämna internationellt rättsligt bistånd i fråga om utländska gärningar som motsvarar gärningar som avses i 7 kap. 3 första stycket 1–3 blir mindre än möjligheterna att beivra motsvarande svenska gärningar eftersom tystnadsplikten i vissa fall bortfaller i fråga om de svenska gärningarna medan så inte är fallet beträffande de utländska gärningarna. Detta är dock enligt beredningens mening lämpligt eftersom det endast är i det fallet att brottet riktas mot svenska intressen som det finns tillräckligt starka skäl för att inskränka det svenska anonymitetsskyddet för författare, meddelare och utgivare till skrift som inte är periodisk.

Det bör vidare framhållas att efterforskningsförbudet i 3 kap. 4 § TF gäller också vid internationellt rättsligt bistånd. Endast i den mån sådant bistånd får lämnas enligt 14 kap. 4 § får svenska myndigheter söka ta reda på vem som är författare, meddelare osv.

Regeln om internationellt rättsligt bistånd i 14 kap. 4 § första stycket är fakultativ och innebär alltså inte att rättsligt bistånd måste lämnas i något fall som omfattas av regeln utan att sådant bistånd *får* lämnas. Det måste t.ex. alltid prövas om den processordning som tillämpas i det begärande landet är godtagbar. Processordningen måste i vart fall uppfylla Europakonventionens krav. Det kan också tänkas fall då det inte vore förenligt med det svenska intresset som består i att värna en fri debatt och allsidig upplysning i Sverige att lämna internationellt rättsligt bistånd.

Regeln i *andra stycket* behandlas särskilt i avsnitt 1.6.6. Med rättsligt bistånd avses varje begärd åtgärd som Sverige enligt reglerna om sådant bistånd kan bevilja, t.ex. utredningsbeslag. Yttrande skall inhämtas från JK innan någon begärd åtgärd får vidtas. JK:s yttrande måste givetvis följas så att inget bistånd lämnas om JK funnit att det inte kan ske.

Bestämmelsen i *tredje stycket* behandlas i avsnitt 1.6.5. Meningen innebär att internationellt rättsligt bistånd endast får lämnas efter medgivande av regeringen när det är fråga om sådana brott som

enligt 6 kap. 1 § tillämpningslagen kräver regeringens medgivande för väckande av allmänt åtal här. Anledningen till att regeringens medgivande krävs är att det ansetts värdefullt att regeringen kan göra politiska lämplighetsöverväganden i fråga om åtal för dessa tryckfrihetsbrott (prop. 1975/76:204 s. 176 och 123). Det kan anmärkas att det även finns andra åtalsregler som gäller för tryck- och yttrandefrihetsbrott vid sidan av 6 kap. 1 § tillämpningslagen. Ett exempel är regeln i 5 kap. 5 § tredje stycket BrB om att allmänt åtal för förtal och förolämpning som utgör kränkning av främmande makt kräver förordnande av regeringen (jfr Holmqvist m.fl. Brottsbalken En kommentar kap. 1–12 s. 5:33). Om en begäran om internationellt rättsligt bistånd skulle avse ett brott som enligt denna regel kräver regeringens medgivande för väckande av allmänt åtal i Sverige måste utrikesministern underrättas enligt regeln i 10 kap. 8 § RF.

Ikraftträdande

I *punkt 1* föreslås de nya bestämmelserna träda i kraft den 1 januari 2007, dvs. vid årsskiftet efter utgången av det år då förslagen tidigast kan bli slutligt antagna av riksdagen.

Regeln i 14 kap. 4 § TF om lämnande av internationellt rättsligt bistånd inom TF:s tillämpningsområde innebär att det införs möjligheter att lämna sådant bistånd i fråga om grundlagsskyddade gärningar i fall då det hittills inte varit möjligt. *Punkten 2* i ikraftträdandebestämmelserna innebär att internationellt rättsligt bistånd med stöd av den nya 14 kap. 4 § TF endast kan lämnas i fråga om gärningar som begåtts efter ikraftträdandet. I fråga om gärningar som begåtts dessförinnan kan alltså rättsligt bistånd inte lämnas inom TF:s tillämpningsområde.

7.2 Förslaget till lag om ändring i yttrandefrihetsgrundlagen

1 kap.

6 §

Ändringen behandlas i avsnitt 5.4. Ändringen syftar till att klargöra att det som faller in under regeln är tillhandahållande till allmänheten på särskild begäran av webbsändningar som består i direktsändningar eller uppspelningar av tidigare inspelningar som startar på tider som avsändaren bestämmer. Med ”särskild begäran” avses det samma som i 1 kap. 9 § YGL, dvs. att mottagaren startar överföringen till sig och att den omständigheten att programmen tillhandahålls mot abonnemang, prenumeration eller liknande inte i sig gör att tillhandahållandet skall anses ske på begäran (jfr prop. 1997/98:43 s. 156). Det sista ledet i regeln, ”...och innehåll inte kan påverkas av mottagaren”, utesluter omodererade chatsidor från paragrafens tillämpningsområde. Ändringen innebär inte någon ändring i sak i förhållande till vad som avsetts gälla tidigare.

9 §

Ändringen hänger samman med ändringen i 1 kap. 6 § YGL och syftar till att klargöra att de webbsändningar som faller in under 1 kap. 6 § första stycket andra meningen inte faller in under förevarande paragraf. 1 kap. 9 § omfattar alltså inte webbsändningar som består i direktsändningar eller uppspelningar vilkas starttidpunkt inte kan påverkas av mottagaren. Tidigare inspelningar vilkas starttidpunkt kan påverkas av mottagaren och som tillhandahålls på begäran kan alltså falla in under förevarande paragraf.

10 kap.

1 §

Reglerna behandlas i kapitel 3. Den nya tredje meningen innebär att 3 kap. 13 § första–tredje styckena inte gäller för tekniska upptagningar som framställts utomlands och lämnas ut för spridning i Sverige. För sådana upptagningar gäller i stället vad som föreskrivs i den nya 3 § i detta kapitel. Den nya fjärde meningen innebär att för

importerade upptagningar vad som sägs i 1 kap. 10 § andra stycket och 7 kap. 1 § andra stycket sista meningen om uppgifter enligt 3 kap. 13 § i stället skall avse uppgifter enligt den nya 3 § första stycket. Enligt den nya femte meningen skall vad som sägs i 6 kap. 2 § tredje och fjärde styckena om uppgifter enligt 3 kap. 13 § första stycket om vem som låtit framställa upptagningen för importerade upptagningar i stället avse uppgift enligt 3 § första stycket om vem som här i landet lämnar ut upptagningen för spridning. Den som sprider en importerad teknisk upptagning som saknar uppgift om importören kan alltså få svara för yttrandefrihetsbrott i upptagningen.

2 §

Ändringen behandlas i avsnitt 1.6.5. Den motsvarar ändringen i 13 kap. 6 § andra stycket TF. Genom ändringen klargörs att en förutsättning för att skyddet för meddelande och anskaffande till radioprogram som sänds från sändare utanför Sverige och tekniska upptagningar som inte lämnas ut för spridning här i landet skall gälla är att meddelandet eller anskaffandet skedde här. Ändringen innebär bl.a. att det blir klarlagt att internationellt rättsligt bistånd kan lämnas utan hinder av YGL när det är fråga om meddelande eller anskaffande till radioprogram som sänds från sändare utanför Sverige och tekniska upptagningar som inte lämnas ut för spridning här i landet om meddelandet eller anskaffandet skedde utomlands.

3 §

Första stycket

Reglerna behandlas i kapitel 3. Den som här i landet lämnar ut upptagningarna för spridning är importören. Bestämmelsen är tillämplig också i det fallet att förlagan till de tekniska upptagningarna tillverkas i Sverige och de för spridning avsedda exemplaren sedan tillverkas utomlands och importeras hit (jfr SOU 2001:28 s. 493 med där angiven hänvisning). Bestämmelsen är inte tillämplig på sådana print on demand-upptagningar som avses i 1 kap. 9 § första stycket 1 YGL eftersom upptagningar som blir resultatet av sådan print on demand-framställning inte är avsedda för spridning och därför inte faller in under YGL:s regler om tekniska upptagningar (prop. 2001/02:74 s. 98). De närmare bestämmelser som avses i andra meningen finns i 4 kap. 2 § tillämpningslagen.

Andra och tredje styckena

Styckena har utformats efter förebild av 3 kap. 13 § andra och tredje styckena. Ansvar enligt förevarande paragrafs andra stycke vilar på importören.

11 kap.**2 §**

Paragrafen motsvarar 14 kap. 4 § TF. Vad som anförts i författningskommentaren till den paragrafen gäller på motsvarande sätt för förevarande paragraf. Bestämmelsen i 14 kap. 4 § första stycket tredje meningen TF om utredningsbeslag äger motsvarande tillämpning i fråga om tekniska upptagningar. Den kan naturligen inte tillämpas i fråga om radioprogram eller databaser.

Ikraftträdande

I *punkt 1* föreslås de nya bestämmelserna träda i kraft den 1 januari 2007, dvs. vid årsskiftet efter utgången av det år då förslagen tidigast kan bli slutligt antagna av riksdagen.

Punkten 2 innebär att de nya reglerna om skyldighet för importören att sätta ut vissa uppgifter på tekniska upptagningar som framställts utomlands tillämpas endast på tekniska upptagningar som ges ut efter ikraftträdandet.

Regeln i 11 kap. 2 § YGL om lämnande av internationellt rättsligt bistånd inom YGL:s tillämpningsområde innebär att det införs möjligheter att lämna sådant bistånd i fråga om grundlagsskyddade gärningar i fall då det hittills inte varit möjligt. *Punkten 3* i ikraftträdandebestämmelserna innebär att internationellt rättsligt bistånd med stöd av den nya regeln endast kan lämnas i fråga om gärningar som begåtts efter ikraftträdandet. I fråga om gärningar som begåtts dessförinnan kan alltså rättsligt bistånd inte lämnas inom YGL:s tillämpningsområde.

7.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden

4 kap.

2 §

Det nya andra stycket behandlar frågan hur skyldigheten att sätta ut vissa uppgifter skall fullgöras när det är fråga om tekniska upptagningar som framställts utomlands och lämnas ut för spridning i Sverige. Bestämmelsen behandlas i kapitel 3. Skälet till bestämmelsen är att det kan vara omöjligt att sätta ut uppgifter på det sätt som anges i första stycket när det gäller upptagningar som framställts utomlands. Detta beror på att sådana upptagningar ofta redan är färdigproducerade när importören köper dem för import till Sverige och att det i fråga om t.ex. cd-skivor och cd-rom-skivor kan vara omöjligt att föra in ytterligare uppgifter i innehållet efter att skivan är framställd och även att märka själva skivan med stämpel, etikett eller på annat sätt. Det måste noteras att skyldigheten att sätta ut uppgifter är en viktig del av ansvarssystemet i YGL. Den gör det möjligt att utan mera omfattande efterforskningar spåra någon som kan hållas ansvarig för yttrandefrihetsbrott. Uppgifterna har också betydelse för möjligheten att avgöra dels om en upptagning spritts till allmänheten och således faller in under grundlagsskyddet, dels när preskriptionstiden för yttrandefrihetsbrott börjar löpa. Skyldigheten att sätta ut uppgifter på importerade upptagningar skall därför fullgöras på samma sätt som för upptagningar som framställts i Sverige om detta är möjligt. Det är endast om det är omöjligt att göra detta som skyldigheten får fullgöras genom att uppgifterna i stället sätts ut på omslag eller liknande.

Ikraftträdande

Det nya stycket i 4 kap. 2 § har samband med ändringen i 10 kap. 1 § första stycket tredje meningen YGL och den nya bestämmelsen i 10 kap. 3 § YGL. Ändringarna i YGL träder i kraft den 1 januari 2007 men enligt punkten 2 i övergångsbestämmelserna till den grundlagen skall dock de nu nämnda ändringarna endast tillämpas på tekniska upptagningar som ges ut här i landet efter ikraftträdandet. Detsamma bör gälla ändringen i tillämpningslagen.

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande av Nils Fredrik Aurelius (m), Jörgen Ullenhag (fp), Kerstin Lundgren (c) och experten Per Hultengård

Beredningen föreslår att en regel om internationellt rättsligt bistånd införs i 14 kap. TF och att en hänvisning till denna bestämmelse införs i 11 kap. YGL. Innebörden är att internationellt rättsligt bistånd under vissa förutsättningar kan lämnas när TF eller YGL är tillämplig på det yttrande som ligger till grund för begäran.

Vidare föreslås ett tillägg till 13 kap. 6 § andra stycket TF och 10 kap. 2 § YGL med innebörd att internationellt rättsligt bistånd kan lämnas i situationer som rör meddelande eller anskaffande till medier som inte ges ut i Sverige om meddelandet eller anskaffandet skedde utomlands.

Vi kan inte ställa oss bakom beredningens förslag. Visserligen är de föreslagna bestämmelserna snävt avgränsade, men vi ifrågasätter behovet.

Enligt vår mening måste det finnas starka skäl och påtagliga problem för att man skall ändra grundlagen. Vår bedömning är att det inte föreligger något konkret behov utan ett antaget behov för en framtid som vi inte vet något om. I de fall som redovisas i betänkandet hade – möjligen med undantag för ett fall där de bakomliggande omständigheterna är oklara – utgången inte blivit annorlunda om de föreslagna reglerna hade gällt. Som motiv för grundlagsändringar finner vi detta otillräckligt.

Särskilt yttrande av Kenth Högström (s), Gustav Fridolin (mp) och Kenneth Kvist (v)

Beredaren föreslår att en regel om internationellt rättsligt bistånd införs i Tryckfrihetsförordningens 14:e kapitel och att en motsvarande bestämmelse införs i Yttrandefrihetsgrundlagens 11:e kapitel. Orsaken därtill anges vara att ett alltmer ökat internationellt rättsligt samarbete också leder till ökat internationellt bistånd. Så långt delar vi beredarens utgångspunkt. Sverige har ingått en lång rad internationella avtal och har därmed också ömsesidiga förpliktelser inom det rättsliga området. En effektivare kamp mot organiserad brottslighet, ekonomisk brottslighet, droghandel, trafficking m.m. fordrar gränsöverskridande samarbete.

När det däremot gäller internationellt bistånd inom det yttrande- och tryckfrihetsrättsliga området, intar vi en mer skeptisk och problematiserande attityd. Visserligen ser vi i likhet med beredaren och JK möjligheter att genom internationellt bistånd beivra spridandet av "vit-makt-musik" samt olika slag av hets- och hotbudskap. Men vi ser också uppenbara risker med att öppna vår grundlagsfästa och vidsträckta yttrande- och tryckfrihet, med sin unika processordning, för internationella biståndsprocesser. Dels p.g.a. de fundamentala skillnaderna i processordning och självcensur som vi har i förhållande till de flesta länder i vår omvärld. Dels genom de uppenbara tendenser till snabba definitionsförändringar som kan ses i spåren av det proklamerade "kriget mot terrorismen".

Vi manar därför till försiktighet och ytterligare begrundan innan lagstiftningen förändras.

Särskilt yttrande av experten Gunhild Frylén

Beredningen föreslår att en ny regel om internationellt rättsligt bistånd skall införas i 14 kap Tryckfrihetsförordningen (TF) och en hänvisning till den skall införas i 11 kap Yttrandefrihetsgrundlagen (YGL). Denna slutsats har beredningen kommit fram till efter en analys av rättsläget som visat att det föreligger hinder mot att lämna internationellt rättsligt bistånd i fråga om ett medium som omfattas av grundlagsskyddet enligt TF och YGL om det begärda biståndet strider mot någon av de tryck- eller yttrandefrihetsrättsliga principerna. Kravet på dubbel straffbarhet enligt svensk lag och krav på medverkan av JK och jury vid beivrande av brott inom grundlagarnas områden innebär att internationellt rättsligt bistånd på grund av brott enligt utländsk lag aldrig kan lämnas inom detta område.

Omfattningen av begäran om internationellt rättsligt bistånd är ringa och det har inte framkommit något som visar att frågan har någon större praktisk betydelse även om man kan ha förståelse för de besvär som svenska myndigheter har upplevt i de fall som redogörs för i betänkandet. Eftersom det i detta fall inte finns något starkt motiv att ändra i TF och YGL anser jag att någon ändring inte bör ske. Jag delar den allmänt rådande uppfattningen att varsamhet alltid skall råda när det gäller ändringar inom tryck- och yttrandefrihetslagstifningen.

Beredningens motivering för ett införande av en ny regel är att underlätta för Sverige att lämna bistånd och att principen om särskild rättegångsordning inte skulle ha ”verkligt grundläggande betydelse för tryck- och yttrandefriheten” som t.ex. meddelarfriheten och censurförbudet och att det därför går att bortse från denna princip och i stället acceptera det främmande landets egen rättegångsordning. Den uppfattningen kan jag inte dela.

Jurysystemet är av verkligt grundläggande betydelse – kanske den viktigaste om man måste rangordna principerna. Det garanterar att i praktiken tryck- och yttrandefriheten kommer i första hand vid bedömandet av om ett brott har begåtts. Skulle i stället vanlig domstol användas försvinner den särställning som TF och YGL har och som gör att den publicistiska verksamheten har det starka skydd som Sverige är ensamt om. Andra länder har på olika sätt skydd för tryck- och yttrandefriheten men saknar den extra säkerheten som det svenska jurysystemet ger.

Man kan tycka att problemet som det handlar om är litet och att ett avsteg från principen inte kan skada just i det här fallet men jag anser inte att TF och YGL skall naggas i kanten hur liten frågan än är.

Enligt min uppfattning borde beredningen som sin egen uppfattning inte föreslå en regel för att underlätta internationellt rättsligt bistånd. Beredningen kunde överlämna avgörandet av frågan till riksdagens beslut och om riksdagen skulle finna det lämpligt att underlätta det internationella samarbetet inom detta område lämnar beredningen ett förslag till en lämplig regel.

Särskilt yttrande av experten Lena Moore

Beredningen föreslår en ny bestämmelse i 14 kap. 4 § TF och en motsvarande bestämmelse i 11 kap 2 § YGL om internationellt rättsligt bistånd.

Jag tillstyrker förslaget. Det innebär att möjligheterna att lämna internationellt rättsligt bistånd på TF:s och YGL:s område utvidgas något. Samtidigt är jag allvarligt bekymrad över att beredningen inlagt en så påtagligt defensiv hållning när det gäller att undersöka möjligheterna, och föreslå ändringar, som innebär att Sverige i större utsträckning kan bistå utländska myndigheter i deras brottsutredningar. Det internationella brottsbekämpningsperspektivet har fått en alltför underordnad plats i betänkandet.

Beredningens förslag innebär endast en mycket försiktig utvidgning av möjligheterna för Sverige att lämna rättsligt bistånd. Kravet på dubbel straffbarhet – att den aktuella gärningen skall vara straffbar såväl enligt utländsk som enligt svensk lag – behålls. Även kravet på dubbel täckning – att brottet skall vara straffbart såväl enligt den särskilda brottskatalogen i TF och YGL som enligt vanlig lag – behålls med den modifikation att med vanlig lag jämföras utländsk lag.

I dag kan JK under vissa förutsättningar bistå utländska myndigheter med uppgifter och material inom ramen för en av JK själv inledd förundersökning (betänkandet avsnitt 1.6.1). Det är en nackdel att detta förfarande är oreglerat. Nuvarande ordning innebär också att en förutsättning för att JK skall kunna bistå utländska myndigheter är att JK kan inleda – och har inlett – en egen förundersökning i saken vilket i sin tur förutsätter att den gärning som de utländska myndigheterna utreder också är ett brott såväl enligt den särskilda brottskatalogen som enligt svensk lag, dvs. är ett brott mot svenska intressen. Den av beredningen föreslagna regeln går ett steg längre genom att gärningen ska ”försvenskas” och anses vara riktad mot ett svenskt intresse enligt de principer som normalt tillämpas inom ramen för det internationella straffrättsliga samarbetet. Den fyller därmed en viktig funktion.

Enligt min mening innebär förslaget inget stort steg utan innebär en ordning som redan skulle kunna anses vara gällande rätt – om man är beredd att anlägga ett internationellt kriminalpolitiskt perspektiv på frågeställningen.

En utgångspunkt är ju som beredningen framhåller att TF och YGL – förenklat uttryckt – skyddar tryck- och yttrandefriheten ”i

Sverige” och att våra grundlagar inte gärna kan göra anspråk på att ge något sådant konstitutionellt skydd i andra länder (avsnitt 1.6.1). Detta måste enligt min mening rimligen påverka tolkningen av exklusivitetsprincipen i 1 kap. 3 § TF (och 1 kap. 4 § YGL) och TF:s och YGL:s ställning som exklusiv straff- och processlag. Enligt dessa bestämmelser får inte någon tilltalas eller dömas till ansvar i annan ordning eller i annat fall än TF och YGL bestämmer. Denna bestämmelse gäller bara ”i Sverige” och förbjuder naturligtvis inte andra stater att lagföra motsvarande gärningar enligt sina straff- och processregler. TF och YGL reglerar inte frågan om och hur svenska myndigheter i sådana fall skall kunna bistå utländska myndigheter med bevisning och annan utredning utan tigger på den punkten. Vad blir då svaret – tillåter TF och YGL att internationellt rättsligt bistånd lämnas?

Beredningen anlägger ett tryck- och yttrandefrihetspolitiskt perspektiv och svarar nej på frågan och anser att alla de principer som grundlagarna bygger på får genomslag också vid internationellt rättsligt bistånd (avsnitt 1.6.1). Jag anser att svaret på frågan lika gärna skulle kunna vara ja, om man är beredd att anlägga ett internationellt kriminalpolitiskt perspektiv på frågeställningen. Det är enligt min mening inte givet att samtliga tryck- och yttrandefrihetsrättsliga principer enligt gällande rätt skall ges genomslag vid internationellt rättsligt bistånd. Det beror på vilket perspektiv man anlägger.

Av detta följer att jag – i likhet med vad JK uttalat i tre beslut under år 2002 och 2003 – anser att lämnande av internationellt rättsligt bistånd inte innebär ett ”ingripande” i den mening som avses i TF och YGL.

Vidare följer att jag ifrågasätter om principen om dubbel täckning måste anses innebära ett krav på att den aktuella gärningen är straffsanktionerad enligt *svensk lag*. I TF och YGL står det endast ”enligt lag” och TF och YGL skulle redan i dag kunna anses tillåta den ”försvenskning” av den brottsliga gärningen som beredningen nu föreslår. Det borde enligt min mening finnas visst utrymme för Sverige att redan idag kunna hjälpa till i en utländsk brottsutredning om den aktuella gärningen finns med i den särskilda brottskatalogen i TF eller YGL och gärningen – efter ”försvenskning” – skulle vara straffbar enligt svensk lag. I ett sådant fall skulle ju gärningen som sådan inte åtnjuta skydd enligt svensk grundlag – på vilken grund skulle Sverige då kunna säga nej till ett samarbete som Sverige är folkrättsligt förpliktat till?

Jag är särskilt tveksam till beredningens bedömning att redan principen om särskild rättegångsordning, ensam, skulle hindra lämnande av internationellt rättsligt bistånd. Hur kan enbart den omständigheten att *Sveriges JK och svensk jury* inte medverkar i det utländska förfarandet utgöra ett hinder för Sverige att bistå utländska myndigheter i deras brottsutredningar? TF och YGL gäller ju bara i Sverige och TF och YGL gör inte anspråk på att gälla utomlands.

Detta är första gången som frågan får en ordentlig genomlysning och jag beklagar att det är det tryck- och yttrandefrihetspolitiska perspektivet som fått råda. Enligt min mening fanns det utrymme för beredningen att flytta fram positionerna i riktning mot JK:s ställningstaganden under år 2002 och 2003 (avsnitt 1.5.2) och slå fast att TF och YGL i sin nuvarande lydelse mycket väl medger *visst* internationellt rättsligt bistånd och att detta, enligt beredningen, borde *klargöras* genom en uttrycklig bestämmelse. Jag befarar att betänkandet under en lång tid framöver – till dess att beredningens förslag har genomförts – kommer att vara en tung rättskälla på området och lägga hinder i vägen för den utveckling av det internationella samarbetet på området som är nödvändig.

Det jag nu sagt innebär samtidigt ett starkt stöd för att snarast genomföra beredningens förslag.

Jag är ense med beredningens utgångspunkter för en reform som de redovisas i de första fyra styckena i avsnitt 1.6.1. Enligt min mening är det ett notoriskt faktum att de svenska unika reglerna på området ställer till problem i det internationella umgänget. Det gäller vid förhandlingar, särskilt inom EU, om nya samarbetsinstrument och där den svenska ordningen är svår att förklara och få gehör för. Möjligheten att folkrättsligt avgränsa Sveriges åtaganden är obefintlig. Det går helt enkelt inte att formulera vilka slags undantag Sverige behöver utan den svenska ordningen har på senare år i stället återspeglats i beaktandesatserna till olika instrument ("rambeslutet hindrar inte att en medlemsstat tillämpar sina konstitutionella regler om prövning i laga ordning, föreningsfrihet, tryckfrihet och yttrandefrihet i andra medier"). Denna ordning är naturligtvis ohållbar, även i ett kort perspektiv.

Också i det operativa samarbetet över gränserna orsakar den svenska ordningen problem. I betänkandet åskådliggörs detta tydligt i avsnitt 1.5.2 som innehåller flera exempel på fall där Sverige avslagit ansökningar om internationellt rättsligt bistånd på TF:s och YGL:s område. Varje nej från Sverige torde vara obegripligt för andra länder. Det behövs ingen närmare utredning om att problemen

kommer att öka i takt med att rörligheten över gränserna ökar och det internationella samarbetet förbättras och blir en del av varje svensk och utländsk åklagares vardag. Antalet brottsutredningar som kräver internationellt samarbete därför att bevisning och utredning finns i andra länder ökar stadigt.

Mot den bakgrunden beklagar jag att utredningens förslag är så försiktigt och inte öppnar för internationellt samarbete även i fall när gärningen inte skulle vara straffbar enligt TF och YGL. Beredningens förslag innebär att Sverige även i fortsättningen kan sägas sätta sig över andra länders rättsordningar och göra anspråk på att den svenska ordningen ska tillämpas också på brott som begåtts utanför Sveriges gränser eller när anknytningen till Sverige är mycket svag.

Jag vill lyfta fram ett par frågor som diskuterats under beredningens arbete och som enligt min mening visar på att det svenska grundlagsskyddet på TF:s och YGL:s områden får negativa konsekvenser för det internationella straffrättsliga samarbete som Sverige i övrigt så starkt värnar om. De problem som regleringen orsakar är samtidigt enkla att åtgärda, om bara viljan finns.

Den grundlagsändring som enligt beredningen krävs för att ändra det rättsläge som slogs fast av Högsta domstolen för snart 50 år sedan i rättsfallet NJA 1956 s. 48 – att *en skrift anses utgiven i Sverige när den sänts per post från Sverige* (men inte om den sänts per båt eller bil) – är angelägen och borde enligt min mening ha tagits om hand inom ramen för detta betänkande och inte först i beredningens fortsatta arbete (avsnitt 1.6.5 före exemplen). Enligt min mening skulle frågan kunna lösas särskilt – i och för det internationella samarbetet – och inte nödvändigtvis kräva ett ställningstagande till den grundläggande frågan om vad som krävs för att utgivning skall anses ha skett i Sverige.

1956 års rättsfall har stor betydelse, bl.a. mot bakgrund av att svenskt grundlagsskydd enligt beredningen gäller i den omfattning som anges i TF för olika slag av skrifter som ges ut i Sverige *oavsett aktörens anknytning hit* (betänkandet avsnitt 1.6.2.2 m.fl.; min kursivering).

Att även en *periodisk skrift som ges ut här endast en gång*, och kanske i liten omfattning, omfattas av det svenska grundlagsskyddet får negativa konsekvenser för det internationella samarbetet.

Jag tillstyrker beredningens förslag att i 13 kap 6 § andra stycket TF (och 10 kap 2 § YGL) klargöra att meddelandeskyddet inte gäller i fråga om meddelande och anskaffande som skett utomlands.

Det innebär att internationellt rättsligt bistånd kan lämnas utan hinder av TF (och YGL) när det är fråga om meddelande eller anskaffande till skrifter som inte ges ut här om meddelandet eller anskaffandet skedde utomlands. Jag anser emellertid att beredningen här borde ha tagit steget fullt ut och föreslagit ett helt avskaffande av *skyddet för meddelande och anskaffande till medier som inte ges ut i Sverige*. Bestämmelsen kan starkt ifrågasättas från internationella kriminalpolitiska utgångspunkter och ger det svårförklarliga resultatet att internationellt rättsligt bistånd inte ens kan lämnas i fråga om meddelande eller anskaffande som skett till medium som endast ges ut utomlands. Beredningen behandlar den frågan i betänkandets avsnitt 1.6.2.2, 1.6.4 och 1.6.5. De skäl beredningen anför i avsnitt 1.6.5 för att helt avskaffa skyddet – som infördes år 1948 i akt och mening att skydda svenska korrespondenter utomlands genom att ge utländska korrespondenter som är verksamma i Sverige motsvarande skydd – är enligt min mening fullt tillräckliga för att omgående avskaffa skyddet. Det är knappast ett svenskt intresse att skydda meddelanden till skrifter som inte ges ut i Sverige. De skäl beredningen anför för att behålla skyddet är inte övertygande. Vad finns det t.ex. för stöd för antagandet att Sverige genom bestämmelsen får respekt i utlandet för vår uppfattning att den som utomlands lämnar uppgifter till medier som ges ut i Sverige skall vara skyddad från ingripanden av andra länder? Och är det för övrigt en princip som fortfarande kan hävdas och en princip som andra länder ställer sig bakom?

En ledstjärna för det fortsatta arbetet med att utvidga möjligheterna till internationellt rättsligt bistånd på TF:s och YGL:s områden måste enligt min mening vara att se till att TF och YGL inte hindrar Sverige från att fullt ut delta i ett internationellt rättsligt samarbete som syftar till att bistå andra länder med den hjälp som behövs för att de ska kunna lagföra brott som begåtts där och brott där anknytningen till Sverige är svag. Ambitionen får inte i första hand vara att värna TF och YGL, som under årens lopp har utvecklats utifrån ett alltför snävt svenskt perspektiv.

Kommittédirektiv



En beredning på det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området

**Dir.
2003:58**

Beslut vid regeringssammanträde den 30 april 2003.

Sammanfattning av uppdraget

En beredning tillkallas med uppgift att följa utvecklingen på det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området samt utreda och lämna förslag till lösningar av olika problem på detta område. En särskilt viktig uppgift för beredningen är att lämna förslag till hur de problem som är relaterade till den tekniska och mediala utvecklingen skall lösas.

Beredningen bör vid sina överväganden eftersträva att tekniken inte skall vara av avgörande betydelse för mediernas grundlagsskydd. I beredningens uppdrag ligger således att överväga frågan om det mot bakgrund av den tekniska och mediala utvecklingen är möjligt att i längden behålla en teknikberoende grundlagsreglering av yttrandefriheten i medierna och om det på sikt finns anledning att slå samman tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) till en grundlag omfattande såväl tryckfrihet som annan yttrandefrihet.

Inom det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området kan det finnas behov även av andra förändringar än sådana som direkt är att hänföra till den tekniska utvecklingen. I beredningens uppdrag skall det därför ingå att identifiera och lämna förslag till lösningar av även andra problem inom detta område. Det kan t.ex. röra sig om att ge förslag på hur konflikter mellan grundlagarna och EG-rätten eller andra bestämmelser som grundar sig på internationellt samarbete kan lösas, men också att överväga frågor som rör meddelarfriheten.

Det skall i beredningens uppdrag ligga att utreda om ny teknik för framställning av skrifter och tekniska upptagningar omfattas av TF och YGL. En uppgift för beredningen skall också vara att analysera om det frivilliga grundlagsskyddet enligt 1 kap. 9 § YGL kan

komma i konflikt med bestämmelser som har till syfte att skydda den personliga integriteten. Beredningen skall också överväga om möjligheterna att ge internationell rättslig hjälp och liknande internationellt rättsligt bistånd inom det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området skall utökas. Vidare skall beredningen utvärdera och ompröva TF:s brottskatalog. Beredningen skall också behandla de problem som Justitiekanslern har påtalat samt de frågor som rör ursprungsuppgifter för tekniska upptagningar som framställts utomlands och möjligheten för Högsta domstolen att förena tryck- och yttrandefrihetsmål vid två eller flera domstolar.

I beredningens uppdrag skall det också ingå att stå till regeringens förfogande för rådgivning i tryck- och yttrandefrihetsrättsliga frågor.

Beredningen får presentera delbetänkanden efter hand som olika frågor behandlas.

Beredningen skall senast den 31 december 2004 redovisa sina överväganden i de frågor som rör utökade möjligheter att inom det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området ge internationell rättslig hjälp och liknande internationellt rättsligt bistånd, översynen av brottskatalogen, de av Justitiekanslern påtalade problemen, ursprungsuppgifter för tekniska upptagningar som framställts utomlands samt möjligheten för Högsta domstolen att förena tryck- och yttrandefrihetsmål vid två eller flera domstolar.

Bakgrund

Tryckfriheten har en lång tradition i Sverige. Redan år 1766 infördes vår första tryckfrihetsförordning. Den nu gällande tryckfrihetsförordningen trädde i kraft år 1949. Frågan om grundlagsskydd även för andra medier än tryckta skrifter började utredas under 1970-talet och år 1992 trädde YGL i kraft.

Såväl TF som YGL har ändrats ett flertal gånger sedan de trätt i kraft. Framför allt när det gäller YGL har ändringarna ofta inneburit att grundlagsskyddet har anpassats till den tekniska utvecklingen. Även de senast gjorda ändringarna i YGL utgör en sådan anpassning.

Sedan den 1 januari 2003 är grundlagsskyddet enligt den s.k. databasregeln i 1 kap. 9 § YGL utvidgat till att gälla vissa nya tekniker, bl.a. s.k. print on demand, som innebär framställning på kundens begäran av enstaka exemplar av skrifter, bilder och upptagningar

genom överföring av information ur en databas. Dessutom har till gruppen massmedieföretag lagts företag för yrkesmässig framställning av tryckta och därmed jämställda skrifter, t.ex. bokförlag och tryckerier. Därutöver kan numera även andra aktörer än massmedieföretag få grundlagsskydd för motsvarande verksamheter genom ansökan om utgivningsbevis. För att ett sådant bevis skall utfärdas krävs att en ansvarig utgivare utsetts. Radio- och TV-verket prövar frågor om utgivningsbevis.

Utvecklingen på informationsteknikens område har gått fort sedan tillkomsten av YGL. De medier som omfattas av YGL har fortlöpande utvecklats. Nya bärare av information har tillkommit och tillkommer alltjämt. Möjligheterna att snabbt och enkelt få tillgång till information har ökat drastiskt. De nya medieformerna innebär många gånger ökade möjligheter till interaktivitet vilket kan få till följd att avgränsningen mellan masskommunikation och privat kommunikation blir mindre tydlig. Utvecklingen har också inneburit att gränserna mellan tidigare relativt klart avgränsade tele-, data- och mediesektorer blivit mer otydliga. Gränserna mellan olika medier har därför blivit allt svårare att dra. Härigenom torde det bli svårare och svårare att avgöra om yttranden faller inom eller utanför grundlagsskyddet.

Av naturliga skäl är det svårt att göra några förutsägelser om hur den massmediala framtiden kommer att se ut. Men det är inte omöjligt att de traditionella massmedierna där innehållet är fixerat, såsom är fallet med tryckta skrifter, radio och TV, på längre sikt kommer att ersättas av individuellt anpassade upptagningar och sändningar. En sådan utveckling kräver förmodligen en grundläggande förändring av grundlagsskyddet. Det är också tänkbart att skrifter kan komma att stå utan grundlagsskydd på grund av att de framställs med hjälp av en teknik som inte är att beteckna som tryckpress.

Den nu berörda problematiken har även uppmärksammats av riksdagen. I det senast avslutade lagstiftningsarbetet rörande TF och YGL uttalade riksdagen att det är sannolikt att sådan framställning som sker genom print on demand inom några år kommer att bli mer vanligt förekommande i Sverige eftersom den tekniska utvecklingen innebär att det blir lättare och alltmer ekonomiskt intressant att framställa enskilda exemplar efter den enskilde kundens önskemål (2001/02:KU21 s. 22). Enligt riksdagen borde det i framtiden också kunna bli fråga om att ett bokförlag eller en återförsäljare, utan att en enskild person på särskild begäran beställt en "print on demand-skrift" använder framställningstekniken för att ta fram ett

så stort antal exemplar som motsvarar vad som kan kallas för en upplaga. Frågan kan då uppkomma huruvida TF eller YGL är tillämplig och grundlagsskydd föreligger.

Mot den bakgrunden har riksdagen i ett tillkännagivande angett att det finns anledning att regeringen med utgångspunkt i hur den nya tekniken kan komma att användas gör eller låter göra en förutsättningslös utredning av TF:s och YGL:s bestämmelser i syfte att analysera om de kan komma att tillämpas på ny användning av tekniken eller om det behövs ändringar (a. bet. s. 22 och rskr. 2001/02:233).

En omdebatterad fråga är om det är praktiskt möjligt att i längden behålla den nu rådande teknikberoende regleringen av tryck- och yttrandefriheten. Redan under det lagstiftningsarbete som föregick YGL diskuterades frågan om en teknikberoende eller teknikoberoende grundlag för yttrandefriheten. Det lades också fram förslag om att samla skyddet för tryck- och yttrandefriheten i en gemensam grundlag. Något sådant förslag genomfördes emellertid aldrig, bl.a. på grund av den risk som ansågs föreligga för att skyddet för tryckta skrifter skulle kunna komma att försvagas med en sådan lösning. Diskussionen i dessa frågor har därefter fortsatt, bl.a. i Mediekommitténs betänkande Grundlagsskydd för nya medier (SOU 1997:49). I det lagstiftningsarbete som följde det betänkandet uttalade Lagrådet att det synes ändamålsenligt att ju förr dess hellre inrikta lagstiftningsarbetet på en samlad grundlag omfattande såväl tryckfrihet som annan yttrandefrihet (prop. 1997/98:43 s. 312). Även i det lagstiftningsarbete baserat på Mediegrundlagsutredningens betänkande Yttrandefrihetsgrundlagen och Internet (SOU 2001:28) som har slutförts under år 2002 har från olika håll den synpunkten framförts att tiden nu är mogen för en genomgripande förändring av skyddet för yttrandefriheten.

Det sagda visar på att det är nödvändigt att kontinuerligt bevaka den tekniska och mediala utvecklingen och att det måste finnas en hög beredskap för att kunna anpassa grundlagsskyddet till de förhållanden som råder i samhället så att skyddet inte urholkas.

Mediegrundlagsutredningen framhöll vikten av att den mediala och tekniska utvecklingen följs och att det finns en beredskap att utreda olika frågor på yttrandefrihetsområdet. Utredningen föreslog därför att det inrättas en stående beredning som skall följa utvecklingen samt utreda och lämna förslag till lösningar av olika problem på yttrandefrihetens område. Vid remissbehandlingen av betänkandet var många instanser positiva till utredningens förslag att

inrätta en sådan beredning. I den proposition som följde Mediegrundlagsutredningens betänkande uttalade regeringen att den såg positivt på det förslaget och att det fanns anledning att närmare överväga om inte en stående beredning bör inrättas (prop. 2001/02:74 s. 93). Riksdagen delade regeringens bedömning (2001/02:KU 21 s. 66 f., rskr. 2001/02:233).

Men det är inte endast den tekniska utvecklingen som har betydelse för hur grundlagsskyddet bör utformas. Vi lever i dag i en alltmer internationell värld. Den massmediala verksamheten utgör i det sammanhanget inget undantag. Som ett typiskt exempel på detta kan nämnas Internet som till sin karaktär är gränsöverskridande. Vidare har TV- och radiosändningar i dag en mer internationell publik än tidigare. Men även andra grundlagsskyddade medier som tryckta skrifter och tekniska upptagningar distribueras i allt större omfattning över nationsgränserna.

Den ökande internationaliseringen har inneburit att det blir allt svårare att upprätthålla den unika svenska tryck- och yttrandefrihetsregleringen. EG-rätten och EU-samarbetet i övrigt kan på vissa områden ha eller få ett innehåll som synes vara svårt att alltid förena med bestämmelserna i TF och YGL. Det är också så att vårt tryck- och yttrandefrihetsrättsliga system vållar problem i annat internationellt samarbete, framför allt när det gäller internationell brottsbekämpning.

Uppdraget

Uppdraget i stort

En särskild beredning tillkallas med uppgift att följa utvecklingen på det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området samt utreda och lämna förslag till lösningar på de olika problem som uppkommer på detta område. Utgångspunkten skall vara att grundlagsskyddet för tryck- och yttrandefriheten inte försvagas.

En viktig uppgift för beredningen blir att följa den tekniska och mediala utvecklingen på yttrandefrihetsområdet. Beredningen skall också lämna förslag till hur de problem ur tryck- och yttrandefrihetsrättslig synpunkt som därmed uppstår bör lösas.

Beredningen bör vid sina överväganden eftersträva att tekniken inte skall vara av avgörande betydelse för mediernas grundlagsskydd. I beredningens uppdrag ligger således att överväga frågan

om det mot bakgrund av den tekniska och mediala utvecklingen är möjligt att i längden behålla en teknikberoende grundlagsreglering av yttrandefriheten i medierna och om det på sikt finns anledning att slå samman TF och YGL till en grundlag omfattande såväl tryckfrihet som annan yttrandefrihet.

Inom det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området kan det finnas behov även av andra förändringar än sådana som direkt är att hänföra till den tekniska utvecklingen. I beredningens uppdrag skall det därför ingå att identifiera och lämna förslag till lösningar av även andra problem inom detta område. Det kan t.ex. röra sig om att ge förslag på hur konflikter mellan grundlagarna och EG-rätten eller andra bestämmelser som grundar sig på internationellt samarbete kan lösas, men också att överväga frågor som rör meddelarfriheten.

Beredningen skall också stå till regeringens förfogande för rådgivning i tryck- och yttrandefrihetsrättsliga frågor.

I det följande redovisas några frågor som beredningen särskilt skall uppmärksamma inom ramen för sitt arbete.

Omfattas ny teknik för framställning av skrifter och tekniska upptagningar av grundlagarna?

Som nämnts har riksdagen uttalat att det är sannolikt att en sådan framställning som sker genom print on demand inom några år kommer att bli mer vanligt förekommande. Enligt riksdagen borde det i framtiden också kunna bli fråga om att ett bokförlag eller en återförsäljare, utan att en enskild person på särskild begäran beställt en "print on demand-skrift", använder framställningstekniken för att ta fram ett så stort antal exemplar som motsvarar vad som kan kallas för en upplaga. I ett sådant fall kan fråga uppkomma huruvida grundlagsskydd föreligger.

Riksdagen har därför i ett tillkännagivande angett att det finns anledning att regeringen med utgångspunkt i hur den nya tekniken kan komma att användas gör eller låter göra en förutsättningslös utredning av TF:s och YGL:s bestämmelser i syfte att analysera om de kan komma att tillämpas på ny användning av tekniken eller om det behövs ändringar (2001/02:KU 21 s. 22 och rskr. 2001/02:233).

Det skall ingå i beredningens uppdrag att göra en sådan utredning.

Integritetsaspekter på det frivilliga grundlagsskyddet

Under riksdagsbehandlingen av förslaget att i YGL införa ett frivilligt grundlagsskydd för databasverksamhet uttalade konstitutionsutskottet att konflikter kan uppstå mellan ett sådant skydd och de bestämmelser som finns i syfte att skydda den personliga integriteten (2001/02:KU21 s. 32). Utskottet pekade bl.a. på att även om regeringen gjort bedömningen att det frivilliga grundlagsskyddet är förenligt med EG-direktivet om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter kan skyddet enligt personuppgiftslagen göras beroende av om utgivningsbevis finns och att grundlagsskyddet i värsta fall kan komma att omfatta databaser som utgör rena personregister. Regeringen borde därför ytterligare analysera eller låta analysera huruvida det frivilliga grundlagsskyddet kan komma i konflikt med bestämmelserna med syfte att skydda den personliga integriteten. Riksdagen tillkännagav regeringen som sin mening vad utskottet anförde (rskr. 2001/02:233).

Den begärda analysen skall göras av beredningen.

Det internationella samarbetet

Genom konventioner och andra internationella överenskommelser har Sverige åtagit sig att lämna rättsligt bistånd i olika angelägenheter. Som ett exempel på en sådan överenskommelse kan nämnas Europarådets konvention från år 1959 om ömsesidig rättslig hjälp i brottmål som nu är införlivad i den svenska lagstiftningen genom lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål.

När en utländsk myndighet med stöd av en internationell överenskommelse begär rättslig hjälp från Sverige kan vår unika tryck- och yttrandefrihetsrättsliga reglering vålla problem. En utländsk myndighets framställan kan t.ex. innefatta en begäran att förhör skall hållas med en i Sverige bosatt person eller att svenska myndigheter skall vidta något straffprocessuellt tvångsmedel, t.ex. kvarstad eller beslag. I dessa situationer kan frågan uppkomma om Sverige måste avstå från att hjälpa till med den begärda åtgärden, t.ex. på grund av att den person som framställningen avser omfattas av TF:s eller YGL:s särskilda regler om skydd för meddelare. Regeringen har också i ett antal fall avslagit utländska myndigheters ansökningar om rättslig hjälp i brottmål med motiveringen att TF och YGL hindrar

att rättslig hjälp beviljas. Motsvarande problem kan även uppstå då en utländsk myndighet begär att en person skall utlämnas eller att en dom skall verkställas i Sverige.

Europarådets konvention från år 1959 om ömsesidig rättslig hjälp i brottmål medger att en framställning kan avslås för det fall ett bifall skulle strida mot det anmodade landets allmänna rättsprinciper. När den svenska regeringen avslagit framställningar om internationell rättslig hjälp under hänvisning till bestämmelserna i TF och YGL har detta således skett helt i enlighet med konventionen. Regeringen konstaterade emellertid i prop. 2001/02:74 att den svenska hållningen inte alltid möts av förståelse från andra länder, bl.a. när utländska myndigheter har velat få hjälp med att ingripa mot den spridning av rasistisk propaganda som sker från Sverige. Regeringen uttalade därför att det finns anledning att överväga om inte bestämmelserna bör ses över för att möjliggöra att Sverige i större omfattning än för närvarande kan bistå med internationell rättslig hjälp inom det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området (a. prop. s. 93).

Detta uttalande från regeringen skall även ses mot bakgrund av den utveckling som sker beträffande det rättsliga samarbetet, särskilt när det gäller samarbetet mellan EU:s medlemsstater. De instrument som nu antas och förhandlas i EU bygger på principen om ömsesidigt erkännande, t.ex. rambeslutet om en europeisk arresteringsorder och överlämnande för brott inom EU. Utgångspunkten i dessa instrument är att medlemsstaterna skall verkställa varandras beslut utan att den materiella grunden ifrågasätts. Möjligheterna att vägra verkställighet blir mot denna bakgrund begränsade.

Beredningen skall överväga om möjligheterna att ge internationell rättslig hjälp inom det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området skall utökas. Som riksdagen har uttalat får det dock aldrig kunna bli fråga om att Sverige genom att bistå med sådan hjälp förfar på ett sätt som skulle strida mot svenska allmänna rättsprinciper (2001/02:KU21 s. 68).

Som nämnts är det inte endast vid rättslig hjälp i brottmål som TF och YGL kan medföra problem i det internationella samarbetet. Beredningen skall därför även överväga om inte också möjligheten att vidta andra åtgärder inom ramen för det internationella rättsliga samarbetet, som t.ex. utlämning och verkställighet av utländska domar, som begärs av utländska myndigheter kan utökas inom TF:s och YGL:s tillämpningsområden.

Översyn av brottskatalogen

Enligt TF och YGL anses vissa typer av yttranden utgöra ett sådant allvarligt missbruk av tryck- och yttrandefriheten att de straffbeläggs som tryck- och yttrandefrihetsbrott. Mot bakgrund av det starka skydd för tryck- och yttrandefriheten som finns i Sverige har kriminalisering av yttranden inom det grundlagsskyddade området alltid skett med eftertanke och stor återhållsamhet. Starka skäl krävs för att ändra grundlagarna och detta gäller särskilt när en utvidgning av det straffbara området övervägs.

Den 1 januari 2003 utökades brottskatalogen i TF - med verkan även för YGL - med ett antal nya brott. Dessa brott är olaga hot, hot mot tjänsteman (inklusive hot mot väktare m.fl.), övergrepp i rättssak och brott mot medborgerlig frihet. Under riksdagsbehandlingen uttalade konstitutionsutskottet att all lagstiftning som innebär inskränkningar i tryck- och yttrandefriheten måste vara väl motiverade, såväl när de genomförs som om förhållandena ändras (2001/02:KU21 s. 43). Enligt utskottet finns det därför anledning att kontinuerligt utvärdera och ompröva TF:s brottskatalog och regeringen bör därför ta initiativ till en sådan utvärdering. Riksdagen tillkännagav regeringen som sin mening vad utskottet anfört (rskr. 2001/02:233).

Det skall ingå i beredningens uppdrag att göra denna översyn av brottskatalogen.

Vissa problem som påtalats av Justitiekanslern

Mot bakgrund av två avgöranden från Högsta domstolen under år 2002 rörande bl.a. frågan om YGL:s tillämplighet vid spridning av ett mindre antal videogram (NJA 2002 s. 281 och NJA 2002 s. 583) har Justitiekanslern i en skrivelse till Justitiedepartementet (dnr Ju2003/2080) påtalat vissa problem som avgörandena aktualiserar.

Av skrivelsen framgår att Justitiekanslern av Högsta domstolens avgöranden dragit slutsatsen att det är den styrkta spridningen av en teknisk upptagning som i princip är ensamt avgörande för frågan om grundlagens tillämplighet. Enligt Justitiekanslern kan detta förhållande förväntas leda till bristande förutsebarhet och svårbemästrade gränsdragningsproblem. Justitiekanslern pekar på att rättsosäkerhet kan uppstå för den som åtar sig att sprida ett fåtal exemplar av ett videogram och att om denne inte har kännedom om

den sammanlagda spridningens omfattning kan han eller hon inte heller veta om det är grundlagens eller brottsbalkens bestämmelser som är tillämpliga.

Enligt Justitiekanslern aktualiserar Högsta domstolens avgöranden också frågan om behörigheten för Justitiekanslern respektive allmän åklagare. Justitiekanslern anser att det är långt ifrån tillfredsställande att Justitiekanslern liksom allmän åklagare riskerar att få talan avvisad av Högsta domstolen efter flera års processande kring en fråga som för många framstår som en svårbegriplig formsak. Denna ordning måste enligt Justitiekanslern betraktas som en stor brist och bör om möjligt avhjälpas.

Justitiekanslern pekar även på svårigheterna att ta ställning till vilken åklagare – Justitiekanslern eller allmän åklagare – som skall leda en förundersökning under den tid då det fortfarande är en öppen fråga om grundlagen är tillämplig eller inte.

De av Justitiekanslern redovisade problemställningarna skall övervägas av beredningen.

Ursprungsuppgifter för tekniska upptagningar som framställts utomlands

Enligt YGL skall tekniska upptagningar förses med tydliga uppgifter om vem som har låtit framställa upptagningen samt om när, var och av vem exemplaren framställts (s.k. ursprungsuppgifter). Denna skyldighet vilar på den som framställer upptagningen.

Motsvarande skyldighet gäller också för upptagningar som har framställts utomlands. För sådana upptagningar skall det som sägs om den som låtit framställa upptagningen gälla för importören. Den importerade upptagningen skall alltså förses med uppgift om bl.a. vem som är importör. Det är emellertid inte importören som är skyldig att förse upptagningarna med nämnda uppgifter utan den som framställer upptagningen, och när framställaren finns utomlands är han inte åtkomlig för svenska myndigheter.

Mot bakgrund av bl.a. en skrivelse från Justitiekanslern föreslog Mediegrundlagsutredningen att bestämmelserna om ursprungsuppgifter för utomlands framställda tekniska upptagningar borde ersättas med regler som ålägger importören en skyldighet att förse upptagningarna med uppgifter om vem som är importör och när exemplaren förts in i landet. Denna skyldighet skulle fullgöras på samma sätt som gäller för upptagningar som framställs här, dvs. genom att uppgifterna tas in i eller anbringas på upptagningen. Om

inte detta var möjligt menade Mediegrundlagsutredningen att skyldigheten skulle fullgöras genom att uppgifterna anbringas på fodral, omslag eller liknande föremål.

Regeringen ansåg dock att utredningens förslag krävde ytterligare överväganden mot bakgrund av EG-medlemskapet (se prop. 2001/02:74 s. 77). Den av utredningen föreslagna regleringen skulle nämligen innebära att sådana exemplar av tekniska upptagningar som sprids i Sverige men är framställda i andra medlemsstater skulle behöva förses med en särskild märkning medan här i landet framställda exemplar skulle sakna sådan. Enligt regeringen var det oklart hur detta förhåller sig till EG-fördragets förbud mot kvantitativa importrestriktioner samt åtgärder med motsvarande verkan mellan medlemsstaterna.

Det skall ingå i beredningens uppdrag att mot denna bakgrund föreslå en lämplig lösning på problemet med ursprungsuppgifter för utomlands framställda tekniska upptagningar.

Gemensam handläggning av tryck- och yttrandefrihetsmål

Sedan den 1 januari 2003 gäller att mål rörande tryckfrihetsbrott och yttrandefrihetsbrott som har samband med varandra skall kunna tas upp av en av de tingsrätter som är rätt domstol för något av målen. Detsamma gäller för tryck- och yttrandefrihetsmål som rör enskilt anspråk på grund av sådana brott samt mål där talan enbart förs om konfiskation av en tryckt skrift eller teknisk upptagning. Målen skall också handläggas i en rättegång om inte synnerliga skäl talar mot det.

Under det lagstiftningsarbetet framförde en remissinstans synpunkten att en domstol eller en enskild part bör ha möjlighet att begära att Högsta domstolen skall kunna förena mål med tryck- och yttrandefrihetsrättslig anknytning vid två eller flera domstolar. Regeringen uttalade att en sådan möjlighet är väl värd att överväga (prop. 2001/02:74 s. 87).

Det skall ligga i beredningens uppdrag att överväga om en sådan möjlighet bör införas.

Samråd

Beredningen skall på lämpligt sätt samråda med riksdagspartierna. Formerna för samrådet kommer naturligtvis att vara beroende av vilka frågor som behandlas. Beredningen är också oförhindrad att arbeta med referens- och arbetsgrupper. Beredningen bör även uppmärksamma behovet av samråd med dels berörda myndigheter, dels sådana utredningar som initieras under beredningens arbete och som kan ha samband med dess uppdrag.

Övrigt

Beredningen skall föreslå de grundlagsändringar och andra lagändringar som den finner motiverade.

Förslagen får presenteras i delbetänkanden av beredningen efter hand som olika frågor behandlas.

Beredningen skall senast den 31 december 2004 redovisa sina överväganden i de frågor som rör utökade möjligheter att inom det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området ge internationell rättslig hjälp och liknande internationellt rättsligt bistånd, översynen av brottskatalogen, de av Justitiekanslern påtalade problemen, ursprungsuppgifter för tekniska upptagningar som framställts utomlands samt möjligheten för Högsta domstolen att förena mål med tryck- och yttrandefrihetsrättslig anknytning vid två eller flera domstolar.

(Justitiedepartementet)



PM

Datum
2003-02-18Dnr
-

EN STÅENDE BEREDNING MED UPPGIFT BL.A. ATT FÖLJA DEN MEDIALA OCH TEKNISKA UTVECKLINGEN PÅ TRYCK- OCH YTTRANDEFRIHETSOMRÅDET; UPPGIFTER

Inledning

Efter förslag av Mediegrundlagsutredningen har frågan om att inrätta en stående beredning inom grundlagsområdet övervägts ytterligare inom Regeringskansliet, jfr prop. 2001/02:74 s. 93. Inom Justitiedepartementet är man nu i färd med att överväga direktiven till en sådan beredning.

Justitiekanslern har under hand beretts tillfälle att framföra synpunkter på frågor som är förtjänta av att belysas ytterligare inom ramen för arbetet i beredningen. En arbetsgrupp hos JK har samlats vid några tillfällen för att försöka identifiera sådana frågor. Denna promemoria utgör resultatet av gruppens arbete.

Det kan först erinras om att Justitiekanslern i framställningar till regeringen under år 1997 och 1998 anmälde flera problem som uppkommit i den praktiska tillämpningen här med att beivra tryck- och yttrandefrihetsbrott på det grundlagsskyddade området. Det uppdrogs åt Mediegrundlagsutredningen att analysera och komma med förslag till hur dessa problem kunde lösas. Flera av utredningens förslag har föranlett ändringar i regelverket genom förslag till riksdagen i den proposition som nämnts inledningsvis.

En utgångspunkt för övervägandena i arbetsgruppen har därför varit att inte utan starka skäl återkomma till frågor som nyligen behandlats av statsmakterna även om utgången härav inte blivit den som JK föreslagit eller önskat.

En annan utgångspunkt är att det ännu är för tidigt att säga vilka problem som kan uppkomma vid tillämpningen av de lagändringar som nyligen beslutats, t.ex. den utvidgade databasregeln och kriminaliseringen av nya tryck- och yttrandefrihetsbrott såsom olaga hot, m.m. JK kommer att senare återkomma med förslag eller synpunkter på lösningar om sådana problem skulle uppkomma.

Mot bakgrund av det anförda har gruppen kommit fram till att följande frågor är värda fortsatta överväganden inom en stående grundlagsberedning.

Upplagebegreppet, Utgivningstidpunkten

Yttrandefrihetsgrundlagens tillämplighet vid s.k. print on demand-försäljning av tekniska upptagningar utan ursprungsuppgifter

Högsta domstolen har under år 2002 vid två tillfällen prövat frågan om yttrandefrihetsgrundlagens (YGL:s) tillämplighet vid s.k. print on demand-försäljning av videogram (NJA 2002 s. 281 respektive HD:s beslut den 22 november 2002 i mål nr Ö 769-02).

I NJA 2002 s. 281 hade tio exemplar av ett videogram spritts under en tid av en månad. I Ö 769-02 hade ett videogram framställts i sju exemplar, varav två exemplar hade spritts och tre exemplar varit avsedda att spridas någon av de närmaste dagarna. Ett annat videogram hade framställts i sex exemplar, varav tre exemplar hade spritts under två dagar.

Högsta domstolen fann att YGL var tillämplig i NJA 2002 s. 281, men inte i Ö 769-02. Justitiekanslern har dragit den slutsatsen att den styrkta spridningen av en teknisk upptagning är i princip ensam avgörande för frågan om grundlagens tillämplighet. Detta förhållande kan förväntas leda till bristande förutsebarhet och svårbemästrade gränsdragningsproblem. Rättsosäkerhet kan t.ex. uppstå för den som åtar sig att sprida ett fåtal exemplar av ett videogram.

Om denne inte har kännedom om den sammanlagda spridningens omfattning (upplagan) kan han eller hon inte heller veta om grundlagens eller brottsbalkens bestämmelser är tillämpliga. Denna fråga kan vara avgörande för om personen över huvud taget är ansvarig för upptagningarnas innehåll.

De nämnda avgörandena aktualiserar också i hög grad frågan om behörigheten för allmän åklagare respektive Justitiekanslern. Det är långt ifrån tillfredsställande att Justitiekanslern liksom allmän åklagare riskerar att få talan avvisad av Högsta domstolen efter flera års processande kring en fråga som för många – bl.a. den tilltalade – nog framstår som en svårbegriplig formsak. I själva verket måste denna ordning betraktas som en utomordentligt stor brist i den svenska processrätten. Den bör om möjligt avhjälpas.

En annan följd av nuvarande stela reglering är att betydande svårigheter uppkommer under processens gång. Vilken åklagare – Justitiekanslern eller allmän åklagare – skall t.ex. leda en förundersökning under den tid då det fortfarande är en öppen fråga om grundlagen är tillämplig eller inte? Ovisshet torde i vissa fall kunna råda även efter det att åtal har väckts.

Justitiekanslern har övervägt om det går att finna några processuella lösningar på dessa problem. Bland annat har det diskuterats om Justitiekanslern och allmän åklagare i vissa fall skulle kunna ges en parallell behörighet eller om i varje fall Justitiekanslern skall kunna ges behörighet att väcka talan för tryckfrihetsbrott alternativt brottsbalksbrott. Slutligen har det övervägts om den tilltalade – på liknande sätt som i ansvarighetsfrågan – skall vara tvungen att invända under den förberedande behandlingen av ett mål att grundlagen inte är tillämplig för att få prövat om rättegångshinder föreligger (jfr 8 kap. 5 § lagen [1991:1559] med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsförordningens områden).

Det är tydligt att processuella lösningar av de slag som nämnts ovan inte är invändningsfria utan skapar nya problem. Justitiekanslern anser det dock angeläget att peka på de problemställningar som väcks genom de nämnda avgörandena även om några färdiga förslag till lösningar inte nu kan läggas fram. Klart får anses vara att något måste göras.

Meddelarfrihetsregleringen

En övergripande fråga som en stående beredning borde ägna uppmärksamhet är den om meddelarfrihetsregleringen är lämpligt avgränsad.

Bör det vara straffritt att säga till journalister sådant som man inte straffritt får säga till kolleger? Kan gränsen flyttas något utan att det väsentliga i meddelarskyddet går förlorat? Frågor av denna art har berörts av bl.a. H-G Axberger i en skrift utgiven av Rättsfonden, Om våra rättigheter III s. 36 och av Mårten Schultz i en artikel i Förvaltningsrättslig tidskrift 2001 nr 4-6, s. 117 f. En särskild fråga av stor praktisk betydelse är om meddelarfriheten bör preciseras när det gäller enskildas skydd mot uttalanden som görs av företrädare för det allmänna.

Den känsliga frågan om vilken avvägning som skulle göras mellan vanliga tystnadsplikter som viker för meddelarfriheten och sådana kvalificerade tystnadsplikter som har försteg framför denna frihet (se 16 kap. SekrL) övervägdes noga då den nuvarande sekretesslagen infördes år 1980 (jfr prop. 1979/80:2). I senare lagstiftningsärenden då nya tystnadsplikter övervägts har statsmakterna intagit en mycket restriktiv hållning när det gäller att införa nya meddelarfrihetsbrytande tystnadsplikter.

Det har nu gått närmare tjugofem år sedan frågan om meddelarfrihetens närmare avgränsning senast övervägdes på ett samlat sätt. Enligt Justitiekanslerns uppfattning är det motiverat att åter överväga frågorna. En väg att ta upp en sådan översyn vore att den stående beredningen gavs ett sådant uppdrag.

Justitiekanslern vill redan nu peka på en särskild fråga som belyser den problemställning som här berörts.

Meddelarfrihet och allmän kameraövervakning

I lagen (1998:150) om allmän kameraövervakning finns en tystnadsplikt föreskriven för den som tagit befattning med uppgifter som har inhämtats genom allmän kameraövervakning. Tystnadsplikten innebär att vederbörande inte obehörigen får röja eller utnyttja vad

han eller hon genom kameraövervakningen fått veta om någon enskilds personliga förhållanden.

I det allmännas verksamhet finns en motsvarande bestämmelse till skydd för den enskilde. Av 7 kap. 32 § sekretesslagen (1980:100) följer att sekretess gäller för sådan uppgift om enskilds personliga förhållanden som har inhämtats genom allmän kameraövervakning. Sekretessen gäller endast om det kan antas att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs.

Dessa tystnadsplikter finns inte upptagna i 16 kap. 1 § sekretesslagen, vilket innebär att meddelarfrihet gäller för uppgifter som har inhämtats genom allmän kameraövervakning.

Under hösten 2002 hade Justitiekanslern att ta ställning till om ett utlämnande av bildmaterial hämtat från en allmän kameraövervakning till en tidning för publicering kunde vara straffbart. Omständigheterna var i korthet dessa.

I september 2002 fanns en artikel publicerad dels i Aftonbladet, dels i tidningens nätupplaga på Internet. Artikeln handlade om ett krogslagsmål på Spy Bar, i vilken en känd idrottsman på något sätt skulle ha varit inblandad. Artikeln var illustrerad med tre bilder hämtade från övervakningskameran som Spy Bar hade tillstånd till. På bilderna kunde man bl.a. se hur idrottsmannen fördes bort från krogen av några vakter. Efter en anmälan från länsstyrelsen rörande hanteringen av bildmaterialet prövade Justitiekanslern om tillståndshavarens utlämnande av bilderna till Aftonbladet var straffbart.

Eftersom bilderna hade lämnats till en tidningsredaktion hade Justitiekanslern att pröva om utlämnandet av bilderna omfattades av meddelarfriheten. Justitiekanslern konstaterade först att bilderna inte kunde utgöra allmänna handlingar hos en privat tillståndshavare och att straffansvar enligt 7 kap. 3 § första stycket 2 TF följaktligen var utesluten. Justitiekanslern konstaterade därefter att den tystnadsplikt som föreskrivs i lagen om allmän kameraövervakning inte utgjorde en s.k. kvalificerad tystnadsplikt och att meddelarfrihet således gällde för uppgifter och bilder hämtade från allmän kameraövervakning. Utlämnandet var således straffritt. (Se JK:s beslut 2002-11-22, dnr 2907-02-30.)

Kameraövervakning är en ur integritetssynpunkt känslig åtgärd. Den tystnadsplikt som gäller för uppgifter som har inhämtats genom allmän kameraövervakning är avsedd att ge den enskilde skydd mot integritetsintrång genom att begränsa spridningen av uppgifter som

inhämtats vid kameraövervakning (se Slutbetänkandet av Utredningen om användningen av övervakningskameror, SOU 1996:88 s. 231). För att kameraövervakning skall kunna användas när det verkligen behövs och utan onödiga begränsningar är det viktigt att tystnadsplikten är effektiv.

Mot bakgrund av den inträffade publiceringen finns det enligt Justitiekanslern anledning att överväga en begränsning av meddelarfriheten genom att den aktuella tystnadsplikten upptas i 16 kap. 1 § sekretesslagen. Tystnadsplikten skulle därmed ges företräde framför meddelarfriheten.

Rättslig hjälp i brottmål – konflikt med regleringen i TF eller inte?

En fråga som behöver klarläggas är hur framställningar om rättslig hjälp från andra länder bör hanteras när tryckfriheten och yttrandefriheten berörs. Skall JK ha en roll när det gäller att ta ställning till dessa framställningar och behöver det i så fall lagfästas? Frågan hör samman med meddelarfrihetens territoriella tillämplighet, tolkningen i det sammanhanget av TF 13:6 samt tolkningen av lagen om internationell rättslig hjälp i brottmål.

Regeringen behandlar i prop. 2001/02:74 s. 93 frågan om hur reglerna i lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål förhåller sig till regleringen i TF och YGL. Vad frågan gäller är om grundlagsregleringen innebär ett hinder för att lämna rättslig hjälp i sådana situationer där det begärts av en annan stat och där hjälp skulle lämnas om framställningen var ett led i lagföringen av ett brott som faller under den allmänna straffrättsliga regleringen. I propositionen hänvisas till ett antal ärenden där JK ansett sig förhindrad att lämna rättslig hjälp i andra fall än där förutsättningar finns att ingripa mot ett tryck- eller yttrandefrihetsbrott enligt grundlagarna.

Regeringen framhåller (s. 93) att den svenska grundlagsregleringen visat på problem i det internationella rättsliga samarbetet. I propositionen anförs att det finns ett behov av att överväga frågan ytterligare och att dessa överväganden får ske i ett annat sammanhang.

Det kan vidare framhållas att den nuvarande justitiekanslern i ett antal avgöranden under våren 2002 gjort en delvis annan tolkning av förhållandet mellan TF och YGL å den ena sidan och lagen om internationell rättslig hjälp å den andra. Mycket kort innebär denna uppfattning att rättslig hjälp inte kan anses innefatta något ingripande enligt grundlagarna, att sådan hjälp därför kan lämnas i större utsträckning än vad som tidigare antagits samt att ett beaktande av den svenska grundlagsregleringen kan göras inom ramen för en tillämpning av ordre public-undantaget i lagen om internationell rättslig hjälp, för vilken regel det också finns stöd i den internationella överenskommelse som bär upp regleringen. För de närmare skälen till Justitiekanslerns ställningstaganden kan här hänvisas till besluten 2002-06-27 med dnr 1120-02-30 respektive 1326-02-30. Regeringen har dock i två beslut under hösten 2002 (2002-11-14, Ju BIRS 2002/1447 och 2002/2643) hållit fast vid en mer restriktiv tolkning av reglerna och möjligheterna att lämna rättslig hjälp. Justitiekanslern har därefter åter haft att ta ställning i frågan (2003-02-05, dnr 302-03-30).

Ett lämpligt tillfälle att göra den översyn som regeringen ansett behövas tycks erbjudas genom tillsättandet av den stående beredningen. De närmare förutsättningarna för att lämna rättslig hjälp kunde därmed klaras ut och förslag till lämpliga lagstiftningsåtgärder kan – om sådana behövs – läggas fram av beredningen.

Arbetsgruppen har bestått av byråcheferna Håkan Rustand och Gun Löfgren Cederberg samt hovrättsassessorerna Daniel Kjellgren, Feryal Mentés och Olof Wetterqvist. Göran Lambertz har lämnat synpunkter på promemorian och står bakom den i det skick den nu har.

Litteraturförteckning

Litteratur

- Axberger, Tryckfrihetens gränser, Liber förlag, 1984
- Allgård, Norberg, EU och EG-rätten, tredje upplagan, Norstedts Juridik, 1999
- Berg m.fl., Brottsbalken, En kommentar kap. 25–38, Norstedts Juridik
- Bogdan, Svensk internationell privat- och processrätt, Norstedts Juridik, 2004
- Brottsförebyggande rådet, Vit makt-musik, Brå-rapport 1999:10
- Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, Norstedts Juridik, 2002
- Ericsson, Trafikkommentarer, Norstedts Juridik, 2003
- Fitger, Rättegångsbalken I, del 1, Norstedts Juridik
- Fitger, Rättegångsbalken I, del 2, Norstedts Juridik
- Funcke, Tryckfriheten under tryck, Carlsson bokförlag, 1996
- Holmqvist m.fl., Brottsbalken, En kommentar kap. 1–12, Norstedts Juridik
- Holmqvist m.fl., Brottsbalken, En kommentar kap. 13–24, Norstedts Juridik
- Jareborg, Brotten, tredje häftet, andra upplagan Norstedts förlag, 1986
- Jareborg, Asp, Svensk internationell straffprocessrätt, Iustus förlag, 1995
- Persson, Exklusivitetsfrågan, Norstedts Juridik, 2002
- Petrén, Ragnemalm, Sveriges grundlag, Liber förlag, 1980
- Pålsson, Brysselkonventionen, Luganokonventionen och Bryssel- I-förordningen, Norstedts Juridik, 2002
- Om våra rättigheter, antologi utgiven av Rättsfonden, 1987
- Strömberg, Axberger, Yttrandefrihetsrätt, Studentlitteratur, 2004
- Säkerhetspolisen, Brottslighet kopplad till rikets inre säkerhet 2002
- Säkerhetspolisen, Brottslighet kopplad till rikets inre säkerhet 2003

Thunberg Schunke, Internationell rättslig hjälp i brottmål inom EU, Iustus förlag, 2004
Wennberg, Eliason, Regner, Yttrandefrihetsgrundlagen, tredje upplagan, Norstedts Juridik, 2003

Offentligt tryck

EG förordning nr 44/2001 av den 22 december 2000 om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar på privaträttens område

EG förordning nr 1206/2001 av den 28 maj 2001 om samarbete mellan medlemsstaternas domstolar i fråga om bevisupptagning i mål och ärenden av civil eller kommersiell natur

EG förordning nr 805/2004 av den 21 april 2004 om införande av en europeisk exekutionstitel för obestridda fordringar

EG direktiv 98/34/EG av den 22 juni 1998 om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster

EG-kommissionens förslag till förordning om tillämplig lag för utomobligatoriska förpliktelser (Rom II), 2003/0168 (COD)

Prop. 1947:180 angående postverkets ensamrätt till brevbefordran m.m.

Prop. 1948:18 med förslag till lag med vissa bestämmelser om rättegången i tryckfrihetsmål m.m.

Prop. 1948:80 med förslag till ändring i strafflagen m.m.

Prop. 1948:230 med förslag till tryckfrihetsförordning m.m.

Prop. 1962:10 med förslag till brottsbalk, del B och C

Prop. 1962:203 med förslag till lag om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m.m.

Prop. 1964:133 med förslag till ändring i tryckfrihetsförordningen

Prop. 1970:125 med förslag till ändring i tryckfrihetsförordningen

Prop. 1973:123 med förslag till ändring i tryckfrihetsförordningen

Prop. 1975/76:204 om ändringar i grundlagsregleringen av tryckfriheten

Prop. 1977/78:62 om följdlagstiftning till 1976 års reform beträffande tryckfriheten

Prop. 1981/82:58 om ändring i tryckfrihetsförordningen och brottsbalken

Prop. 1985/86:9 om lag om disciplinförseelser av krigsmän m.m.

Prop. 1986/87:151 om ändringar i tryckfrihetsförordningen m.m.
Prop. 1990/91:64 Yttrandefrihetsgrundlag m.m.
Prop. 1990/91:179 om följdlagstiftning till yttrandefrihetsgrundlagen m.m.
Prop. 1993/94:38 Postlag och en förändrad verksamhetsform för Postverket, m.m.
Prop. 1993/94:118 Några rättegångsfrågor i tryckfrihets- och yttrandefrihetsmål m.m.
Prop. 1997/98:43 Tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens tillämpningsområden – barnpornografifrågan m.m.
Prop. 1997/98:127 Statens ansvar på postområdet
Prop. 1998/99:18 Vissa punktskatte- och tullfrågor
Prop. 1999/2000:61 Internationell rättslig hjälp i brottmål
Prop. 2000/01:83 Sveriges tillträde till 1996 års EU-konvention om utlämning
Prop. 2000/01:122 Sveriges tillträde till Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen
Prop. 2001/02:59 Hets mot folkgrupp, m.m.
Prop. 2001/02:74 Yttrandefrihetsgrundlagen och Internet
Prop. 2001/02:118 Sveriges antagande av rambeslut om en europeisk arresteringsorder och om överlämnande mellan medlemsstaterna
Prop. 2002/03:38 Straffansvar för terroristbrott
Prop. 2002/03:67 Sveriges antagande av rambeslut om verkställighet i Europeiska unionen av beslut om frysning av egendom eller bevismaterial
Prop. 2002/03:76 EG:s bevisupptagningsförordning
Prop. 2003/04:7 Lag om överlämnande från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder
Prop. 2003/04:92 Sveriges antagande av rambeslut om tillämpning av principen om ömsesidigt erkännande på bötesstraff
Prop. 2003/04:166 Sveriges antagande av rambeslut om förverkande av vinning, hjälpmedel och egendom som härrör från brott

Bet. första lagutskottet 1970:47 angående förslag till ändring i tryckfrihetsförordningen
Bet. 1975/76:KU54 angående ändringar i grundlagsregleringen av tryckfriheten
Bet. 1993/94:TU9 Postlag och en förändrad verksamhetsform för Postverket, m.m.
Bet. 1993/94:KU21 Grundlagsändringar inför ett svenskt medlemskap i Europeiska unionen

Bet. 1997/98:KU19 Tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens tillämpningsområden – barnpornografifrågan m.m.
Bet. 1997/98:TU13 Statens ansvar på postområdet
Bet. 1999/2000:JuU19 Internationell rättslig hjälp i brottmål
Bet. 2001/02:KU21 Yttrandefrihetsgrundlagen och Internet, m.m.
Bet. 2003/04:JuU8 En europeisk arresteringsorder

SOU 1944:69 Lagstiftning om brott mot staten och allmänheten (Straffrättskommittén)
SOU 1947:60 Förslag till tryckfrihetsförordning (1944 års tryckfrihetssakkunniga)
SOU 1953:14 Förslag till brottsbalk (Straffrättskommittén)
SOU 1975:49 Massmediegrundlag (Massmedieutredningen)
SOU 1975:80 Postens roll i tidningsdistributionen (1974 års tidningstaxeutredning)
SOU 1979:49 Grundlagsskyddad yttrandefrihet (Yttrandefrihetsutredningen)
SOU 1983:70 Värna yttrandefriheten (Yttrandefrihetsutredningen)
SOU 1993:9 Postlag (Postlagsutredningen)
SOU 1997:49 Grundlagsskydd för nya medier (Mediekommittén)
SOU 2001:28 Yttrandefrihetsgrundlagen och Internet (Mediegrundlagsutredningen)
SOU 2004:92 En samlad järnvägslagstiftning (Järnvägsutredningen)

DsJu 1976:2 Remissyttranden över Massmedieutredningens betänkande (1975:49) Massmediegrundlag
DsJu 1976:18 Förslag till lag om tillämpning av vissa bestämmelser i tryckfrihetsförordningen
Ds 1999:56 Ömsesidig rättslig hjälp i brottmål