

En översyn av tryck- och yttrandefriheten

Del 1

Slutbetänkande av Yttrandefrihetskommittén

Stockholm 2012



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2012:55

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss – hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice.

Tryckt av Elanders Sverige AB.
Stockholm 2012

ISBN 978-91-38-23780-9
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Den 30 april 2003 tillsattes Tryck- och yttrandefrihetsberedningen (Ju 2003:04). Beredningen bestod av en ordförande, en sekreterare och ett antal experter. En samrådsgrupp med representanter för riksdagspartierna var också knuten till beredningen, som hade ett brett uppdrag. Den skulle följa utvecklingen på det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området samt utreda och lämna förslag till lösningar av olika problem på detta område. Beredningen lämnade två delbetänkanden: *Vissa tryck- och yttrandefrihetsrättsliga frågor. Internationellt rättsligt bistånd, brottskatalogen, målhandläggningsfrågor m.m* (SOU 2004:114) och *Ett nytt grundlagsskydd för tryck- och yttrandefriheten? Tryck- och yttrandefrihetsberedningen inbjuder till debatt* (SOU 2006:96).

Den 16 maj 2008 ombildades beredningen till en parlamentariskt sammansatt kommitté. Före detta justitiekanslern, numera justitierådet Göran Lambertz förordnades till kommitténs ordförande. Samma dag förordnades som ledamöter i kommittén riksdagsledamöterna Phia Andersson (S), Ulrika Karlsson (M), Yilmaz Kerimo (S) och dåvarande riksdagsledamöterna Bertil Kjellberg (M), Lars Wegendal (S), Ingvar Svensson (KD) och Stefan Tornberg (C). Som ledamöter i kommittén förordnades vidare numera hovrättsrådet Lena Blixt (FP), juristen Ingrid Burman (V), journalisten Inger Fredriksson (C), kanslichefen Alf Karlsson (MP) och advokaten Erik Wassén (FP). Yilmaz Kerimo ersattes den 15 oktober 2008 av riksdagsledamoten Helene Petersson (S). Den 25 januari 2011 förordnades riksdagsledamöterna Cecilia Magnusson (M) och Andreas Norlén (M) som ledamöter. Samma dag entledigades Bertil Kjellberg. Genom ett beslut den 15 mars 2011 förordnades riksdagsledamoten Jonas Åkerlund (SD) som ledamot med verkan fr.o.m. den 26 januari 2011.

Som experter i kommittén förordnades jur. kand. Martin Brinnen, numera chefsjuristen Kerstin Bröms Lumpus, numera professor Thomas Bull, direktören Per Hultengård, departementssekreteraren Catharina Jonsson, numera generaldirektören Magnus Larsson, numera advokaten Kristina Lidehorn, avdelningschefen Kerstin Morast, byråchefen Håkan Rustand och förbundsjuristen Olle Wilöf.

Genom beslut den 26 januari 2009 entledigades Magnus Larsson, med verkan fr.o.m. den 1 mars 2009. Samma dag förordnades departementssekreteraren Kirsten Glansberg och hovrättsrådet Katarina Rikte som experter, båda besluten med verkan fr.o.m. den 1 mars 2009. Den 15 maj 2009 ersattes Kirsten Glansberg av numera kanslirådet Anna Gullsjö. I ett beslut den 11 augusti 2009 förordnades bolagsjuristen Jens Karlsson som expert. Den 1 december 2009 ersattes Catharina Jonsson av numera ämnesrådet Helena Strömbäck. Den 1 juli 2010 förordnades numera rådmannen Feryal Montes som expert. Genom ett beslut den 16 september 2010 entledigades Martin Brinnen, med verkan från den 1 oktober 2010. Den 11 februari 2011 förordnades doktoranden Daniel Westman som expert. Den 5 september 2011 förordnades som expert rätts-sakkunniga Katarina Berglund Siegbahn. Den 13 september 2011 ersattes Anna Gullsjö av rätts-sakkunniga Rosemarie Jansson Håvik. Kanslirådet Viveca Lång förordnades som expert den 15 november 2011.

Som sekreterare åt kommittén tjänstgjorde Katarina Rikte t.o.m. den 28 februari 2009. Den 1 januari 2009 anställdes hovrätts-assessorn Daniel Gustavsson som sekreterare och den 1 augusti 2009 chefredaktören Nils Funcke. Den 1 oktober 2010 anställdes Martin Brinnen som sekreterare och den 15 december 2011 hovrättsrådet Stefan Nyman.

Kommittén har antagit namnet Yttrandefrihetskommittén.

Vi har haft i uppdrag att fullgöra dels de uppgifter som kvarstår enligt Tryck- och yttrandefrihetsberedningens tidigare direktiv, dir. 2003:58 och dir. 2007:76, dels de uppgifter som anges i nya direktiv, dir. 2008:42.

Vi har tidigare avgett delbetänkandet *Grundlagsskydd för digital bio och andra yttrandefrihetsrättsliga frågor* (SOU 2009:14) och debattbetänkandet *Ny yttrandefrihetsgrundlag? – Yttrandefrihetskommittén presenterar tre modeller* (SOU 2010:68).

Härmed överlämnas kommitténs betänkande *En översyn av tryck- och yttrandefriheten* (SOU 2012:55).

Till betänkandet fogas reservationer och särskilda yttranden.

Utredningsuppdraget är härmed slutfört.

Stockholm den 23 augusti 2012

Göran Lambertz

Phia Andersson

Lena Blixt

Ingrid Burman

Inger Fredriksson

Alf Karlsson

Ulrika Karlsson

Cecilia Magnusson

Andreas Norlén

Helene Petersson

Ingvar Svensson

Stefan Tornberg

Erik Wassén

Lars Wegendal

Jonas Åkerlund

/Martin Brinnen
Nils Funcke
Daniel Gustavsson
Stefan Nyman

Innehåll

DEL 1

Förkortningar 17

Sammanfattning 19

Summary 33

Författningsförslag 49

1. Förslag till lag om ändring i regeringsformen 49
2. Förslag till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen 51
3. Förslag till lag om ändring i yttrandefrihetsgrundlagen 99
4. Förslag till lag om ändring i brottsbalken 142
5. Förslag till lag om ändring i lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden 144

I. INLEDNING

1 Uppdraget och genomförandet 147

1.1 Kommitténs uppdrag 147

1.2 Kommitténs arbete 150

1.3 Betänkandets disposition 153

2	Nuvarande ordning	155
2.1	En uppdelad reglering av yttrandefriheten	155
2.2	De tryck- och yttrandefrihetsrättsliga grundbultarna	157
2.2.1	Inledning.....	157
2.2.2	Förbud mot censur och hindrande åtgärder.....	158
2.2.3	Etableringsfrihet.....	159
2.2.4	Ensamansvar	160
2.2.5	Meddelarskydd	161
2.2.6	Särskild brottskatalog m.m.....	163
2.2.7	Särskild rättegångsordning	164
2.2.8	Annat av särskilt stor betydelse	165
2.3	När TF och YGL blir tillämpliga.....	166
2.3.1	Formella krav.....	166
2.3.2	Materiella krav	169
2.3.3	Territoriella krav.....	173

II. BAKGRUND TILL UTREDNINGEN

3	Om bakgrunden	177
3.1	Innehållet i huvudavsnitt II	177
3.2	Principiella invändningar mot TF och YGL enligt direktiven	178
4	Tekniken och lagstiftaren	181
4.1	Inledning.....	181
4.2	Teknikfrågan under 1800-talet	181
4.3	Tekniken i 1912 års förslag till TF	182
4.4	Tekniken och 1949 års tryckfrihetsförordning	183
4.5	Massmedieutredningen	187
4.6	Yttrandefrihetsgrundlagen.....	191
4.7	Mediekommittén.....	194

4.8	Mediegrundlagsutredningen.....	196
4.9	Tryck- och yttrandefrihetsberedningen och Yttrandefrihetskommittén	199
4.10	Samlingsbegreppen i TF och YGL.....	201
5	Medborgaren och tekniken	205
5.1	Medieanvändningen i Sverige	205
5.2	Från läsare till medaktör och redaktör	210
5.3	Internet och politisk aktivitet	212
5.4	Förtroendet för medierna.....	216
5.5	Forskarna om framtiden.....	216
6	Tillämpningsproblem med TF och YGL	221
6.1	Några utgångspunkter	221
6.2	Vissa allmänna problem	223
6.3	Tryckta skrifter och tekniska upptagningar	226
6.4	Olika bestämmelser för tråd- och etersändningar	228
6.5	Problem som handlar om databasregeln.....	229
7	EU-rätten och Europa- konventionen	233
7.1	Inledning.....	233
7.2	Förhållandet till EU-rätten	234
7.2.1	Kort om EU-rätten.....	234
7.2.2	Överlåtelse av beslutanderätt	235
7.2.3	Rapporten ”Tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens förhållande till EU- rätten”	243
7.2.4	Kort om EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna.....	253

7.3	Europakonventionen.....	255
7.3.1	Allmänt	255
7.3.2	Vissa särskilt relevanta artiklar i Europakonventionen	257

III. ÖVERVÄGANDEN – SKIFTE ELLER INTE?

8	Vägvalet – några utgångspunkter	263
8.1	Inledning.....	263
8.2	Yttrandefrihetens betydelse och ändamål.....	263
8.3	Krav på grundlagsregleringen	264
8.4	Teknikutvecklingen tycks tala för ett skifte	266
8.5	TF:s och YGL:s tillämpningsområde.....	267
8.6	Tre modeller	269
8.7	Grunddragen i NYGL.....	273
9	EU-rättens betydelse för vägvalet	279
9.1	Några allmänna utgångspunkter.....	279
9.2	Vissa aspekter på en anpassning	285
9.3	Hur bör frågan beaktas vid vägvalet?	287
10	Överväganden och slutsatser	291
10.1	Inledning.....	291
10.2	Tillämpningsområdet	292
10.3	Ett antal tillämpningsproblem	294
10.4	Meddelarfriheten och meddelarskyddet	299
10.5	Några frågor som har beaktats	302
10.6	Ytterligare frågeställningar	306

10.7 Förhållandet till EU-rätten	309
10.8 Kommitténs slutsatser och ställningstagande	310

IV. EN REVIDERING AV TF OCH YGL

11 TF och YGL görs mer lättillämpade	315
11.1 Bakgrund	315
11.2 Överväganden	316
11.2.1 Inledning	316
11.2.2 En översyn av struktur och språk	317
11.2.3 Särskilt om 1 kap. YGL	319
11.2.4 Vissa materiella förändringar	322
12 Förutsättningar för begränsningar av yttrandefriheten ...	325
12.1 Bakgrund	325
12.1.1 Delegationsbestämmelser	325
12.1.2 Begränsningsreglerna i RF	326
12.1.3 Hänvisningar i TF och YGL till begränsningsregler i RF	327
12.1.4 Gäller RF:s begränsningsregler för TF och YGL? ...	328
12.2 Överväganden	333
12.2.1 Utgångspunkter	333
12.2.2 Finns det behov av att införa begränsningsregler i TF och YGL?	333
12.2.3 Hur kan generella begränsningsregler i TF och YGL utformas?	335
13 Utökad distributionsplikt	339
13.1 Inledning	339
13.2 Historik	340
13.3 Gällande rätt	341
13.4 Nyare kanaler för distribution av yttranden	342

13.5	Yttranden med distributionsproblem	346
13.6	Överväganden.....	348
14	Rättegångsbestämmelserna – en översyn.....	355
14.1	Inledning.....	355
14.2	Jurysystemets grunder	355
14.3	Juryns tillkomst och reformering.....	356
14.4	Jurysystemet ifrågasatt.....	359
14.5	Överväganden.....	360
15	Förändringar i databasregeln.....	363
15.1	Bakgrund.....	363
15.2	Överväganden.....	371
16	Arkivdatabaser och taltidningar	383
16.1	Bakgrund.....	383
16.2	Överväganden.....	391
16.2.1	Grundlagsskydd för tidningsföretagens arkivdatabaser	391
16.2.2	Radio- och kassettidningar (taltidningar)	396
16.2.3	Lagteknisk lösning	398
17	En delegationsbestämmelse om produktinformation m.m.	401
17.1	Bakgrund.....	401
17.2	Överväganden.....	407
18	Andra förändringar som har diskuterats.....	411
18.1	Inledning.....	411
18.2	Frågor som kommittén inte hunnit överväga.....	411

18.3	Två frågor som behandlats i särskild ordning	413
18.4	Ett expertförslag om tvångsmedel m.m.....	414

V. SKYDDET FÖR PRIVATLIVET M.M.

19	En straffbestämmelse i TF och YGL om integritetsskydd?	419
19.1	Bakgrund	419
19.1.1	Inledning	419
19.1.2	Det nuvarande svenska skyddet för den personliga integriteten.....	422
19.1.3	Europakonventionen	425
19.2	Vår kartläggning av behovet av en integritetsskyddsbestämmelse inom det grundlagsskyddade området.....	429
19.3	Överväganden	433
20	Enskildas processuella skydd vid brott i medierna	441
20.1	Bakgrund	441
20.1.1	Inledning	441
20.1.2	Vissa särskilda bestämmelser av betydelse för tryck- och yttrandefrihetsmål.....	441
20.1.3	Rättshjälp i tryck- och yttrandefrihetsmål.....	442
20.2	Problem för den enskilde	444
20.3	Närmare om den särskilda åtalsprövningsregeln	445
20.4	Ansvar för rättegångskostnader	448
20.5	Närmare om tillämpningslagens kvittningsregel	450
20.6	Överväganden	454
20.6.1	Utgångspunkter	454
20.6.2	En utvidgning av förutsättningarna för allmänt åtal vid ärekränkingsbrott i tryck- och yttrandefrihetsmål	454
20.6.3	Utökade möjligheter till kvittning	458

VI. INTERNATIONELLT RÄTTSLIGT BISTÅND

21	Internationellt rättsligt bistånd	471
21.1	Bakgrund.....	471
21.1.1	Om kommitténs uppdrag.....	471
21.1.2	Internationellt rättsligt bistånd.....	473
21.1.3	Särskilt om det rättsliga samarbetet inom EU.....	475
21.2	Det svenska rättsläget.....	482
21.2.1	Allmänt.....	482
21.2.2	Det territoriella tillämpningsområdet.....	483
21.3	Tryck- och yttrandefrihetsberedningens betänkande SOU 2004:114.....	489
21.3.1	Bakgrund.....	489
21.3.2	Vissa uttalanden från beredningen.....	491
21.3.3	Beredningens förslag.....	493
21.4	Överväganden.....	496
21.4.1	Nuvarande rättsläge.....	496
21.4.2	Förhållandet till EU-rätten.....	498
21.4.3	Det territoriella tillämpningsområdet.....	500
21.4.4	Möjligheterna för internationellt rättsligt bistånd utökas.....	506

VII. ÖVRIGT

22	Genomförandet av förslagen	515
22.1	Konsekvenser.....	515
22.2	Behovet av ändringar i andra lagar.....	520
22.3	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser.....	523
23	Författningskommentar	525
23.1	Förslaget till lag om ändring i regeringsformen.....	525
23.2	Förslaget till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen.....	527
23.3	Förslaget till lag om ändring i yttrandefrihetsgrundlagen...	621

23.4 Förslaget till lag om ändring i brottsbalken	679
23.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden.....	681
Reservationer	685
Särskilda yttranden	699

DEL 2

Bilagor

1 Tryck- och yttrandefrihetsberedningens direktiv 2003:58.....	5
2 Tryck- och yttrandefrihetsberedningens tilläggsdirektiv 2007:76.....	17
3 Tryck- och yttrandefrihetsberedningens tilläggsdirektiv 2008:42.....	23
4 TF:s nuvarande lydelse	41
5 YGL:s nuvarande lydelse	67
6 Ordlista över tekniska begrepp.....	83
7 PM med förslag till lagreglering av tvångsmedelsanvändning på TF- och YGL-området.....	89
8 Databaser med utgivningsbevis.....	153
9 Ny yttrandefrihetsgrundlag – Lagtext och författningskommentar	181
10 Ny yttrandefrihetsgrundlag – Bilaga till ordförandens reservation	315

Förkortningar

BBS-lagen	lagen (1998:112) om ansvar för elektroniska anslagstavlor
bet.	betänkande
dataskyddsdirektivet	Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter
dir.	direktiv
dnr	diarienummer
Ds	departementspromemoria
EG	Europeiska gemenskapen/gemenskaperna
EU	Europeiska unionen
Europakonventionen	Europeiska konventionen (4 november 1950) om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
HD	Högsta domstolen
JK	Justitiekanslern
JO	Riksdagens ombudsmän
KU	konstitutionsutskottet
KuL	kreditupplysningslagen (1973:1173)

LRA	lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister
MGU	Mediegrundlagsutredningen
MK	Mediekommittén
MMU	Massmedieutredningen
NJA	Nytt Juridiskt Arkiv
NYGL	Ny yttrandefrihetsgrundlag
PO	Allmänhetens pressombudsman
PON	Pressens opinionsnämnd
OSL	offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)
prop.	proposition
PTS	Post- och telestyrelsen
PuL	personuppgiftslagen (1998:204)
RF	regeringsformen
rskr.	riksdagens skrivelser
RTVL	radio- och tv-lagen (2010:696)
SKL	Statens kriminaltekniska laboratorium
SOU	statens offentliga utredningar
TF	tryckfrihetsförordningen
tillämpningslagen	lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden
TYB	Tryck- och yttrandefrihetsberedningen
YFK	Yttrandefrihetskommittén
YFU	Yttrandefrihetsutredningen
YGL	yttrandefrihetsgrundlagen

Sammanfattning

Bakgrund och kommitténs uppdrag

Tidigare betänkanden

Kommittén har tidigare lämnat två delbetänkanden. Det första, *Grundlagsskydd för digital bio och andra yttrandefrihetsrättsliga frågor* (SOU 2009:14), låg till grund för regeringens proposition 2009/10:81 och ledde fram till ett antal ändringar av grundlagarna som trädde i kraft den 1 januari 2011.

Det andra delbetänkandet lades fram i oktober 2010, *Ny yttrandefrihetsgrundlag? – Yttrandefrihetskommittén presenterar tre modeller* (SOU 2010:68). Betänkandet var utformat som ett debattbetänkande för att stimulera diskussionen om hur ett eventuellt alternativ till den nuvarande grundlagsregleringen med TF och YGL skulle kunna utformas.

Kommitténs uppdrag

Direktiven till kommittén omfattar ett stort antal frågor där huvuduppgiften är att försöka finna en ny teknikberoende regleringsmodell. Enligt direktiven ska kommittén överväga om man bör behålla en teknikberoende grundlagsreglering av tryck- och yttrandefriheten och analysera de för- och nackdelar som en teknikberoende reglering kan medföra.

Utgångspunkten för arbetet ska enligt direktiven vara att de grundläggande tryck- och yttrandefrihetsrättsliga principerna, som t.ex. ensamansvaret, jurysystemet och meddelarskyddet, ska ligga fast.

Kommittén har vidare haft i uppdrag att analysera om andra distributionsformer för yttranden till allmänheten, utöver de traditionella medierna, kan behöva skyddas av de tryck- och yttrande-

frihetsrättsliga principerna. Samtidigt påpekas det att en analys ska göras av hur en avgränsning kan åstadkommas i förhållande till de distributionsformer för vilka RF och Europakonventionen anses ge ett tillräckligt skydd.

Om kommittén skulle finna att det inte är möjligt att hitta en ny teknikoberoende regleringsmodell som ger ett tillräckligt starkt skydd har uppdraget enligt direktiven varit att göra en allmän översyn av TF och YGL. Syftet med denna översyn skulle vara att göra de båda grundlagarna så tydliga och lättillämpade som möjligt, bl.a. genom att överväga om det är möjligt att flytta detaljbestämmelser till vanlig lag.

Kommittén har vidare haft i uppdrag att utreda om skyddet för enskildas integritet och privatliv borde stärkas inom det grundlags-skyddade området. I uppdraget har också ingått att utreda om möjligheterna att kvitta rättegångskostnaderna i tryck- och yttrandefrihetsmål borde öka och om enskildas ställning gentemot medieföretagen borde stärkas på annat sätt.

I vårt uppdrag har även ingått att överväga om möjligheterna att lämna internationellt rättslig bistånd på det grundlagsreglerade området borde utökas.

Direktiven till kommittén finns i bilagorna 1, 2 och 3.

Kommitténs debattbetänkande

I debattbetänkandet (SOU 2010:68) presenterades tre skisser till en ny yttrandefrihetsgrundlag: Ansvarsmodellen, Verksamhetsmodellen och Ändamålsmodellen. Samtliga tre förutsätter att yttrandet förekommer i ett massmedium för att grundlagsskydd ska kunna uppkomma.

Ansvarsmodellen förutsätter att någon tydligt träder fram och tar ansvar för yttrandet. Det kan ske antingen genom att det finns ett utgivningsbevis för massmediet eller att ansvarsuppgifter sätts ut.

Verksamhetsmodellen ger ett automatiskt grundlagsskydd åt den vars verksamhet huvudsakligen består i att på yrkesmässiga grunder framställa eller sprida massmedier. Andra kan få grundlagsskydd för sina massmedier genom att ange ansvarsuppgifter på massmediet.

Ändamålsmodellen tar i stället sikte på ändamålet med ett yttrande. Skyddet gäller för yttranden med ett opinionsbildande, journalistiskt, litterärt eller konstnärligt ändamål.

I den efterföljande debatten och under remissbehandlingen fick modellerna skiftande omdömen. Ansvarsmodellen mötte störst gillande men ansågs också ha tydliga brister.

Kommittén valde att inrikta sitt fortsatta arbete på att ur de tre modellerna utmejsla ett alternativ som skulle kunna ställas mot de två gällande grundlagarna på området.

Arbetet med en ny yttrandefrihetsgrundlag, NYGL

Den modell som kommittén tagit fram har haft arbetsnamnet *Ny yttrandefrihetsgrundlag* (NYGL).

Ambitionen med NYGL har varit att göra regleringen av yttrandefriheten så teknikoberoende som möjligt.

En grundförutsättning för att få grundlagsskydd enligt NYGL är att yttrandet framförs i ett *massmedium*. Med det förstås enligt lagtexten ”medier som är avsedda att sprida yttranden till allmänheten”. Till skillnad från den nuvarande regleringen knyts därmed inte tillämpningsområdet till vissa angivna massmedier eller tekniker för framställning eller distribution av medier eller yttranden.

Enligt NYGL blir grundlagen automatiskt tillämplig på massmedier som ges ut av ett *massmedieföretag*. Med massmedieföretag avses sammanslutningar och enskilda vilkas huvudsakliga verksamhet består i att på yrkesmässiga grunder ge ut massmedier. Andra aktörer (t.ex. ideella organisationer och privatpersoner) har möjlighet att få grundlagsskydd om de har *utgivningsbevis* eller om massmediet förses med s.k. *ansvarsuppgifter*.

I likhet med dagens reglering innehåller NYGL olika undantag från grundlagsskyddet. En nyhet i NYGL är att det i vissa fall görs undantag för behandling av personuppgifter i massmedier. Det avser behandling av personuppgifter som sker för andra syften än de som anges i NYGL:s ändamålsbestämmelse. Undantaget gäller enbart massmedier som ges ut av andra än massmedieföretag. Syftet är att undvika konflikter med EU:s s.k. dataskyddsdirektiv.

När det gäller de tryck- och yttrandefrihetsrättsliga grundprinciperna (bl.a. censurförbud, meddelarskydd, ensamansvar och särskild rättegångsordning) regleras dessa i allt väsentligt som i TF och YGL.

Det kan även nämnas att NYGL innehåller en generell preskriptionstid för väckande av allmänt åtal på sex månader från publiceringen av yttrandet. Det betyder bl.a. att preskriptionstiden för yttrandefrihetsbrott på webbplatser förkortas jämfört med vad som gäller enligt YGL.

NYGL beskrivs i avsnitt 8.7 och i bilaga 9.

Kommitténs vägval

Kommittén har noggrant prövat om bestämmelserna i NYGL ger ett tillfredsställande skydd för de tryck- och yttrandefrihetsrättsliga grundprinciperna. NYGL har också ställts mot TF och YGL i syfte att undersöka vilka eventuella fördelar som finns med en ny yttrandefrihetsgrundlag.

Det stora problemet med NYGL är enligt kommittén avgränsningen av tillämpningsområdet. Begreppet ”massmedier”, som är en förutsättning för grundlagsskydd enligt NYGL, kan vid en första anblick framstå som tydligt och oproblematiskt. Men som kommittén redovisar i sina överväganden finns det en gråzon. Det kan t.ex. uppstå situationer när förpackningar används för att sprida information och opinionsyttringar och inte i första hand för att förpacka en vara. Då är de massmedier med den definition som används i NYGL. Det gör tillämpningsområdet otydligt.

Enligt kommittén rymmer även begreppet ”massmedieföretag” besvärliga gränsdragningsproblem. Var ska gränserna dras vad gäller kravet på hur stor del av verksamheten som ska vara inriktad på utgivning av massmedier för att grundlagen automatiskt ska bli tillämplig? Ska frågan bedömas utifrån verksamhetens omsättning eller antalet anställda, eller kanske en kombination av dem? Även det andra kriteriet för att definiera ett massmedieföretag, yrkesmässigheten, rymmer problematiska frågor när olika verksamheter ska bedömas.

Det kan visserligen konstateras att inte heller tillämpningsområdena för TF och YGL är helt entydiga. Kommittén gör dock bedömningen att oklarheterna blir större med NYGL än med det nuvarande systemet.

De gränsdragningsfrågor som vi har identifierat i NYGL innebär inte bara en osäkerhet för dem som bedriver massmedieverksamhet utan också för den som önskar lämna meddelanden för offentliggörande. Osäkerheten berör bl.a. meddelarskyddet som

brukar betraktas som en av de centrala grundbultarna i tryck- och yttrandefrihetsregleringen.

I det här sammanhanget har kommittén även behandlat EU-rättens betydelse för vägvalet mellan TF/YGL och NYGL. Enligt kommitténs bedömning är det av grundläggande betydelse att Sverige försvarar sin nationella reglering på det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området. I det sammanhanget är det viktigt att framhålla att tryck- och yttrandefriheten innehåller konstitutionella kärnvärden där beslutanderätten inte har överlåtits till EU. De fördrag som styr EU-samarbetet får dessutom anses ge stöd för Sverige att hävda att de grundläggande principer som finns i TF och YGL är en del av vår nationella identitet som det ankommer på unionen att respektera.

Kommitténs slutsats är därför att EU-rätten inte motiverar att det vidtas genomgripande förändringar av det svenska grundlagskyddet för tryck- och yttrandefriheten.

Mot denna bakgrund väljer kommittén att hålla fast vid TF och YGL. Kommitténs överväganden i denna del beskrivs närmare i kap. 8–10.

TF och YGL görs mer lättillämpade

I stället för att ersätta dagens reglering med NYGL anser kommittén att yttrandefriheten bäst stärks och utvecklas genom att TF och YGL förbättras och förtydligas. I enlighet med uppdraget i direktiven har kommittén därför inom ramen för den nuvarande ordningen valt att göra en allmän översyn av TF och YGL. Syftet har framför allt varit att de båda grundlagarna ska bli så tydliga och lättillämpade som möjligt.

Det har gjorts en relativt långtgående översyn av uppbyggnaden av och språket i TF och YGL. Strukturen i YGL ändras i flera avseenden, bl.a. så att grundlagen i huvudsak kan läsas självständigt utan omfattande hänvisningar till TF. I vissa fall har bestämmelser flyttats från grundlagarna till vanlig lag, i första hand till den s.k. tillämpningslagen. Det har införts rubriker över paragraferna. Lagtexten har anpassats till ett modernt lagspråk och getts en könsneutral utformning.

Ett exempel på sådana förändringar som nu har nämnts är att den i dag detaljerade regleringen av rättegångsfrågorna förenklas

genom att ett antal bestämmelser flyttas till lag. Det gäller bl.a. ett antal bestämmelser om juryn.

Materiella förändringar i TF och YGL

Under arbetet med TF och YGL har ett antal frågor som berör det materiella innehållet i grundlagsregleringen behandlats.

Förutsättningar för begränsningar av tryck- och yttrandefriheten

I TF och YGL finns ett antal bestämmelser som anger att vissa frågor får regleras i lag – s.k. delegationsbestämmelser. I de flesta fallen anges inte i bestämmelserna hur långtgående begränsningar som får göras. Det kan konstateras att det i vissa delar är oklart i vilken omfattning de s.k. begränsningsreglerna i 2 kap. 21–23 §§ RF gäller då tryck- och yttrandefriheten begränsas med stöd av delegationsbestämmelser i TF och YGL. I vissa fall görs det hänvisningar till dessa bestämmelser men i andra fall framgår det inte av lagtexten vad som gäller.

Kommittén anser att det finns ett behov av att förtydliga under vilka förutsättningar tryck- och yttrandefriheten i TF och YGL får begränsas i lag. Detta bör ske genom att nya bestämmelser införs i TF och YGL med hänvisningar till begränsningsreglerna i RF. Till det kommer en allmän bestämmelse om att begränsningar i grundlagsskyddet aldrig får gå så långt att de utgör ett hot mot grundlagarnas ändamål.

Kommitténs överväganden och förslag i denna del finns i kap. 12.

En utökad distributionsplikt

I TF och YGL anges en s.k. distributionsplikt som innebär att postbefordringsföretag och andra allmänna trafikanstalter inte får vägra eller ställa särskilda villkor för distribution av skrifter och tekniska upptagningar med hänvisning till innehållet.

Genom ett fall av distributionsvägran av en skrift uppdagades för några år sedan en lucka i bestämmelsen. Det gällde ett postbefordringsföretag som vägrade att dela ut oadresserade försändelser, s.k. masskorsband, med hänvisning till innehållet.

Enligt vår uppfattning bör den som bedriver postverksamhet med tillstånd inte kunna vägra att distribuera oadresserade skrifter eller tekniska upptagningar på grund av deras innehåll. Vi föreslår därför att bestämmelserna om distributionsplikt i TF och YGL ändras.

Förslaget motiveras bl.a. med att det för spridning av skrifter och tekniska upptagningar bara finns ett fåtal företag som bedriver postverksamhet och bara ett som har en rikstäckande service. Den som nekas distribution på grund av innehållet i skriften eller den tekniska upptagningen skulle därmed kunna få svårigheter med att nå ut med sitt budskap.

Kommittén anser att någon motsvarande distributionsplikt för internetoperatörer och leverantörer av värdtjänster inte bör införas. Antalet leverantörer av tjänster som på olika sätt gör sådana publiceringar möjliga är tillräckligt stort för att eventuell distributionsvägran inte ska få någon avgörande negativ inverkan på yttrandefriheten.

Förslaget behandlas närmare i kap. 13.

Förändringar i databasregeln

Den s.k. databasregeln i 1 kap. 9 § YGL är komplicerad och svår-tillgänglig. Tillämpningen av den har också varit förknippad med problem.

Ett problem har att göra med det automatiska grundlagsskyddet för s.k. massmedieföretag. Enligt databasregeln gäller grundlagen automatiskt för databaser som tillhandahålls av bl.a. en redaktion för en periodisk skrift eller för ett radioprogram. Kommittén har övervägt om redaktionsbegreppet borde överges eller ändras men har funnit att fördelarna inte överväger nackdelarna med en sådan ändring.

Det andra tillämpningsproblemet som kommittén har behandlat är frågan vad det innebär att s.k. *externa informationsleverantörer* kan påverka innehållet i en databas. Det kan t.ex. gälla personer eller produktionsbolag som självständigt uppdaterar ett medieföretags webbplats. Kommittén föreslår att det i lagtexten ska framgå att grundlagsskyddet inte påverkas av sådana uppdateringar så länge de görs på uppdrag av den som driver verksamheten.

Det tredje tillämpningsproblemet gäller grundlagens tillämplighet på databaser som innehåller delar som kan påverkas direkt av

mottagarna genom t.ex. *omodererade användarkommentarer*. Den nuvarande lagtexten kan uppfattas som att grundlagsskyddet för hela databasen faller bort om någon del av den kan påverkas av någon annan än den som driver verksamheten. Vi föreslår en uttrycklig bestämmelse om att grundlagen inte ska gälla för just de delar av databasen som kan ändras av någon annan än den som driver verksamheten.

Våra förslag vad gäller databasregeln utvecklas närmare i kap. 15.

Arkivdatabaser

Många tidningsföretag gör material från de tryckta tidningarna tillgängligt för allmänheten i databaser. Exempel på sådana tjänster är PressText Online och Mediarkivet.

Fram till 2003 ansågs den s.k. bilageregeln i 1 kap. 7 § andra stycket TF omfatta sådana databaser. Regeln jämställde ett förlagetrotet återgivande av innehållet i en tidning med en bilaga till den periodiska skriften när det skedde i form av ett radioprogram eller en teknisk upptagning. Bilageregeln antogs gälla även då innehållet i periodiska skrifter tillhandahölls i sådana databaser som avses i 1 kap. 9 § YGL. Massmedieföretagens arkivdatabaser skulle därmed ha haft ett automatiskt grundlagsskydd. Men sedan ett avgörande av Högsta domstolen år 2003 står det klart att tidningsföretagens arkivdatabaser inte omfattas av bilageregeln utan i stället faller under databasregeln i YGL. Detta har skapat flera problem.

Kommittén anser att det finns ett behov av ett särskilt grundlagsskydd för tidningsföretagens arkivdatabaser. Ansvaret för innehållet i dessa bör hållas samman med ansvaret för den periodiska skriften. Vi föreslår därför att det införs en ny bestämmelse i TF som innebär att den som ansvarar för den ursprungliga publiceringen i den periodiska skriften ska bära ansvaret för tillhandahållandet i arkivdatabasen. Förändringen innebär att preskriptionstiden för sådana publiceringar i arkivdatabaser ska räknas från tidpunkten för utgivningen av den periodiska skriften. Preskription vad gäller allmänt åtal inträder därmed sex månader efter utgivningen av den periodiska skriften. Kommittén har övervägt att införa en möjlighet för domstol att besluta att visst innehåll i sådana databaser ska tas bort. Vi har dock bedömt att det för närvarande inte finns behov av att införa en sådan regel.

Förslaget utvecklas närmare i kap. 16.

Taltidningar m.m.

Kommittén föreslår även att det införs en särskild regel för taltidningar som tillhandahålls som tekniska upptagningar eller radio-program, eller ur en databas. En förutsättning är att innehållet återger hela eller delar av den periodiska skriften och att innehållet har anpassats särskilt till personer med funktionsnedsättning.

Preskriptionstiden för sådana återgivningar räknas från tidpunkten då den periodiska skriften gavs ut. Ansvaret för dessa återgivningar hålls samman med ansvaret för den periodiska skriften.

Taltidningsregeln behandlas i kap. 16.

En delegationsbestämmelse om produktinformation m.m.

En ny s.k. delegationsbestämmelse införs i TF och YGL i fråga om krav på att införa och på visst sätt utforma varningstexter, innehållsdeklarationer och annan liknande produktinformation som förekommer i medier som omfattas av grundlagarna. Det kan bl.a. avse sådan tryckt information som förekommer på förpackningar och i s.k. bipacksedlar. Undantaget gäller under förutsättning att informationen inte är av en uttrycklig åsiktpåverkande eller opinionsbildande karaktär. Vårt förslag innebär att grundlagarna inte utgör något hinder mot att i lag meddela bestämmelser om sådan information.

De föreslagna bestämmelserna ger ett uttryckligt stöd i grundlagarna åt ett undantag som redan i dag tillämpas. Fördelen med att skriva in undantaget i grundlagarna har bedömts vara att tillämpningsområdet blir tydligare och att det därmed blir lättare att förstå och tillämpa regleringen. I internationella förhandlingar – inte minst på EU-området – kan det dessutom antas öka möjligheterna att få acceptans för den svenska förhandlingspositionen om denna vilar på en distinkt princip med uttryckligt grundlagsstöd.

Skälen för införandet av delegationsbestämmelsen utvecklas närmare i kap. 17.

Frågor som kommittén inte har hunnit överväga närmare

Ett antal frågor som har väckts inom kommittén har av tidsskäl inte kunnat analyseras djupare eller blivit föremål för närmare överväganden.

Bland de frågor som har uppmärksammats kan särskilt nämnas frågan om meddelarskydd för anställda inom privat verksamhet som finansieras med offentliga medel. Vidare har frågan väckts om att utvidga bestämmelsen om hets mot folkgrupp till att omfatta även transpersoner resp. personer med funktionsnedsättning. En annan frågeställning har rört förutsättningarna för att vidta olika tvångsmedel såsom husrannsakan och beslag av material på redaktioner och i andra miljöer där det förekommer uppgifter som omfattas av källskydd.

Dessa frågor redovisas i kap. 18.

Övriga frågor som kommittén har haft att överväga

Kommittén har utöver huvuduppgiften att se om det går att införa en teknikoberoende grundlag för tryck- och yttrandefriheten haft i uppdrag att överväga och lämna förslag beträffande tre frågor.

Frågan om ett förstärkt integritetsskydd

Kommittén har i enlighet med sina direktiv diskuterat om det borde införas en straffbestämmelse i TF och YGL om integritetsskydd. Flera varianter av ett sådant straffstadgande har tagits fram. Vi har kunnat konstatera att det i nationell svensk rätt finns begränsningar i skyddet för den enskildes privatliv och att det lagstiftningsmässiga skyddet vid en internationell jämförelse är relativt svagt.

Avgörande för vår bedömning om en straffbestämmelse bör införas inom det grundlagsskyddade området eller inte har varit dels om det finns ett sådant behov, dels om Sverige kan anses internationellt förpliktat att införa en bestämmelse av det slaget.

Kommitténs behovsanalys har gett vid handen att det i princip inte förekommer några sådana integritetskränkningar inom det grundlagsskyddade området som kan motivera en särskild straffbestämmelse. Vi har inte heller kunnat konstatera att Sveriges förpliktelser enligt Europakonventionen är tillräckligt tydliga för att

ensamma motivera införandet av ett nytt tryck- och yttrandefrihetsbrott. Kommittén anser att det finns en risk att en ny straffbestämmelse får en återhållande effekt på de grundlagsskyddade mediernas publicistiska verksamhet. Vi har därför stannat vid att det för närvarande inte finns skäl att föreslå en straffbestämmelse om integritetsskydd i grundlagarna. Däremot anser vi oss kunna konstatera att det finns ett tydligt behov av en generell straffbestämmelse utanför det grundlagsskyddade området. Vi har gjort bedömningen att det finns skäl för regeringen att överväga en sådan bestämmelse.

Våra närmare överväganden i denna del finns i kap. 19.

Enskildas ställning gentemot medierna

Enligt direktiven ska kommittén överväga om enskildas processuella skydd vid exempelvis förtal i medierna bör stärkas. För det ändamålet har kommittén diskuterat dels frågan om reglerna för allmänt åtal, dels reglerna om rättegångskostnader.

Vi föreslår att möjligheterna att väcka allmänt åtal vid ärekränkning utvidgas något.

Ärekränkingsbrotten skiljer sig på ett avgörande sätt från de flesta andra brottstyper. I fråga om dessa gäller nämligen som utgångspunkt att den enskilde själv får väcka åtal och utföra sin talan. Enligt en särskild åtalsprövningsregel i brottsbalken får allmänt åtal väckas bara om målsäganden anger brottet till åtal och åtal är av särskilda skäl påkallat från allmän synpunkt.

Ett enskilt åtal innebär flera nackdelar för målsäganden. De mest betydande är att målsäganden själv får svara för brottsutredningen och själva åtalet samt riskerar att få betala den tilltalades rättegångskostnader om han eller hon förlorar målet.

Allmänt åtal för ärekränkingsbrott förekommer bara i undantagsfall. Under 2000-talet har JK väckt allmänt åtal för förtal i endast ett fall. Utanför det grundlagsskyddade området väcks allmänt åtal i något större utsträckning.

Vi anser det rimligt att det allmänna i något fler fall än i dag ansvarar för att ärekränkingsbrott beivras straffrättsligt. Det bör ske genom utökade möjligheter att väcka allmänt åtal för sådana brott. Vi föreslår därför att det inte längre ska krävas "särskilda skäl" för allmänt åtal utan vara tillräckligt att allmänt åtal är påkallat

från allmän synpunkt. Kravet på målsägandeangivelse ska dock finnas kvar.

Vi föreslår också en annorlunda utformad bestämmelse om kvittning av rättegångskostnader i tryck- och yttrandefrihetsmål.

I den s.k. tillämpningslagen avseende TF och YGL finns en särskild rättegångskostnadsregel för tryck- och yttrandefrihetsmål. Den är tillämplig om målsäganden har fört talan i ett mål där skuldfrågan har prövats av en jury. I ett sådant fall kan rätten bestämma att vardera parten ska svara för sin rättegångskostnad oavsett utgången i målet.

Enligt förarbetena till bestämmelsen ska den kunna tillämpas när rätten har en annan uppfattning i skuldfrågan än juryn. Det har satts i fråga om inte en tillämpning av kvittningsregeln i enlighet med förarbetsuttalandena står i strid med den s.k. oskuldspresumtionen i artikel 6.2 i Europakonventionen.

Vi föreslår att bestämmelsen formuleras om i syfte att ändra förutsättningarna för kvittning. I fortsättningen ska kvittning inte kunna ske av det skälet att rätten har en annan uppfattning i skuldfrågan än juryn. Härigenom undviker man att bestämmelsen kommer i konflikt med oskuldspresumtionen. Kvittning ska kunna ske efter en skälighetsbedömning där en förutsättning är att målsäganden bedöms ha haft särskild anledning att få sin sak prövad.

I kap. 20 redogörs för kommitténs överväganden och förslag.

Internationellt rättsligt bistånd

I kommitténs uppdrag har ingått att överväga vilka rättsliga förutsättningar som bör gälla för att svenska myndigheter ska kunna lämna s.k. internationellt rättsligt bistånd till utländska myndigheter inom områden som omfattas av det särskilda grundlagskyddet för tryck- och yttrandefriheten.

Frågor om sådant rättsligt bistånd kan bl.a. bli aktuella om utländska myndigheter vänder sig till Sverige för att få hjälp med utredningsåtgärder, t.ex. beslag av handlingar, med anledning av en brottsutredning som pågår i det landet. I dag tolkas grundlagarna på ett sätt som innebär att Sverige i praktiken inte kan lämna rättsligt bistånd när TF eller YGL är tillämpliga.

Efter en genomgång av den EU-rättsliga utvecklingen på i första hand det straffrättsliga området konstaterar kommittén att utgångspunkten bör vara att den svenska hållningen i fråga om internationellt

rättsligt bistånd är förenlig med unionsrätten. Det finns trots detta anledning att skapa en viss öppning för att lämna rättsligt bistånd även när grundlagarna är tillämpliga.

Kommittén föreslår därför att det i grundlagarna anges att en skrift eller teknisk upptagning som har framställts här inte anses utgiven i Sverige enbart på den grunden att den har skickats till enskilda adressater i utlandet. Detta medför att möjligheterna att lämna internationellt rättsligt bistånd ökar. I fråga om det s.k. korrespondentskyddet för uppgiftslämnare samt författare och andra upphovsmän tydliggörs det att detta gäller om meddelandet m.m. skedde i Sverige.

När det gäller frågan om att lämna internationellt rättsligt bistånd på grundlagsområdet föreslås en ny bestämmelse i TF och YGL. Denna innebär att sådant bistånd kan lämnas avseende åtgärder som är tillåtna enligt grundlagarna. Om en ansökan rörande rättsligt bistånd gäller brott eller skadestånd med anledning av brott, ska ett krav på s.k. dubbel straffbarhet tillämpas. Enligt bestämmelsen kan regeringens medgivande för lämnande av internationellt rättsligt bistånd krävas i vissa fall. Närmare bestämmelser om prövningen av en ansökan om rättsligt bistånd ska kunna meddelas i lag.

Kommitténs överväganden återfinns i kap. 21.

Summary

Background and the Committee's remit

Previous reports

The Committee has previously submitted two interim reports. The first, *Constitutional protection for digital cinema and other matters concerning freedom of expression* (SOU 2009:14), laid the groundwork for Government Bill 2009/10:81 and led to a number of constitutional amendments that entered into force on 1 January 2011.

The second interim report, presented in October 2010, was entitled *A new fundamental law on freedom of expression? The Freedom of Expression Committee presents three models* (SOU 2010:68). This report took the form of a contribution to debate, aimed at encouraging a discussion on the possible shape of an alternative to the present constitutional regulations in the Freedom of the Press Act (FPA) and the Fundamental Law on Freedom of Expression (FLFE).

The Committee's remit

The Committee's terms of reference cover a wide range of issues, with the main task being to try to find a new regulatory model that is independent of technology. The terms of reference instruct the Committee to consider whether to retain technology-dependent constitutional regulation of freedom of the press and of expression and to analyse the potential advantages and disadvantages of technology-independent regulations.

According to the Government, the Committee was to proceed on the assumption that the fundamental principles of freedom of the press and of expression legislation – such as sole responsibility,

the jury system and protection of sources – are to remain firmly in place.

The Committee was also instructed to analyse whether other means of distributing opinions to the public apart from the traditional media may need to be protected by the principles of freedom of the press and of expression legislation. At the same time, the Government indicated that an analysis should be made of how to separate off the distributional forms for which the Instrument of Government and the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms are considered to provide adequate protection.

If the Committee should conclude that it is not possible to find a new technology-independent regulatory model that provides sufficiently strong protection, the terms of reference instruct us to undertake a general review of the FPA and the FLFE. The purpose of this review would be to make these two fundamental (constitutional) laws as clear and easily applicable as possible, for example by considering whether it is possible to transfer detailed provisions to ordinary laws.

The Committee was also instructed to study whether the protection of individual integrity and privacy should be strengthened in the area under constitutional protection. The remit also included investigating whether the possibilities of ‘offsetting’ legal costs in freedom of the press and freedom of expression cases should increase and whether the position of individuals with respect to media companies should be strengthened in any other way.

Our remit also included considering the possibility of providing increased international legal assistance in the area regulated by the fundamental laws.

The Committee’s terms of reference are attached in annexes 1, 2 and 3.

The Committee’s interim report

The debate report (SOU 2010:68) outlined three models for a new fundamental law on freedom of expression: the responsibility model, the operational model and the purposive model. All three assume that constitutional protection is conditional on the opinion being expressed in a mass medium.

The responsibility model assumes that someone steps forward clearly and takes responsibility for the opinion expressed. This can occur either in the form of a publication authorisation for the mass medium concerned or by publication of a declaration of responsibility.

The operational model offers automatic constitutional protection to a person whose operations consist mainly of the professional production or dissemination of mass media. Others can obtain constitutional protection for their mass media by publishing a declaration of responsibility in the mass medium concerned.

The purposive model instead concentrates on the purpose, the aim, of an expression of opinion. The protection would apply to expressions of opinion with opinion-forming, journalistic, literary or artistic purposes.

In the subsequent debate and the comments made by referral bodies, the models received varied assessments. The responsibility model met with widest approval but was also considered to have clear deficiencies.

The Committee chose to focus its continued work on carving out an alternative from the three models that could be compared with the two existing fundamental laws in the area.

Work on a new fundamental law on freedom of expression

The model produced by the Committee has gone under the working name *New Fundamental Law on Freedom of Expression* (NFLFE).

The aim has been to make the regulation of freedom of expression as technology-independent as possible.

A fundamental prerequisite for constitutional protection under the NFLFE is that the opinion is expressed in a *mass medium*. The legislative text defines mass media as “media intended for the dissemination of opinions to the general public”. Unlike in the present regulations, this means that the scope of the regulations is not tied to certain specified mass media or technologies for producing or distributing media or expressions of opinion.

Under the NFLFE, the fundamental law will automatically apply to mass media published by a *mass media company*. The term ‘mass media company’ refers to associations and individuals whose main operations consist of publishing mass media on a professional basis. Other actors (e.g. non-profit organisations and private per-

sons) will be able to obtain constitutional protection if they possess a *publication authorisation* or if the mass medium is provided with a *declaration of responsibility*.

As in the current regulations, the NFLFE contains various exceptions from constitutional protection. One new feature in the NFLFE is that in certain cases exceptions are made for the treatment of personal data in the mass media. This concerns treatment of personal data for purposes other than those indicated in the provision on purposes in the NFLFE. The exception only applies to mass media published by parties other than mass media companies and is intended to avoid conflicts with the EU Data Protection Directive.

As regards the fundamental principles of legislation on freedom of the press and of expression (such as the prohibition of censorship, protection of sources, sole responsibility and special judicial procedures), in all essential respects they are regulated as in the FPA and the FLFE.

It may also be mentioned that the NFLFE imposes a general time bar of six months from the publication of the expression of opinion for bringing public prosecution. Compared with the regulations under the FLFE, this shortens the statutory limitation period for freedom of expression offences on websites.

The NFLFE is described in section 8.7 and annex 9.

The Committee's choices

The Committee has carefully considered whether the provisions of the NFLFE provide adequate protection for the linchpins of freedom of the press and of expression law. The NFLFE has also been weighed against the FPA and the FLFE to study the potential advantages of a new fundamental law on freedom of expression.

In the Committee's view, the major problem with the NFLFE is the definition of its scope. At first glance, the concept 'mass media', which is a necessary condition for constitutional protection under the NFLFE, may appear to be clearly defined and unproblematic. However, as the Committee shows in its remarks on the NFLFE, there is a grey zone. For example, situations can arise in which packaging is used to spread information and opinions, not primarily to package a product. Given the proposed definition,

such packaging is a form of mass media. This makes the scope of application unclear.

In the Committee's opinion, the concept 'mass media company' also involves difficult problems of definition. Where is the line to be drawn in determining how large a part of the operations is required to focus on the publishing of mass media in order for the fundamental law to be automatically applicable? Should the matter be assessed on the basis of turnover or number of employees, or perhaps a combination of the two? The second criterion for defining a mass media company, its professional character, also involves problematic issues when drawing the line between different types of operations.

Admittedly, the scope of the FPA and the FLFE is not completely unambiguous either. However, the Committee considers that the NFLFE will entail greater uncertainties than in the current system.

The problems of definition that we have identified in the NFLFE mean uncertainty not only for parties engaged in mass media operations but also for individuals wishing to submit communications for publication. This uncertainty relates, for example, to the protection of sources, which is generally regarded as one of the central linchpins of the regulations on freedom of the press and of expression.

In this context, the Committee has also addressed the issue of the relevance of EU law to the choice between FPA/FLFE and NFLFE. The Committee's assessment is that it is vitally important for Sweden to defend its national regulations in the area of freedom of the press and of expression. Here it is important to underline that freedom of the press and of expression contains core constitutional values where decision-making powers have not been transferred to the EU. Moreover, the treaties governing EU cooperation may be considered to support a claim by Sweden that the fundamental principles enshrined in the FPA and the FLFE are part of our national identity, which it is incumbent on the Union to respect.

The Committee therefore concludes that EU law provides no reason to make far-reaching changes to the protection provided by the Swedish constitution to the freedom of the press and of expression.

In the light of this, the Committee chooses to abide by the FPA and the FLFE. The Committee's considerations here are described in greater detail in Chapters 8–10.

Making the FPA and the FLFE easier to apply

Instead of replacing the current regulations with the NFLFE, the Committee believes that the best way to strengthen and develop the freedom of expression is to improve and clarify the FPA and the FLFE. In accordance with its terms of reference, the Committee has therefore chosen to undertake a general review of the FPA and the FLFE within the framework of the current system. The main aim has been to make the two fundamental laws as clear and easy to apply as possible.

A relatively far-reaching review has been made of the structure and language of the FPA and the FLFE. A number of changes are made to the structure of the FLFE, in part so as to make it possible, in the main, to read the text independently without extensive reference to the FPA. In certain cases provisions have been moved from the fundamental laws to ordinary laws, primarily to the Act with provisions in the areas of the Freedom of the Press Act and the Fundamental Law on Freedom of Expression (1991:1559). Section headings have been added. The text has been brought in line with modern legislative language and made gender neutral.

To give one example of the changes mentioned, the current detailed regulation of judicial procedures has been simplified by transferring various provisions to ordinary law. This includes provisions on the jury.

Material amendments in the FPA and the FLFE

A number of questions concerning the material content of the constitutional regulations have been addressed in the course of the work on the FPA and the FLFE.

Conditions for limiting freedom of the press and of expression

The FPA and the FLFE contain a number of provisions stating that certain issues may be regulated by law ('delegation provisions'). In most cases, the provisions do not indicate how far-reaching the limitations are allowed to be. It can be noted that it is somewhat unclear to what extent the 'limitation rules' in Chapter 2, Articles 21–23 of the Instrument of Government apply when the freedom of the press and of expression is limited by virtue of delegation provisions in the FPA and the FLFE. In certain cases reference is made to these provisions, but in others the legislative text does not make it clear what rules apply.

The Committee considers that there is a need to clarify the conditions under which the freedom of the press and of expression laid down in the FPA and the FLFE may be limited by law. This should be done by introducing new provisions in the FPA and the FLFE referring to the limitation rules in the Instrument of Government. In addition, there is a general provision stating that the protection guaranteed by the constitution may never be limited to such an extent as to threaten the purposes of the constitution.

The Committee's deliberations and proposals in this area are contained in Chapter 12.

Extended obligation to distribute

The FPA and the FLFE include an obligation to distribute, meaning that postal services and other common carriers cannot refuse to distribute written matter and technical recordings, or make distribution subject to special conditions, on grounds of content.

A few years ago, a case in which distribution was refused revealed a loophole in this provision. This occurred when a postal service company refused to distribute unaddressed consignments (bulk mail) on grounds of the content.

In our view, a party authorised to provide postal services should not be able to refuse to distribute unaddressed written matter or technical recordings on grounds of their content.

The proposal is based on the reasoning that only a few companies offer postal services for the distribution of written matter and technical recordings, and only one has nationwide services. This means that a party refused distribution on grounds of the content

of the written matter or technical recording would have difficulty communicating their message.

The Committee does not consider that a similar obligation to distribute should be introduced for internet operators and host service providers. The number of providers of services that make such publication possible in various ways is large enough to prevent any refusal to distribute having a decisive negative impact on the freedom of expression.

The reasoning behind the proposal is described in greater detail in Chapter 13.

Changes in the database rule

The ‘database rule’ in Chapter 1, Article 9 of the FLFE is complicated and hard to understand. The application of this rule has also been problematic.

One problem has concerned the automatic constitutional protection of mass media companies. Under the database rule in the FLFE, the fundamental law applies to databases made available by the editorial office of a printed periodical or radio programme. The Committee has considered whether the concept of the editorial office should be abandoned or changed but has concluded that the advantages of such a change do not outweigh the disadvantages.

The second problem of application that the Committee has considered is the issue of the implications of *external information providers* being able to influence the contents of a database. Individuals or production companies, for example, may independently update a media company’s website. The Committee proposes that the legislative text should make it clear that constitutional protection is not affected by such updates, as long as they are made on the instructions of the party conducting the operations.

The third problem of application concerns the applicability of the fundamental law to databases containing components that can be directly influenced by recipients, e.g. through *non-moderated user comments*. The current legislative text can be taken to mean that the constitutional protection of the entire database lapses if any part of it can be affected by anyone other than the party conducting the operations. We propose an explicit provision stating that the fundamental law shall not apply to the specific parts of the database that can be changed by someone other than the party

conducting the operations. The fundamental law will apply in all other respects.

Our proposals concerning the database rule are described in greater detail in Chapter 15.

Archive databases

Many newspaper companies make material from their printed newspapers available to the public in databases. PressText Online and Mediearkivet are two examples of such services.

Until 2003 it was thought that such databases came under the ‘supplement rule’ in Chapter 1, Article 7, second paragraph of the FPA. The rule put a faithful reproduction of the contents of a newspaper on the same footing as a supplement to the printed periodical, when the reproduction took the form of a radio programme or technical recording. The supplement rule was assumed to also apply when the contents of printed periodicals were made available in databases of the type referred to in Chapter 1, Article 9 of the FLFE. Consequently, archive databases belonging to mass media companies would have enjoyed automatic constitutional protection. However, since a Supreme Court decision of 2003 it has been clear that archive databases belonging to newspaper companies are not covered by the supplement rule but instead come under the database rule in the FLFE. This has created a number of problems.

The Committee considers that special constitutional protection is needed for archive databases belonging to newspaper companies. The responsibility for the contents of such archives should be kept together with the responsibility for the printed periodical. We therefore propose the introduction in the FPA of a new provision to the effect that the party responsible for the original publication in the printed periodical shall bear the responsibility for the material made available in the archive database. This change would mean that the statutory limitation period for such publications in archive databases would be calculated from the time of publication of the printed periodical. Hence, public prosecution would become time-barred six months after the publication of the printed periodical. The Committee has considered introducing a possibility for courts to order the removal of certain contents from such databases.

However, we have concluded that there is no need to introduce such a rule at present.

The proposal is described in greater detail in Chapter 16.

Talking newspapers etc.

The Committee also proposes the introduction of a special rule for talking newspapers made available as technical recordings or radio programmes, or from a database. This will be conditional on the contents reproducing all or parts of the printed periodical and being specially adapted for persons with disabilities.

The statutory limitation period for such reproductions will be calculated from the time at which the printed periodical was published. The responsibility for these reproductions will be kept together with the responsibility for the printed periodical.

The reasoning behind the rule for talking newspapers is given in Chapter 16.

A delegation provision on product information etc.

A new ‘delegation provision’ will be brought into the FPA and the FLFE concerning requirements to introduce and formulate in a certain way warning texts, declarations of contents and other similar product information occurring in media covered by the fundamental laws. Examples include printed information on packaging and package leaflets. The exception will apply provided that the information is not explicitly designed to influence or shape opinions. Our proposal means that the fundamental laws will not pose any obstacle to issuing legislative provisions on such information.

The proposed provisions will give explicit constitutional support to an exception that already applies today. The advantage seen in giving the exception written form in the fundamental laws is that this will clarify the scope of application, making it easier to understand and apply the regulations. Moreover, it can be assumed that in international negotiations – not least in the EU – the chances of winning acceptance for the Swedish position will increase if it rests on a distinct principle with explicit constitutional support.

The reasons for introducing the delegation provision are contained in Chapter 17.

Questions that the Committee has not had time to consider in detail

For reasons of time, it has been impossible to devote more far-reaching analysis or closer consideration to various issues that have come up in the course of the Committee's work.

Among the issues raised, particular mention may be made of the protection of sources when the source is an employee in private operations financed by public funds. Another issue that has come up is the possibility of extending the provision on agitation against a national or ethnic group to include transgender people and people with disabilities. A third issue has concerned the possibility of taking various coercive measures such as a search of premises and confiscation of material at editorial offices and other places where information may be found that is covered by the protection of sources.

These matters are described in greater detail in Chapter 18.

Other questions that the Committee has been instructed to consider

Apart from its main task – to consider the possibility of introducing a technology-independent fundamental law on freedom of the press and of expression – the Committee has also been instructed to consider and present proposals on three issues.

The question of stronger protection of privacy

In accordance with its terms of reference, the Committee has discussed whether a penal provision on the protection of privacy should be introduced in the FPA and the FLFE. Several variants of such a penal provision have been drafted. We have found that the private lives of individuals enjoy limited protection in Swedish domestic legislation and that the protection offered by law is relatively weak by international comparison.

Our assessment of whether or not a penal provision should be introduced in the area protected by the constitution has been determined by two factors: whether it is needed, and whether Sweden can be considered to have an international obligation to do so.

The Committee's analysis of the need has indicated that in effect, no violations of privacy occur in the area protected by the constitution that could justify a special penal provision. Moreover, we have not found that Sweden's obligations under the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms are sufficiently clear as to justify, on their own, the introduction of a new freedom of the press and of expression offence. The Committee considers there is a risk that a new penal provision would inhibit the journalistic activities of the media covered by constitutional protection. We have therefore concluded that at present, there is no reason to propose a penal provision on protection of privacy in the fundamental laws. On the other hand, we believe we can confirm that there is a clear need of a general penal provision outside the area protected by the constitution. Our assessment is that there is reason for the Government to consider such a provision.

Our deliberations in this area are discussed in greater detail in Chapter 19.

Position of individuals with respect to the media

The terms of reference require the Committee to consider whether the procedural safeguards available to individuals in the event of defamation in the media, for example, should be strengthened. To this end, the Committee has discussed the rules on public prosecution and rules on legal costs.

We propose a slight extension of the possibility of bringing a public prosecution in the event of defamation.

Defamation differs from most other types of offence in one crucial regard, namely, that the primary assumption in defamation offences is that it is up to the individual concerned to bring proceedings and prosecute his or her claim. Under a special rule in the Swedish Penal Code on assessing whether prosecution proceedings can be initiated, a public prosecution may only be brought if the injured party reports the offence for prosecution and, for special reasons, prosecution is deemed to be warranted in the public interest.

Private prosecution has several disadvantages for the injured party, most significantly that the injured party personally has to take responsibility for the investigation of the offence and the ac-

tual prosecution, as well as risking having to pay the defendant's legal costs if he or she loses the case.

Public prosecution of defamation offences only occurs in exceptional cases. Since 2000, the Chancellor of Justice has brought a public prosecution for defamation in just one case. Outside the area under constitutional protection, public prosecution is somewhat more widespread.

We consider it reasonable that the public authorities should be responsible for the penal prosecution of defamation offences in rather more cases than at present. This should be achieved by increasing the possibility of bringing a public prosecution for such offences. We therefore propose that 'special reasons' should no longer be required for public prosecution and that it should suffice that public prosecution is warranted in the public interest. However, the requirement that the injured party report the offence should be kept.

We also propose a differently formulated provision on the 'offsetting' of legal costs in freedom of the press and of expression cases.

The Act with provisions in the areas of the Freedom of the Press Act and the Fundamental Law on Freedom of Expression contains a special legal costs rule for freedom of the press and of expression cases. The rule applies if the injured party has represented himself or herself in a case in which the question of liability has been examined by a jury. In such cases, the court may decide that each party shall bear its own legal costs, irrespective of the outcome of the case.

According to the preparatory materials for the provision, it is intended for use in cases where the court takes a different view of the question of liability than the jury. The question has been raised of whether applying the 'offsetting' rule in accordance with the statements in the preparatory materials contravenes the 'presumption of innocence' in Article 6.2 of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms.

We propose reformulation of the provision so as to change the conditions for offsetting costs. In future, offsetting shall not be allowed for the reason that the court takes a different view of the question of liability than the jury. This change will avoid a conflict arising between the provision and the presumption of innocence. Offsetting will be a possible option following an assessment of

fairness, with one condition being that the injured party is deemed to have had special cause to have his or her case heard.

The Committee's deliberations and proposals are described in Chapter 20.

International legal assistance

The Committee's remit has included considering under what legal conditions Swedish authorities should be able to provide international legal assistance to foreign authorities in areas coming under the special constitutional protection of freedom of the press and of expression.

The question of such legal assistance may arise, for instance, if foreign authorities request Sweden's help with investigative measures, such as confiscation of documents, in connection with a criminal investigation that is taking place in that country. Given the current interpretation of the fundamental laws, Sweden is unable, in practice, to provide legal assistance when the FPA and the FLFE are applicable.

Having reviewed the development of EU law, particularly in the criminal law area, the Committee concludes that the Swedish position on the issue of international legal assistance should basically be considered consistent with EU law. Despite this, there is reason to open up some possibility of providing legal assistance even in cases where the fundamental laws apply.

The Committee therefore proposes that it should be stated in the fundamental laws that a written document or technical recording produced in this country will not be regarded as having been published in Sweden solely on the grounds that it has been sent to individual recipients abroad. This will increase the possibility of providing international legal assistance. With regard to the 'protection of correspondents' offered to providers of information as well as to writers and other sources, it will be clarified that this applies if the information was communicated in Sweden.

A new provision is proposed in the FPA and the FLFE on the question of providing international legal assistance in the constitutional area. This provision will enable such assistance to be provided where measures are concerned that are permitted by the fundamental laws. If an application for legal assistance concerns a crime or damages in connection with a crime, a requirement will apply

that it concern a punishable offence in both countries. The provision will make international legal assistance conditional on the Government's consent in certain cases. There will be a possibility of issuing more detailed legislative provisions on the examination of applications for legal assistance.

The Committee's deliberations may be found in Chapter 21.

Författningsförslag

1. Förslag till lag om ändring i regeringsformen

Härigenom föreskrivs i fråga om regeringsformen att 2 kap. 1 § och punkt 4 i övergångsbestämmelser till lagen (1976:871) om ändring i regeringsformen ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

1 §

Var och en är gentemot det allmänna tillförsäkrad

1. yttrandefrihet: frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor,

2. informationsfrihet: frihet att inhämta och ta emot upplysningar samt att i övrigt ta del av andras yttranden,

3. mötesfrihet: frihet att anordna och delta i sammankomster för upplysning, meningsyttring eller annat liknande syfte eller för framförande av konstnärligt verk,

4. demonstrationsfrihet: frihet att anordna och delta i demonstrationer på allmän plats,

5. föreningsfrihet: frihet att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften, och

6. religionsfrihet: frihet att ensam eller tillsammans med andra utöva sin religion.

I fråga om tryckfriheten och motsvarande frihet att yttra sig i ljudradio, television och i vissa liknande överföringar, offentliga uppspelningar ur en databas samt filmer, videogram, ljudupptag-

I fråga om tryckfriheten och motsvarande frihet att yttra sig i radioprogram, databaser och tekniska upptagningar gäller tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

ningar och andra tekniska upptagningar gäller tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

I tryckfrihetsförordningen finns också bestämmelser om rätt att ta del av allmänna handlingar.

4. Utan hinder av 2 kap. 1 § 3 och 14 § första stycket får det i lag föreskrivas att filmer och videogram inte får förevisas offentligt om de inte dessförinnan har godkänts för sådan visning. I lag får det också föreskrivas att offentlig uppspelning av rörliga bilder ur en databas inte får ske, om inte bilderna dessförinnan har godkänts för sådan uppspelning.

4. Utan hinder av 2 kap. 1 § 3 och 24 § första stycket får det i lag föreskrivas att *tekniska upptagningar* inte får förevisas offentligt om de inte dessförinnan har godkänts för sådan visning. I lag får det också föreskrivas att offentlig uppspelning av rörliga bilder ur en databas inte får ske, om inte bilderna dessförinnan har godkänts för sådan uppspelning.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2015.

2. Förslag till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen

Härigenom förskrivs i fråga om yttrandefrihetsgrundlagen
dels att 1, 3–14 kap. ska upphöra att gälla,
dels att 2 kap. 1–18 §§, samt att rubrikerna närmast före 2 kap.
1–18 §§, ska ha följande lydelse,
dels att i tryckfrihetsförordningen ska införas tretton nya
kapitel, 1, 3–14 kap., av följande lydelse.

1 kap. Grundläggande bestämmelser

Tryckfrihetens ändamål och innebörd

1 § Tryckfriheten har till ändamål att säkerställa ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande.

Med tryckfrihet förstås rätten för var och en att ge ut skrifter utan att någon myndighet eller något annat allmänt organ hindrar detta i förväg, att åtalas för skriftens innehåll först efter att den har getts ut och då vid en laglig domstol, och att kunna straffas för skriftens innehåll enbart om detta strider mot tydlig lag.

Tryckfriheten innebär en frihet för var och en att i tryckt skrift yttra sina tankar, åsikter och känslor samt offentliggöra allmänna handlingar och i övrigt lämna uppgifter i vilket ämne som helst. När tryckfriheten utövas ska bestämmelser i denna grundlag som skyddar enskildas rätt och allmän säkerhet iakttas.

I tryckfriheten får inga andra begränsningar göras än som följer av denna grundlag.

Meddelarfrihet och anskaffarfrihet

2 § Det ska stå var och en fritt att meddela uppgifter i vilket ämne som helst för offentliggörande i en tryckt skrift. Denna frihet avser uppgifter som lämnas till en författare eller någon annan upphovsman till en framställning i en tryckt skrift, till skriftens utgivare eller redaktion eller till ett företag för yrkesmässig förmedling av nyheter eller andra meddelanden till periodiska skrifter.

Det ska stå var och en fritt att anskaffa uppgifter i vilket ämne som helst för att offentliggöra dem i en tryckt skrift eller för att lämna uppgifter som avses i första stycket.

I dessa friheter får inga andra begränsningar göras än de som följer av denna grundlag.

Förbud mot förhandsgranskning och andra hindrande åtgärder

3 § En skrift får inte granskas av en myndighet eller ett annat allmänt organ före tryckningen. Förbud mot tryckning får inte förekomma.

Det är inte heller tillåtet för en myndighet eller ett annat allmänt organ att, utan stöd i denna grundlag, hindra tryckning eller utgivning av en skrift, om det sker på grund av skriftens innehåll. Det samma gäller i fråga om hinder mot spridning av en skrift bland allmänheten.

Förbud mot ingripanden utan stöd i grundlag

4 § Myndigheter och andra allmänna organ får inte utan stöd i denna grundlag ingripa mot någon för att han eller hon i en tryckt skrift har missbrukat tryckfriheten eller medverkat till ett sådant missbruk. Inte heller får de utan stöd i denna grundlag av sådan anledning ingripa mot skriften.

Instruktion för tillämpningen av grundlagen

5 § Den som ska döma över missbruk av tryckfriheten eller på annat sätt vaka över att denna grundlag efterlevs bör betänka att tryckfriheten är en grund för ett fritt samhällsskick. Han eller hon bör alltid uppmärksamma syftet mera än framställningssättet och vid tveksamhet hellre fria än fälla.

Skrifter

6 § Denna grundlag är tillämplig på skrifter som har framställts i tryckpress.

Den ska också tillämpas på en skrift som har mångfaldigats genom fotokopiering eller någon liknande teknik, om

1. utgivningsbevis gäller för skriften, eller
2. skriften är försedd med en beteckning, som visar att den är mångfaldigad, samt tydliga uppgifter om vem som har mångfaldigat skriften och om ort och år för detta.

Vad som sägs i denna grundlag om tryckta skrifter ska gälla även för skrifter som avses i andra stycket, om inte annat anges.

Utgivning av skrifter

7 § Ett ingripande enligt denna grundlag mot en tryckt skrift får inte ske innan skriften är utgiven.

En skrift anses utgiven när den har blivit utlämnad till försäljning eller för spridning på annat sätt i Sverige. Detta gäller dock inte en myndighets tryckta handlingar, om de inte är tillgängliga för var och en.

En skrift ska inte anses utlämnad för spridning i Sverige enbart på den grunden att den skickas härifrån till enskilda adressater i utlandet.

Periodisk skrift

8 § Med en periodisk skrift förstås en tryckt skrift som är avsedd att vid särskilda tider och under en bestämd titel ges ut med minst fyra nummer årligen. Till en sådan skrift hör även löpsedlar och bilagor.

Taltidningar

9 § Om ägaren till en periodisk skrift sprider eller låter sprida skriftens innehåll eller delar av detta i form av ett radioprogram eller en teknisk upptagning som avses i yttrandefrihetsgrundlagen eller från en databas som avses i 1 kap. 9 § andra och tredje styckena i den

grundlagen, ska i fråga om tillämpning av 1–14 kap. den i sådan form spridda versionen anses utgöra en bilaga till skriften. Detta gäller dock endast om innehållet i skriften är särskilt anpassat för personer med funktionsnedsättning samt om innehållet återges oförändrat och det framgår hur det har disponerats.

I lag får föreskrivas en särskild skyldighet att spela in sådana program och bevara tekniska upptagningar samt tillhandahålla dessa. Bestämmelser om rätt till sändningar finns i 3 kap. yttrandefrihetsgrundlagen.

Arkivdatabaser

10 § Vad som sägs i 9 § första stycket första meningen gäller även innehållet i en periodisk skrift som tillhandahålls ur en databas som avses i 1 kap. 9 § andra och tredje styckena yttrandefrihetsgrundlagen och som används uteslutande i syfte att arkivera innehållet i periodiska skrifter. Detta gäller enbart om databasen tillhandahålls av ägaren till den periodiska skriften och om innehållet återges oförändrat och det framgår hur det har disponerats.

I lag får meddelas bestämmelser om anmälan av arkivdatabaser och vad som i övrigt ska gälla för tillhandahållandet.

Frågor som får regleras i lag

11 § Utan hinder av denna grundlag gäller om följande frågor vad som sägs i lag:

1. den rätt som tillkommer upphovsmän till litterära eller konstnärliga verk, om upphovsrätten närstående rättigheter och om förbud mot att återge ett verk på ett sätt som kränker den andliga odlingens intressen;

2. förbud mot kommersiella annonser i den mån annonsen används vid marknadsföring av alkoholhaltiga drycker eller tobaksvaror;

3. förbud mot kommersiella annonser som används vid marknadsföring av andra varor än tobaksvaror och tjänster om det i annonsen förekommer ett varukännetecken som är i bruk för en tobaksvara; detta gäller även om det förekommer kännetecken som enligt gällande bestämmelser om varumärken är registrerade eller inarbetade för en tobaksvara;

4. förbud mot kommersiella annonser som har meddelats till skydd för hälsa eller miljö enligt en förpliktelse som följer av medlemskapet i Europeiska unionen;

5. förbud mot offentliggörande i yrkesmässig kreditupplysningsverksamhet av kreditupplysningar som innebär ett otillbörligt intrång i enskildas personliga integritet eller som innehåller oriktiga eller missvisande uppgifter, om ersättningsskyldighet för sådant offentliggörande samt om rättelse av oriktiga eller missvisande uppgifter, skyldighet att lämna information till den som avses med upplysningen och krav på legitimt syfte hos den som beställer uppgifter;

6. krav att införa och på visst sätt utforma varningstext, innehållsdeklaration eller annan liknande produktinformation om informationen inte är av uttryckligen åsiktspåverkande eller opinionsbildande karaktär;

7. ansvar och ersättningsskyldighet som avser det sätt på vilket en uppgift eller underrättelse har anskaffats.

Undantag för barnpornografi

12 § Grundlagen är inte tillämplig på pornografiska bilder av personer vars pubertetsutveckling inte är fullbordad eller som är under arton år.

Förutsättningar för begränsningar

13 § Lagstiftning som begränsar tryckfriheten med stöd av denna grundlag får inte sträcka sig så långt att begränsningen utgör ett hot mot det fria meningsutbytet, den fria och allsidiga upplysningen eller det fria konstnärliga skapandet.

Vid sådan lagstiftning som avses i första stycket gäller i övrigt vad som föreskrivs om begränsningar av grundläggande fri- och rättigheter i 2 kap. 21 §, 22 § första stycket och 23 § regeringsformen.

Nuvarande lydelse

2 kap. Om allmänna handlingars offentlighet

1 §
Till främjande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning *skall varje svensk medborgare* ha rätt att *taga* del av allmänna handlingar.

Rätten att *taga* del av allmänna handlingar får begränsas endast om det *är påkallat* med hänsyn till

1. rikets säkerhet eller dess förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation,
2. rikets centrala finanspolitik, penningpolitik eller valutapolitik,
3. myndighets verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn,
4. intresset att förebygga eller beivra brott,
5. det allmännas ekonomiska intresse,
6. skyddet för enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden,

Föreslagen lydelse

2 kap. Allmänna handlingars offentlighet

Offentlighetsprincipens syfte

1 §
Till främjande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning *ska var och en* ha rätt att *ta* del av allmänna handlingar.

Begränsningar av offentlighetsprincipen

2 §

Rätten att *ta* del av allmänna handlingar får begränsas endast om det *behövs* med hänsyn till

1. rikets säkerhet eller dess förhållande till *någon* annan stat eller *en* mellanfolklig organisation,
2. rikets centrala finanspolitik, penningpolitik eller valutapolitik,
3. *någon* myndighets verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn,
4. intresset att förebygga eller beivra brott,
5. det allmännas ekonomiska intresse,
6. skyddet för *någon* enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden,

7. intresset att bevara djur- eller växtart.

Begränsning av rätten att *taga* del av allmänna handlingar *skall angivas* noga i bestämmelse i en särskild lag eller, om *så* i visst fall *befinnes* lämpligare, i annan lag *vartill* den särskilda lagen hänvisar. Efter bemyndigande i sådan bestämmelse får dock regeringen genom förordning meddela närmare föreskrifter om bestämmelsens tillämplighet.

Utan hinder av andra stycket får i bestämmelse som där avses riksdagen eller regeringen *tilläggas* befogenhet att efter omständigheterna *medgiva* att viss handling lämnas ut.

7. intresset att bevara *någon* djur- eller växtart.

Varje begränsning av rätten att *ta* del av allmänna handlingar *ska anges* noga i *en* bestämmelse i en särskild lag eller, om *det* i *ett* visst fall *anses* lämpligare, i *en* annan lag *som* den särskilda lagen hänvisar *till*. Efter bemyndigande i *en* sådan bestämmelse får dock regeringen genom förordning meddela närmare föreskrifter om bestämmelsens tillämplighet.

Utan hinder av andra stycket får i *en sådan* bestämmelse som där avses riksdagen eller regeringen *ges* befogenhet att efter omständigheterna *medge* att *en* viss handling lämnas ut.

Om handlingsbegreppet

3 §

Med handling *förstås* framställning i skrift eller bild samt upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel. *Handling* är allmän, om den förvaras hos myndighet och enligt 6 eller 7 § är att anse som inkommen till eller upprättad hos *myndighet*.

En upptagning som avses i första stycket anses förvarad hos myndighet, om upptagningen är tillgänglig för myndigheten med tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar

Med *en* handling *avses* en framställning i skrift eller bild samt *en* upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med *ett* tekniskt hjälpmedel. *En handling* är allmän om den förvaras hos *en* myndighet och enligt 6 eller 7 § är att anse som inkommen till eller upprättad hos *myndigheten*.

En upptagning som avses i första stycket anses förvarad hos *en* myndighet om upptagningen är tillgänglig för myndigheten med *ett* tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv

för överföring i sådan form att den kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas. En sammanställning av uppgifter ur en upptagning för automatiserad behandling anses dock förvarad hos myndigheten endast om myndigheten kan göra sammanställningen tillgänglig med rutinbetonade åtgärder.

En sammanställning av uppgifter ur en upptagning för automatiserad behandling anses dock inte förvarad hos myndigheten om sammanställningen innehåller personuppgifter och myndigheten enligt lag eller förordning saknar befogenhet att göra sammanställningen tillgänglig. Med personuppgift avses all slags information som direkt eller indirekt kan hänföras till en fysisk person.

utnyttjar för överföring i sådan form att den kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas. En sammanställning av uppgifter ur en upptagning för automatiserad behandling anses dock förvarad hos myndigheten endast om myndigheten kan göra sammanställningen tillgänglig med rutinbetonade åtgärder.

En sammanställning av uppgifter ur en upptagning för automatiserad behandling anses dock inte förvarad hos myndigheten om sammanställningen innehåller personuppgifter och myndigheten enligt lag eller förordning saknar befogenhet att göra sammanställningen tillgänglig. Med personuppgift avses all slags information som direkt eller indirekt kan hänföras till en fysisk person.

*Handling som sänds till
befattningshavare*

4 §

Brev eller annat meddelande som är ställt personligen till den som innehar befattning vid myndighet anses som allmän handling, om handlingen gäller ärende eller annan fråga som ankommer på myndigheten och *ej* är avsedd för mottagaren endast som innehavare av annan ställning.

Ett brev eller *ett* annat meddelande som är ställt personligen till den som innehar *en* befattning vid *en* myndighet anses som *en* allmän handling om handlingen gäller *ett* ärende eller *en* annan fråga som ankommer på myndigheten och *inte* är avsedd för mottagaren endast som innehavare av *någon* annan ställning.

*Riksdagen och kommunal
församling*

5 §

Med *myndighet* likställs i detta kapitel riksdagen och beslutande *kommunal församling*.

Med *myndigheter* likställs i detta kapitel riksdagen och beslutande *kommunala församlingar*.

Inkommen handling

6 §

Handling anses inkommen till myndighet, när den har anlänt till myndigheten eller kommit behörig befattningshavare till handa. I fråga om upptagning som avses i 3 § första stycket gäller i stället att den anses inkommen till *myndighet* när annan har gjort den tillgänglig för myndigheten på sätt som angives i 3 § andra stycket.

Tävlingsskrift, anbud eller annan sådan handling som enligt tillkännagivande *skall* avlämnas i förseglat omslag anses *ej inkommen* före den tidpunkt som har bestämts för öppnandet.

Åtgärd som någon *vidtager* endast som led i teknisk bearbetning eller teknisk lagring av handling, som myndighet har tillhandahållit, *skall ej* anses *leda till att handling är inkommen* till den myndigheten.

En handling anses inkommen till *en* myndighet när den har anlänt till myndigheten eller kommit *någon* behörig befattningshavare till handa. I fråga om *en* upptagning som avses i 3 § första stycket gäller i stället att den anses inkommen till *myndigheten* när *någon* har gjort den tillgänglig för myndigheten på det sätt som anges i 3 § andra stycket.

En tävlingsskrift, ett anbud eller *en* annan sådan handling som enligt tillkännagivande *ska* avlämnas i ett förseglat omslag anses *ha inkommit först vid* den tidpunkt som har bestämts för öppnandet.

En åtgärd som någon *vidtar* endast som *ett* led i teknisk bearbetning eller teknisk lagring av *en* handling som *en* myndighet har tillhandahållit *innebär inte att handlingen anses inkommen* till den myndigheten.

Upprättad handling

7 §

Handling anses upprättad hos myndighet, när den har expedierats. *Handling* som *ej* har expedierats anses upprättad när det ärende till vilket den *hänför sig* har slutbehandlats hos myndigheten eller, om handlingen *ej hänför sig* till visst ärende, när den har justerats av myndigheten eller på annat sätt färdigställts.

I stället för vad som *föreskrives* i första stycket gäller att handling anses upprättad,

1. diarium, journal samt sådant register eller annan förteckning som *föres* fortlöpande, när handlingen har färdigställts för anteckning eller införing,

2. dom och *annat* beslut, som enligt vad därom är föreskrivet *skall* avkunnas eller expedieras, samt protokoll och *annan handling* i vad *den* hänför sig till sådant beslut, när beslutet har avkunnats eller expedierats,

3. *annat myndighets* protokoll och därmed jämförliga anteckningar, när handlingen har justerats av myndigheten eller på annat sätt färdigställts, dock *ej* protokoll hos riksdagens utskott, *kommuns* revisorer eller statliga kommittéer eller hos kommunal myndighet i ärende som denna endast bereder till avgörande.

En handling anses upprättad hos *en* myndighet när den har expedierats. *En handling* som *inte* har expedierats anses upprättad när det ärende till vilket den *hör* har slutbehandlats hos myndigheten eller, om handlingen *inte hör* till *något* visst ärende, när den har justerats av myndigheten eller på annat sätt färdigställts.

I stället för vad som *föreskrivs* i första stycket gäller att *en* handling anses upprättad,

1. diarium, journal samt sådant register eller annan förteckning som *förs* fortlöpande, när handlingen har färdigställts för anteckning eller införing,

2. dom och *andra* beslut, som enligt vad därom är föreskrivet *ska* avkunnas eller expedieras, samt protokoll och *andra handlingar* i vad *de* hänför sig till ett sådant beslut, när beslutet har avkunnats eller expedierats,

3. *andra* protokoll och därmed jämförliga anteckningar *hos myndigheter*, när handlingen har justerats av myndigheten eller på annat sätt färdigställts, dock *inte* protokoll hos riksdagens utskott, *kommuners* revisorer eller statliga kommittéer eller hos *en* kommunal myndighet i ett ärende som denna endast bereder till avgörande.

Utbyte av handlingar inom en myndighet

8 §

Har organ som ingår i eller är knutet till *ett verk* eller *liknande myndighetsorganisation* överlämnat handling till annat organ inom samma myndighetsorganisation eller framställt handling för sådant överlämnande, *skall* handlingen *ej* anses som därigenom inkommen eller upprättad *i annat fall än* då organen *uppträda* som självständiga i förhållande till varandra.

Har *ett* organ som ingår i eller är knutet till *en myndighet* eller *ett annat allmänt organ* överlämnat *en* handling till *ett* annat organ inom samma myndighetsorganisation eller framställt *en* handling för sådant överlämnande *ska* handlingen anses som därigenom inkommen eller upprättad *endast* då organen *uppträder* som självständiga i förhållande till varandra.

Minnesanteckning och koncept

9 §

Hos myndighet tillkommen minnesanteckning som *ej* har expedierats *skall ej* heller efter den tidpunkt då den enligt 7 § är att anse som upprättad anses som allmän handling hos myndigheten, om den *icke* *tages* om hand för arkivering. Med *minnesanteckning* förstås *promemoria* och *annan uppteckning* eller *upptagning* som har kommit till endast för ärendes föredragning eller beredning, dock *ej* till den del den har tillfört ärendet sakuppgift.

Utkast eller koncept till *myndighets* beslut eller skrivelse och *annan* därmed *jämställd handling* som *ej* har expedierats anses

En minnesanteckning som *har tillkommit hos en myndighet* och som *inte* har expedierats *ska inte* heller efter den tidpunkt då den enligt 7 § är att anse som upprättad anses som *en* allmän handling hos myndigheten, om den *inte* *tas* om hand för arkivering. Med *minnesanteckningar* *avses* *promemrior* och *andra uppteckningar* eller *upptagningar* som har kommit till endast för *ett* ärendes föredragning eller beredning, dock *inte* till den del den har tillfört ärendet *någon* sakuppgift.

Ett utkast eller *ett koncept* till *myndighetens* beslut eller skrivelse och *andra* därmed *jämställda handlingar* som *inte* har

ej som allmän handling, *såvida den icke tages om hand för arkivering.* expedierats anses som *en* allmän handling *endast om den inte tas om hand för arkivering.*

Teknisk bearbetning och lagring av handling

10 §

Handling som förvaras hos en myndighet endast som led i teknisk bearbetning eller teknisk lagring för annans räkning anses inte som allmän handling hos den myndigheten.

Som allmän handling anses inte handling som en myndighet förvarar endast i syfte att kunna återskapa information som har gått förlorad i en myndighets ordinarie system för automatiserad behandling av information (säkerhetskopia).

En handling som förvaras hos en myndighet endast som ett led i teknisk bearbetning eller teknisk lagring för annans räkning anses inte som *en* allmän handling hos den myndigheten.

Som *en* allmän handling anses inte *en* handling som en myndighet förvarar endast i syfte att kunna återskapa information som har gått förlorad i en myndighets ordinarie system för automatiserad behandling av information (säkerhetskopia).

Vad som inte utgör allmän handling

11 §

Som *allmän handling* anses *ej*

1. brev, telegram eller *annan sådan handling* som har *inlämnats till* eller upprättats hos myndighet endast för befordran av meddelande,

2. *meddelande* eller *annan handling* som har *inlämnats till* eller upprättats hos myndighet endast för offentliggörande i periodisk skrift som *utgives* genom myndigheten,

Som *allmänna handlingar* anses *inte*

1. brev, telegram eller *andra sådana handlingar* som har *kommit in till* eller upprättats hos *en* myndighet endast för befordran av ett meddelande,

2. *meddelanden* eller *andra handlingar* som har *kommit in till* eller upprättats hos *en* myndighet endast för offentliggörande i *en* periodisk skrift som ges *ut av* myndigheten,

3. *tryckt skrift*, ljud- eller *bildupptagning* eller *annan handling* som ingår i bibliotek eller som från enskild har tillförts allmänt arkiv uteslutande för förvaring och vård eller forsknings- och studieändamål eller privata brev, skrifter eller upptagningar som *eljest ha* överlämnats till myndighet uteslutande för ändamål som nu *angivits*,

4. *upptagning* av innehållet i *handling* som avses i 3, om upptagningen förvaras hos myndighet där den ursprungliga handlingen *ej* skulle vara att anse som allmän.

Det som föreskrivs i första stycket 3 om *handling* som ingår i bibliotek tillämpas inte på *upptagning* i en databas som en myndighet har tillgång till enligt avtal med en annan myndighet, om upptagningen är allmän handling hos den myndigheten.

3. *tryckta skrifter*, ljud- eller *bildupptagningar* eller *andra handlingar* som ingår i bibliotek eller som från *någon* enskild har tillförts ett allmänt arkiv uteslutande för förvaring och vård eller forsknings- och studieändamål eller privata brev, skrifter eller upptagningar som *annars har* överlämnats till *en* myndighet uteslutande för *sådana* ändamål som nu har *angetts*,

4. *upptagningar* av innehållet i *handlingar* som avses i 3, om upptagningen förvaras hos *en* myndighet där den ursprungliga handlingen *inte* skulle vara att anse som allmän.

Det som föreskrivs i första stycket 3 om *handlingar* som ingår i bibliotek tillämpas inte på *upptagningar* i en databas som en myndighet har tillgång till enligt avtal med en annan myndighet, om upptagningen är *en* allmän handling hos den myndigheten.

Om rätten att ta del av allmän handling

12 §

Allmän handling som får lämnas ut *skall* på begäran genast eller så snart det är möjligt *på stället utan avgift* tillhandahållas den, som önskar *taga del därav*, så att *handlingen kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas*. *Handling* får även skrivas av, avbildas eller *tagas* i anspråk för ljudöverföring. Kan handling *ej* till-

Allmänna handlingar som får lämnas ut *ska* på begäran genast eller så snart det är möjligt tillhandahållas *hos myndigheten utan avgift* för den som önskar *ta del av dem*. *Handlingar* får även skrivas av, avbildas eller *tas* i anspråk för ljudöverföring. Kan *en handling inte* tillhandahållas utan att *en sådan del av den* som

handahållas utan att sådan del *därav* som *icke* får lämnas ut *röjes*, *skall* den i övriga delar göras tillgänglig för sökanden i avskrift eller kopia.

Myndighet är *icke* skyldig att tillhandahålla handling *på stället*, om betydande hinder möter. I fråga om upptagning som avses i 3 § första stycket föreligger *ej* heller sådan skyldighet, om sökanden utan *beaktansvärd olägenhet* kan *taga* del av upptagningen hos närbelägen myndighet.

inte får lämnas ut *blir röjd*, *ska* den i övriga delar göras tillgänglig för sökanden i avskrift eller kopia.

En myndighet är *inte* skyldig att tillhandahålla *en* handling *hos sig* om *det finns* betydande hinder för *det*. *Inte heller när det gäller upptagningar* som avses i 3 § första stycket *finns det någon* sådan skyldighet om sökanden utan *större besvär* kan *ta* del av upptagningen hos *en* närbelägen myndighet.

Rätten att få kopia

13 §

Den som önskar ta del av en allmän handling har även rätt att mot fastställd avgift få avskrift eller kopia av handlingen till den del den får lämnas ut. En myndighet är dock inte skyldig att i större utsträckning än vad som följer av lag lämna ut en upptagning för automatiserad behandling i annan form än utskrift. En myndighet är inte heller skyldig att framställa kopia av karta, ritning, bild eller annan i 3 § första stycket avsedd upptagning än som nyss har *angivits*, om svårighet möter och handlingen kan tillhandahållas *på stället*.

Begäran att få avskrift eller kopia av allmän handling *skall* behandlas skyndsamt.

Den som önskar ta del av en allmän handling har även rätt att mot *en* fastställd avgift få *en* avskrift eller kopia av handlingen till den del den får lämnas ut. En myndighet är dock inte skyldig att i större utsträckning än vad som följer av lag lämna ut en upptagning för automatiserad behandling i annan form än *en* utskrift. En myndighet är inte heller skyldig att framställa *en* kopia av *en* karta, ritning, bild eller annan i 3 § första stycket avsedd upptagning än som nyss har *angetts*, om svårighet möter och handlingen kan tillhandahållas *hos myndigheten*.

En begäran att få *en* avskrift eller *en* kopia av *en* allmän handling *ska* behandlas skyndsamt.

Begäran att få ta del av allmän handling

14 §

Begäran att få *taga* del av allmän handling göres hos myndighet som förvarar handlingen.

Begäran prövas av myndighet som *angives* i första stycket. Om särskilda skäl *föranleda det*, får dock i bestämmelse som avses i 2 § andra stycket föreskrivas att prövningen vid tillämpningen av bestämmelsen *skall ankomma på* annan myndighet. I fråga om *handling* som är av synnerlig betydelse för rikets säkerhet kan även genom förordning föreskrivas att endast viss myndighet får pröva frågan om utlämnande. I de nu nämnda fallen *skall* begäran om utlämnande genast hänskjutas till behörig myndighet.

Myndighet får inte på grund av att någon begär att få *taga* del av allmän handling efterforska vem han är eller *vilket syfte han har* med *sin* begäran i större utsträckning än som behövs för att myndigheten *skall* kunna pröva om hinder *föreligger* mot att handlingen lämnas ut.

En begäran att få *ta* del av en allmän handling görs hos den myndighet som förvarar handlingen.

Begäran *ska* prövas av *den* myndighet som *anges* i första stycket. Om särskilda skäl *finns* får dock i *en sådan* bestämmelse som avses i 2 § andra stycket föreskrivas att prövningen vid tillämpningen av bestämmelsen *ska göras av en* annan myndighet. I fråga om *handlingar* som är av synnerlig betydelse för rikets säkerhet kan även genom förordning föreskrivas att endast viss myndighet får pröva frågan om utlämnande. I de nu nämnda fallen *ska* begäran om utlämnande genast hänskjutas till behörig myndighet.

En myndighet får inte på grund av att någon begär att få *ta* del av *en* allmän handling efterforska vem han *eller hon* är eller *syftet* med begäran i större utsträckning än som behövs för att myndigheten *ska* kunna pröva om *det finns* hinder mot att handlingen lämnas ut.

Överklagande av beslut om
utlämnande

15 §

Om annan än riksdagen eller regeringen avslår begäran att få *taga* del av handling eller lämnar ut allmän handling med förbehåll, som inskränker sökandens rätt att yppa dess innehåll eller *eljest* förfoga över den, får sökanden föra talan mot beslutet. Talan mot beslut av statsråd skall föras hos regeringen och talan mot beslut av annan myndighet hos domstol.

I den i 2 § *omnämnda* lagen skall närmare *angivas* hur talan mot beslut som avses i första stycket skall föras. *Sådan* talan skall alltid prövas skyndsamt.

Angående rätt att föra talan mot beslut av *myndighet* som lyder under riksdagen är särskilt föreskrivet.

Om *någon* annan än riksdagen eller regeringen avslår *en* begäran att få *ta* del av *en* handling eller lämnar ut *en* allmän handling med *ett* förbehåll som inskränker sökandens rätt att yppa dess innehåll eller *annars* förfoga över den, får sökanden föra talan mot beslutet. Talan mot *ett* beslut av *ett* statsråd ska föras hos regeringen och talan mot beslut av *en* annan myndighet hos domstol.

I den i 2 § *nämnda* lagen *ska* närmare *anges* hur talan mot beslut som avses i första stycket *ska* föras. *En sådan* talan *ska* alltid prövas skyndsamt.

Angående rätt att föra talan mot beslut av *myndigheter* som lyder under riksdagen är särskilt föreskrivet.

Sekretessmarkering på hemlig handling

16 §

Anteckning om hinder att lämna ut allmän handling får göras endast på *handling* som omfattas av bestämmelse som avses i 2 § andra stycket. *Härvid skall tillämplig* bestämmelse *angivas*.

En anteckning om hinder att lämna ut *en* allmän handling får göras endast på *handlingar* som omfattas av *en sådan* bestämmelse som avses i 2 § andra stycket. *Av sekretessmarkeringen ska framgå vilken* bestämmelse *som är tillämplig*.

*Överlämnande av handling till
enskilt organ*

17 §

I lag får föreskrivas att regeringen eller beslutande kommunal församling får besluta att allmänna handlingar som hänförs till myndighets verksamhet, *vilken skall* övertas av enskilt organ, får överlämnas till det organet för förvaring, om detta behöver handlingarna i verksamheten, utan att handlingarna därigenom upphör att vara allmänna. Ett sådant organ *skall* i fråga om överlämnade *handlingar* jämföras med myndighet vid tillämpningen av 12–16 §§.

I lag får även föreskrivas att regeringen får besluta att allmänna handlingar får överlämnas till Svenska kyrkan eller någon av dess organisatoriska delar för förvaring, utan att handlingarna därigenom upphör att vara allmänna. Detta gäller handlingar som senast den 31 december 1999 har kommit in till eller upprättats hos

1. myndigheter som har upphört och som har haft uppgifter som hänförs till Svenska kyrkans verksamhet, eller
2. Svenska kyrkans beslutande församlingar.

Vid tillämpningen av 12–16 §§ *skall* Svenska kyrkan och dess organisatoriska delar jäm-

I lag får föreskrivas att regeringen eller *en* beslutande kommunal församling får besluta att allmänna handlingar som hänförs till *en* myndighets verksamhet *som ska* övertas av enskilt organ får överlämnas till det organet för förvaring, om detta behöver handlingarna i verksamheten, utan att handlingarna därigenom upphör att vara allmänna. Ett sådant organ *ska* i fråga om *de* överlämnade *handlingarna* jämföras med *en* myndighet vid tillämpningen av 12–16 §§.

I lag får även föreskrivas att regeringen får besluta att allmänna handlingar får överlämnas till Svenska kyrkan eller någon av dess organisatoriska delar för förvaring, utan att handlingarna därigenom upphör att vara allmänna. Detta gäller handlingar som senast den 31 december 1999 har kommit in till eller upprättats hos

1. myndigheter som har upphört och som har haft uppgifter som hänförs till Svenska kyrkans verksamhet, eller
2. Svenska kyrkans beslutande församlingar.

Vid tillämpningen av 12–16 §§ *ska* Svenska kyrkan och dess organisatoriska delar jäm-

ställas med *myndighet* i fråga om överlämnade handlingar.

ställas med *myndigheter* i fråga om överlämnade handlingar.

Om gallring och bevarande

18 §

Grundläggande bestämmelser om hur allmänna handlingar *skall* bevaras samt om gallring och annat avhändande av sådana handlingar meddelas i lag.

Grundläggande bestämmelser om hur allmänna handlingar *ska* bevaras samt om gallring och annat avhändande av sådana handlingar meddelas i lag.

3 kap. Rätt till anonymitet

Rätten till anonymitet

1 § En författare till en tryckt skrift är inte skyldig att låta namn, pseudonym eller signatur framgå av skriften. Detsamma gäller för den som har meddelat uppgifter för offentliggörande enligt 1 kap. 2 § och för utgivare av en tryckt skrift som inte är periodisk.

Frågeförbud

2 § I mål om ansvar, skadestånd eller särskild rättsverkan på grund av tryckfrihetsbrott får ingen ta upp frågan om vem som är författare eller vem som är meddelare enligt 1 kap. 2 §. Detsamma gäller frågan om vem som är utgivare till en tryckt skrift som inte är periodisk.

Om författare eller utgivare har angetts på en skrift som inte är periodisk, med namn eller med en pseudonym eller signatur som enligt vad som är allmänt känt syftar på en viss person, får dock frågan om han eller hon är ansvarig behandlas i målet. Detsamma gäller om någon i en skriftlig förklaring har uppgett sig vara författaren eller utgivaren eller i målet självmant har lämnat en sådan uppgift.

Tystnadsplikt

3 § Den som har tagit befattning med tillkomsten eller utgivningen av en tryckt skrift eller med en framställning som har varit avsedd att införas i en tryckt skrift får inte röja vad han eller hon därvid har fått veta om vem som är författare eller meddelare eller, i fråga om en skrift som inte är periodisk, utgivare.

Tystnadsplikt enligt första stycket gäller även för den som på något annat sätt har varit verksam inom ett företag för utgivning av tryckta skrifter eller inom ett företag för yrkesmässig förmedling av nyheter eller andra meddelanden till periodiska skrifter.

Undantag från tystnadsplikt

4 § Tystnadsplikt enligt 3 § gäller inte i följande fall.

1. Den som tystnadsplikten ska skydda har samtyckt till att hans eller hennes identitet röjs.

2. Det är tillåtet enligt 2 § andra stycket att behandla frågan om identiteten.

3. Det rör sig om något av de brott av meddelare, författare eller andra upphovsmän eller av utgivare som avses i 7 kap. 3 § andra stycket 1.

4. En domstol finner i fråga om brott enligt 7 kap. 2 § eller 3 § första stycket 2 eller 3 att det är nödvändigt att uppgifter lämnas om den som är tilltalad eller skäligen misstänkt för den brottsliga gärningen har lämnat meddelandet eller medverkat till framställningen; sådana uppgifter lämnas vid en förhandling.

5. En domstol finner i något annat fall att det är av synnerlig vikt av hänsyn till ett allmänt eller enskilt intresse att en uppgift om identiteten lämnas vid vittnesförhör eller förhör med en part under sanningsförsäkran.

Efterforskningsförbud

5 § Myndigheter och andra allmänna organ får inte efterforska

1. författaren till en framställning som har införts eller varit avsedd att införas i en tryckt skrift,

2. den som har utgett eller avsett att utge en framställning i en sådan skrift, eller

3. den som har meddelat uppgifter enligt 1 kap. 2 §.

Förbudet i första stycket hindrar inte efterforskning när det behövs för åtal eller något annat ingripande som inte står i strid med denna grundlag. I sådana fall ska dock den i 3 § angivna tystnadsplikten iakttas.

Repressalieförbud

6 § Myndigheter och andra allmänna organ får inte ingripa mot någon för att han eller hon i en tryckt skrift har brukat sin tryckfrihet eller medverkat till ett sådant bruk.

Straff

7 § Till böter eller fängelse i högst ett år ska den dömas som

1. uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot sin tystnadsplikt enligt 3 §,

2. uppsåtligen eller av oaktsamhet på en tryckt skrift mot hans eller hennes vilja sätter ut namn, pseudonym eller signatur på en författare, meddelare eller, i fall som avses i 1 §, utgivare,

3. uppsåtligen eller av oaktsamhet på skriften som författare, utgivare eller meddelare sätter ut namn, pseudonym eller signatur som avser en annan person än den verkliga författaren, utgivaren eller meddelaren,

4. uppsåtligen efterforskar i strid med 5 §, eller

5. uppsåtligen ingriper i strid med 6 §, om åtgärden utgör avskedande, uppsägning, meddelande av disciplinpåföljd eller en liknande åtgärd.

Allmänt åtal för brott som avses i första stycket 1–3 får väckas endast om målsäganden har anmält brottet till åtal.

Andra upphovsmän

8 § Vad som sägs i detta kapitel om författare gäller även andra upphovsmän till framställningar som har införts eller varit avsedda att införas i tryckta skrifter.

4 kap. Tryckta skrifers framställning

Etableringsfrihet

1 § Var och en har rätt att själv eller med hjälp av andra framställa tryckta skrifter.

Ursprungsuppgifter

2 § En skrift som är tryckt i Sverige och som är avsedd att ges ut här ska innehålla tydliga uppgifter om vem som har tryckt skriften och om ort och år för tryckningen. Detsamma gäller en skrift som är mångfaldigad här genom fotokopiering eller någon liknande teknik och för vilken utgivningsbevis gäller.

Skyldigheten att sätta ut uppgifter enligt första stycket gäller inte bild- eller tillfällighetstryck enligt 3 §.

Bild- eller tillfällighetstryck

3 § Med bild- eller tillfällighetstryck avses i denna grundlag vykort och bildalbum, visitkort och notifikationer, adresskort, etiketter, blanketter, affärstryck såsom reklam- och emballagetryck samt andra sådana trycksaker. Uttrycket avser enbart tryck i vilket tryckfrihetsbrott kan anses uteslutet på grund av texten eller framställningen i övrigt.

Skyldighet att bevara exemplar samt pliktleverans

4 § Föreskrifter om skyldighet att bevara exemplar av en tryckt skrift för granskning och att lämna exemplar av en sådan skrift till bibliotek eller arkiv får meddelas i lag.

Straff

5 § Den som framställer en skrift och därvid bryter mot 2 § första stycket döms till böter eller fängelse i högst ett år.

5 kap. Utgivning av periodiska skrifter

Ägare till periodiska skrifter

1 § Var och en får vara ägare till en periodisk skrift.

Behörighetskrav för utgivare

2 § En periodisk skrift ska ha en utgivare.

Utgivaren ska ha hemvist i Sverige. Den som är underårig eller i konkurs eller som har förvaltare enligt särskilda bestämmelser i lag får inte vara utgivare.

Utgivarens befogenhet

3 § Utgivare för en periodisk skrift utses av skriftens ägare.

Utgivaren ska ha befogenhet att utöva tillsyn över skriftens offentliggörande och bestämma över dess innehåll så att ingenting får införas i den mot hans eller hennes vilja. Varje inskränkning i denna befogenhet ska vara utan verkan.

Anmälan av utgivare

4 § När utgivare har utsetts, ska ägaren anmäla detta till en myndighet som anges i lag. Anmälan ska innehålla bevis om att utgivaren är behörig enligt 2 § och en förklaring om att han eller hon har åtagit sig uppdraget.

Närmare bestämmelser om anmälan och om skyldighet att anmäla ändrade förhållanden meddelas i lag.

Utgivningsbevis

5 § En periodisk skrift ska ha utgivningsbevis. Ett sådant bevis meddelas av den myndighet som avses i 4 § och gäller i tio år från utfärdandet. Ansökan om utgivningsbevis görs av ägaren till skriften.

Utfärdande av utgivningsbevis

6 § Utgivningsbevis ska utfärdas om

1. det framgår att skriften är avsedd att vid särskilda tider och under en bestämd titel ges ut med minst fyra nummer årligen,
2. utgivare har anmälts enligt 4 §, och
3. skriftens titel inte lätt kan förväxlas med titeln på någon annan skrift för vilken utgivningsbevis gäller eller har gällt inom två år från ansökan.

Närmare bestämmelser om utfärdande och förnyelse av utgivningsbevis samt om skyldighet att anmäla ändrade förhållanden meddelas i lag.

Återkallelse av utgivningsbevis

7 § Utgivningsbevis får återkallas

1. om förutsättningarna för att utfärda ett sådant bevis inte längre finns,
2. om utgivningen inte har påbörjats inom sex månader från utfärdandet, eller
3. om utgivning sedan två år inte sker enligt vad som gäller för periodiska skrifter enligt 1 kap. 8 §.

Närmare bestämmelser om återkallelse av utgivningsbevis meddelas i lag.

Ställföreträdare

8 § En utgivare får utse en eller flera ställföreträdare. Vad som sägs om utgivare i 2–4 §§ gäller också för ställföreträdare.

Om utgivarens uppdrag upphör faller också ställföreträdarens uppdrag.

Uppgift om utgivare

9 § På varje nummer av en periodisk skrift ska utgivarens namn sättas ut. När en ställföreträdare har trätt in anges i stället ställföreträdarens namn.

*Straff***10 §** Till böter döms

1. ägaren till en periodisk skrift som ges ut utan att utgivningsbevis finns,
2. den som på en periodisk skrift anger sitt namn som utgivare eller ställföreträdare utan att vara behörig,
3. den som i en anmälan eller ansökan enligt 4 eller 5 § mot bättre vetande lämnar oriktiga uppgifter eller
4. den som ger ut en periodisk skrift i strid med utgivningsförbud enligt 7 kap. 9 § eller tillfälligt utgivningsförbud enligt 10 kap. 9 § eller en skrift som uppenbart utgör en fortsättning av en sådan skrift.

Till penningböter döms utgivare eller ställföreträdare som inte sätter ut uppgifter om namn på det sätt som anges i 9 §.

11 § I lag får föreskrivas straff för den som bryter mot en föreskrift i lag som har meddelats med stöd av 4, 6 eller 7 §.

6 kap. Tryckta skrifers spridning*Rätten att sprida skrifter*

1 § Var och en har rätt att själv eller med hjälp av andra sprida tryckta skrifter.

Undantag för spridning av pornografisk bild och visst annat material

2 § Utan hinder av denna grundlag gäller vad som anges i lag om

1. någon visar en pornografisk bild på eller vid en allmän plats genom skyltning eller annat liknande förfarande på ett sätt som är ägnat att väcka allmän anstöt eller utan föregående beställning sänder eller tillställer på annat sätt någon en sådan bild;
2. någon sprider bland barn och ungdom en tryckt skrift som genom sitt innehåll kan verka förråande eller annars medföra allvarlig fara för de ungas sedliga fostran.

Spridning av kartor

3 § I lag får meddelas föreskrifter med syfte att förebygga spridning genom tryckta skrifter av kartor, ritningar eller bilder som återger Sverige helt eller delvis och innehåller upplysningar av betydelse för rikets försvar.

Distributionsplikt

4 § Den som har tillstånd att bedriva postverksamhet får inte vägra eller ställa särskilda villkor för att distribuera en skrift på grund av dess innehåll. Denna distributionsplikt gäller såväl adresserade som oadresserade försändelser. Skyldigheten att distribuera skrifter gäller inte i de fall det skulle innebära en överträdelse enligt 5 eller 6 §.

Den som bedriver postverksamhet och som har mottagit en skrift för befordran ska inte anses som skriftens spridare enligt 8 kap.

Straff för spridaren

5 § Om en skrift saknar en ursprungsuppgift som avses i 4 kap. 2 § straffas spridaren med penningböter. Detsamma gäller om en sådan uppgift är felaktig och spridaren känner till detta.

Straff för spridning vid beslag m.m.

6 § Den som sprider en tryckt skrift i vetskap om att den har lagts under beslag eller förklarats konfiskerad straffas med böter eller fängelse i högst ett år. Detsamma gäller den som sprider en tryckt skrift som har getts ut i strid med ett förbud enligt denna grundlag mot skriftens utgivning eller uppenbart utgör en fortsättning av en skrift som avses med ett sådant förbud.

7 kap. Tryckfrihetsbrott

Tryckfrihetsbrott

1 § Med tryckfrihetsbrott förstås i denna grundlag de gärningar som anges i 4 och 5 §§.

Dolda meddelanden

2 § Ett tillkännagivande i en annons eller i ett annat sådant meddelande ska inte anses vara ett tryckfrihetsbrott om det av meddelandets innehåll inte omedelbart framgår att ansvar för ett sådant brott kan bli aktuellt.

Är meddelandet straffbart tillsammans med en omständighet som inte omedelbart framgår av meddelandets innehåll, gäller vad som anges om det i lag. Detsamma gäller ett meddelande som genom chiffer eller på något annat sätt är dolt för allmänheten.

Meddelarbrott

3 § Om någon lämnar ett meddelande för offentliggörande som avses i 1 kap. 2 § och därigenom gör sig skyldig till något av de brott som anges i andra stycket nedan, gäller vad som anges i lag om det brottet. Detsamma gäller om brottet begås av den som, utan att ansvara enligt 8 kap., medverkar till en framställning som är avsedd att införas i en tryckt skrift som författare eller annan upphovsman eller som utgivare.

De brott som avses i första stycket är

1. högförräderi, spioneri, grovt spioneri, grov obehörig befattning med hemlig uppgift, uppror, landsförräderi, landssvek eller försök, förberedelse eller stämpling till ett sådant brott;

2. oriktigt utlämnande av allmän handling som ej är tillgänglig för envar eller tillhandahållande av sådan handling i strid med myndighets förbehåll vid dess utlämnande, när gärningen är uppsåtlig; och

3. uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt i de fall som anges i särskild lag.

Anskaffarbrott

4 § Om någon anskaffar en uppgift i syfte att offentliggöra den i en tryckt skrift eller för att lämna ett meddelande enligt 1 kap. 2 § och därigenom gör sig skyldig till ett brott som anges i 3 § andra stycket 1, gäller vad som anges i lag om det brottet.

Tryckfrihetsbrott

5 § Med beaktande av tryckfrihetens syfte att säkerställa ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande ska följande gärningar anses vara tryckfrihetsbrott, om de begås genom en tryckt skrift och är straffbara enligt lag:

1. *högförräderi*, förövat med uppsåt att riket eller en del därav ska med våldsamma eller annars lagstridiga medel eller med utländskt bistånd läggas under främmande makt eller bringas i beroende av sådan makt eller att del av riket ska sålunda lösryckas eller att åtgärd eller beslut av statschefen, regeringen, riksdagen eller högsta domarmakten ska med utländskt bistånd framtvingas eller hindras, om gärningen innebär fara för uppsåtets förverkligande;

försök, förberedelse eller stämpling till sådant högförräderi;

2. *krigsanstiftan*, om fara för att riket ska invecklas i krig eller andra fientligheter framkallas med utländskt bistånd;

3. *spioneri*, varigenom någon för att gå främmande makt till handa obehörigen befordrar, lämnar eller röjer en uppgift rörande försvarsverk, vapen, förråd, import, export, tillverkningsätt, underhandlingar, beslut, eller något förhållande i övrigt, vars uppenbarande för främmande makt kan medföra men för totalförsvaret eller annars för rikets säkerhet, vare sig uppgiften är riktig eller inte;

försök, förberedelse eller stämpling till sådant spioneri;

4. *obehörig befattning med hemlig uppgift*, varigenom någon utan syfte att gå främmande makt till handa obehörigen befordrar, lämnar eller röjer en 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 annars för rikets säkerhet, vare sig uppgiften är riktig eller inte;

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 ska beaktas om gärningen innefattade tillhandagående av främmande makt eller var av synnerligen farlig beskaffenhet med hänsyn till pågående krig eller rörde något förhållande av stor betydelse eller om den brottslige röjde vad som på grund av allmän eller enskild tjänst hade betrotts honom;

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

6. *uppror*, förövat med uppsåt att statskicket ska med vapenmakt eller annars med våldsamma medel omstörtas eller att åtgärd eller beslut av statschefen, regeringen, riksdagen eller högsta domarmakten ska sålunda framtingas eller hindras, om gärningen innebär fara för uppsåtets förverkligande;

försök, förberedelse eller stämpling till sådant uppror;

7. *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 förräder dem som är verksamma för rikets försvar eller förleder dem till myteri, trolöshet eller modlöshet, förräder egendom som är av betydelse för totalförsvaret eller begår någon 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;

8. *landsskadlig vårdslöshet*, i vad därigenom någon av oaktsamhet begår en gärning som avses under 7;

9. *ryktesspridning till fara för rikets säkerhet*, varigenom, då riket är i krig eller annars 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;

10. *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;

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

12. *brott mot medborgerlig frihet*, varigenom någon utövar olaga hot med uppsåt att påverka den allmänna åsiktsbildningen eller inkräkta på handlingsfriheten inom en politisk organisation eller yrkes- eller näringsammanslutning och därigenom sätter yttrande-, församlings- eller föreningsfriheten i fara;

försök till sådant brott mot medborgerlig frihet;

13. *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;

14. *förtal*, varigenom någon utpekar någon annan som brottslig eller klandervärd i sitt levnadssätt eller annars lämnar en uppgift som är ägnad att utsätta denne för andras missaktning, och, om den förtalade är avliden, gärningen är sårande för de efterlevande eller annars kan anses kränka den frid, som bör tillkomma den avlidne, dock inte 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;

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

16. *olaga hot*, varigenom någon hotar någon annan med brottslig gärning på ett sätt som är ägnat att hos den hotade framkalla allvarlig fruktan för egen eller annans säkerhet till person eller egendom;

17. *hot mot tjänsteman*, varigenom någon med hot om våld förgriper sig på någon annan i hans myndighetsutövning, i annan verksamhet där samma skydd åtnjuts som är förenat med myndighetsutövning eller vid biträde till åtgärd som omfattas av sådant skydd, för att tvinga honom till eller hindra honom från åtgärd däri eller hämnas för en sådan åtgärd eller varigenom någon sålunda förgriper sig mot den som tidigare har utövat sådan verksamhet eller biträtt därvid för vad denne däri gjort eller underlåtit;

försök eller förberedelse till sådant hot mot tjänsteman, såvida inte brottet, om det hade fullbordats, skulle ha varit att anse som ringa;

18. *övergrepp i rättsak*, varigenom någon med hot om våld angriper någon annan för att denne har gjort en anmälan, fört talan, avlagt vittnesmål eller annars vid förhör avgett en utsaga hos en domstol eller annan myndighet eller för att hindra någon annan från en sådan åtgärd eller varigenom någon med hot om gärning som medför lidande, skada eller olägenhet angriper någon annan

för att denne har avlagt vittnesmål eller annars avgett en utsaga vid förhör hos en myndighet eller för att hindra honom från att avge en sådan utsaga.

Offentliggörandebrott

6 § Som tryckfrihetsbrott räknas också gärningar som begås genom tryckt skrift och är straffbara enligt lag och som innebär att någon

1. uppsåtligen offentliggör en allmän handling som inte är tillgänglig för var och en, om han eller hon har fått tillgång till handlingen i allmän tjänst, under utövande av tjänsteplikt eller i något därmed jämförbart förhållande;

2. offentliggör en uppgift och därvid uppsåtligen åsidosätter en tystnadsplikt som avses i den lag som anges i 3 § andra stycket 3;

3. när riket är i krig eller omedelbar krigsfara offentliggör en uppgift om förhållanden vilkas röjande enligt lag innefattar annat brott mot rikets säkerhet än som anges i 5 §.

Påföljd och införande av dom

7 § Vad som sägs i lag om påföljd för brott som avses i 5 och 6 §§ gäller även då brottet är ett tryckfrihetsbrott.

Vid bestämmande av påföljd för tryckfrihetsbrott ska det särskilt beaktas om en publicerad uppgift har rättats och därefter på ett lämpligt sätt har kommit till allmänhetens kännedom.

Om den tilltalade döms för förtal eller förolämpning enligt 5 § 14 eller 15 i en periodisk skrift får domstolen, om det yrkas, förordna att domen ska föras in i skriften.

Konfiskering

8 § En tryckt skrift som innehåller ett tryckfrihetsbrott får konfiskeras. Konfiskering innebär att alla exemplar av skriften som är avsedda att spridas ska förstöras.

Utgivningsförbud

9 § Om riket befinner sig i krig får rätten i samband med konfiskering av en periodisk skrift meddela förbud mot att ge ut skriften under viss tid. Ett sådant förbud får meddelas endast när det är fråga om brott som avses i 5 § 1–3, 4 såvida det brottet är att anse som grovt, samt 6 och 7. Förbudet får gälla i högst sex månader från det att domen i tryckfrihetsmålet har vunnit laga kraft.

Angående konfiskering av en periodisk skrift, som sprids i strid mot ett utgivningsförbud eller uppenbart utgör en fortsättning av en skrift som avses med ett sådant ett förbud, gäller vad som i lag i allmänhet är stadgat om förverkande av föremål på grund av brott.

8 kap. Ansvarighetsregler

Om ansvaret för periodiska skrifter

Utgivare och ställföreträdare

1 § Ansvaret för ett tryckfrihetsbrott i en periodisk skrift ligger på den som var anmäld som utgivare då skriften gavs ut. Har en ställföreträdare anmälts och inträtt som utgivare, har han eller hon ansvaret.

Ställföreträdares bristande behörighet

2 § Har en ställföreträdare inträtt som utgivare men var han eller hon inte längre behörig när brottet förövades eller hade uppdraget upphört eller förelåg det beträffande ställföreträdaren något förhållande som anges i 3 § andra stycket, ligger ansvaret för tryckfrihetsbrott på utgivaren.

Ägare

3 § Skriftens ägare ansvarar för tryckfrihetsbrott om det inte fanns utgivningsbevis när skriften gavs ut.

Om utgivningsbevis förelåg, bär ägaren det ansvar som annars skulle åvila utgivaren, om det inte fanns någon behörig utgivare när brottet förövades, utgivaren var utsedd för skens skull eller uppen-

barligen inte kunde utöva den befogenhet som anges i 5 kap. 3 § andra stycket.

Tryckare

4 § Kan det inte visas vem som var ägare till skriften när den gavs ut, bär den som har tryckt skriften ansvaret i stället för ägaren.

Spridare

5 § Om en skrift sprids utan uppgifter om vem som har tryckt skriften och det inte kan utrönas vem denne är, bär spridaren ansvaret i stället för den som har tryckt skriften. Detsamma gäller om uppgifterna om vem som har tryckt skriften är felaktiga, och spridaren kände till detta vid spridningen.

Om ansvaret för tryckta skrifter som inte är periodiska

Författare

6 § Ansvaret för tryckfrihetsbrott i en tryckt skrift som inte är periodisk ligger på författaren. Detta gäller om författarens namn, pseudonym eller signatur har satts ut på skriften enligt 3 kap. 2 § och så inte har skett mot hans eller hennes vilja. Författaren ansvarar inte om skriften har getts ut utan hans eller hennes samtycke.

Utgivare

7 § Om en särskild utgivare har angetts på ett samlingsverk med bidrag av flera författare, ansvarar utgivaren. Detta gäller om utgivarens namn, pseudonym eller signatur har satts ut på skriften enligt 3 kap. 2 § med hans eller hennes samtycke. Utgivaren ansvarar enbart om författarna till de enskilda bidragen inte ansvarar enligt 6 §.

För andra skrifter än som avses i första stycket ansvarar en utgivare som anges på skriften om författaren var avliden när skriften gavs ut.

Med utgivare avses i denna bestämmelse den som har tillhandahållit en tryckt skrift för tryckning och utgivning utan att vara författare till skriften.

Förläggare

8 § Om en författare eller utgivare inte ansvarar enligt 6 eller 7 §, ansvarar förläggaren. Detsamma gäller om författaren eller utgivaren var avliden när skriften gavs ut.

Med förläggare avses i denna bestämmelse den som har haft hand om tryckning och utgivning av någon annans skrift.

Tryckare

9 § Om det inte finns någon förläggare som ansvarar enligt 8 § ansvarar i stället den som har tryckt skriften. Detsamma gäller om det inte kan visas vem förläggaren är.

Spridare

10 § Vad som sägs i 5 § om spridarens ansvar tillämpas även på tryckta skrifter som inte är periodiska.

Gemensamma bestämmelser

Ansvarig saknar hemvist i Sverige

11 § Har den som enligt 3, 6, 7 eller 8 § skulle ha ansvarat i egenkap av ägare, författare, utgivare eller förläggare inte känt hemvist i Sverige, går ansvaret i stället över på den som svarar efter honom eller henne. Detsamma gäller om det inte kan utrönas var han eller hon befinner sig.

Vad som sägs i första stycket ska inte innebära att ansvaret på den grunden går över på utgivare för samlingsverk enligt 7 § första stycket eller på spridare.

Straffbarhet uteslutet enligt lag

12 § Vad som anges i 11 § om övergång av ansvar gäller även om det föreligger någon omständighet som enligt lag utesluter straffbarhet för den som skulle ha svarat enligt 1, 2, 3, 6, 7 eller 8 § i egenskap av utgivare, ägare, författare eller förläggare. Detta gäller dock endast om den till vilken ansvaret övergår har haft eller borde ha haft kännedom om den aktuella omständigheten.

Åberopande av omständigheter i frågan om ansvarighet

13 § Om åtal väcks för ett tryckfrihetsbrott och den tilltalade anser att det finns någon omständighet som medför att han eller hon inte ska vara ansvarig, ska detta åberopas före huvudförhandlingen. Om så inte sker, ska den tilltalade betraktas som ansvarig.

Answarets omfattning

14 § Den som ansvarar för en tryckt skrift enligt detta kapitel ska anses ha haft kännedom om innehållet i skriften och medgett dess utgivning. Det gäller dock inte om någon annan har obehörigen offentliggjort skriften.

9 kap. Om tillsyn och åtal*Justitiekanslerns tillsyn*

1 § Justitiekanslern ska vaka över att de gränser för tryckfriheten som anges i denna grundlag inte överskrids.

Åklagare i mål om tryckfrihetsbrott

2 § Justitiekanslern är ensam åklagare i mål om tryckfrihetsbrott. Ingen annan än Justitiekanslern får inleda förundersökning rörande ett sådant brott.

Tvångsmedel

3 § Endast Justitiekanslern och rätten får besluta om tvångsmedel med anledning av misstankar om tryckfrihetsbrott, om inte något annat anges i denna grundlag.

Regeringens anmälan och medgivande till åtal

4 § Regeringen får hos Justitiekanslern anmäla en tryckt skrift till åtal för tryckfrihetsbrott. I lag får föreskrivas att allmänt åtal för ett tryckfrihetsbrott får väckas endast efter regeringens medgivande.

Åklagare i vissa tryckfrihetsmål

5 § Justitiekanslern är ensam åklagare även i andra tryckfrihetsmål än mål om tryckfrihetsbrott samt i mål som i övrigt avser brott mot bestämmelser i denna grundlag.

I lag kan anges att riksdagens ombudsman har befogenhet att vara åklagare i mål som avses i första stycket.

Justitiekanslerns möjlighet att överlåta åklagarbehörighet

6 § Justitiekanslern har rätt att i särskilda fall överlåta sin behörighet som åklagare i tryckfrihetsmål helt eller delvis till allmän åklagare. Justitiekanslern får vidare uppdra åt allmän åklagare att utföra hela eller delar av åklagaruppdraget för Justitiekanslerns räkning.

När det är osäkert vem som är rätt åklagare ska Justitiekanslern anses behörig. De åtgärder som har vidtagits fram till väckande av åtal ska därvid anses behörigen gjorda.

Preskription

7 § Allmänt åtal för tryckfrihetsbrott ska väckas inom sex månader från det att skriften gavs ut, om brottet begicks i en periodisk skrift för vilken utgivningsbevis gällde vid utgivningen. I fråga om andra skrifter ska allmänt åtal väckas inom ett år från utgivningen.

Om allmänt åtal har väckts inom den tid som anges i första stycket, får efter den tiden nytt åtal väckas mot andra som är ansvariga för brottet.

Målsägandeangivelse och enskilt åtal

8 § Angående målsägandens rätt att ange tryckfrihetsbrott till åtal eller att själv väcka åtal på grund av ett sådant brott gäller vad som sägs i lag.

Konfiskering utan åtal

9 § Finns det vid tryckfrihetsbrott ingen ansvarig enligt 8 kap., får åklagaren eller målsäganden i stället för att väcka åtal ansöka om att skriften ska konfiskeras. Detsamma gäller, om stämning i Sverige inte kan delges den som är ansvarig för brottet.

10 kap. Särskilda tvångsmedel

Allmänna bestämmelser om tvångsmedel

Beslag inför konfiskering

1 § Om det kan antas att en tryckt skrift kommer att konfiskeras på grund av ett tryckfrihetsbrott, får skriften läggas under beslag i avvaktan på beslut om konfiskering.

Har Justitiekanslern överlåtit sin behörighet som åklagare enligt 9 kap. 6 § gäller vad som sägs i detta kapitel om Justitiekanslerns beslut om beslag även den allmänna åklagaren.

Beslut om tvångsmedel före rättegång

2 § Innan åtal för tryckfrihetsbrott har väckts eller ansökan hos rätten gjorts om skriftens konfiskering, får beslut om beslag meddelas av Justitiekanslern, om brottet hör under allmänt åtal.

Rätt till domstolsprövning

3 § Om ett beslag har verkställts utan rättsens beslut, får den som drabbas av beslaget begära att rätten prövar det.

Åtalstid m.m.

4 § När Justitiekanslern har beslutat om beslag, ska åtal vara väckt eller ansökan om konfiskering av tryckt skrift vara gjord inom två veckor efter Justitiekanslerns beslut. I annat fall är beslaget förfallet.

Beslut om tvångsmedel under rättegång

5 § Sedan åtal för tryckfrihetsbrott har väckts eller ansökan hos rätten gjorts om skriftens konfiskering, får rätten besluta om beslag och häva beslag som tidigare har meddelats.

Rättsens prövning när målet avgörs

6 § När målet avgörs prövar rätten om tidigare beslut om beslag ska bestå.

Avvisas målet på den grunden att rätten inte är behörig eller skiljer rätten annars målet från sig utan att pröva skriftens brottslighet, och kan det antas att talan om konfiskering kommer att föras i ett annat mål, får rätten bestämma att beslutet om beslag ska bestå under viss tid. Väcks inte talan inom denna tid förfaller beslutet.

Uppgift om beslag

7 § Beslut om beslag ska innehålla uppgifter om det eller de stycken i skriften som har föranlett beslaget och gäller endast band, delar, nummer eller häften där ett sådant stycke förekommer.

Verkställighet och återgång

8 § Ett beslut om beslag ska genast verkställas. Verkställigheten ska uteslutande omfatta de exemplar av skriften som är avsedda för spridning. Den hos vilken beslaget verkställs och den som har tryckt skriften ska så snart det kan ske få ett bevis om beslaget. Beviset ska innehålla en uppgift om det eller de stycken i skriften som har föranlett beslaget.

Om beslutet om beslag hävs eller förfaller, ska verkställigheten av beslaget genast gå åter.

Utredningsbeslag

9 § Exemplar av en skrift som skäligen kan antas ha betydelse för utredningen i ett tryckfrihetsmål får tas i beslag. För ett sådant utredningsbeslag gäller vad som sägs i 2, 3, 5 och 7 §§ samt 8 § första stycket första meningen och andra stycket. I övrigt ska i tillämpliga delar gälla vad som i allmänhet är föreskrivet om beslag. Åtal ska dock alltid väckas inom en månad från det att beslut om beslag meddelades, om inte rätten på Justitiekanslerns framställning medger att tiden förlängs.

Tvångsmedel vid krig och krigsfara*Tillfälligt utgivningsförbud*

10 § Är riket i krig får i avvaktan på rättens beslut om konfiskering utgivningsförbud meddelas för en periodisk skrift enligt 7 kap. 9 §. Därvid gäller vad som sägs om beslag i 2 och 4–6 §§.

I fråga om beslag av en periodisk skrift som sprids i strid mot ett utgivningsförbud eller uppenbart utgör en fortsättning på en periodisk skrift som omfattas av ett sådant förbud, gäller vad som anges i lag om beslag av föremål som kan förklaras förverkade.

Förvar i avvaktan på beslag

11 § Är riket i krig eller krigsfara och anträffas vid en avdelning av försvarsmakten en tryckt skrift som uppenbart innefattar sådan enligt 7 kap. 5 § 10 straffbar uppvigling att krigsman därigenom kan förledas att åsidosätta vad som åligger honom eller henne i tjänsten, får skriften efter beslut av en befattningshavare som enligt lag ska avgöra frågor om disciplinansvar beträffande personal vid avdelningen, tas i förvar i avvaktan på beslut om beslag.

Är det fara i dröjsmål får en åtgärd enligt första stycket vidtas av någon annan befattningshavare enligt bestämmelser som meddelas i lag. Anmälan om det ska skyndsamt göras hos den befattningshavare som avses i första stycket. Denne har att genast pröva om skriften ska bli kvar i förvar.

Anmälan om förvar

12 § Ett beslut om förvar enligt 11 § ska så snart det kan ske anmälas till Justitiekanslern. Denne har att genast pröva om skriften ska läggas under beslag.

11 kap. Skadestånd*Förutsättning för skadestånd*

1 § Skadestånd får inte dömas ut på grund av innehållet i en tryckt skrift i andra fall än när skriften innefattar ett tryckfrihetsbrott.

Om skadestånd på grund av brott som avses i 7 kap. 2–4 §§ gäller vad som är föreskrivet i lag.

Vem som ansvarar för skadestånd

2 § Den som enligt 8 kap. bär det straffrättsliga ansvaret för innehållet i en tryckt skrift ansvarar även för skadestånd.

Skadestånd som kan krävas ut av utgivaren till en periodisk skrift eller dennes ställföreträdare får även göras gällande mot ägaren av skriften. I fråga om andra tryckta skrifter kan anspråk

mot en författare eller utgivare även göras gällande mot skriftens förläggare.

Skadestånd när ansvaret har gått över

3 § Om ansvaret går över från den som skulle bära det straffrättsliga ansvaret till någon annan enligt 8 kap. 11 eller 12 §, får skadestånd ändå krävas ut även av den förre i den mån det medges i lag.

Skadestånd för juridiska personer m.fl.

4 § Har någon som ställföreträdare för en juridisk person eller som förmyndare, god man eller förvaltare att svara för skadestånd på grund av tryckfrihetsbrott, får anspråket göras gällande även mot den juridiska personen eller mot den för vilken förmyndaren, den gode mannen eller förvaltaren har förordnats. Detta gäller om och i den omfattning ett sådant anspråk får göras gällande enligt lag.

Solidariskt betalningsansvar

5 § Ska två eller flera betala skadestånd enligt detta kapitel, svarar de solidariskt för skadeståndet. Om ansvaret dem emellan gäller vad som annars är stadgat.

Skadestånd när talan om brott har förfallit

6 § Talan om skadestånd med anledning av ett tryckfrihetsbrott får föras utan hinder av att frågan om ansvar för brottet har förfallit eller talan därom annars inte kan föras.

Ansvarets omfattning

7 § Vad som sägs i 8 kap. 14 § om den ansvariges kännedom om innehållet i skriften och medgivande till dess utgivning ska gälla också i fråga om skadestånd på grund av tryckfrihetsbrott.

12 kap. Rättegången i tryckfrihetsmål

Behöriga domstolar

1 § Tryckfrihetsmål prövas vid tingsrätt som anges i lag. Det ska finnas minst en behörig tingsrätt i varje län.

Tryckfrihetsmål

2 § Tryckfrihetsmål är

1. mål om ansvar eller enskilt anspråk på grund av tryckfrihetsbrott,

2. mål om ansvar eller enskilt anspråk på grund av brott enligt 7 kap. 3 § eller

3. mål enligt 9 kap. 9 § (ansökningsmål).

Är det fråga om brott enligt 7 kap. 4 §, och har den som anskaffat uppgiften eller underrättelsen inte offentliggjort den i tryckt skrift eller meddelat den till annan för sådant offentliggörande, är målet ett tryckfrihetsmål endast om det är uppenbart att anskaffandet har skett för offentliggörande i tryckt skrift.

Prövning av ansvar

3 § I tryckfrihetsmål där talan om ansvar förs ska frågan om brott föreligger prövas av en jury bestående av nio ledamöter. Är parterna överens om det kan målet avgöras av rätten utan medverkan av jury.

Frågan om den tilltalade är ansvarig enligt 8 kap. prövas alltid enbart av rätten.

Brott föreligger om minst sex juryledamöter är överens om det. Anser juryn att brott inte föreligger ska den tilltalade frikännas. Anser juryn att brott föreligger ska även rätten pröva den frågan.

Har rätten en annan uppfattning än juryn får rätten frikänna den tilltalade eller tillämpa en lindrigare straffbestämmelse. Om tingsrättens dom överklagas får högre rätt inte frångå juryns bedömning i större utsträckning än tingsrätten.

Två jurygrupper

4 § För varje län ska utses juryledamöter. Ledamöterna ska fördelas i två grupper. Juryledamöterna i den andra gruppen ska vara eller ha varit nämndemän vid allmän domstol eller allmän förvaltningsdomstol.

Val av juryledamöter

5 § Juryledamöterna utses genom val för en tid av fyra kalenderår. Valet förrättas av landstingsfullmäktige i länet. I Gotlands län förrättas valet av kommunfullmäktige i Gotlands kommun.

Krav för valbarhet

6 § En juryledamot ska vara svensk medborgare och vara folkbokförd i länet.

Den som är underårig eller som har förvaltare enligt särskild lag får inte vara juryledamot.

Juryledamots rätt att avgå

7 § En juryledamot som fyllt sextio år har rätt att avgå. Tingsrätten får entlediga en juryledamot som visar giltigt hinder. Om en juryledamot inte längre är valbar upphör uppdraget.

Ersättare för juryledamot

8 § Avgår eller upphör en juryledamot att vara valbar ska ersättare utses för återstoden av valperioden.

Överklagande av val av juryledamot

9 § Beslut om val av juryledamot överklagas hos tingsrätten. Tingsrätten prövar självmant den valdes behörighet.

Vid överklagande av ett beslut som avses i första stycket tillämpas vad som anges i lag om överklagande av tingsrätts beslut under rättegång. Hovrättens beslut får inte överklagas.

Beslut om val av juryledamot gäller även om det överklagas, om rätten inte beslutar något annat.

Jäv för juryledamot

10 § Vad som sägs i lag om jäv för domare gäller även juryledamöter.

Bildande av jury

11 § När jury ska bildas får vardera parten utesluta fyra ledamöter inom den första gruppen och en inom den andra.

Därefter tar rätten genom lottning bland de kvarvarande ut så många till suppleanter att det kvarstår sex juryledamöter i den första gruppen och tre i den andra.

Önskar endast en av flera medparter utesluta juryledamöter gäller den uteslutningen även för de övriga. Är medparter inte överens om vilka juryledamöter som ska uteslutas avgör rätten frågan genom lottning.

Juryledamots skyldighet att delta

12 § Den som inte har laga förfall är skyldig att tjänstgöra i jury.

Finns det inte ett tillräckligt antal juryledamöter på grund av jäv eller laga förfall utser rätten bland gruppen behöriga personer tre juryledamöter för varje ledamot som saknas. Av dessa får vardera parten utesluta en.

En juryledamot som tidigare har uteslutits från samma mål får inte utses.

Talan om enskilt anspråk och om konfiskering

13 § Förs i mål om ansvar även talan om enskilt anspråk mot annan än den tilltalade ska den tilltalade vidta de åtgärder som avses i 3 § första stycket, 11 § första stycket och 12 § andra stycket och som annars skulle ha ankommit på svarandeparten.

Förs talan om konfiskering av tryckt skrift eller om enskilt anspråk utan samband med åtal tillämpas i fråga om rättegången i sådant mål vad som sägs i 2 och 10–12 §§. Har frågan om brott föreligger prövats tidigare i tryckfrihetsmål avseende ansvar för brott ska samma fråga inte prövas på nytt.

I ansökningsmål ska den utslutning av juryledamöter som annars görs av parterna utföras av rätten genom lottning.

Krig eller krigsfara

14 § Om riket är i krig eller krigsfara eller råder sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara som riket har befunnit sig i får föreskrifter om anstånd med val av juryledamöter och om undantag från juryledamöters rätt att avsäga sig uppdraget meddelas i lag eller, efter bemyndigande i lag, av regeringen i förordning.

Övriga bestämmelser

15 § Närmare bestämmelser om rättegången i tryckfrihetsmål meddelas i lag.

13 kap. Utrikes tryckta skrifter m.m.**Allmänt om skrifter som trycks utomlands***Utrikes tryckta skrifter som ges ut i Sverige*

1 § I fråga om tryckta skrifter som trycks utomlands men som ges ut i Sverige gäller inte bestämmelserna om

- allmänna handlingars offentlighet i 2 kap.,
- tryckta skrifers framställning i 4 kap.,
- utgivning av periodiska skrifter i 5 kap., eller

– tryckares och spridares ansvar enligt 8 kap. 4, 5, 9 och 10 §§, om inte annat sägs nedan.

I övrigt gäller grundlagen i tillämpliga delar.

Utrikes tryckta skrifter som ges ut i Sverige

2 § En skrift som har tryckts utomlands anses utgiven i Sverige när den har blivit utlämnad till försäljning eller för spridning på annat sätt här.

Periodiska skrifter huvudsakligen avsedda att spridas i Sverige

3 § Om en periodisk skrift som huvudsakligen är avsedd att spridas i Sverige trycks utomlands, gäller i tillämpliga delar 5 kap. om utgivning av periodiska skrifter.

Ansvar för den som har lämnat ut skriften för spridning

4 § Vad som sägs i denna grundlag om ansvar för tryckfrihetsbrott för den som har tryckt en skrift ska i stället avse den som har låtit lämna ut skriften för spridning i Sverige, om skriften har tryckts utomlands.

Kan det inte visas vem som har lämnat ut skriften för spridning här i landet ansvarar i stället den som är att anse som spridare enligt 6 kap. Detsamma gäller om den som har lämnat ut skriften för spridning här inte hade hemvist i Sverige vid utgivningen.

Skyldighet att bevara exemplar samt pliktleverans

5 § Föreskrifter om skyldighet att bevara exemplar av en skrift som har tryckts utomlands för granskning och att lämna exemplar av en sådan skrift till bibliotek eller arkiv får meddelas i lag.

Skrifter som inte huvudsakligen ges ut i Sverige

Periodisk skrift inte huvudsakligen avsedd att spridas i Sverige

6 § Det krävs inte utgivningsbevis för en periodisk skrift som har tryckts utomlands men som inte huvudsakligen är avsedd att spridas i Sverige. Om ett sådant bevis ändå finns gäller i tillämpliga delar 5 kap. om utgivning av periodisk skrift.

Meddelar- och anskaffarfrihet för vissa utländska skrifter som ges ut här

7 § Vad som sägs om meddelar- och anskaffarfrihet i 1 kap. 2 § gäller även i fråga om en skrift som har tryckts utomlands och som ges ut här men som inte huvudsakligen är avsedd att spridas i Sverige, om inte

1. meddelandet eller anskaffandet innefattar brott mot rikets säkerhet,
2. meddelandet innefattar ett sådant oriktigt utlämnande eller tillhandahållande som avses i 7 kap. 3 § andra stycket 2, eller
3. meddelandet utgör ett uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt.

Skrifter som inte ges ut här

8 § Vad som sägs om meddelar- och anskaffarfrihet i 7 § ska också tillämpas på en skrift som inte ges ut i Sverige, om meddelandet eller anskaffandet skedde här. I fråga om periodiska skrifter jämföras härvid meddelaren med en författare eller någon annan upphovsman som medverkar till en framställning i skriften.

Tryckfrihetsmål och rätt till anonymitet

9 § Mål angående ansvar eller enskilt anspråk på grund av överträdelse av den meddelar- eller anskaffarfrihet som följer av 7 eller 8 § ska handläggas enligt bestämmelserna om tryckfrihetsmål i 12 kap.

Meddelaren har i fall som avses i 7 och 8 §§ rätt till anonymitet enligt 3 kap. Undantag för tystnadsplikt ska dock omfatta även andra brott mot rikets säkerhet än som avses i 3 kap. 4 § 3.

14 kap. Allmänna bestämmelser

Resning i tryckfrihetsmål

1 § För resning i tryckfrihetsmål gäller vad som anges i lag, även om en jury har prövat om brott föreligger.

Om resning beviljas i ett mål som har prövats av en jury, ska rätten samtidigt besluta att målet ska tas upp inför en ny jury av den domstol som först dömde i målet. Detta gäller om resningen grundas på en omständighet som kan antas ha haft betydelse för juryprövningen.

Beviljas resning till förmån för den tilltalade får den domstol som beviljar resning omedelbart ändra domen, om saken är uppenbar.

Skyndsam handläggning av tryckfrihetsmål

2 § Tryckfrihetsmål och andra mål om brott mot bestämmelserna i denna grundlag ska alltid behandlas skyndsamt.

Frågor som inte regleras i grundlagen

3 § I alla hänseenden som inte har reglerats särskilt i denna grundlag eller i någon lag som har beslutats med stöd av den gäller vad som är föreskrivet i lag eller annan författning.

Andra än svenska medborgare

4 § Andra än svenska medborgare är i fråga om tryckfriheten enligt denna grundlag likställda med svenska medborgare, om inte något annat följer av lag.

Internationellt rättsligt bistånd

5 § Internationellt rättsligt bistånd får lämnas avseende en åtgärd som är tillåten enligt denna grundlag.

Rättsligt bistånd som gäller brott eller skadestånd med anledning av brott får dock lämnas endast om den gärning som avses motsvarar ett brott enligt sådan lag som avses i 1 kap. 11 § eller enligt 7 kap. eller 13 kap. 7 eller 8 §.

Om den gärning som ligger till grund för begäran om internationellt rättsligt bistånd motsvarar brott som anges i den lag som avses i 9 kap. 4 § andra meningen, får bistånd lämnas endast efter medgivande av regeringen.

Närmare bestämmelser om prövningen av en ansökan enligt första stycket får meddelas i lag.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2015.

2. Om det i lag eller annan författning hänvisas till en föreskrift som har ersatts genom en bestämmelse i tryckfrihetsförordningen i dess nya lydelse, tillämpas i stället den nya bestämmelsen.

3. Förslag till lag om ändring i yttrandefrihetsgrundlagen

Härigenom förskrivs i fråga om yttrandefrihetsgrundlagen

dels att 1, 5, 7 och 11 kap. ska upphöra att gälla,

dels att nuvarande 8–10 kap. ska betecknas 9–11 kap.,

dels att nuvarande 2 kap. 5 § 3 kap. 4–10 §§, 6 kap. 3–4 §§ ska betecknas 2 kap. 7 §, 3 kap. 3–9 §§, 6 kap. 6–7 §§,

dels att 2 kap. 1–5 §§, 3 kap. 1–15 §§, 4 kap. 1–6 §§, 6 kap. 1–4 §§, 10 kap. 1 §, 11 kap. 1–2 §§ samt att rubrikerna närmast före 2 kap. 1–5 §§, 3 kap. 1–15 §§, 4 kap. 1–6 §§, 6 kap. 1–4 §§, 11 kap. 1–2 §§ ska ha följande lydelse,

dels att rubrikerna närmast före 3 kap. 5 och 6 §§ ska lyda ”Bevarandeskyldighet och pliktleverans” respektive ”Spridning av kartor m.m. som återger Sverige”,

dels att det i yttrandefrihetsgrundlagen ska införas tio nya paragrafer, 2 kap. 6 och 7 §§, 3 kap. 16 §, 6 kap. 5–7 §§, 9 kap. 5–7 §§, 11 kap. 4 § samt närmast före 2 kap. 6 och 7 §§, 3 kap. 16 §, 6 kap. 5–7 §§, 9 kap. 5–7, 11 kap. 4 § nya rubriker av följande lydelse,

dels att i yttrandefrihetsgrundlagen ska införas fem nya kapitel, 1, 5, 7–8 och 12 kap., av följande lydelse.

1 kap. Grundläggande bestämmelser

Yttrandefrihetens ändamål och innebörd

1 § Yttrandefriheten enligt denna grundlag har till ändamål att säkra ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande. I den får inga andra begränsningar göras än de som följer av denna grundlag.

Var och en är gentemot det allmänna tillförsäkrad rätt enligt denna grundlag att i radioprogram, databaser och tekniska upptagningar offentligen uttrycka tankar, åsikter och känslor och i övrigt lämna uppgifter i vilket ämne som helst.

Definitioner

2 § I denna grundlag avses med

radioprogram: sändningar av ljud, bild eller text som startas på tidpunkter som bestäms av sändaren och är avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel, såsom ljudradio, tv och liknande sändningar,

datas: en samling av information lagrad för automatiserad behandling,

tekniska upptagningar: upptagningar som innehåller text, bild eller ljud och som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med ett tekniskt hjälpmedel.

Meddelarfrihet och anskaffarfrihet

3 § Det ska stå var och en fritt att meddela uppgifter i vilket ämne som helst för offentliggörande i radioprogram och tekniska upptagningar. Denna frihet avser uppgifter som lämnas till författare och andra upphovsmän samt till utgivare, redaktioner, nyhetsbyråer och företag för framställning av tekniska upptagningar.

Det ska stå var och en fritt att anskaffa uppgifter i vilket ämne som helst för offentliggörande i radioprogram och tekniska upptagningar eller för sådant uppgiftslämnande som avses i första stycket.

I dessa friheter får inga andra begränsningar göras än de som följer av denna grundlag.

Förbud mot förhandsgranskning och andra hindrande åtgärder

4 § Myndigheter och andra allmänna organ får inte granska något som är avsett att framföras i ett radioprogram eller en teknisk upptagning.

Det är inte tillåtet för myndigheter och andra allmänna organ att, utan stöd i denna grundlag, förbjuda eller hindra framställning, offentliggörande eller spridning bland allmänheten av ett radioprogram eller en teknisk upptagning om det sker på grund av dess innehåll.

Det är inte heller tillåtet för myndigheter eller andra allmänna organ att, utan stöd i denna grundlag, förbjuda eller hindra innehav eller användning av sådana tekniska hjälpmedel som behövs för att

kunna ta emot radioprogram eller för att kunna uppfatta innehållet i tekniska upptagningar, om det sker på grund av innehållet i ett radioprogram eller en teknisk upptagning. Detsamma gäller förbud mot anläggande av trådnät för sändning av radioprogram.

Utan hinder av första och andra styckena får det i lag meddelas föreskrifter om granskning och godkännande av rörliga bilder i filmer eller andra tekniska upptagningar som ska visas offentligt för barn. Detsamma gäller rörliga bilder i en sådan offentlig uppspelning ur en databas som avses i 9 § andra stycket 3.

Förbud mot ingripanden utan stöd i grundlag

5 § Myndigheter och andra allmänna organ får inte utan stöd i denna grundlag ingripa mot någon på grund av att han eller hon i ett radioprogram eller en teknisk upptagning har missbrukat yttrandefriheten eller medverkat till ett sådant missbruk. Inte heller får de utan stöd av denna grundlag av sådan anledning ingripa mot programmet eller upptagningen.

Instruktion för tillämpningen av grundlagen

6 § Den som ska döma över missbruk av yttrandefriheten eller på annat sätt vaka över att denna grundlag efterlevs bör betänka att yttrandefriheten är en grund för ett fritt samhällsskick. Han eller hon bör alltid uppmärksamma syftet mera än framställningssättet och vid tveksamhet hellre fria än fälla.

Sändningar av radioprogram

7 § Grundlagen är tillämplig på sändningar av radioprogram som är riktade till allmänheten.

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. Detsamma gäller radioprogram som sänds genom tråd men

inte är avsedda att tas emot av någon större allmänhet. Sådana undantag får dock inte gälla vad som föreskrivs i 3 och 4 §§.

Att vissa radioprogram ska jämföras med periodiska skrifter framgår av 1 kap. 9 § tryckfrihetsförordningen.

Direktsändningar av dagshändelser m.m.

8 § I fråga om radioprogram eller delar av program som består i direktsändningar av dagshändelser eller av sådana gudstjänster eller offentliga tillställningar som anordnas av någon annan än den som bedriver programverksamheten tillämpas inte bestämmelserna i

3 § om rätt att meddela och anskaffa uppgifter för offentliggörande,

5 § om förbud mot ingripanden,

6 § om förhållningssättet vid tillämpning av denna grundlag,

2 kap. om rätt till anonymitet,

5–8 kap. om yttrandefrihetsbrott, ansvarighet samt tillsyn, åtal och särskilda tvångsmedel,

10 kap. om rättegången i yttrandefrihetsmål samt

11 kap. 3 § om rätt att meddela och anskaffa uppgifter för offentliggörande i radioprogram från utlandet.

Databaser

9 § Grundlagens föreskrifter om radioprogram gäller, enligt de närmare förutsättningar som anges i andra och tredje styckena, för databaser som tillhandahålls allmänheten av en redaktion för en periodisk skrift eller ett radioprogram, ett företag för yrkesmässig framställning av sådana skrifter som avses i tryckfrihetsförordningen eller av tekniska upptagningar eller en nyhetsbyrå.

Grundlagen gäller för databaser från vilka information tillhandahålls allmänheten

1. genom överföringar på särskild begäran eller enligt överenskommelser i förväg,

2. genom framställning av tekniska upptagningar eller skrifter, eller

3. genom offentlig uppspelning.

Grundlagen gäller inte för de delar av en databas i vilka innehållet kan ändras av någon annan än den som driver verksamheten eller någon som handlar på uppdrag av denne.

Att innehållet i vissa databaser ska jämföras med periodiska skrifter framgår av 1 kap. 9 och 10 §§ tryckfrihetsförordningen.

Utgivningsbevis för databaser

10 § Grundlagen är också tillämplig på databaser som tillhandahålls av någon annan än dem som anges i 9 § första stycket, om det finns utgivningsbevis för databasen. För en sådan databas gäller i övrigt vad som sägs i 9 §.

Utfärdande av utgivningsbevis för databaser

11 § Utgivningsbevis för en databas ska utfärdas om

- databasen tillhandahålls på de sätt som anges i 9 § andra stycket och detta sker från Sverige,
- behörig utgivare har utsetts och åtagit sig uppdraget,
- databasen har ett namn som är sådant att det inte lätt kan förväxlas med namnet på en annan databas som omfattas av denna grundlag eller som avses i 1 kap. 9 eller 10 § tryckfrihetsförordningen.

Ansökan om utgivningsbevis görs av den som driver verksamheten.

Giltighet, förnyelse och återkallelse av utgivningsbevis

12 § Ett utgivningsbevis gäller för en period av tio år från utfärdandet.

Ett utgivningsbevis får återkallas om förutsättningar för att utfärda ett sådant bevis inte längre finns, om verksamheten inte har påbörjats inom sex månader från den dag då utgivningsbeviset utfärdades eller om den som driver verksamheten begär det.

Varje databas ska ha ett namn.

Närmare bestämmelser om utfärdande, förfall, förnyelse och återkallelse av utgivningsbevis samt om namn för databaser meddelas i lag.

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

Tekniska upptagningar

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

En teknisk upptagning ska inte anses utlämnad för att spridas enbart på den grunden att den skickas härifrån till enskilda adressater i utlandet.

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, ska grundlagen anses tillämplig på en upptagning som är försedd med sådana uppgifter som avses i 3 kap. 13 § eller 4 kap. 4 § första stycket första meningen.

Att vissa tekniska upptagningar ska jämföras med periodiska skrifter framgår av 1 kap. 9 § tryckfrihetsförordningen.

Frågor som får regleras i lag

14 § Utan hinder av denna grundlag gäller om följande frågor vad som sägs i lag;

1. den rätt som tillkommer upphovsmän till litterära eller konstnärliga verk, om upphovsrätten närstående rättigheter och om förbud mot att återge ett verk på ett sätt som kränker den andliga odlingens intressen;

2. förbud mot kommersiella annonser i den mån annonsen används vid marknadsföring av alkoholhaltiga drycker eller tobaksvaror;

3. förbud mot kommersiella annonser som används vid marknadsföring av andra varor än tobaksvaror och tjänster om det i annonsen förekommer ett varukännetecken som är i bruk för en tobaksvara; detta gäller även om det förekommer kännetecken som enligt gällande bestämmelser om varumärken är registrerade eller inarbetade för en tobaksvara;

4. förbud mot kommersiella annonser som har meddelats till skydd för hälsa eller miljö enligt en förpliktelse som följer av medlemskapet i Europeiska unionen;

5. krav att införa och på visst sätt utforma varningstext, innehållsdeklaration eller annan liknande produktinformation, om informationen inte är av uttryckligen åsiktpåverkande eller opinionsbildande karaktär;

6. förbud mot offentliggörande i yrkesmässig kreditupplysningsverksamhet av kreditupplysningar som innebär ett otillbörligt intrång i enskildas personliga integritet eller som innehåller oriktiga eller missvisande uppgifter, om ersättningsskyldighet för sådant offentliggörande samt om rättelse av oriktiga eller missvisande uppgifter, skyldighet att lämna information till den som avses med upplysningen och krav på legitimt syfte hos den som beställer uppgifter;

7. ansvar och ersättningsskyldighet som avser det sätt på vilket en uppgift eller underrättelse har anskaffats.

Bestämmelserna i denna grundlag hindrar inte att det i lag meddelas föreskrifter om förbud i övrigt mot kommersiell reklam i radioprogram eller om villkor för sådan reklam. Detsamma gäller föreskrifter om förbud mot och villkor för annan annonsering och sändning av program, som helt eller delvis bekostas av någon annan än den som bedriver programverksamheten.

Undantag för barnpornografi

15 § Grundlagen är inte tillämplig på pornografiska bilder av personer vars pubertetsutveckling inte är fullbordad eller som är under arton år.

Förutsättningar för begränsningar

16 § Lagstiftning som begränsar yttrandefriheten med stöd av denna grundlag får inte sträcka sig så långt att begränsningen utgör ett hot mot det fria meningsutbytet, den fria och allsidiga upplysningen eller det fria konstnärliga skapandet.

Vid sådan lagstiftning som avses i första stycket gäller i övrigt vad som föreskrivs om begränsningar av grundläggande fri- och rättigheter i 2 kap. 21 §, 22 § första stycket och 23 § regeringsformen.

*Nuvarande lydelse***2 kap. Om rätt till anonymitet**

1 §
Upphovsmannen till ett radio-
program eller en teknisk upp-
tagning är inte skyldig att röja sin
identitet. Detsamma gäller den
som har framträtt i en sådan
framställning och den som har
lämnat en uppgift enligt 1 kap.
2 §.

*Föreslagen lydelse***2 kap. Rätt till anonymitet***Rätt till anonymitet*

1 §

Upphovsmannen till ett radio-
program eller en teknisk upp-
tagning är inte skyldig att röja sin
identitet. Detsamma gäller den
som har framträtt i en sådan
framställning och den som har
lämnat en uppgift enligt 1 kap.
3 §.

Frågeförbud

2 §

I mål om ansvar, skadestånd
eller särskild rättsverkan på
grund av yttrandefrihetsbrott i
ett radioprogram eller en tek-
nisk upptagning får ingen ta upp
frågan om vem som är framställ-
ningens upphovsman, vem som
har framträtt i den, vem som har
tillhandahållit den för offentlig-
görande eller vem som har *lämnat*
uppgifter enligt 1 kap. 2 §.

Om någon har angetts som
upphovsman till framställningen
eller som den som har framträtt
i denna, är det dock tillåtet att i
målet pröva om han är ansvarig.
Detsamma *skall* gälla, om någon
i målet uppger sig vara *upphovs-*
mannen eller den som har fram-
trätt.

I mål om ansvar, skadestånd
eller särskild rättsverkan på
grund av yttrandefrihetsbrott i
ett radioprogram eller en tek-
nisk upptagning får ingen ta upp
frågan om vem som är framställ-
ningens upphovsman, vem som
har framträtt i den, vem som har
tillhandahållit den för offentlig-
görande eller vem som har *med-*
delat uppgifter enligt 1 kap. 3 §.

Om någon har angetts som
upphovsman till framställningen
eller som den som har framträtt
i denna, är det dock tillåtet att i
målet pröva om han *eller hon* är
ansvarig. Detsamma *ska* gälla,
om någon i målet uppger sig
vara *upphovsman* eller den som
har framträtt.

Första stycket hindrar inte att det i en och samma rättegång handläggs både mål om yttrandefrihetsbrott och mål om brott som avses i 5 kap. 3 §.

3 § (första stycket)

Den som har tagit befattning med tillkomsten eller spridningen av en framställning som utgjort eller varit avsedd att ingå i ett radioprogram eller en teknisk upptagning och den som har varit verksam på en nyhetsbyrå får inte röja vad han därvid har fått veta om vem som är upphovsman till framställningen eller har tillhandahållit den för offentliggörande eller om vem som har framträtt i den eller lämnat uppgifter enligt 1 kap. 2 §.

3 § (andra – tredje styckena)

Tystnadsplikten enligt första stycket gäller inte

1. om den till vars förmån tystnadsplikten gäller har samtyckt till att hans identitet röjs,
2. om fråga om identiteten får väckas enligt 2 § andra stycket,

Tystnadsplikt

3 §

Den som har tagit befattning med tillkomsten eller spridningen av en framställning som har utgjort eller varit avsedd att ingå i ett radioprogram eller en teknisk upptagning får inte röja vad han eller hon därvid har fått veta om vem som är upphovsman till framställningen eller har tillhandahållit den för offentliggörande eller om vem som har framträtt i den eller meddelat uppgifter enligt 1 kap. 3 §.

Tystnadsplikt enligt första stycket gäller även för den som på något annat sätt har varit verksam inom ett företag som ger ut tekniska upptagningar eller sänder radioprogram, eller på en nyhetsbyrå.

Undantag från tystnadsplikt

4 §

Tystnadsplikten enligt 3 § gäller inte i följande fall.

1. Den som tystnadsplikten ska skydda har samtyckt till att hans eller hennes identitet röjs.
2. Det är tillåtet enligt 2 § andra stycket att behandla frågan om identiteten.

3. om det rör sig om brott som anges i 5 kap. 3 § första stycket 1,

4. i den mån domstol, när det är fråga om brott enligt 5 kap. 2 § eller 3 § första stycket 2 eller 3, finner det erforderligt att vid förhandling uppgift lämnas, huruvida den som är tilltalad eller skäligen misstänkt för den brottsliga gärningen är den till vars förman tystnadsplikten enligt första stycket gäller, eller

5. i den mån domstol i annat fall av hänsyn till ett allmänt eller enskilt intresse finner det vara av synnerlig vikt att uppgift om identiteten lämnas vid vittnesförhör eller förhör med en part under sanningsförsäkran.

Vid förhör som avses i andra stycket 4 eller 5 skall rätten noga vaka över att frågor inte ställs som kan inkräkta på tystnadsplikten utöver vad som i varje särskilt fall är medgivet.

3. Det rör sig om något av de brott av meddelare, författare eller andra upphovsmän eller av utgivare som anges i 5 kap. 4 § andra stycket 1.

4. En domstol finner i fråga om brott enligt 5 kap. 3 § eller 4 § andra stycket 2 eller 3 att det är nödvändigt att uppgifter lämnas om huruvida den som är tilltalad eller skäligen misstänkt för den brottsliga gärningen har lämnat meddelandet eller medverkat till framställningen; sådana uppgifter lämnas vid en förhandling.

5. En domstol finner i något annat fall att det är av synnerlig vikt av hänsyn till ett allmänt eller enskilt intresse att en uppgift om identiteten lämnas vid vittnesförhör eller förhör med en part under sanningsförsäkran.

Efterforskningsförbud

4 § (första och andra styckena)
Ingen myndighet eller annat allmänt organ får efterforska

1. upphovsmannen till en framställning som har offentliggjorts eller varit avsedd att offentliggöras i ett radioprogram eller en teknisk upptagning eller den som har framträtt i en sådan framställning,

2. den som har tillhandahållit eller avsett att tillhandahålla en framställning för offentliggörande i ett radioprogram eller en teknisk upptagning, eller

5 §
Myndigheter och andra allmänna organ får inte efterforska

3. den som har *lämnat* uppgifter enligt 1 kap. 2 §.

Förbudet hindrar inte efterforskning *i fall då denna grundlag medger* åtal eller annat ingripande. I sådana fall ska dock den i 3 § angivna tystnadsplikten beaktas.

4 § (tredje stycket)

Inte heller får en myndighet eller ett annat allmänt organ ingripa mot någon för att han eller hon i ett radioprogram eller en teknisk upptagning har brukat sin yttrandefrihet eller medverkat till ett sådant bruk.

5 §

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot sin tystnadsplikt enligt 3 § ska dömas till böter eller fängelse i högst ett år. Detsamma gäller den som i ett radioprogram eller en teknisk upptagning uppsåtligen eller av oaktsamhet lämnar felaktiga uppgifter om vem som är framställningens upphovsman eller har tillhandahållit den för offentliggörande, vem som framträder i den eller vem som har lämnat uppgifter i den.

För efterforskning i strid med 4 § första och andra styckena döms, om efterforskningen har skett uppsåtligen, till böter eller fängelse i högst ett år.

3. den som har *meddelat* uppgifter enligt 1 kap. 3 §.

Förbudet hindrar inte efterforskning *när det behövs för* åtal eller något annat ingripande *som inte står i strid med denna grundlag*. I sådana fall ska dock den i 3 § angivna tystnadsplikten beaktas.

Repressalieförbud

6 §

Myndigheter och andra allmänna organ får inte ingripa mot någon för att han eller hon i ett radioprogram eller en teknisk upptagning har brukat sin yttrandefrihet eller medverkat till ett sådant bruk.

Straff

7 §

Till böter eller fängelse i högst ett år ska den dömas som

1. uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot sin tystnadsplikt enligt 3 §,

2. i ett radioprogram eller en teknisk upptagning uppsåtligen eller av oaktsamhet lämnar felaktiga uppgifter om vem som är framställningens upphovsman eller har tillhandahållit den för offentliggörande, vem som framträder i den eller vem som har lämnat uppgifter i den,

3. uppsåtligen efterforskar i strid med 5 §,

4. uppsåtligen ingriper i strid med 6 §, om åtgärden utgör avskedande, uppsägning, med-

För uppsåtligt ingripande i strid med 4 § tredje stycket döms, om åtgärden utgör avskedande, uppsägning, meddelande av disciplinpåföljd eller en liknande åtgärd, till böter eller fängelse i högst ett år.

Allmänt åtal för brott som avses i första stycket får väckas endast om målsäganden har anmält brottet till åtal.

delande av disciplinpåföljd eller en liknande åtgärd.

Allmänt åtal för brott som avses i första stycket 1 och 2 får väckas endast om målsäganden har anmält brottet till åtal.

3 kap. Om sändning samt framställande och spridning

3 kap. Sändning samt framställande och spridning

Radioprogram

Rätt att sända genom tråd

1 §

Varje svensk medborgare och svensk juridisk person har rätt att sända radioprogram genom tråd.

Var och en har rätt att sända radioprogram genom tråd.

Den frihet som följer av första stycket hindrar inte att det i lag meddelas föreskrifter i fråga om

1. skyldighet för nätinnehavare att ge utrymme för vissa program i den utsträckning det behövs med hänsyn till allmänhetens intresse av tillgång till allsidig upplysning,

2. skyldighet för nätinnehavare att ge utrymme för överföringar i den utsträckning det behövs med hänsyn till intresset av konkurrens beträffande sådana överföringar i nätet eller allmänhetens intresse av tillgång till sådana överföringar,

3. skyldighet för nätinnehavare att vidta åtgärder för att tillförsäkra mottagarkretsen inflytande över programvalet,

4. skyldighet för den som sänder program i *television* att utforma sändningarna på ett sådant sätt att programmen genom textning, tolkning, uppläst text eller liknande teknik

4. skyldighet för den som sänder program i *tv* att utforma sändningarna på ett sådant sätt att programmen genom textning, tolkning, uppläst text eller liknande teknik blir tillgängliga

blir tillgängliga för personer för personer med funktions-
med funktionsnedsättning, eller nedsättning, eller

5. ingripanden mot fortsatt sändning av ett utbud som inriktas
på våldsframställningar, pornografiska bilder eller hets mot folk-
grupp.

*Rätt att sända på annat sätt än
genom tråd*

2 §

Rätten att sända radioprogram på annat sätt än genom tråd får
regleras genom lag som innehåller föreskrifter om tillstånd och
villkor för att sända.

Det allmänna *skall* eftersträva
att radiofrekvenserna tas i
anspråk på ett sätt som leder till
vidaste möjliga yttrandefrihet och
informationsfrihet.

Det *skall* finnas möjlighet för
sammanslutningar att få tillstånd
att sända ljudradioprogram i
lokala radiosändningar i den
utsträckning som tillgängliga
radiofrekvenser medger. Närm-
are föreskrifter *härom* meddelas
i lag.

Det allmänna *ska* eftersträva
att radiofrekvenserna tas i
anspråk på ett sätt som leder till
vidaste möjliga yttrandefrihet och
informationsfrihet.

Det *ska* finnas möjlighet för
sammanslutningar att få tillstånd
att sända ljudradioprogram i
lokala radiosändningar i den
utsträckning som tillgängliga
radiofrekvenser medger. Närm-
are föreskrifter *om detta* med-
delas i lag.

Redaktionell självständighet

4 §

Den som sänder radio-
program avgör självständigt vad
som *skall* förekomma i pro-
grammen.

3 §

Den som sänder radio-
program avgör självständigt vad
som *ska* förekomma i pro-
grammen.

*Domstolsprövning av
sändningstillstånd m.m.*

5 §

Frågor om rätt att sända
radioprogram *skall* kunna
prövas av domstol eller av en
nämnd, vars sammansättning är

4 §

Frågor om rätt att sända
radioprogram *ska* kunna prövas
av domstol eller av en nämnd,
vars sammansättning är bestämd

bestämd i lag och vars ordförande *skall* vara eller ha varit ordinarie domare. Prövningen av beslut av regeringen *skall* göras av domstol och behöver endast avse beslutets laglighet.

Gäller saken en fråga om ingripande på grund av missbruk av yttrandefriheten, *skall* frågan prövas av domstol under medverkan av jury enligt de närmare bestämmelser som meddelas i lag. Detta gäller dock inte om saken rör överträdelse av sådana föreskrifter eller villkor i fråga om kommersiell reklam, annan annonsering eller sändning av radioprogram som avses i 1 kap. 12 § andra stycket.

8 §

Varje svensk medborgare och svensk juridisk person har rätt att framställa och sprida tekniska upptagningar. För rätt att offentligt förevisa en film, ett *videogram* eller någon annan teknisk upptagning med rörliga bilder kan det dock krävas granskning och godkännande i enlighet med 1 kap. 3 § *andra* stycket.

i lag och vars ordförande *ska* vara eller ha varit ordinarie domare. Prövningen av beslut av regeringen *ska* göras av domstol och behöver endast avse beslutets laglighet.

Gäller saken en fråga om ingripande på grund av missbruk av yttrandefriheten, *ska* frågan prövas av domstol under medverkan av jury enligt de närmare bestämmelser som meddelas i lag. Detta gäller dock inte om saken rör överträdelse av sådana föreskrifter eller villkor i fråga om kommersiell reklam, annan annonsering eller sändning av radioprogram som avses i 1 kap. 14 § andra stycket.

Rätt att framställa och sprida tekniska upptagningar

7 §

Var och en har rätt att framställa och sprida tekniska upptagningar. För rätt att offentligt förevisa en film eller någon annan teknisk upptagning med rörliga bilder kan det dock krävas granskning och godkännande i enlighet med 1 kap. 4 § *fjärde* stycket.

Skyldighet att bevara exemplar samt pliktleverans

9 §

Föreskrifter om skyldighet att bevara exemplar av tekniska upptagningar och att tillhandahålla dem för granskning får meddelas i lag. *I lag får också meddelas föreskrifter om skyldighet att lämna exemplar av sådana upptagningar till en myndighet och att lämna upplysningar i anslutning till sådan skyldighet.*

10 §

Varken postbefordringsföretag eller någon annan allmän trafikinrättning får vägra att befordra tekniska upptagningar på grund av deras innehåll i annat fall än då befordran skulle innebära överträdelse som avses i 13 § tredje eller fjärde stycket.

En allmän trafikinrättning som tar emot en teknisk upptagning för befordran skall inte anses som spridare av upptagningen enligt 6 kap.

8 §

Föreskrifter om skyldighet att bevara exemplar av tekniska upptagningar och att tillhandahålla dem för granskning får meddelas i lag. *Detsamma gäller skyldighet att lämna sådana exemplar till arkiv.*

Distributionsplikt

9 §

Den som har tillstånd att bedriva postverksamhet får *inte* vägra eller ställa särskilda villkor för att distribuera en teknisk upptagning på grund av dess innehåll. *Denna distributionsplikt gäller såväl adresserade som oadresserade försändelser. Skyldigheten att distribuera tekniska upptagningar gäller inte i de fall det skulle innebära en överträdelse enligt 14 § andra eller tredje stycket.*

Den som bedriver postverksamhet eller en annan sådan tjänst och som har mottagit en teknisk upptagning för befordran ska inte anses som spridare av upptagningen enligt 6 kap.

Undantag för spridning av pornografiska bilder m.m.

12 § (första stycket)

Bestämmelserna i denna grundlag hindrar inte att det meddelas föreskrifter i lag om straff och särskild rättsverkan för den som

1. förevisar pornografiska bilder på eller vid allmän plats genom skyltning eller något liknande förfarande som kan väcka allmän anstöt,

2. utan föregående beställning med post eller på annat sätt tillställer någon pornografiska bilder, *eller*

3. bland barn och ungdom sprider tekniska upptagningar som genom sitt innehåll kan verka förråande eller medföra annan allvarlig fara för de unga.

10 §

2. utan föregående beställning med post eller på annat sätt tillställer någon pornografiska bilder,

3. bland barn och ungdom sprider tekniska upptagningar som genom sitt innehåll kan verka förråande eller medföra annan allvarlig fara för de unga, *eller*

11 §

Utan hinder av denna grundlag gäller det som föreskrivs i lag för det fall att någon i förvärvssyfte till den som är under femton år lämnar ut filmer, videogram eller andra tekniska upptagningar med rörliga bilder med ingående skildringar av verklighetstrogen karaktär som återger våld eller hot om våld mot människor eller djur.

4. i förvärvssyfte lämnar ut filmer eller andra tekniska upptagningar med rörliga bilder med ingående skildringar av verklighetstrogen karaktär som återger våld eller hot om våld mot människor eller djur, *till den som är under femton år.*

Brott mot föreskrift om granskning och godkännande av upptagningar

12 § (andra stycket)

Detsamma gäller i fråga om straff och särskild rättsverkan för den som bryter mot föreskrifter om granskning och godkännande av filmer, videogram

11 §

Bestämmelserna i denna grundlag hindrar inte att det meddelas föreskrifter i lag om straff och särskild rättsverkan för den som bryter mot föreskrifter om

eller andra tekniska upptagningar med rörliga bilder som ska visas offentligt *samt av* rörliga bilder i en sådan offentlig uppspelning ur en databas som avses i 1 kap. 9 § *första* stycket 3.

12 § (tredje stycket)

I lag får meddelas föreskrifter med syfte att förebygga spridning genom teknisk upptagning av kartor, ritningar eller bilder som återger Sverige helt eller delvis och innehåller upplysningar av betydelse för rikets försvar.

13 § (första stycket)

Sådana exemplar av tekniska upptagningar, som framställs i landet och är avsedda för spridning här, *skall* förse med tydliga uppgifter om vem som har låtit framställa upptagningen samt om när, var och av vem exemplaren har framställts. Närmare bestämmelser om detta får meddelas i lag.

13 § (andra–fjärde styckena)

Den som framställer en teknisk upptagning och därvid uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter *mot första stycket* eller

granskning och godkännande av filmer eller andra tekniska upptagningar med rörliga bilder som ska visas offentligt *för barn*. *Det samma gäller* rörliga bilder i en sådan offentlig uppspelning ur en databas som avses i 1 kap. 9 § *andra* stycket 3.

Spridning av kartor m.m. som återger Sverige

12 §

I lag får meddelas föreskrifter med syfte att förebygga spridning genom tekniska upptagningar av kartor, ritningar eller bilder som återger Sverige helt eller delvis och innehåller upplysningar av betydelse för rikets försvar.

Utsättande av uppgifter på tekniska upptagningar

13 §

Exemplar av tekniska upptagningar, som framställs i landet och är avsedda för spridning här, *ska* förse med tydliga uppgifter om vem som har låtit framställa upptagningen samt om när, var och av vem exemplaren har framställts. Närmare bestämmelser om detta får meddelas i lag.

Straff

14 §

Den som framställer en teknisk upptagning och därvid uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter *mot 13 §* eller bestäm-

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.

Den som sprider en teknisk upptagning trots att han vet att den enligt denna grundlag har tagits i beslag eller konfiskerats *skall* dömas till böter eller fängelse i högst ett år.

Beställda exemplar av upptagningar, skrifter och bilder

15 § (första stycket)

Av en sådan teknisk upptagning, skrift *eller bild* som avses i 1 kap. 9 § *första stycket 1 skall* framgå databasens namn samt när, var och hur upptagningen, skriften *eller bilden* framställts. Den som driver verksamheten *skall* se till att upptagningen, skriften *eller bilden* har sådana uppgifter. Närmare bestämmelser om detta får meddelas i lag.

melser som avses där *ska* dömas till böter eller fängelse i högst ett år.

Den som sprider en teknisk upptagning som saknar någon uppgift som är föreskriven i 13 § *ska*, om det sker uppsåtligen eller av oaktsamhet, dömas till penningböter. Detsamma *ska* gälla om en sådan uppgift är oriktig och spridaren känner till detta.

Den som sprider en teknisk upptagning trots att han vet att den enligt denna grundlag har tagits i beslag eller konfiskerats *ska* dömas till böter eller fängelse i högst ett år.

Beställda exemplar av upptagningar eller skrifter

Utsättande av uppgifter

15 §

Av en sådan teknisk upptagning *eller* skrift som avses i 1 kap. 9 § *andra stycket 2 ska* framgå databasens namn samt när, var och hur upptagningen *eller* skriften har framställts. Den som driver verksamheten *ska* se till att upptagningen *eller* skriften har sådana uppgifter. Närmare bestämmelser om detta får meddelas i lag.

15 § (andra och tredje styckena)

Den som 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 lämnar ut en sådan teknisk upptagning, skrift *eller bild* som avses i 1 kap. 9 § andra stycket 1 och 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 den som lämnar ut upptagningen, skriften *eller bilden* känner till detta.

4 kap. Om utgivare

Radioprogram och tekniska upptagningar *skall* ha en utgivare. Utgivare *av* radioprogram *skall* enligt vad som närmare föreskrivs i lag utses för varje program eller för hela eller delar av programverksamheten.

Utgivaren utses av den som bedriver sändningsverksamheten eller låter framställa den tekniska upptagningen.

Straff
16 §

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot 15 § eller bestämmelser som avses där *ska* dömas till böter eller fängelse i högst ett år.

Den som lämnar ut en sådan teknisk upptagning *eller* skrift, som avses i 1 kap. 9 § andra stycket 2, som saknar någon uppgift som är föreskriven i 15 § *ska*, om det sker uppsåtligen eller av oaktsamhet, dömas till penningböter. Detsamma *ska* gälla om en sådan uppgift är oriktig och den som lämnar ut upptagningen *eller* skriften känner till detta.

4 kap. Utgivare

Skyldighet att utse utgivare

1 §

Radioprogram och tekniska upptagningar *ska* ha en utgivare. Utgivare *för* radioprogram *ska* enligt vad som närmare föreskrivs i lag utses för varje program eller för hela eller delar av programverksamheten.

2 §

Utgivarens behörighet

Utgivaren skall vara svensk medborgare. I lag får föreskrivas att även utlänningar får vara utgivare.

Den som är utgivare skall ha hemvist här i riket. Den som är underårig eller i konkurs eller som har förvaltare enligt särskilda bestämmelser i lag får inte vara utgivare. Uppgift om vem som är utgivare skall vara tillgänglig för allmänheten.

Utgivare ska ha hemvist i Sverige. Den som är underårig eller i konkurs eller som har förvaltare enligt särskilda bestämmelser i lag får inte vara utgivare.

3 §

Utgivarens befogenhet

Utgivaren skall ha befogenhet att utöva tillsyn över framställningens offentliggörande och att bestämma över dess innehåll så att ingenting får införas i den mot hans vilja. Varje inskränkning i den befogenheten skall vara utan verkan.

Utgivaren ska ha befogenhet att utöva tillsyn över framställningens offentliggörande och bestämma över dess innehåll så att ingenting får införas i den mot hans eller hennes vilja. Varje inskränkning i den befogenheten ska vara utan verkan.

4 §

Uppgift om utgivare

Av en teknisk upptagning skall framgå vem som är utgivare. Utgivaren skall se till att varje exemplar av upptagningen har en sådan uppgift. Av en sådan teknisk upptagning, skrift eller bild som avses i 1 kap. 9 § första stycket 1 skall framgå vem som är utgivare för databasen.

Av en teknisk upptagning ska framgå vem som är utgivare. Utgivaren ska se till att varje exemplar av upptagningen innehåller en sådan uppgift. Av en sådan teknisk upptagning eller skrift som avses i 1 kap. 9 § andra stycket 2 ska framgå vem som är utgivare för databasen.

Utgivaren *skall* se till att varje exemplar *har* en sådan uppgift.

Uppgift om utgivaren av radioprogram *skall* hållas tillgänglig för allmänheten enligt vad som närmare föreskrivs i lag.

Utgivaren *ska* se till att varje exemplar *innehåller* en sådan uppgift.

En uppgift om utgivaren för radioprogram *ska* hållas tillgänglig för allmänheten enligt vad som närmare föreskrivs i lag. *I lag får även föreskrivas att en uppgift om utgivare ska anmälas till en myndighet.*

5 §

Ställföreträdare

En utgivare för *radio-programverksamhet* får utse en eller flera ställföreträdare. Vad som sägs om utgivare i 2–4 §§ *skall* gälla också ställföreträdare. Om utgivarens uppdrag upphör, upphör även uppdraget att vara ställföreträdare.

En utgivare för *radioprogram* får utse en eller flera ställföreträdare. Vad som sägs om utgivare i 2–4 §§ *ska* gälla också ställföreträdare. Om utgivarens uppdrag upphör, upphör även uppdraget att vara ställföreträdare.

6 §

Straff

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot 1 § *skall* dömas till böter eller, om omständigheterna är synnerligen försvårande, till fängelse i högst ett år. Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot 4 § första stycket *skall* dömas till penningböter. I lag får föreskrivas straff för den som bryter mot en föreskrift i lag som meddelats med stöd av 4 eller 5 §.

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot 1 § *ska* dömas till böter eller, om omständigheterna är synnerligen försvårande, till fängelse i högst ett år. Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot 4 § första stycket *ska* dömas till penningböter. I lag får föreskrivas straff för den som bryter mot en föreskrift i lag som har meddelats med stöd av 4 eller 5 §.

5 kap. Yttrandefrihetsbrott

Yttrandefrihetsbrott

1 § Med beaktande av yttrandefrihetens syfte att säkerställa ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande ska följande gärningar anses vara yttrandefrihetsbrott, om de begås i ett radioprogram eller en teknisk upptagning och är straffbara enligt lag:

1. *högförräderi*, förövat med uppsåt att riket eller en del därav ska med våldsamma eller annars lagstridiga medel eller med utländskt bistånd läggas under främmande makt eller bringas i beroende av sådan makt eller att del av riket ska sålunda lösryckas eller att åtgärd eller beslut av statschefen, regeringen, riksdagen eller högsta domarmakten ska med utländskt bistånd framtvingas eller hindras, om gärningen innebär fara för uppsåtets förverkligande;

försök, förberedelse eller stämpling till sådant högförräderi;

2. *krigsanstiftan*, om fara för att riket ska invecklas i krig eller andra fientligheter framkallas med utländskt bistånd;

3. *spioneri*, varigenom någon för att gå främmande makt till handa obehörigen befordrar, lämnar eller röjer en uppgift rörande försvarsverk, vapen, förråd, import, export, tillverkningssätt, underhandlingar, beslut, eller något förhållande i övrigt, vars uppenbarande för främmande makt kan medföra men för totalförsvaret eller annars för rikets säkerhet, vare sig uppgiften är riktig eller inte;

försök, förberedelse eller stämpling till sådant spioneri;

4. *obehörig befattning med hemlig uppgift*, varigenom någon utan syfte att gå främmande makt till handa obehörigen befordrar, lämnar eller röjer en 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 annars för rikets säkerhet, vare sig uppgiften är riktig eller inte;

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 ska beaktas om gärningen innefattade tillhandagående av främmande makt eller var av synnerligen farlig beskaffenhet med hänsyn till pågående krig eller rörde något för-

hållande av stor betydelse eller om den brottslige röjde vad som på grund av allmän eller enskild tjänst hade betrotts honom;

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

6. *uppror*, förövat med uppsåt att statsskicket ska med vapenmakt eller annars med våldsamma medel omstörtas eller att åtgärd eller beslut av statschefen, regeringen, riksdagen eller högsta domarmakten ska sålunda framtvingas eller hindras, om gärningen innebär fara för uppsåtets förverkligande;

försök, förberedelse eller stämpling till sådant uppror;

7. *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 förräder dem som är verksamma för rikets försvar eller förleder dem till myteri, trolöshet eller modlöshet, förräder egendom som är av betydelse för totalförsvaret eller begår någon 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;

8. *landsskadlig vårdslöshet*, i vad därigenom någon av oaktsamhet begår en gärning som avses under 7;

9. *ryktesspridning till fara för rikets säkerhet*, varigenom, då riket är i krig eller annars 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;

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

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

12. *brott mot medborgerlig frihet*, varigenom någon utövar olaga hot med uppsåt att påverka den allmänna åsiktsbildningen eller inkräkta på handlingsfriheten inom en politisk organisation eller yrkes- eller

näringsammanslutning och därigenom sätter yttrande-, församlings- eller föreningsfriheten i fara;

försök till sådant brott mot medborgerlig frihet;

13. *olaga våldsskildring*, varigenom någon i bild skildrar sexuellt våld eller tvång med uppsåt att bilden sprids, eller i rörliga bilder närgånget eller utdraget skildrar grovt våld mot människor eller djur med uppsåt att bilderna sprids, om inte gärningen med hänsyn till omständigheterna är försvarlig;

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

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

16. *olaga hot*, varigenom någon hotar någon annan med brottslig gärning på ett sätt som är ägnat att hos den hotade framkalla allvarlig fruktan för egen eller annans säkerhet till person eller egendom;

17. *hot mot tjänsteman*, varigenom någon med hot om våld förgriper sig på någon annan i hans myndighetsutövning, i annan verksamhet där samma skydd åtnjuts som är förenat med myndighetsutövning eller vid biträde till åtgärd som omfattas av sådant skydd, för att tvinga honom till eller hindra honom från åtgärd däri eller hämnas för sådan åtgärd eller varigenom någon sålunda förgriper sig mot den som tidigare utövat sådan verksamhet eller biträtt därvid för vad denne däri gjort eller underlåtit;

försök eller förberedelse till sådant hot mot tjänsteman, såvida inte brottet, om det hade fullbordats, skulle ha varit att anse som ringa;

18. *övergrepp i rättssak*, varigenom någon med hot om våld angriper någon annan för att denne har gjort en anmälan, fört talan, avlagt vittnesmål eller annars vid förhör avgett en utsaga hos en domstol eller annan myndighet eller för att hindra någon annan från en sådan åtgärd eller varigenom någon med hot om gärning som medför lidande, skada eller olägenhet angriper någon annan för att denne har avlagt vittnesmål eller annars avgett en utsaga vid

förhör hos en myndighet eller för att hindra honom från att avge en sådan utsaga.

Offentliggörandebrott

2 § Som yttrandefrihetsbrott anses också gärningar som begås i ett radioprogram eller en teknisk upptagning och är straffbara enligt lag och som innebär att någon

1. uppsåtligen offentliggör en allmän handling som inte är tillgänglig för var och en, om han eller hon har fått tillgång till handlingen i allmän tjänst, under utövande av tjänsteplikt eller i därmed jämförbart förhållande;

2. offentliggör en uppgift och därvid uppsåtligen åsidosätter en tystnadsplikt som avses i den i 4 § andra stycket 3 angivna särskilda lagen;

3. när riket är i krig eller omedelbar krigsfara offentliggör en uppgift om förhållanden vilkas röjande enligt lag innefattar något annat brott mot rikets säkerhet än som anges i 1 §.

Dolda meddelanden

3 § Ett tillkännagivande i en annons eller i ett annat sådant meddelande ska inte anses vara ett yttrandefrihetsbrott om det av meddelandets innehåll inte omedelbart framgår att ansvar för ett sådant brott kan bli aktuellt.

Är meddelandet straffbart tillsammans med en omständighet som inte omedelbart framgår av meddelandets innehåll, gäller vad som anges om det i lag. Detsamma gäller ett meddelande som genom chiffer eller på annat sätt är dolt för allmänheten.

Meddelarbrott

4 § Om någon lämnar ett sådant meddelande för offentliggörande som avses i 1 kap. 3 § och därigenom gör sig skyldig till något av de brott som anges i andra stycket nedan, gäller vad som anges i lag om brottet. Detsamma gäller om brottet begås av den som, utan att svara enligt 6 kap., medverkar till en framställning som är avsedd att offentliggöras i ett radioprogram eller en teknisk upptagning,

som författare eller annan upphovsman eller genom att framträda i radioprogrammet.

De brott som avses i första stycket är

1. högförräderi, spioneri, grovt spioneri, grov obehörig befattning med hemlig uppgift, uppror, landsförräderi, landssvek eller försök, förberedelse eller stämpling till ett sådant brott;

2. oriktigt utlämnande av allmän handling som inte är tillgänglig för envar eller tillhandahållande av en sådan handling i strid med myndighets förbehåll vid dess utlämnande, när gärningen är uppsåtlig; och

3. uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt i de fall som anges i en särskild lag.

Anskaffarbrott

5 § Om någon anskaffar en uppgift i sådant syfte som avses i 1 kap. 3 § och därigenom gör sig skyldig till ett brott som anges i 4 § andra stycket 1, gäller vad som anges i lag om ansvar för det brottet.

Påföljd och publicering av dom

6 § Vad som sägs i lag om påföljd för brott som avses i 1 och 2 §§ gäller även då brottet är ett yttrandefrihetsbrott.

Vid bestämmande av påföljd för ett yttrandefrihetsbrott ska särskilt beaktas om en rättelse har offentliggjorts.

Om den tilltalade döms för förtal eller förolämpning enligt 1 § 14 eller 15 kan domstolen, om brottet har begåtts i ett radioprogram, på yrkande av motparten besluta att domen ska återges helt eller delvis i ett radioprogram i samma sändningsverksamhet. Rätten får besluta att skyldigheten att återge domen ska avse ett av rätten gjort sammandrag av denna.

Konfiskering

7 § En teknisk upptagning som innefattar ett yttrandefrihetsbrott får konfiskeras. Är brottet olaga våldsskildring gäller om särskild rättsverkan i övrigt vad som föreskrivs i lag.

Vid konfiskering ska alla exemplar som är avsedda för spridning förstöras. Dessutom ska tillses att föremål som kan användas särskilt för att mångfaldiga den tekniska upptagningen inte ska kunna användas för att framställa ytterligare exemplar.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 kap.

Utgivarens och ställföreträdarens ansvar

1 § (första stycket)

Ansvaret för yttrandefrihetsbrott i ett radioprogram eller en teknisk upptagning ligger på utgivaren. Har en ställföreträdare inträtt som utgivare, *har han ansvaret.*

1 §

Ansvaret för ett yttrandefrihetsbrott i ett radioprogram eller en teknisk upptagning ligger på utgivaren. Har en ställföreträdare inträtt som utgivare *ligger ansvaret på honom eller henne.*

Ställföreträdarens bristande behörighet

2 § (andra stycket)

Har en ställföreträdare inträtt som utgivare men var han inte längre behörig när brottet förövades eller hade hans uppdrag upphört eller förelåg det beträffande honom något förhållande som anges i *första stycket* 2 eller 3, ligger ansvaret för yttrandefrihetsbrott på utgivaren.

2 §

Har en ställföreträdare inträtt som utgivare men var han *eller hon* inte längre behörig när brottet förövades, eller hade hans *eller hennes* uppdrag upphört eller förelåg det beträffande honom *eller henne* något förhållande som anges i *4 §* 2 eller 3, ligger ansvaret för yttrandefrihetsbrott på utgivaren.

Ansvar vid vissa direktsändningar

1 § (andra stycket)

I fråga om andra direktsända radioprogram än sådana som avses i 1 kap. 8 § får i lag föreskrivas att den som framträder i programmet skall ansvara för sina

3 §

I fråga om andra direktsända radioprogram än sådana som avses i 1 kap. 8 § får i lag föreskrivas att den som framträder i programmet ska ansvara för sina

yttranden själv.

2 § (första stycket)

Det ansvar för yttrandefrihetsbrott som annars skulle *åvila* utgivaren ligger på den som är skyldig att utse utgivare, om

1. det inte fanns någon behörig utgivare när brottet förövades,

2. utgivaren var utsedd för skens skull eller uppenbarligen inte kunde utöva den befogenhet som anges i 4 kap. 3 § eller

3. uppgift om utgivaren inte har hållits tillgänglig för allmänheten på föreskrivet sätt.

2 § (tredje och fjärde styckena)

I stället för den som anges i första stycket ansvarar den som sprider en teknisk upptagning för yttrandefrihetsbrott i denna, om upptagningen saknar den i 3 kap. 13 § första stycket föreskrivna uppgiften om vem som har låtit framställa den och det inte kan klarläggas vem denne är eller han saknar känd hemortsadress i Sverige och inte heller kan påträffas här under rättegången.

Vad som sägs i tredje stycket för det fall att en uppgift saknas gäller också om en lämnad uppgift innebär att den som har låtit framställa den tekniska upptag-

yttranden själv.

Ansvar för den som ska utse utgivare

4 §

Det ansvar för yttrandefrihetsbrott som annars skulle *ligga på* utgivaren ligger på den som är skyldig att utse utgivare, om

1. det inte fanns någon behörig utgivare när brottet förövades,

2. utgivaren var utsedd för skens skull eller uppenbarligen inte kunde utöva den befogenhet som anges i 4 kap. 3 §, eller

3. *någon* uppgift om utgivaren inte har hållits tillgänglig för allmänheten på föreskrivet sätt.

Spridare

5 §

Den som sprider en teknisk upptagning ansvarar för yttrandefrihetsbrott i denna, i stället för den som anges i 4 §, om uppgift om vem som har låtit framställa upptagningen enligt 3 kap. 13 §

1. *saknas* och det inte kan klarläggas vem denne är eller *denne* saknar känd hemortsadress i Sverige och inte heller kan påträffas här under rättegången,

2. *avser en person som* har hemvist utomlands, eller

3. är oriktig och den som sprider upptagningen känner till detta.

ningen har hemvist utomlands eller *om uppgiften* är oriktig och den som sprider upptagningen känner till detta.

3 §

Om åtal väcks för ett yttrandefrihetsbrott och den tilltalade anser att det finns någon omständighet som medför att han inte *skall* vara ansvarig, *skall han åberopa denna omständighet* före huvudförhandlingen. Om *han inte gör det, skall han* betraktas som ansvarig.

4 §

Den som ansvarar enligt detta kapitel *för ett yttrandefrihetsbrott i en framställning* skall anses ha haft kännedom om innehållet i framställningen. Han *skall* också anses ha medgett dess offentliggörande.

Åberopande av omständigheter i frågan om ansvarighet

6 §

Om åtal väcks för ett yttrandefrihetsbrott och den tilltalade anser att det finns någon omständighet som medför att han *eller hon* inte *ska* vara ansvarig, *ska detta åberopas* före huvudförhandlingen. Om *så inte sker, ska den tilltalade* betraktas som ansvarig.

Answarets omfattning

7 §

Den som ansvarar enligt detta kapitel *ska* anses ha haft kännedom om innehållet i *det radioprogram eller den tekniska upptagning som han eller hon ansvarar för*. Han *eller hon ska* också anses ha medgett dess offentliggörande. *Det gäller dock inte om någon annan har obehörigen offentliggjort programmet eller upptagningen.*

7 kap. Tillsyn och åtal

Justitiekanslerns tillsyn

1 § Justitiekanslern ska vaka över att de gränser för yttrandefriheten som anges i denna grundlag inte överskrids.

Åklagare i mål om yttrandefrihetsbrott

2 § Justitiekanslern är ensam åklagare i mål om yttrandefrihetsbrott. Ingen annan än Justitiekanslern får inleda förundersökning rörande ett sådant brott.

Beslut om tvångsmedel

3 § Endast Justitiekanslern och rätten får besluta om tvångsmedel med anledning av misstankar om yttrandefrihetsbrott, om inte något annat anges i denna grundlag.

Regeringens anmälan och medgivande till åtal

4 § Regeringen får hos Justitiekanslern anmäla ett radioprogram eller en teknisk upptagning till åtal för yttrandefrihetsbrott. I lag får föreskrivas att allmänt åtal för ett yttrandefrihetsbrott får väckas endast efter regeringens medgivande.

Åklagare i vissa yttrandefrihetsmål

5 § Justitiekanslern är ensam åklagare även i andra yttrandefrihetsmål än mål om yttrandefrihetsbrott samt i mål som i övrigt avser brott mot bestämmelser i denna grundlag.

I lag kan anges att riksdagens ombudsman har befogenhet att vara åklagare i mål som avses i första stycket.

Justitiekanslerns möjlighet att överlåta åklagarbehörighet

6 § Justitiekanslern har rätt att i särskilda fall överlåta sin behörighet som åklagare i yttrandefrihetsmål helt eller delvis till allmän åklagare. Justitiekanslern får vidare uppdra åt allmän åklagare att utföra hela eller delar av åklagaruppdraget för Justitiekanslerns räkning.

När det är osäkert vem som är rätt åklagare ska Justitiekanslern anses behörig. De åtgärder som har vidtagits fram till väckande av åtal ska därvid anses behörigen gjorda.

Preskription avseende radioprogram och databaser

7 § Allmänt åtal för yttrandefrihetsbrott i radioprogram ska väckas senast sex månader från det att programmet sändes.

Allmänt åtal för yttrandefrihetsbrott vid sådant tillhandahållande av uppgifter ur en databas som avses i 1 kap. 9 § andra stycket 1 och 2 ska väckas senast sex månader från den tidpunkt då informationen inte längre tillhandahölls. I fråga om en sådan offentlig uppspelning ur en databas som avses i 1 kap. 9 § andra stycket 3 är tiden sex månader från uppspelningen.

Om allmänt åtal har väckts inom den tid som anges i första och andra styckena, får efter den tiden nytt åtal väckas mot andra som är ansvariga för brottet.

Preskription avseende tekniska upptagningar

8 § Allmänt åtal för yttrandefrihetsbrott i tekniska upptagningar ska väckas senast ett år från det att upptagningen gavs ut.

Beträffande sådana upptagningar som saknar någon av de i 3 kap. 13 § föreskrivna uppgifterna gäller dock vad som är föreskrivet i lag om tid för väckande av talan. Allmänt åtal får dock inte väckas senare än två år från det att Justitiekanslern fick kännedom om upptagningen.

Om allmänt åtal har väckts inom den tid som anges i första och andra styckena, får efter den tiden nytt åtal väckas mot andra som är ansvariga för brottet.

Målsägandeangivelse och enskilt åtal

9 § Angående målsägandens rätt att ange yttrandefrihetsbrott till åtal eller att själv väcka åtal på grund av ett sådant brott gäller vad som sägs i lag.

Konfiskering utan åtal

10 § Om ett yttrandefrihetsbrott har förövats i en teknisk upptagning utan att det finns någon som enligt 6 kap. är ansvarig för brottet, får åklagaren eller målsäganden i stället för att väcka åtal ansöka om konfiskering av de exemplar av upptagningen genom vilka brottet har begåtts. Detsamma gäller, om stämning i Sverige inte kan delges den som är ansvarig för brottet.

Granskningsnämnd för radioprogram

11 § I lag får föreskrivas att en nämnd vars sammansättning är bestämd i lag och vars ordförande ska vara eller ha varit ordinarie domare ska granska om radioprogram, som någon har sänt på annat sätt än genom tråd, står i överensstämmelse med de föreskrifter eller andra villkor som gäller för sändningarna.

En sådan nämnd får endast uttala sin mening och förelägga den sändande att följa föreskrifterna eller villkoren. I lagen får föreskrivas att ett föreläggande av nämnden får förenas med vite. Frågor om ansvar för yttrandefrihetsbrott och om utdömande av vite prövas alltid av domstol enligt 3 kap. 4 §.

8 kap. Särskilda tvångsmedel**Allmänna bestämmelser om tvångsmedel***Beslag inför konfiskering*

1 § Om det kan antas att en teknisk upptagning kommer att konfiskeras på grund av ett yttrandefrihetsbrott, får upptagningen läggas under beslag i avvaktan på beslut om konfiskering.

Har Justitiekanslern överlåtit sin behörighet som åklagare enligt 7 kap. 6 § gäller vad som sägs i detta kapitel om Justitiekanslerns beslut om beslag även den allmänna åklagaren.

Beslut om tvångsmedel före rättegång

2 § Innan åtal för yttrandefrihetsbrott har väckts eller ansökan hos rätten gjorts om den tekniska upptagningens konfiskering, får beslut om beslag meddelas av Justitiekanslern, om brottet hör under allmänt åtal.

Rätt till domstolsprövning

3 § Om ett beslag har verkställts utan rättens beslut, får den som drabbas av beslaget begära att rätten prövar det.

Åtalstid m.m.

4 § När Justitiekanslern har beslutat om beslag, ska åtal vara väckt eller ansökan om konfiskering av en teknisk upptagning vara gjord inom två veckor efter Justitiekanslerns beslut. I annat fall är beslaget förfallet.

Rätten får på Justitiekanslerns framställning medge att tiden förlängs om den är otillräcklig med hänsyn till beslagets omfattning eller någon annan omständighet. Förlängningen får inte avse längre tid än som är oundgängligen nödvändig och får omfatta sammanlagt högst två veckor.

Beslut om tvångsmedel under rättegång

5 § Sedan åtal för yttrandefrihetsbrott har väckts eller ansökan hos rätten gjorts om den tekniska upptagningens konfiskering, får rätten besluta om beslag och häva beslag som tidigare har meddelats.

Rättens prövning när målet avgörs

6 § När målet avgörs prövar rätten om tidigare beslut om beslag ska bestå.

Avvisas målet på den grunden att rätten inte är behörig eller skiljer rätten annars målet från sig utan att pröva den tekniska upptagningens brottslighet, och kan det antas att talan om konfiskering kommer att föras i ett annat mål, får rätten bestämma att beslutet om beslag ska bestå under viss tid. Väcks inte talan inom denna tid förfaller beslutet.

Uppgift om beslag

7 § Varje beslut om beslag ska ange det eller de avsnitt av framställningen som har föranlett beslaget. Om det vid ett utredningsbeslag inte är möjligt att i beslutet närmare ange varje sådant avsnitt, ska i efterhand, så snart det kan ske, i ett särskilt beslut anges vilka avsnitt som åberopas som brottsliga. Beslaget gäller endast de särskilda skivor, rullar eller andra sådana delar av den tekniska upptagningen där dessa avsnitt förekommer.

Verkställighet och återgång

8 § Ett beslut om beslag ska genast verkställas. Verkställigheten ska uteslutande omfatta de exemplar av den tekniska upptagningen som är avsedda för spridning.

Bevis om att beslag har beslutats ska, så snart det kan ske, tillställas den som beslaget verkställs hos samt den som har låtit framställa den tekniska upptagningen. Beviset ska innehålla en uppgift om det eller de avsnitt i upptagningen som har föranlett beslaget.

Om beslutet om beslag hävs eller förfaller, ska verkställigheten av beslaget genast gå åter.

Utredningsbeslag

9 § Exemplar av en teknisk upptagning som skäligen kan antas ha betydelse för utredningen i ett yttrandefrihetsmål får tas i beslag. För ett sådant utredningsbeslag gäller vad som sägs i 2, 3, 5 och

7 §§ samt 8 § första stycket första meningen och tredje stycket. I övrigt ska i tillämpliga delar gälla vad som i allmänhet är föreskrivet om beslag. Åtal ska dock alltid väckas inom en månad från det att beslutet om beslag meddelades, om inte rätten på Justitiekanslerns framställning medger att tiden förlängs.

Vad som sägs i första stycket gäller även för en sådan upptagning eller skrift som avses i 1 kap. 9 § andra stycket 2. I stället för 7 § gäller dock för en sådan skrift att beslut om beslag ska innehålla uppgifter om det eller de stycken i skriften som har föranlett beslaget. Beslutet gäller endast de band, delar, nummer eller häften där ett sådant stycke förekommer.

Tvångsmedel vid krig och krigsfara

Förvar i avvaktan på beslag

10 § Är riket i krig eller krigsfara och anträffas vid en avdelning av försvarsmakten en teknisk upptagning som uppenbart innefattar sådan enligt 5 kap. 1 § 10 straffbar uppvigling att krigsman därigenom kan förledas att åsidosätta vad som åligger honom eller henne i tjänsten, får den tekniska upptagningen efter beslut av en befattningshavare som enligt lag ska avgöra frågor om disciplinansvar beträffande personal vid avdelningen, tas i förvar i avvaktan på beslut om beslag.

Är det fara i dröjsmål får en åtgärd enligt första stycket vidtas av någon annan befattningshavare enligt bestämmelser som meddelas i lag. Anmälan om det ska skyndsamt göras hos den befattningshavare som avses i första stycket. Denne har att genast pröva om den tekniska upptagningen ska bli kvar i förvar.

Anmälan om förvar

11 § Ett beslut om förvar enligt 10 § ska så snart det kan ske anmälas till Justitiekanslern. Denne har att genast pröva om den tekniska upptagningen ska läggas under beslag.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 kap. Om skadestånd

9 kap. Skadestånd

Förutsättningar för skadestånd

1 §

Skadestånd får inte dömas ut på grund av innehållet i ett radio-program eller en teknisk upptagning i andra fall än när framställningen innefattar ett yttrandefrihetsbrott.

Om skadestånd på grund av brott som avses i 5 kap. 2 och 3 §§ gäller vad som är föreskrivet i lag.

Om skadestånd på grund av brott som avses i 5 kap. 3 och 4 §§ gäller vad som är föreskrivet i lag.

Vem som ansvarar för skadestånd

2 §

Den som enligt 6 kap. bär det straffrättsliga ansvaret *ansvarar* även *för skadestånd*. Skadeståndet kan krävas ut också av den som bedriver programverksamheten eller har låtit framställa den tekniska upptagningen.

Den som enligt 6 kap. bär det straffrättsliga ansvaret *har* även *skadeståndsansvar*. Skadeståndet kan krävas ut också av den som bedriver programverksamheten eller har låtit framställa den tekniska upptagningen.

I fall som avses i 1 kap. 8 § ansvarar gärningsmannen för skadestånd på grund av brott som han begår i sändningen. Skadeståndet kan krävas ut även av den som bedriver programverksamheten.

Skadestånd när ansvaret har gått över

3 §

Om den som skulle bära det straffrättsliga ansvaret inte har någon känd hemortsadress i landet när brottet förövas och inte heller kan påträffas här under rättegången och ansvaret därför övergår på någon annan

Om den som skulle bära det straffrättsliga ansvaret inte har någon känd hemortsadress i landet när brottet förövas och inte heller kan påträffas här under rättegången och ansvaret därför övergår på någon annan

enligt 6 kap. 2 § tredje stycket, får skadestånd ändå krävas ut även av den förre, i den mån det medges i lag.

enligt 6 kap. 5 §, får skadestånd ändå krävas ut även av den förre, i den mån det medges i lag.

4 §

Vad som sägs i 6 kap. 4 § denna grundlag skall gälla också i fråga om skadestånd på grund av yttrandefrihetsbrott i ett radio-program eller en teknisk upp-tagning. I fråga om sådant skade-stånd skall också gälla vad som sägs i 11 kap. 3–5 §§ tryckfrihetsförord-ningen om enskilt anspråk i vissa fall.

Answarets omfattning

4 §

Vad som sägs i 6 kap. 7 § om den kännedom som den ansvarige ska anses ha haft gäller också i fråga om skadestånd på grund av yttrandefrihetsbrott i ett radio-program eller en teknisk upp-tagning.

Ställföreträdares ansvar i vissa fall

5 §

Har någon som ställföre-trädare för en juridisk person eller som förmyndare, god man eller förvaltare att svara för skadestånd på grund av ett yttrandefrihets-brott, får anspråket göras gällande även mot den juridiska personen eller mot den för vilken för-myndaren, den gode mannen eller förvaltaren har förordnats. Detta gäller om och i den omfattning ett sådant anspråk får göras gällande enligt lag.

Solidariskt betalningsansvar

6 §

Ska två eller flera betala skade-stånd enligt detta kapitel, svarar de solidariskt för skadeståndet. Om ansvaret dem emellan gäller vad som annars är stadgat.

*Skadestånd när talan om brott
förfallit*

7 §

*Talan om skadestånd med
anledning av ett yttrandefrihets-
brott får föras utan hinder av att
frågan om ansvar för brottet har
förfallit eller talan därom annars
inte kan föras.*

**9 kap. Om rättegången i
yttrandefrihetsmål**

**10 kap. Rättegången i
yttrandefrihetsmål**

1 §

Vad som sägs i 12 kap. tryck-
frihetsförordningen om rätte-
gången i tryckfrihetsmål *skall*
gälla också i fråga om mot-
svarande mål som avser radio-
program och tekniska upptag-
ningar (yttrandefrihetsmål). Hän-
visningen i 12 kap. 2 § till 8 kap.
tryckfrihetsförordningen skall
därvid avse 6 kap. denna grund-
lag.

De som utsetts till *jurymän*
för tryckfrihetsmål *skall* också
vara *jurymän* i yttrandefrihets-
mål.

Vad som sägs i 12 kap. tryck-
frihetsförordningen om rätte-
gången i tryckfrihetsmål *ska*
gälla också i fråga om mot-
svarande mål som avser radio-
program och tekniska upptag-
ningar (yttrandefrihetsmål). Hän-
visningen i 12 kap. 3 § till 8 kap.
tryckfrihetsförordningen ska
därvid avse 6 kap. denna grund-
lag.

De som *har* utsetts till
juryledamöter för tryckfrihets-
mål *ska* också vara *juryledamöter*
i yttrandefrihetsmål.

**10 kap. Om radioprogram och
tekniska upptagningar från
utlandet m.m.**

**11 kap. Radioprogram och
tekniska upptagningar från
utlandet m.m.**

*Tekniska upptagningar från
utlandet*

1 § (första stycket)

Bestämmelserna i 1–9 och 11
kap. är tillämpliga också på
sådana tekniska upptagningar

1 §

Bestämmelserna i 1–10 och
12 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.

1 § (andra stycket)

I fråga om rätten att meddela och anskaffa uppgifter och under rättelser för offentliggörande och om rätten till anonymitet *gäller dock i tillämpliga delar vad som sägs i 13 kap. 6 § tryckfrihetsförordningen. Därvid skall*

hänvisningen till 1 kap. 1 § tredje och fjärde styckena tryckfrihetsförordningen avse 1 kap. 2 § denna grundlag,

hänvisningen till 3 kap. tryckfrihetsförordningen avse 2 kap. denna grundlag,

hänvisningen till 3 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen avse 2 kap. 3 § denna grundlag och

hänvisningen till 7 kap. 3 § första stycket 2 tryckfrihetsförordningen avse 5 kap. 3 § första stycket 2 denna grundlag.

som har framställts utomlands och som lämnas ut för spridning i Sverige. *Det gäller med de begränsningar som anges i 2 och 3 §§.* Vad som annars sägs om den som har låtit framställa upptagningen *ska* därvid i stället gälla den som här i landet lämnar ut den för spridning.

Meddelar- och anskaffarfrihet vad avser tekniska upptagningar från utlandet

2 §

I fråga om *en teknisk upptagning som har framställts utomlands och som ges ut här men som inte huvudsakligen är avsedd för spridning i Sverige gäller bestämmelserna om rätten att meddela och anskaffa uppgifter och under rättelser för offentliggörande i 1 kap. 3 § och om rätten till anonymitet i 2 kap. om inte*

1. meddelandet eller anskaffandet innefattar brott mot rikets säkerhet;

2. meddelandet innefattar utlämnande eller tillhandahållande som avses i 5 kap. 4 § andra stycket 2;

3. meddelandet utgör uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplik.

Detta gäller även en teknisk upptagning som inte ges ut i Sverige, om meddelandet eller anskaffandet skedde här. Det gäller oavsett om upptagningen framställs här eller utomlands.

Är meddelandet eller anskaffandet straffbart enligt vad som följer av första och andra styckena, gäller vad som är föreskrivet i lag. Mål angående ansvar eller skadestånd på grund av brott som nu har sagts ska handläggas som yttrandefrihetsmål, om inte annat följer av 10 kap. 1 § i denna grundlag och av 12 kap. 2 § andra stycket tryckfrihetsförordningen. I fråga om rätt till anonymitet för meddelaren gäller vad som är föreskrivet i 2 kap.; bestämmelsen i 2 kap. 4 § 3 ska dock omfatta även andra brott mot rikets säkerhet än som där avses.

Meddelar- och anskaffarfriheten vad avser radioprogram från utlandet

2 §

Det som enligt 1 § gäller i fråga om rätt att meddela och anskaffa uppgifter och under rättelser och att vara anonym gäller också radioprogram som sänds från sändare utanför Sverige och tekniska upptagningar som inte lämnas ut för spridning i Sverige, oavsett om upptagningen har framställts här eller i utlandet. I lag får dock föreskrivas undantag från rätten att meddela och anskaffa uppgifter i fråga om radioprogram som sänds från öppna havet eller luftrummet däröver.

3 §

Det som enligt 2 § gäller i fråga om rätt att meddela och anskaffa uppgifter och under rättelser och att vara anonym gäller också radioprogram som sänds från sändare utanför Sverige. I lag får dock föreskrivas undantag från rätten att meddela och anskaffa uppgifter i fråga om radioprogram som sänds från öppna havet eller luftrummet däröver.

1 kap. 7 §

I fråga om samtidig och oförändrad vidaresändning här i landet av radioprogram som avses i 6 § och som kommer från utlandet eller förmedlas hit genom satellitsändning men inte utgår från Sverige gäller enbart vad som föreskrivs i

3 § första stycket om förbud mot förhandsgranskning och andra hinder,

3 § tredje stycket om innehav av tekniska hjälpmedel och anläggande av trådnät,

4 § om förbud mot ingripanden utan stöd i grundlagen,

5 § om det förhållningssätt som skall iakttas vid tillämpningen av denna grundlag,

3 kap. 1 § om rätt att sända radioprogram i tråd samt

3 kap. 3 och 5 §§ om särskilda regler för lagstiftning och rättslig prövning.

Har riksdagen godkänt en internationell överenskommelse om radioprogram får sådana föreskrifter som avses i 12 § andra stycket inte i strid med överenskommelsen hindra vidare-sändning av radioprogram.

I 10 kap. 2 § finns föreskrifter om rätt att meddela och anskaffa uppgifter och underrättelser för offentliggörande i radioprogram från utlandet.

Vidaresändningar från utlandet

4 §

För samtidig och oförändrad vidaresändning av radioprogram från utlandet gäller enbart vad som föreskrivs i

1 kap. 4 § första stycket om förbud mot förhandsgranskning,

1 kap. 4 § andra stycket om förbud mot hindrande åtgärder,

1 kap. 4 § tredje stycket om innehav av tekniska hjälpmedel och anläggande av trådnät,

1 kap. 5 § om förbud mot ingripanden utan stöd i grundlagen,

1 kap. 6 § om det förhållningssätt som ska iakttas vid tillämpningen av denna grundlag,

1 kap. 16 § om särskilda regler för lagstiftning,

3 kap. 1 § om rätt att sända radioprogram i tråd samt

3 kap. 4 § om rättslig prövning.

Har riksdagen godkänt en internationell överenskommelse om radioprogram får sådana föreskrifter som avses i 1 kap. 14 § andra stycket inte i strid med överenskommelsen hindra vidare-sändning av radioprogram.

12 kap. Allmänna bestämmelser

Resning i yttrandefrihetsmål

1 § För resning i yttrandefrihetsmål gäller vad som anges i lag, även om målet har prövats av jury.

Om resning beviljas i ett mål som har prövats av jury, ska rätten samtidigt besluta att målet tas upp inför en ny jury av den domstol som först dömde i målet. Detta gäller om resningen grundas på en omständighet som kan antas ha haft betydelse för juryprövningen.

Beviljas resning till förmån för den tilltalade får den domstol som beviljar resning omedelbart ändra domen, om saken är uppenbar.

Skyndsam handläggning av yttrandefrihetsmål

2 § Yttrandefrihetsmål och andra mål om brott mot bestämmelserna i denna grundlag ska alltid behandlas skyndsamt.

Frågor som inte regleras i grundlagen

3 § I alla hänseenden som inte har reglerats särskilt i denna grundlag eller i lag som har beslutats med stöd av den gäller vad som är föreskrivet i lag eller annan författning.

Andra än svenska medborgare

4 § Andra än svenska medborgare är i fråga om yttrandefriheten enligt denna grundlag likställda med svenska medborgare, om inte något annat följer av lag.

Internationellt rättsligt bistånd

5 § Internationellt rättsligt bistånd får lämnas avseende en åtgärd som är tillåten enligt denna grundlag.

Rättsligt bistånd som gäller brott eller skadestånd med anledning av brott får dock lämnas endast om den gärning som avses

motsvarar ett brott enligt sådan lag som avses i 1 kap. 14 § första stycket eller enligt 5 kap. eller 11 kap. 2 eller 3 §.

Om den gärning som ligger till grund för begäran om internationellt rättsligt bistånd motsvarar brott som anges i den lag som avses i 7 kap. 4 § andra meningen får bistånd lämnas endast efter medgivande av regeringen.

Närmare bestämmelser om prövningen av en ansökan enligt första stycket får meddelas i lag.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2015.
 2. Om det i lag eller annan författning hänvisas till en föreskrift som har ersatts genom en bestämmelse i yttrandefrihetsgrundlagen i dess nya lydelse, tillämpas i stället den nya bestämmelsen.

4. Förslag till lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om brottsbalken att 5 kap. 5 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.
5 §¹

Brott som avses i 1–3 §§ får inte åtalas av annan än målsägande. Om brottet riktar sig mot någon som är under arton år eller om i annat fall målsäganden anger brottet till åtal, får åklagaren väcka åtal om detta *av särskilda skäl* anses påkallat från allmän synpunkt och åtalet avser

1. förtal och grovt förtal,
2. förolämpning mot någon i eller för hans eller hennes myndighetsutövning,
3. förolämpning mot någon med anspelning på hans eller hennes ras, hudfärg, nationella eller etniska ursprung eller trosbekän- nelse, eller
4. förolämpning mot någon med anspelning på hans eller hennes sexuella läggning.

Brott som avses i 1–3 §§ får inte åtalas av annan än målsägande. Om brottet riktar sig mot någon som är under arton år eller om i annat fall målsäganden anger brottet till åtal, får åklagaren väcka åtal om detta anses påkal- lat från allmän synpunkt och åtalet avser

1. förtal och grovt förtal,
2. förolämpning mot någon i eller för hans eller hennes myndighetsutövning,
3. förolämpning mot någon med anspelning på hans eller hennes ras, hudfärg, nationella eller etniska ursprung eller trosbekän- nelse, eller
4. förolämpning mot någon med anspelning på hans eller hennes sexuella läggning.

¹ Senaste lydelse SFS 2008:569.

Har förtal riktats mot avliden, får åtal väckas av den avlidnes efterlevande make, bröstarvinge, förälder eller syskon samt, om åtal av särskilda skäl anses påkallat från allmän synpunkt, av åklagare.

Innebär brott som avses i 1–3 §§, att någon genom att förgräpa sig på en främmande makts statsöverhuvud som vistas i Sverige eller på en främmande makts representant i Sverige har kränkt den främmande makten, får brottet åtalas av åklagare utan hinder av vad som föreskrivs i första stycket. Åtal får dock inte ske utan förordnande av regeringen eller den regeringen har bemyndigat därtill.

5. Förslag till lag om ändring i lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden att 10 kap. 4 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 kap.

4 §

I mål där en målsägande har fört talan får rätten, om det finns skäl till det, besluta att vardera parten skall stå för sina egna rättegångskostnader. Ett sådant beslut får dock fattas endast om frågan om brott föreligger har prövats av en jury.

Rätten får besluta att vardera parten ska svara för sina rättegångskostnader om en målsägandes talan har ogillats men denne hade särskild anledning att få saken prövad och det även i övrigt finns skäl för en sådan fördelning av kostnadsansvaret med hänsyn till parternas ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt. Detta gäller dock endast om frågan om brott föreligger har prövats av en jury.

I. INLEDNING

1 Uppdraget och genomförandet

1.1 Kommitténs uppdrag

Den 30 april 2003 tillsattes Tryck- och yttrandefrihetsberedningen (TYB). Beredningen bestod av en ordförande, en sekreterare och ett antal experter. En samrådsgrupp med representanter för riksdagspartierna var knuten till beredningen, som hade uppdraget att följa utvecklingen på det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området samt att utreda och lämna förslag till lösningar av olika problem på detta område.

Den 16 maj 2008 ombildades beredningen till en parlamentariskt sammansatt kommitté. Den antog namnet Yttrandefrihetskommittén. Kommittén, som består av en ordförande, 14 företrädare för riksdagspartierna, 15 experter och fyra sekreterare, har haft i uppdrag att fullgöra dels de uppgifter som kvarstår enligt TYB:s tidigare direktiv, dir. 2003:58 och dir. 2007:76, dels de uppgifter som anges i dir. 2008:42 (se bilaga 1–3).

I vårt första delbetänkande, *Grundlagsskydd för digital bio och andra yttrandefrihetsrättsliga frågor* (SOU 2009:14), behandlade vi flera frågor som hade pekats ut i dir. 2003:58 och dir. 2007:76 och som kvarstod efter beredningens arbete. En sådan fråga var att analysera om det frivilliga grundlagsskyddet i databasregeln (1 kap. 9 § YGL) kunde hamna i konflikt med bestämmelser med syftet att skydda den personliga integriteten. En annan del av det kvarstående uppdraget var att behandla de yttrandefrihetsrättsliga aspekterna på ett utredningsförslag om TV-sändningars tillgänglighet för personer med funktionshinder. Det återstod vidare att överväga frågan om en straffsanktionering av efterforsknings- och repressalieförbuden för bl.a. kommunala bolag.

I delbetänkandet behandlade vi, utöver de kvarstående uppgifterna enligt ovan, även vissa frågor som tas upp i dir. 2008:42. Enligt dessa direktiv är uppdraget indelat i två etapper.

Betänkandet från år 2009 tog sikte på frågor som hörde till etapp 1. Arbetet i den delen avsåg att föreslå de ändringar som krävdes för att digital bio samt ”e-böcker och e-tidningar som levereras med innehåll” skulle omfattas av YGL, att ansvaret enligt YGL för vissa internetpubliceringar förtydligades och att offentlig visning av digital bio skulle omfattas av YGL:s undantag från förbudet mot censur så att även digital bio kunde förhandsgranskas. I etapp 1 ingick vidare att överväga ett förslag i TYB:s debattbetänkande *Ett nytt grundlagsskydd för tryck- och yttrandefriheten?* (SOU 2006:96) om en s.k. stencilregel för tekniska upptagningar.

Vårt betänkande SOU 2009:14 lades till grund för ett regeringsförslag om vissa förändringar i bl.a. RF, TF och YGL (prop. 2009/10:81). Förslaget antogs en första gång av riksdagen våren 2010. Efter ett andra beslut under hösten 2010 av riksdagen trädde dessa förändringar i kraft den 1 januari 2011.

Vi har därefter bedrivit arbetet med etapp 2. Under den etappen har det ingått att behandla flera aspekter av det särskilda grundlagsskyddet. I ett första skede har vi haft att överväga om man i längden bör behålla en teknikberoende grundlagsreglering av tryck- och yttrandefriheten. Utgångspunkten för arbetet har varit att de grundläggande tryck- och yttrandefrihetsrättsliga principerna som t.ex. ensamansvaret, jurysystemet och meddelarskyddet ska ligga fast. I uppdraget har ingått att analysera de för- och nackdelar som en teknikberoende reglering kan medföra.

Vi har då även haft att analysera om andra distributionsformer för yttranden till allmänheten, utöver de traditionella medierna, kan behöva skyddas av de tryck- och yttrandefrihetsrättsliga principerna. Vid analysen ska det läggas särskild vikt vid vilken betydelse dessa distributionsformer kan ha för den fria åsiktsbildningen i samhället. Analysen ska också avse hur en avgränsning kan åstadkommas i förhållande till sådana distributionsformer för vilka ett skydd enligt RF:s och Europakonventionens bestämmelser är tillräckligt.

Om uppdraget i den här delen anförs i dir. 2008:42 även följande.

Den nuvarande avgränsningen av det grundlagsreglerade området är, som tidigare har nämnts, i många fall svår att förklara utifrån ändamålsöverväganden. En sådan ordning är naturligtvis inte ägnad att inge förtroende för lagstiftningen. Det förhållandet kan också i längden göra det svårt att i internationella sammanhang få förståelse för anspråk på särskilda undantag till följd av tryck- och yttrandefrihets-

regleringen. Beredningens arbete ska därför ta sikte på att finna en reglering som – utan att en detaljerat beskriven teknikanvändning utgör den huvudsakliga avgränsningsmetoden – ger de traditionella medierna och eventuellt också andra distributionsformer för yttranden till allmänheten ett grundlagsskydd som i allt väsentligt motsvarar det nu gällande.

Den grundläggande uppbyggnaden av systemet ska alltså inte ta sikte på yttrandenas innehåll. Avgränsningen mellan vad som ska omfattas av de grundläggande reglerna i regeringsformen och Europakonventionen å den ena sidan och vad som ska falla inom tillämpningsområdet för den särskilda tryck- och yttrandefrihetsregleringen å den andra måste i stället göras utifrån andra faktorer, t.ex. verksamhetens organisation eller inriktning. I detta sammanhang bör beredningen också överväga om det till det särskilda skyddet för tryck- och yttrandefriheten bör kopplas ett krav på utgivningsbevis eller ursprungsmärkning.

Den nuvarande regleringen kan, som ovan har framgått, innebära att ett yttrande som distribueras av ett medieföretag kan omfattas av olika regler beroende på vilken teknik som väljs för distributionen. En sådan ordning ger bl.a. en otydlig bild av vem som bär det rättsliga ansvaret för ett visst yttrande. Beredningen bör därför sträva efter att hålla samman ansvaret för ett yttrande som en medieaktör publicerar i olika medier.

Om vi bedömer att det inte är möjligt att hitta en ny teknikoberoende regleringsmodell som ger ett tillräckligt starkt skydd för tryck- och yttrandefriheten, har uppdraget varit att inom ramen för nuvarande ordning göra en allmän översyn av TF och YGL i syfte att göra de båda grundlagarna så tydliga och lättillämpade som möjligt. I uppdraget har ingått att då även överväga om det är möjligt att flytta detaljbestämmelser i TF och YGL till vanlig lag.

I etapp 2 har det vidare ingått att överväga vissa förändringar som inte tar sikte på utformningen av grundlagsskyddet i stort. Vi har därvid haft i uppgift att utreda om skyddet för enskildas integritet och privatliv i TF och YGL bör stärkas. I uppdraget har också ingått att utreda om lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden (tillämpningslagen) bör ändras för att öka möjligheterna att kvitta rättegångskostnaderna i tryck- och yttrandefrihetsmål. Enligt direktiven ska det även övervägas om det är möjligt att genom ändringar i TF, YGL eller i tillämpningslagen på annat sätt stärka enskilda personers ställning i förhållande till medieföretag om de utsätts för brott i medierna, dock utan att tryck- och yttrandefriheten på något avgörande sätt inskränks.

Vårt uppdrag har även omfattat att fortsätta överväga om möjligheterna att lämna internationell rättslig hjälp och liknande internationellt bistånd på det grundlagsreglerade området bör utökas. I det arbetet har det ingått att överväga om möjligheterna att erkänna domar och beslut som har meddelats i andra medlemsstater i EU bör utökas inom TF:s och YGL:s tillämpningsområden.

1.2 Kommitténs arbete

Vi överlämnade i januari 2009 delbetänkandet *Grundlagsskydd för digital bio och andra yttrandefrihetsrättsliga frågor* (SOU 2009:14). Därmed avslutades etapp 1 i vårt arbete. Avslutningen av denna del av kommitténs arbete får utgöra startpunkten för beskrivningen nedan.

Sammanträden och arbetsformer

Vid sammanträde den 4 mars 2009 drog kommittén upp riktlinjerna för det kommande arbetet. I fokus stod det som har varit vår främsta uppgift, nämligen att se om det är möjligt att hitta en ny teknikoberoende yttrandefrihetsgrundlag.

Vi har huvudsakligen bedrivit ett sedvanligt utredningsarbete med sammanträden där både ledamöter och experter deltagit. Under den nu aktuella fasen av kommitténs arbete har det hållits 22 kommittésammanträden, varav två som internat och ett som två-dagarssammanträde. Under 2011 och 2012 har det hållits sju särskilda expertsammanträden med inriktningen att diskutera de många juridiska frågeställningar som vårt uppdrag har aktualiserat.

Redan under det inledande planeringsstadiet beslutade vi att en konkret ansats skulle gälla för arbetet. Syftet med arbetet skulle vara att utarbeta alternativa regleringsmodeller till det nuvarande grundlagssystemet. Arbetet har således till stor del varit inriktat på att ta fram färdiga förslag på lagtext med relativt omfattande kommentarer.

Detta arbete har som regel bedrivits så att sekretariatet i samarbete med ordföranden har tagit fram ett underlag med lagtext och kommentarer som sedan har presenterats för kommittén i promemorior. Efter diskussion på våra sammanträden har synpunkter från ledamöter och experter arbetats in i texterna. Därefter har de

olika regleringsmodellerna presenterats på nytt. Ett stort antal utkast har på detta sätt varit föremål för kommitténs behandling.

Som framgår av direktiven har vi även haft i uppdrag att behandla flera frågor som inte har direkt bäring på den grundläggande utformningen av grundlagsskyddet (bl.a. integritetsskyddet och internationellt rättsligt bistånd). Dessa frågeställningar har som regel presenterats i bakgrundspromemorior från sekretariatet. Dessa gäller sådana materiella förändringar i TF och YGL som har varit aktuella under den senare delen av vårt arbete. Dessa promemorior har legat till grund för våra överväganden.

Experterna i kommittén har på olika sätt varit inblandade i att ta fram underlag för våra ställningstaganden. Det har skett i form av promemorior och genom mindre samrådsgrupper som har diskuterat olika frågeställningar internt och med sekretariatet. Sekretariatet har dessutom under hand diskuterat ett antal sakfrågor med enskilda experter.

Debattbetänkande och seminarier

Från mars 2009 till oktober 2010 arbetade vi framför allt med att inom ramen för huvuduppdraget kartlägga och utforma olika grundläggande modeller som skulle kunna utgöra alternativ till TF och YGL. Modellerna presenterades i debattbetänkandet *Ny yttrandefrihetsgrundlag? Yttrandefrihetskommittén presenterar tre modeller* (SOU 2010:68).

Debattbetänkandet skickades ut på remiss av regeringen. I syfte att ytterligare stimulera debatten om modellerna anordnade vi under hösten 2010 två seminarier i Stockholm. Seminarierna inleddes med att fem personer – jurister och journalister – med särskild inblick i det svenska grundlagssystemet lämnade sin syn på modellerna. Seminarierna var välbesökta och gav kommittén värdefulla synpunkter inför arbetet med det som senare kom att få arbetsnamnet NYGL (Ny yttrandefrihetsgrundlag). De två seminarierna leddes av f.d. justitierådet Marianne Eliason resp. av justitierådet Helena Jäderblom.

Annat utåtriktat arbete

Ett utredningsarbete avseende TF och YGL, ett regelverk som har en lång tradition i Sverige och som berör centrala fri- och rättighetsfrågor för medborgarna, kan inte enbart bedrivas ”på kammaren”. Vi har varit måna om att arbetet ska ske så öppet som möjligt. Kommittén har försökt bidra till denna öppenhet genom att ta externa kontakter och att delta i olika offentliga sammanhang.

Utöver de två egna seminarier som berörs ovan kan nämnas att kommittén arrangerade ett seminarium vid bokmässan i Göteborg 2009 med en utfrågning av kommitténs ordförande Göran Lambertz. Under samma bokmässa deltog också en av kommitténs sekreterare på ett annat seminarium.

Föreningen FiB-juristerna har under kommitténs arbete arrangerat två offentliga utfrågningar i Stockholm. Vid den första i april 2009 deltog fyra av kommitténs ledamöter och vid den andra, under våren 2012, deltog sex av ledamöterna.

Kommitténs ordförande presenterade kommitténs arbete vid ett seminarium på Kammarrätten i Stockholm i november 2009, med bl.a. deltagande av ett stort antal domstolsjurister. Ordföranden deltog också i en utfrågning och debatt om kommitténs arbete arrangerad av Publicistklubben i Stockholm i december 2009.

Sekretariatet har haft kontakter och sammanträffat med såväl företrädare för mediebranschen som andra externa personer. Kontakterna har tagits i syfte att berätta om kommitténs arbete och att få del av såväl praktiska erfarenheter som allmänna synpunkter.

Två av kommitténs sekreterare besökte under december 2010 Oslo på inbjudan av det norska Medieansvarsudvalget, en offentlig utredning med uppdrag att se över ansvarssystemet på medieområdet. Sekreterarna redogjorde för det svenska systemet och fick möjlighet att ta del av den norska diskussionen om bl.a. ensamansvaret och meddelarskyddet.

Sommaren 2011 tog sekretariatet emot en delegation från bl.a. Turkiets justitiedepartement och lämnade en presentation av TF och YGL samt av kommitténs uppdrag och arbete.

I mars 2012 arrangerades för första gången Mediedagarna (Meg12) i Göteborg. Initiativtagare var Bok & Bibliotek, Tidningsutgivarna och Medieakademin med bl.a. ett antal medieföretag och public-serviceföretagen som medarrangörer. Två av kommitténs

ledamöter och en av sekreterarna deltog vid en offentlig debatt om kommitténs arbete som arrangerades av Journalistförbundet.

Bland övriga offentliga möten som sekretariatet har deltagit i kan nämnas Internetdagarna vilka arrangerades av .SE (Stiftelsen för internetinfrastruktur) hösten 2010 resp. 2011 samt Föreningen Grävande Journalisters seminarium våren 2012.

Sekretariatet har också redogjort för kommitténs arbete vid besök hos UD:s enhet för mänskliga rättigheter (UD FMR), Journalistförbundets styrelse, Sveriges Vänsterpressförening, Institutionen för journalistik, medier och kommunikation vid Göteborgs Universitet, Institutionen för mediastudier vid Stockholms Universitet och organisationen Ung Media.

Sammantaget anser kommittén att det har funnits ett stort intresse för dess arbete. Det är ett intresse som förhoppningsvis inte har klingat av utan nu kan ta ny fart med en offentlig diskussion efter presentationen av detta slutbetänkande.

1.3 Betänkandets disposition

Innehållet i detta betänkande har delats in i sju huvudavsnitt. I *huvudavsnitt I (Inledning)* redogörs för kommitténs uppdrag och hur vi har genomfört detta (kap. 1). Där lämnas även en översiktlig genomgång av innehållet i gällande rätt på tryck- och yttrandefrihetsområdet (kap. 2).

Huvudavsnitt II (Bakgrund till utredningen) berör olika faktorer som ligger bakom det uppdrag som kommittén har fått. Där behandlas principiella invändningar mot TF och YGL som kommer till uttryck i direktiven (kap. 3), tidigare lagstiftningsärenden (kap. 4), utvecklingen på medieområdet (kap. 5), tillämpningsproblem med det nuvarande grundlagssystemet (kap. 6) och vissa grundläggande aspekter på EU-rätten och Europakonventionen som har betydelse för våra överväganden (kap. 7).

I *huvudavsnitt III (Överväganden – skifte eller inte?)* behandlar vi den mest centrala frågan i vårt uppdrag, nämligen om TF och YGL bör överges och ersättas av en mer teknikoberoende grundlagsreglering. Av särskild betydelse för våra överväganden i den delen är det alternativ till en ny yttrandefrihetsgrundlag, NYGL, som vi har arbetat fram. I kap. 8 lämnas en översiktlig beskrivning av NYGL tillsammans med vissa andra frågor som är av särskild betydelse för detta vägval. NYGL i dess helhet presenteras (lagtext och kom-

mentarer) i *bilaga 9*. I det här huvudavsnittet förs det i kap. 9 och 10 en diskussion som leder till slutsatsen att TF och YGL inte ska ersättas av NYGL.

I *huvudavsnitt IV (En revidering av TF och YGL)* övergår vi mot bakgrund av ställningstagandet i huvudavsnitt III till att utföra en översyn av TF och YGL i syfte att göra dessa så tydliga och lättillämpade som möjligt. Det innebär att det görs relativt omfattande förändringar i språket och strukturen i de båda grundlagarna (kap. 11). Dessutom föreslår vi flera materiella förändringar i TF och YGL (kap. 12–18).

I vårt uppdrag har även ingått att i olika avseenden överväga om skyddet för enskildas integritet och privatliv i TF och YGL bör stärkas. Dessa frågor behandlas i *huvudavsnitt V (Skyddet för privatlivet m.m.)*. Där diskuterar vi om det bör införas en särskild straffbestämmelse i TF och YGL om integritetsskydd (kap. 19). Vidare lämnar vi förslag som berör enskildas processuella skydd vid brott i medierna (kap. 20).

I *huvudavsnitt VI (Internationellt rättsligt bistånd)* behandlas frågan om att utöka möjligheterna att lämna rättsligt bistånd till andra stater när grundlagarna är tillämpliga (kap. 21).

Huvudavsnitt VII (Övrigt) innehåller en redogörelse för konsekvenserna av våra förslag och för vilka andra författningsförändringar som förslagen bör föranleda (kap. 22). Vidare innehåller huvudavsnittet författningskommentarer till de förändringar i RF, TF, YGL, tillämpningslagen och brottsbalken som vi föreslår (kap. 23).

2 Nuvarande ordning

2.1 En uppdelad reglering av yttrandefriheten

Den fria åsiktsbildningen är en grundläggande princip i det svenska statsskicket. Enligt portalstadgandet i 1 kap. 1 § RF bygger folkstyrelsen på ”fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt”. En fri åsiktsbildning och dess betydelse för demokratin framhålls också vid utformningen av RF:s bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter. Genom 2 kap. 1 § skyddas de s.k. positiva opinionsfriheterna. Bestämmelsen innebär att medborgarna i förhållande till det allmänna tillförsäkras yttrandefrihet, informationsfrihet, mötesfrihet, demonstrationsfrihet, föreningsfrihet och religionsfrihet.

När det gäller yttrandefriheten och informationsfriheten anges följande i 2 kap. 1 § första stycket.

Varje medborgare är gentemot det allmänna tillförsäkrad:

1. yttrandefrihet: frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor,
2. informationsfrihet: frihet att inhämta och mottaga upplysningar samt att i övrigt taga del av andras yttranden.

Yttrandefriheten och informationsfriheten enligt 2 kap. RF är inte absoluta. De kan inskränkas genom lag (undantagsvis genom förordning). Regleringen i 2 kap. innebär dock att inskränkningar i dessa friheter får ske endast för vissa särskilt angivna ändamål (23 §). Riksdagens rörelsefrihet i det här avseendet är begränsad även på andra sätt. Det uppställs nämligen flera materiella krav, som bl.a. innebär att inskränkningar av yttrandefriheten och informationsfriheten får göras ”endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle” (se 21 § och 23 § andra stycket). I formellt hänseende kan ett särskilt förfarande bli tillämpligt på ett lagförslag som är rättighetsbegränsande. Förfarandet innebär att lagförslaget under vissa förutsättningar kan få vila i tolv månader (22 §).

Genom bestämmelsen i 2 kap. 1 § andra stycket görs det ett viktigt undantag från RF:s regelsystem. Där anges att beträffande *tryckfriheten och motsvarande frihet att yttra sig i radioprogram, television och liknande överföringar, offentliga uppspelningar ur en databas samt i tekniska upptagningar* gäller vad som föreskrivs i TF och YGL. Yttrandefriheten i de här fallen regleras sålunda i dessa grundlagar och inte i RF.

I TF och YGL läggs ett mycket detaljerat skyddssystem för tryck- och yttrandefriheten fast. Det här systemet vilar på ett antal grundprinciper som syftar till att ge ett särskilt starkt skydd för tryckta skrifter och vissa andra medieformer (se avsnitt 2.2 och 2.3 nedan). En viktig komponent i skyddet är också att inga andra begränsningar i tryck- och yttrandefriheten får göras än de som följer av de två grundlagarna. Begränsningar av det slaget förutsätter alltså grundlagsändring. Det här innebär en tydlig skillnad mot regleringen i RF enligt vilken yttrandefriheten kan inskränkas genom vanlig lag om det sker inom de ramar som anges i 2 kap. 20–23 §§ (se ovan).

TF och YGL kompletteras av lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden (tillämpningslagen). Där finns bestämmelser som tar sikte på tillämpningen av TF och YGL.

Yttrandefriheten skyddas även inom ramen för europasamarbetet. I artikel 10 i Europakonventionen anges att var och en har rätt till yttrandefrihet. Denna rätt innefattar ”åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan offentlig myndighets inblandning och oberoende av territoriella gränser”. I artikeln anges under vilka förutsättningar yttrandefriheten får inskränkas.

För Sverige innebär Europakonventionen en folkrättslig skyldighet att följa konventionen och Europadomstolens uttolkning av denna. Europakonventionen har införlivats i svensk rätt genom lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. En följd härav är att Europakonventionen ska tillämpas av myndigheter och domstolar som svensk lag. Genom 2 kap. 19 § RF gäller dessutom ett förbud för riksdag, regering och förvaltningsmyndigheter att meddela normer (”lag eller annan föreskrift”) som står i strid med konventionen.

På EU-området har Lissabonfördraget inneburit att EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna blivit bindande med samma

rättsliga status som fördragen. Stadgan tillämpas i förhållande till EU:s institutioner och när medlemsstaterna tillämpar unionsrätten.

Yttrandefriheten behandlas i artikel 11 i EU-stadgan. Den har följande lydelse.

1. Var och en har rätt till yttrandefrihet. Denna rätt innefattar åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan offentlig myndighets inblandning och oberoende av territoriella gränser.
2. Mediernas frihet och mångfald ska respekteras.

2.2 De tryck- och yttrandefrihetsrättsliga grundbultarna

2.2.1 Inledning

Den i dag gällande tryckfrihetsförordningen antogs år 1949. Den bygger vidare på en lång svensk tradition med en detaljerad grundlagsreglering av tryckfriheten. Till stor del innehåller TF bestämmelser av straff- och processrättslig natur. Den här regleringen ska ge ett särskilt starkt skydd åt yttrandefriheten när den utövas med hjälp av det tryckta ordet. Konstruktionen av TF har dock även inslag som syftar till att underlätta beivrandet av brott som begås genom tryckta skrifter.

Genom införandet av YGL år 1992 gjordes den tryckfrihetsrättsliga ordningen tillämplig på ett antal andra medieformer (radioprogram, television och liknande överföringar samt tekniska upptagningar).

Det brukar framhållas att TF och YGL vilar på vissa grundprinciper. Dessa kan benämnas och presenteras på lite olika sätt. Ett vanligt framställningssätt är att tala om att systemet bygger på principerna om

- censurförbud,
- etableringsfrihet,
- ensamansvar,
- meddelarskydd,
- särskild brottskatalog och
- särskild rättegångsordning.

Av central betydelse för grundlagssystemet är även den s.k. exklusivetsprincipen. Den ska garantera att TF:s och YGL:s

särställning som straff- och processlagar på tryck- och yttrandefrihetens områden inte urholkas.

Dessa grundbultar presenteras kortfattat nedan.

2.2.2 Förbud mot censur och hindrande åtgärder

Censurförbudet innebär beträffande tryckta skrifter att framställning och spridning inte får villkoras av att det allmänna granskar innehållet i förväg (1 kap. 2 § första stycket TF). Det grundläggande syftet med censurförbudet är att en skrift alltid ska kunna offentliggöras före ett eventuellt ingripande mot dess innehåll. Sålunda har TF konstruerats så att straffrättsliga åtgärder med anledning av innehållet får ske först i efterhand.

Förbudet mot censur gäller som huvudregel även för de medier som omfattas av YGL (1 kap. 3 § första stycket). I ett avseende görs det dock undantag från förbudet mot förhandsgranskning (andra stycket). Det får i lag meddelas bestämmelser om granskning och godkännande av rörliga bilder i filmer, videogram eller andra tekniska upptagningar som ska visas offentligt. Undantaget gäller numera även granskning och godkännande av digital bio och andra sådana offentliga uppspelningar, se prop. 2009/10:81.

Innebörden av förbudet mot *hindrande åtgärder* är när det gäller tryckta skrifter att det allmänna inte får hindra framställning eller spridning av skriften på grund av dess innehåll (1 kap. 2 § andra stycket TF). Motsvarande förbud gäller för de medier som omfattas av YGL (1 kap. 3 § tredje stycket). Vissa åtgärder av det här slaget har dock stöd i TF och YGL, t.ex. vid beslag eller konfiskering av en framställning som innehåller tryck- eller yttrandefrihetsbrott.

Till förbudet mot hindrande åtgärder hör även att det allmänna, på grund av innehållet i en framställning, inte får förbjuda eller hindra innehav av tekniska hjälpmedel som behövs för att ta emot radio- eller TV-program eller uppfatta innehållet i tekniska upptagningar (t.ex. satellitmottagare eller dvd-spelare). Det får inte heller meddelas förbud mot att anlägga trådnät för sändning av radio- eller TV-program.

2.2.3 Etableringsfrihet

Den grundlagsskyddade etableringsfriheten innebär att varje svensk medborgare har rätt att

- framställa och sprida tryckta skrifter,
- framställa och sprida tekniska upptagningar samt
- sända ljudradio- och tv-program genom tråd.

Etableringsfriheten är en näringsfrihet. Den skyddar i princip alla led i framställningen och spridningen av grundlagsskyddade medier. Verksamhet som omfattas av etableringsfriheten kan dock vara underkastad vissa formkrav. Här kan som några exempel nämnas kravet på att sätta ut s.k. ursprungsuppgifter på skrifter och tekniska upptagningar samt skyldigheten att lämna pliktexemplar. Krav av det slaget måste ha stöd i grundlagarna.

En innebörd av etableringsfriheten är att det inte krävs tillstånd för att driva t.ex. boktryckeri, bokhandel eller skivaffär eller för att sända TV-program i ett kabelnät. Rätten att utöva sådan verksamhet gäller trots att den som driver verksamheten har försatts i konkurs eller meddelats näringsförbud.

På området för trådbunden radio och TV möjliggör YGL att det i lag görs vissa inskränkningar i rätten att sända. Den kanske viktigaste begränsningen är att en nätinnehavare kan tvingas att ge utrymme åt vissa program om det behövs ”med hänsyn till allmänhetens intresse av tillgång till allsidig upplysning” (den s.k. vidare-sändningsplikten i 3 kap. 1 § andra stycket 1).

För trådlösa radio- och tv-sändningar (”etersändningar”) gäller däremot inte någon egentlig etableringsfrihet. Anledningen är att utrymmet för sändningar i eter inte är obegränsat. I YGL anges att det i lag får meddelas bestämmelser om tillstånd och villkor för sändning av trådlös radio och tv (3 kap. 2 §). Bestämmelser av det slaget förekommer i radio- och tv-lagen (2010:696). Där finns bl.a. bestämmelser om att den som tillhandahåller tv-sändning, beställ-tv eller sökbar text-tv ska se till att programverksamheten som helhet präglas av det demokratiska statsskickets grundidéer och principen om alla människors lika värde och den enskilda människans frihet och värdighet (5 kap. 1 §). Detsamma gäller den som sänder ljudradioprogram med tillstånd av regeringen (14 kap. 1 §).

För att sända tv, sökbar text-tv och ljudradio krävs tillstånd enligt radio- och tv-lagen om sändningen sker inom de frekvens-

områden som anges i lagen. Tillstånd att sända meddelas av Myndigheten för radio och tv eller, om sändningsverksamheten finansieras med radio- och tv-avgiften, av regeringen. Vid tillståndsgivningen ska det allmänna eftersträva att radiofrekvenserna tas i anspråk på ett sätt som leder till vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet.

Det föreskrivs vidare att frågan om tillstånd ska kunna överprövas i domstol (eller domstolsliknande nämnd), se 3 kap. 5 § YGL. Syftet med dessa bestämmelser är att åstadkomma största möjliga etableringsfrihet även för etersändningar.

2.2.4 Ensamansvar

Principen om ensamansvar innebär att bara en person kan hållas straff- och skadeståndsrättsligt ansvarig för innehållet i en framställning som omfattas av TF eller YGL. Vem som ansvarar för brott pekas ut i grundlagarna (8 kap. TF och 6 kap. YGL). Det finns således inte utrymme för att hålla någon ansvarig för medverkan till brott. I fråga om skadestånd kan dock ett solidariskt betalningsansvar gälla i vissa situationer (11 kap. 2 § TF och 8 kap. 2 § YGL).

Utgångspunkten är att följande personer är ansvariga för de medieformer som omfattas av TF och YGL.

- | | |
|-------------------------|------------|
| – periodisk skrift | utgivare |
| – icke-periodisk skrift | författare |
| – radio- och tv-program | utgivare |
| – teknisk upptagning | utgivare |
| – databasöverföringar | utgivare |

Kan den som i första hand pekats ut som ansvarig inte åtalas, går ansvaret över på den som därefter anses stå närmast det aktuella brottet. Man brukar här tala om att ansvaret är successivt och följer en "ansvarighetskedja". Som ett exempel kan nämnas fallet då någon utgivare inte har anmälts för en periodisk skrift (t.ex. en tidskrift). I det läget går ansvaret över på skriftens ägare.

Den som pekats ut i grundlagarna ansvarar oavsett hur han eller hon har bidragit till framställningen och oberoende av om vederbörande faktiskt har känt till massmediets innehåll i förväg. Undantag kan göras i vissa speciella fall, t.ex. om en utgivare har utsetts för skens skull.

2.2.5 Meddelarskydd

Meddelarskyddet är uppbyggt av ett antal grundkomponenter: meddelarfrihet, anskaffarfrihet, rätt till anonymitet, efterforskningsförbud och repressalieförbud.¹ Skyddet för meddelaren gäller i förhållande till myndigheter och andra allmänna organ.

- a) *Meddelarfriheten* innebär att var och en har rätt att straffritt lämna uppgifter i vilket ämne som helst för publicering i ett medium som omfattas av TF eller YGL. I vissa undantagsfall kan dock meddelaren straffas för uppgiftslämnandet. Det gäller om lämnandet av uppgifter innefattar:
- vissa grövre brott mot rikets säkerhet (t.ex. högförräderi och spioneri),
 - ett oriktigt utlämnande av en hemlig handling eller
 - ett uppsåtligt åsidosättande av s.k. kvalificerad sekretess (bl.a. när det gäller sekretess inom vården och socialtjänsten).

Som en följd av det s.k. repressalieförbudet (se nedan) finns det härutöver inga möjligheter för det allmänna att ingripa mot en meddelare, vare sig straffrättsligt eller genom disciplinära åtgärder.

- b) *Anskaffarfriheten* innebär att var och en har rätt att straffritt anskaffa uppgifter avsedda för publicering i ett medium som omfattas av grundlagarna. Undantag gäller om anskaffandet

¹ Dessa frågor behandlas främst i 1 kap. 1 § och 3 kap. TF samt i 1 kap. 2 § och 2 kap. YGL. Se även 7 kap. 3 § TF och 5 kap. 3 § YGL rörande bl.a. meddelares ansvar för vissa brott.

innefattar ett sådant grovt brott mot rikets säkerhet som har nämnts ovan. I de fallen kan anskaffaren dömas enligt bestämmelserna i brottsbalken.

Det bör noteras att vanlig lag tillämpas på det sätt genom vilket anskaffandet sker. Om anskaffaren kommer över den aktuella uppgiften genom t.ex. dataintrång eller inbrott kan han eller hon dömas för den gärningen efter en vanlig straffrättslig prövning.

c) *Rätten till anonymitet* tillkommer

- författare (fotografer, tecknare) till tryckta skrifter,
- upphovsmannen till ett radio- eller TV-program eller en teknisk upptagning,
- den som har framträtt i ett radio- eller TV-program eller en teknisk upptagning samt
- meddelare.

Rätten till anonymitet innebär att dessa personers identitet måste skyddas av dem som tar del av tillkomsten, utgivningen eller spridningen av en framställning som omfattas av TF eller YGL. Det här betyder att en journalist inte får avslöja namnet på en uppgiftslämnare som inte vill framträda öppet. Denna tystnadsplikt är straffsanktionerad i grundlagarna. Det finns möjlighet att i speciella fall göra undantag från tystnadsplikten, bl.a. när det behövs för att lagföra vissa typer av brott.

En viktig del i anonymitetsrätten är vidare förbudet mot efterforskning av källor som gäller för det allmänna, se nedan.

d) *Efterforskningsförbudet* betyder att myndigheter och andra offentliga organ inte får efterforska identiteten hos en sådan författare, upphovsman, meddelare m.fl. som omfattas av rätten till anonymitet (se ovan). Även här kan det göras undantag i speciella fall. Det kan bl.a. aktualiseras om ett "vanligt" brott har anknytning till en framställning som omfattas av TF eller YGL (t.ex. vid annonsbedrägeri). Överträdelser av efterforskningsförbudet är straffsanktionerade i grundlagarna.

e) *Repressalieförbudet* innebär att uppgiftslämnandet inte får leda till negativa konsekvenser för meddelaren om det inte har stöd i grundlagarna. Den närmare innebörden av förbudet framgår i första hand av JO:s och JK:s praxis. Repressalieförbudet är numera uttryckligen straffsanktionerat i TF och YGL (prop. 2009/10:81).

2.2.6 Särskild brottskatalog m.m.

TF innehåller en uppräknning av de gärningar som utgör tryckfrihetsbrott när de begås genom tryckt skrift ”och är straffbara enligt lag” (7 kap. 4 §). Här kan bl.a. nämnas ett antal olika brott mot rikets säkerhet (t.ex. högförräderi och spioneri), uppvigling, hets mot folkgrupp, ärekränkingsbrott (dvs. förtal och förolämpning) samt flera brott som innefattar hot i olika avseenden (olaga hot och hot mot tjänsteman men även övergrepp i rättssak).

Till tryckfrihetsbrotten hör även vissa gärningar som innebär att själva publiceringen utgör ett otillåtet offentliggörande av hemliga handlingar, ett uppsåtligt åsidosättande av viss kvalificerad sekretess och – vid krig eller omedelbar krigsfara – brott mot rikets säkerhet (7 kap. 5 §).

Genom en hänvisning i YGL ska tryckfrihetsbrotten anses som yttrandefrihetsbrott om de begås i en framställning som omfattas av YGL och är straffbara enligt lag (5 kap. 1 §). Den enda skillnaden mellan TF och YGL i det avseendet är att brottet olaga våldsskildring är något olika utformat i de två grundlagarna.

Gemensamt för tryck- och yttrandefrihetsbrotten är att det krävs att gärningen också är straffbar enligt lag (principen om ”dubbel täckning”). Det innebär att om riksdagen ändrar i brottsbalken och tar bort ett visst brott, t.ex. uppvigling, försvinner även möjligheten att döma till ansvar för motsvarande tryck- och yttrandefrihetsbrott. Däremot kan inte ansvarsområdet för tryck- och yttrandefrihetsbrott utvidgas endast genom en ändring i brottsbalken. För det krävs också en ändring av TF och YGL enligt de särskilda bestämmelser i RF som tillämpas vid stiftande av grundlag.

En annan innebörd av principen om dubbel täckning är att ett brott inte kan införas enbart som ett tryck- eller yttrandefrihetsbrott. Det krävs alltså att motsvarande straffbestämmelse också finns i vanlig lag (normalt i brottsbalken). En viss gärning ska alltså vara straffbar även om den utförs på andra sätt än genom en framställning som omfattas av TF eller YGL. En utvidgning av tillämpningsområdet för något av tryck- eller yttrandefrihetsbrotten måste, enligt den här principen, motsvaras av samma utvidgning i brottsbalken.

2.2.7 Särskild rättegångsordning

Grundlagarna innehåller en särskild reglering om åtal och rättegång vid tryck- och yttrandefrihetsbrott (se 9 och 12 kap. TF samt 7 och 9 kap. YGL). I tillämpningslagen finns det dessutom ett antal kompletterande bestämmelser om förfarandet. Grunddragen i denna ordning är följande.

- a) JK är ensam allmän åklagare i mål om tryck- och yttrandefrihetsbrott. Det ordinarie polis- och åklagarväsendet är i princip inte behörigt att agera i sådana ärenden. I praktiken anlitas dock ofta polis och vanlig åklagare att bistå JK under förundersökningen och, när det gäller åklagaren, med att föra talan vid domstol.

I fråga om ärekränkingsbrott (förtal och förolämpning) gäller betydande inskränkningar i JK:s möjligheter att väcka åtal. I de fallen är det därför vanligare att målsäganden väcker s.k. enskilt åtal.

- b) Åtal om tryck- och yttrandefrihetsbrott prövas av en jury om nio ledamöter. Utgångspunkten är att ett brott föreligger om minst sex jurymän är ense om det. Rätten, som då består av tre yrkesdomare, har dock möjlighet att gå emot juryns utslag och meddela frikännande dom eller att döma enligt en mildare straffbestämmelse. Om juryn friar den tilltalade är utslaget dock bindande för rätten. Det gäller även om tingsrättens dom överklagas i något avseende. En högre instans är med andra ord lika bunden av juryns utslag som yrkesdomarna i tingsrätten.

Parterna har möjlighet att avstå från juryprövning. Domstolen är då i stället sammansatt enligt de bestämmelser som gäller för vanliga brottmål.

- c) Rätten kan besluta om konfiskering av en tryckt skrift eller en teknisk upptagning som innehåller tryck- eller yttrandefrihetsbrott. Ett sådant ingripande innebär att alla exemplar som är avsedda för spridning förstörs och att det vidtas åtgärder för att förhindra ytterligare spridning (t.ex. genom att omöjliggöra fortsatt tryckning).

Under en förundersökning om brott har JK möjlighet att besluta om beslag av en skrift eller teknisk upptagning i syfte att säkerställa en framtida dom om konfiskering (s.k. konfiskationsbeslag).

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

2.2.8 Annat av särskilt stor betydelse

En viktig aspekt av skyddet för tryck- och yttrandefriheten är att hela det detaljerade regelsystemet har placerats *på grundlagsnivå*. Det förhållandet får bl.a. till konsekvens att TF och YGL i konfliktsituationer alltid ska ges företräde framför författningar som befinner sig längre ned i normhierarkin samt att lagstiftaren inte kan ändra reglerna utan att iaktta de former som gäller för grundlagsändringar.

Av särskild betydelse är också den s.k. *exklusivitetsprincipen*, eller exklusivitetsgrundsatsen som den ibland kallas, som återfinns i både TF (1 kap. 3 §) och YGL (1 kap. 4 §). Bestämmelserna slår fast grundlagarnas ställning som exklusiv straff- och processlag vid missbruk av tryck- och yttrandefriheten. I sådana fall får myndigheter och andra allmänna organ bara ingripa på ett sätt som är förenligt med TF och YGL. Det här innebär i första hand ett skydd mot straffrättsliga ingripanden och skadestånd som inte har stöd i grundlagarna. Principen omfattar dock även andra sanktioner från det allmännas sida, såsom avskedande och liknande disciplinära åtgärder (omplacering m.m.).

Exklusivitetsprincipen gäller enbart under förutsättning att TF eller YGL är tillämplig. Om så inte är fallet kan ett ingripande ske enligt vanlig lag, t.ex. enligt brottsbalken om det är fråga om brott. Det blir därför självklart av stor betydelse att klarlägga TF:s och YGL:s tillämpningsområden. I vissa situationer som berör grundlagarnas exklusiva ställning som process- och strafflag kan detta vara besvärligt. Frågeställningen behandlas i avsnittet om grundlagsskyddets materiella tillämpningsområde, se 2.3.2 nedan.

2.3 När TF och YGL blir tillämpliga

2.3.1 Formella krav

Tillämpningsområdet för TF och YGL bestäms utifrån vissa formella, materiella och territoriella krav. I det här avsnittet behandlas de formella kraven. De berör frågor om kommunikationsteknik och spridning till allmänheten.

Den särskilda grundlagsregleringen av tryck- och yttrandefriheten har konstruerats så att den bara omfattar vissa kommunikationstekniker. I TF och YGL pekas här tre huvudsakliga förmedlingssätt ut: maskinellt framställda skrifter, tekniska upptagningar och elektromagnetiska vågor. Dessa tekniker omfattar ett antal olika medieformer. Här kan bl.a. nämnas böcker, tidningar, cd-skivor, dvd-filmer, radio, tv och olika webbplatser.

En viktig konsekvens av att TF och YGL har kopplats till användandet av viss teknik är att s.k. direkt kommunikation inte omfattas av det särskilda grundlagsskyddet. Det innebär att yttranden som framförs vid t.ex. demonstrationer, teaterföreställningar eller konstutställningar inte skyddas av TF och YGL om det inte sker genom någon av de grundlagsskyddade teknikerna. För dessa yttrandeformer gäller i stället det skydd som följer av RF och europarätten.

Ett annat grundläggande drag hos TF och YGL är att det uppställs ett krav på spridning. Det här kravet vilar på tanken att den särskilda tryck- och yttrandefrihetsregleringen ska skydda friheten att sprida yttranden till allmänheten. Däremot värnas inte privat kommunikation mellan enskilda personer.

Här nedan görs en översiktlig genomgång av det *formella tillämpningsområdet* för TF respektive YGL.

TF

I fråga om kommunikationstekniken är det två typer av skrifter som omfattas av TF (se 1 kap. 5 §). Den första typen avser skrifter som har framställts i tryckpress. Med begreppet ”tryckpress” syftas här på alla metoder för mångfaldigande som innebär att färg överförs från ett tryckmedium (t.ex. en tryckplåt) till en tryckbärare (t.ex. papper) genom en direktkontakt och ett fysiskt tryck mellan dem (jfr bl.a. TYB i *Yttrandefrihetsgrundlagen och Internet*, SOU 2001:28 s. 359 f.).

Den andra typen av skrifter avser sådana som har mångfaldigats genom stencilering, fotokopiering eller något liknande tekniskt förfarande. I de fallen uppställs det dock även krav på att utgivningsbevis gäller för skriften eller att den har försetts med s.k. ursprungsuppgifter. Med ursprungsuppgifter avses en beteckning som utvisar att skriften är mångfaldigad och i anslutning därtill tydliga uppgifter om vem som har mångfaldigat skriften och om ort och år för detta. Den här möjligheten till grundlagsskydd brukar benämnas ”stencilregeln”. Bestämmelserna i TF avseende tryckta skrifter tillämpas som huvudregel även på dessa skrifter.

Kravet på spridning kommer till uttryck i 1 kap. 6 §. Där anges att en tryckt skrift ska vara utgiven för att vara en sådan. Utgivningskravet är uppfyllt om skriften har blivit utlämnad till försäljning eller för spridning på något annat sätt i Sverige. Det här innebär i fråga om skrifter som ska säljas, att de anses utgivna om de har nått en bokhandel eller ett annat försäljningsställe och där blivit tillgängliga för allmänheten. Kravet på spridning kan anses uppfyllt även om skriften bara finns i något eller några exemplar. Det förutsätts dock att skriften når eller avses nå andra än dem som befinner sig i en mindre, sluten krets (jfr t.ex. ett tryckt plakat vid en demonstration).

Innebörden av paragrafen är att ingripanden enligt TF mot en tryckt eller därmed jämställd skrift får ske först efter utgivningen. Bestämmelsen ska alltså inte uppfattas som att TF endast är tillämplig på skrifter som är utgivna. Det framgår bl.a. av förbudet mot censur och hindrande åtgärder (1 kap. 2 §), som tar sikte på omständigheter som ligger före utgivningstidpunkten.

Enligt den s.k. bilageregeln kan TF (1 kap. 7 § andra stycket) bli tillämplig även på radioprogram och tekniska upptagningar som avses i YGL och som oförändrat återger hela eller delar av innehållet i en s.k. periodisk skrift. Programmet eller upptagningen anses då utgöra en bilaga till skriften (jfr dock NJA 2003 s. 31 och se närmare i kap. 16).

YGL

YGL är i huvudsak tillämplig på två olika kommunikationstekniker. Den första avser överföringar av ljud, bild eller text som sker med hjälp av elektromagnetiska vågor. Detta benämns i grundlagen som ”ljudradio, television, och vissa liknande överföringar” (1 kap. 1 §

första stycket). Den andra tekniken som omfattas är tekniska upptagningar. I YGL formuleras detta genom uttrycket ”filmer, videogram, ljudupptagningar och andra tekniska upptagningar”.

När det gäller elektroniska överföringar har begreppet *radio-program* särskild betydelse. YGL är som huvudregel tillämplig på sändningar av radioprogram som är riktade till allmänheten och avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel (1 kap. 6 § första stycket första punkten). Det här betyder att sändningen ska vara riktad till alla som önskar ta emot den. Det ska inte krävas någon särskild begäran från mottagaren. Överföringen startas av sändaren och mottagaren är bara aktiv genom att slå på mottagarapparaten och välja kanal.

Bestämmelsen om radioprogram omfattar i första hand traditionella ljudradio- och tv-sändningar. Genom ett särskilt tillägg har bestämmelsen gjorts tillämplig även på vissa direktsända och inspelade program ur en databas. Här avses i första hand s.k. webbsändningar på internet (se vidare bl.a. prop. 2001/02:74 s. 41).

Andra *databasöverföringar* än webbsändningar kan omfattas av grundlagsskyddet genom den s.k. databasregeln (1 kap. 9 § YGL). Bestämmelsen ger skydd åt t.ex. dagstidningars nätupplagor och vissa andra publikationer på internet. En förutsättning för att databasregeln ska bli tillämplig är att innehållet i databasen kan ändras endast av den som driver verksamheten.

I första hand omfattar bestämmelsen verksamhet som bedrivs av mer traditionella massmedieföretag. Hit räknas bl.a. redaktioner för tidningar och radioprogram samt förlag, tryckerier och nyhetsbyråer.

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

Grundlagsskyddet enligt YGL omfattar numera även offentlig uppspelning ur en databas. Detta berör bl.a. digital bio (se prop. 2009/10:81).

Med *tekniska upptagningar* avses upptagningar som innehåller text, bild eller ljud och som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med ett tekniskt hjälpmedel (1 kap. 1 § fjärde

stycket YGL). Några exempel på tekniska upptagningar är filmer, videogram, kassetband, cd-skivor och dvd-skivor.

När det gäller kravet på spridning av tekniska upptagningar liknar regleringen den som gäller för skrifter. YGL är tillämplig på tekniska upptagningar som är utgivna (1 kap. 10 §). En upptagning anses utgiven då den har lämnats ut för att spridas till allmänheten i Sverige genom att spelas upp, säljas eller tillhandahållas på något annat sätt. I fråga om upptagningar som sprids genom utlämning av exemplar krävs det att dessa framställs eller avses framställas i tillräckligt många exemplar för att kunna lämnas ut för spridning till andra än dem som befinner sig i en mindre, slutna krets (jfr SOU 2009:14 s. 135 f. samt NJA 2002 s. 281 och 2002 s. 583).

Innebörden av paragrafen är att ingripanden enligt YGL mot en teknisk upptagning får ske först efter utgivningen. I vissa andra avseenden är YGL – trots bestämmelsens ordalydelse – tillämplig redan före utgivningen (jfr avsnittet om TF närmast ovan). Även här finns det anledning att särskilt nämna förbudet mot censur och hindrande åtgärder (1 kap. 3 §).

2.3.2 Materiella krav

För att skyddet i TF och YGL ska tillämpas är det inte tillräckligt att de formella kraven har tillgodosetts, dvs. att viss teknik har använts och att det aktuella massmediet har spritts. Det finns nämligen vissa ytterligare förutsättningar som ska vara uppfyllda. Dessa tar sikte på yttrandenas innehåll och kommer till uttryck i flera undantag från grundlagarnas tillämpningsområden. När hänsyn har tagits till dessa undantag framträder det *materiella tillämpningsområdet* för TF och YGL.

De här undantagen är av två slag. Det finns för det första ett antal undantag som uttryckligen har skrivits in i TF och YGL. Här nedan lämnas en kort redogörelse för dessa. För det andra finns det oskrivna undantag som har sin grund främst i en tolkning av grundlagarnas innebörd och syfte. Vilka principer som ska gälla vid den här tolkningen är en av de mest komplicerade frågeställningarna inom tryck- och yttrandefrihetsrätten. Här berörs den frågan bara översiktligt (se vidare TYB i betänkandet *Ett nytt grundlagsskydd för tryck- och yttrandefriheten*, SOU 2006:96 s. 57 f.).

Det bör påpekas att de materiella undantagen som regel inte

innebär att TF eller YGL undantas helt. Ofta kan resultatet bli att vissa delar av grundlagarna inte tillämpas (t.ex. de straffrättsliga aspekterna) medan de fortfarande gäller i andra avseenden (t.ex. i fråga om censurförbudet).

Uttryckliga undantag

I 1 kap. 9 § TF anges ett antal undantag från grundlagens tillämpningsområde. Undantagen ger möjlighet för riksdagen att i lag uppställa förbud mot vissa typer av kommersiella annonser bl.a. i samband med marknadsföring av alkohol och tobak (p. 1–3). Lagstiftaren ges vidare möjlighet att under vissa förutsättningar meddela förbud m.m. som tar sikte på offentliggörande av kreditupplysningar, bl.a. om upplysningen innebär ett otillbörligt intrång i den enskildes personliga integritet (p. 4). De här förbuden ska alltså kunna tillämpas trots att det är fråga om en publicering som omfattas av TF:s formella tillämpningsområde, t.ex. i en dagstidning.

Enligt 1 kap. 9 § ska regler i vanlig lag gälla i fråga om ansvar och ersättningsskyldighet som avser det sätt på vilket en uppgift eller underrättelse har anskaffats (p. 5). Det här innebär t.ex. att någon inte har rätt att straffritt göra inbrott för att anskaffa en uppgift som ska publiceras. Han eller hon kan dock som huvudregel inte bestraffas för själva anskaffandet av uppgifter (se nedan).

Bestämmelsen i TF tillämpas även på YGL:s område (se 1 kap. 12 § YGL). När det gäller radioprogram har dock undantaget gjorts något vidare. Det ger större möjligheter att i lag meddela föreskrifter om kommersiell reklam och s.k. sponsring.

Det finns även ett antal andra uttryckliga undantag från grundlagsskyddet. TF och YGL är inte tillämpliga på pornografiska bilder av personer vars pubertetsutveckling inte är fullbordad eller som är under 18 år (1 kap. 10 § TF och 1 kap. 13 § YGL). Barnpornografi faller alltså under vanlig lag. Vidare kan, något förenklat, viss hantering av pornografiska eller förråande bilder m.m. bestraffas enligt vanlig lag trots att de förekommer i grundlagsskyddade medier. Här kan nämnas bestämmelserna i brottsbalken om otillåten utlämning av teknisk upptagning (16 kap. 10 d §), otillåtet förfarande med pornografisk bild (16 kap. 11 §) och förledande av ungdom (16 kap. 12 §).

Ett annat undantag rör upphovsrätten (1 kap. 8 § TF och 1 kap.

12 § YGL). Innebörden av undantaget är att denna inte regleras i grundlagarna utan i vanlig lag, se främst upphovsrättslagen (1960:729).

Brott som begås av en meddelare bestraffas inte enligt TF och YGL utan i stället enligt brottsbalken (7 kap. 3 § TF och 5 kap. 3 § YGL). Meddelarens straffansvar kan bli aktuellt vid en del grövre brott mot rikets säkerhet, uppsåtligt oriktigt utlämnande av allmän handling som inte är tillgänglig för var och en och uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt i vissa fall. Enligt samma paragrafer är anskaffandet av uppgifter i publiceringssyfte straffbart enligt brottsbalken när det innefattar vissa grövre brott mot rikets säkerhet.

I fråga om brott görs det undantag även för annonser och liknande där det inte av innehållet omedelbart framgår att meddelandet är straffbart (7 kap. 2 § TF och 5 kap. 2 § YGL). Sådana publiceringar kan bestraffas enligt vanlig lag.

Vidare finns det undantag som tar sikte på yttranden i radio- och tv-program som består i ”direktsändningar av dagshändelser eller av sådana gudstjänster eller offentliga tillställningar som anordnas av någon annan än den som bedriver programverksamheten”. Av 1 kap. 8 § YGL följer att brottsbalken, inte YGL, ska tillämpas vid straffrättsliga ingripanden mot sådana yttranden.

Undantag utifrån en tolkning av syftet m.m. med TF och YGL

Som har framgått ovan bestäms det materiella tillämpningsområdet inte enbart med utgångspunkt i de uttryckliga undantagen i TF och YGL. Det gäller framför allt på straffrättens område och i fråga om den kommersiella reklamen.

På dessa områden finns det viktiga undantag som följer av en tolkning utifrån innebörden och syftet med det särskilda grundlagsskyddet för tryck- och yttrandefriheten, se 1 kap. 1 § TF och 1 kap. 1 § 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.

Med utgångspunkt i dessa bestämmelser går det – enligt det rådande synsättet – att fastställa vilket bruk av tryck- och yttrandefriheten som TF och YGL är tänkta att omfatta. Om ett visst yttrande inte omfattas av grundlagarnas innebörd och syfte blir inte TF och YGL tillämpliga. Yttrandet ligger då *utanför* det materiella tillämpningsområdet. Det kan bli fallet om ett grundlagsskyddat medium används för att begå bedrägeri, oredligt förfarande, svindleri eller något liknande brott. Gärningar av det slaget prövas enligt brottsbalken.

Eftersom utgångspunkten är att bara de gärningar som nämns i den s.k. brottskatalogen (se ovan i avsnitt 2.2.6) är brott när de begås i ett grundlagsskyddat medium, innebär det nyss sagda ett slags undantag från en av tryck- och yttrandefrihetsrättens grundprinciper. Riktigt hur långt detta undantag sträcker sig är inte klart. Frågan aktualiserades i det omdiskuterade fallet med en konststudent, som dömdes för vissa gärningar i samband med inspelning av en film m.m. i konstnärligt syfte. Det är sålunda inte helt klart i vilken mån den som spelar in en grundlagsskyddad film kan dömas för t.ex. falskt larm och våldsamt motstånd som tydligt begås inom ramen för inspelningen.

Synsättet att tryck- och yttrandefrihetens ändamål medför vissa undantag från det materiella tillämpningsområdet får även betydelse på området för kommersiell marknadsföring. TF och YGL innehåller vissa uttryckliga undantag i det avseendet (se ovan). Även i andra fall kan det dock bli aktuellt att göra avsteg från grundlagarnas tillämpningsområden. Det brukar anses att marknadsföring (t.ex. annonser) i kommersiell verksamhet som har ett kommersiellt syfte och som har ”rent kommersiella förhållanden till föremål” faller utanför det materiella tillämpningsområdet (se bl.a. NJA 2001 s. 319). Det här medför bl.a. att rent kommersiell reklam i grundlagsskyddade medier underkastas bestämmelserna i marknadsföringslagen (2008:486) om god marknadsföringssed.

Läget blir annorlunda för det bruk av de grundlagsskyddade medierna som faller inom det materiella tillämpningsområdet. I vissa situationer anses en sådan användning vara ett otillåtet missbruk av yttrandefriheten. Det är de fallen som är tryck- och yttrandefrihetsbrott enligt brottskatalogerna i TF och YGL. Den övriga användning som faller inom det materiella tillämpningsområdet kan inte bestraffas. Det skulle stå i strid med exklusivitetsprincipen (jfr bl.a. NJA 1999 s. 275 rörande brottet olaga hot och SOU 2001:28 s. 405 f.).

2.3.3 Territoriella krav

Det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga systemet gäller fullt ut för yttranden i tryckta skrifter (inkl. skrifter enligt stencilregeln) och tekniska upptagningar som både framställs och sprids här. Det gäller även för radioprogram och databasöverföringar som utgår från Sverige. Förutsättningen är att de formella och materiella kraven är uppfyllda (se ovan).

Grundlagsskyddet enligt TF och YGL är emellertid till viss del även tillämpligt på medier med en svagare anknytning till Sverige. I 13 kap. TF finns det regler om utrikes tryckta skrifter. 10 kap. YGL innehåller bestämmelser om radioprogram och tekniska upptagningar från utlandet m.m.

Det här begränsade skyddet kan, något förenklat, sägas innebära följande. Ges det aktuella mediet inte ut i Sverige, gäller ändå ett skydd för den framställning som eventuellt sker här (i form av förbud mot censur och hindrande åtgärder) och en inskränkt meddelar- och anskaffarfrihet. Om mediet ges ut här gäller i princip fullt grundlagsskydd. Det varierar dock något beroende på bl.a. var mediet framställs.

TF:s och YGL:s reglering av tryck- och yttrandefriheten gäller för alla här i Sverige. Skyddet för andra än svenska medborgare får dock inskränkas genom regler i vanlig lag. De territoriella kraven behandlas närmare i kap. 21 (Internationellt rättsligt bistånd) nedan.

II. BAKGRUND TILL UTREDNINGEN

3 Om bakgrunden

3.1 Innehållet i huvudavsnitt II

Det centrala i kommitténs uppdrag är att överväga om det går att införa ett mer teknikoberoende grundlagsskydd för tryck- och yttrandefriheten. Utgångspunkten för det arbetet ska vara att de tryck- och yttrandefrihetsrättsliga principerna som t.ex. ensamansvaret, jurysystemet och meddelarskyddet ska ligga fast.

Tanken om att frigöra tillämpningsområdet för den särskilda tryck- och yttrandefrihetsregleringen från den kommunikationsteknik som används är långt ifrån ny. Uppdraget till kommittén ska ses i ljuset av ett antal utredningar och lagstiftningsärenden ända sedan 1800-talet där teknikfrågan i olika avseenden har varit i förgrunden. Det kan här påminnas om att en motpol till den regleringsmodell som gäller enligt TF och YGL är en generell reglering som tillämpas för alla yttranden till allmänheten, dvs. även för direktkommunikation som t.ex. teater och demonstrationer. En så långtgående modell har diskuterats i olika sammanhang men inte ansetts möjlig eller önskvärd.

En annan inriktning på diskussionen om ett mer teknikoberoende grundlagsskydd har utgått från att systemet ska gälla enbart kommunikation som sker med hjälp av medier. Diskussionen har rört hur en sådan reglering kan utformas så att den i mindre utsträckning knyter an till de tekniker för masskommunikation som finns. I kap. 4 (Tekniken och lagstiftaren) redovisas hur teknikfrågan har behandlats i olika lagstiftningssammanhang.

Det teknikberoende som kännetecknar TF och YGL betonar betydelsen av teknikutveckling och andra förändringar på medieområdet. Denna bundenhet vid sådana faktorer framhålls ibland som en av de stora bristerna med det nuvarande grundlagssystemet. Teknikutveckling och andra förändringar innebär, enligt det här argumentet, att regelverket utsätts för ständiga påfrestningar som

bl.a. medför att grundlagarna behöver ändras ofta. I kap. 5 (Medborgaren och tekniken) berörs senare års utveckling i fråga om medieteknik och allmänhetens medievanor.

Grundlagarna utgör en i princip heltäckande straff- och processrättslig reglering av tryck- och yttrandefriheten. Gränsdragningen mot andra delar av rättssystemet – den ”allmänna yttrandefriheten” enligt 2 kap. 1 § första stycket 1 RF – har gett upphov till olika tillämpningssvårigheter och problem av mer principiell natur. Det finns olika uppfattningar om hur allvarliga dessa problem är och vad de bör få för effekter på det nuvarande regelverket. I kap. 6 (Tillämpningsproblem med TF och YGL) redogörs för de tillämpningsproblem som särskilt brukar framhållas när det gäller TF och YGL. I avsnitt 3.2 nedan berörs vissa mer principiella invändningar som har framförts mot grundlagarna.

En annan del av diskussionen om grundlagsregleringen på yttrandefrihetsområdet avser det ökade inflytandet från europarätten och vilka konsekvenser detta bör ha på svensk nationell nivå. I direktiven framhålls här frågan om Sveriges möjligheter att på det grundlagsskyddade området lämna internationellt rättsligt bistånd inom ramen för samarbetet i EU. Frågan om en anpassning av grundlagarna med anledning av vårt deltagande i det europeiska samarbetet är dock inte begränsad till det straffrättsliga samarbetet. Det finns även andra EU-rättsliga konfliktytor.

I vårt uppdrag nämns dessutom frågan om ett förstärkt skydd för den personliga integriteten inom grundlagarnas tillämpningsområden. Avgöranden från svenska domstolar och från Europadomstolen visar att denna frågeställning ska betraktas i ett europarättsligt sammanhang. Av särskild betydelse är här den avvägning mellan skyddet för yttrandefriheten (artikel 10) och för privatlivet (artikel 8) som ska göras enligt Europakonventionen.

En grundläggande redogörelse för EU-rättens och Europakonventionens betydelse på TF/YGL-området lämnas i kap. 7 (EU-rätten och Europakonventionen).

3.2 Principiella invändningar mot TF och YGL enligt direktiven

Det som berörs i avsnittet ovan är inte tillräckligt för att förstå bakgrunden till det uppdrag som kommittén har haft. I kommitténs direktiv (dir. 2008:42) framhåller regeringen ett antal brister med

den nuvarande grundlagsregleringen i TF och YGL. Där berörs olika tillämpnings- och avgränsningsproblem utifrån mer praktiska utgångspunkter. De huvudsakliga skälen till varför regeringen anser att det kan finnas ett mer genomgripande reformbehov på grundlagsområdet är dock av principiell natur.

I direktiven betonas bl.a. att grundlagarnas höga detaljeringsnivå och teknikberoende leder till att de ofta måste ändras, bl.a. för att nya medieformer ska fångas in, vilket i sin tur ökar komplexiteten i regleringen. I det sammanhanget konstateras att det är rimligt att anta att det till följd av den framtida teknikutvecklingen kommer att uppstå nya luckor i lagstiftningen. Dessa kan innebära att yttranden som framförs med användning av den nya tekniken kommer att falla utanför grundlagsskyddet. Mot den bakgrunden kan det, enligt direktiven, ifrågasättas om det är lämpligt att ha en grundlagsreglering som på det sättet – om inte återkommande ändringar görs – riskerar att bli ifrånsprungen av teknikutvecklingen.

Ett annat mer grundläggande problem som påtalas är att ett yttrande som distribueras av ett och samma medieföretag kan omfattas av olika regler beroende på vilken distributionsteknik som väljs. Det framstår, enligt regeringen, som svårförklarligt att inte samma regler gäller exempelvis för tillhandahållandet av programinnehållet i en databas som för traditionell sändningsverksamhet.

Vidare framhålls det som märkligt att opinionsbildning som sker med stöd av ny teknik i ett forum utanför den traditionella mediavärlden – här nämns bloggare som exempel – inte omfattas av det skydd som de traditionella massmedierna har. Dessa skillnader framstår, enligt regeringen, som än mer märkliga om avsaknaden av grundlagsskydd för sådana yttranden ställs i relation till det automatiska skyddet för mindre viktiga opinionsbildande företeelser som t.ex. tryck på t-shirts, tryckta visitkort och information på varuförpackningar. I direktiven framhålls det att denna gränsdragning mellan skyddade och andra yttranden kan vara svår att förklara utifrån ändamålsskäl.

I direktiven konstateras det att ett trettiotal potentiella eller reella problem med TF och YGL har identifierats. Det innebär att många centrala och svåra frågeställningar för närvarande är oreglerade i grundlagarna. Detta kan i sig utgöra grund för att ifrågasätta om TF och YGL verkligen har en ändamålsenlig utformning. Förhållandet är, enligt regeringen, inte tillfredsställande och riskerar att på sikt urholka människors förtroende för regleringen. En sådan

situation är allvarlig, särskilt på det centrala område som skyddet för tryck- och yttrandefriheten utgör.

Ett annat problem som lyfts fram i direktiven är svårigheterna att förena TF och YGL med ett svenskt deltagande i straffrättsligt samarbete på internationell nivå, särskilt i det fördjupade samarbete som följer av EU:s Lissabonfördrag. Regeringen anför här att mot bakgrund av den detaljerade svenska regleringen kan det utvidgade straffrättsliga samarbetet i praktiken leda till ett ökat antal konflikter med bestämmelserna i TF och YGL. Det finns därför, enligt direktiven, skäl för att på sikt, så långt det är möjligt och med bibehållande av ett starkt skydd för tryck- och yttrandefriheten, försöka minska konfliktytorna mellan TF och YGL samt unionsrätten och EU-samarbetet i övrigt.

Betydelsen av dessa mer grundläggande invändningar mot TF och YGL för vårt uppdrag framgår av följande avslutande passage i direktivens bakgrundsbeskrivning.

De inledningsvis redovisade problemen med tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen avseende bl.a. avgränsnings- och tillämpningsproblem och risken för att regleringen på sikt kan komma att försvagas till följd av teknikutvecklingen samt det ökade internationella samarbetet leder dock sammantaget regeringen till slutsatsen att det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga regelverket på sikt kan behöva reformeras. Det är därför angeläget att fortsätta beredningens arbete med att överväga om man i längden bör behålla en teknikberoende grundlagsreglering av tryck- och yttrandefriheten.

I detta betänkande behandlas de principiella invändningarna mot det nuvarande grundlagssystemet inom ramen för diskussionen om TF och YGL bör ersättas med en helt ny yttrandefrihetsgrundlag. Frågorna berörs i första hand i huvudavsnitt III (Överväganden – skifte eller inte?). Även kap. 21 (Internationellt rättsligt bistånd på grundlagsområdet) har betydelse för denna diskussion.

4 Tekniken och lagstiftaren

4.1 Inledning

Frågan om vilka former, tekniker, för masskommunikation som ska inkluderas i den särskilt starkt skyddade tryck- och yttrandefriheten framställs ibland som ny. Samtidigt ses det ibland som ett problem att en nödvändigt långsam lagstiftningsprocess ständigt kommer på efterkälken när tekniken och formerna för spridning av yttranden utvecklas i ett accelererande tempo.

Men frågeställningen och problemet är trots allt inte nya.

4.2 Teknikfrågan under 1800-talet

Vid TF:s tillkomst avsågs med tryckt skrift sådana skrifter som hade mångfaldigats i en ordinär boktryckarpres. Texter plockades samman av lösa bokstäver, typer, i särskilda ramar varefter ytan infärgades och "texten" under tryck överfördes till papper.

Men lagtexten innehöll inte någon närmare och distinkt definition av vad som avsågs med tryckt skrift utan endast att "under ordet skrift, som i denna lag utnyttjas, förstås allt hvad, genom tryck, under allmänhetens ögon lägges".

Skrift betydde enligt dåtidens vedertagna språkbruk "skrifvetal". Tillämpningsområdet begränsades därmed enbart till tryck som innehöll "en i ord uttryckt framställning av företeelser inom andens eller naturens område", enligt en av tryckfrihetens verkliga kännare under 1800-talet, Herman Ludvig Rydin. Därmed avsågs inte att ge grundlagsskydd åt planscher och kartor etc. även om de hade framställts i tryckpres. Denna syn återspeglas i det namn lagstiftaren gav den nya grundlagen: *Förordning, angående Skrif- och Tryckfriheten*.

För att inkludera även bilder och kartor infördes en bestämmelse i TF som trots att den får betraktas som obsolet än i dag finns kvar i TF. I 1 kap. 5 § TF heter det att ”Till skrift hänföres bild även om den ej åtföljes av text”.

Herman Ludvig Rydin hävdar i *Om Yttrandefrihet och Tryckfrihet. Försök till belysning af Svenska Press-Lagstiftningen* (1859) att vare sig lagstiftaren menat det eller inte innebar formuleringen att ”allt vad genom tryck lägges under allmänhetens ögon” att TF fick en vidare räckvidd än vad lagstiftaren sannolikt tänkt sig. Enligt Rydin innebar lagtexten att den som använt något annat av ”konstflitens medel” än boktryckarpresen fick grundlagsskydd för sina skrifter.

Mot den bakgrunden hävdade Rydin att även ”stentryck, koppartryck, stålstick, trädtryck eller genom hvad annat slags tryck som helst” inkluderades i begreppet tryckt skrift och därmed borde erhålla skydd av grundlagen.

Genom beslut av bl.a. justitiestatsministern hade praxis utvecklats till att omfatta flera tekniker. Från 1852 betraktades även skrifter framställda genom koppartryck och stentryck som tryckta skrifter. I TF 1887 infördes en bestämmelse som innebar att skrifter som ”mångfaldigats genom annat likartat mekaniskt medel” likställdes med skrifter framställda i tryckpress. Formuleringen kan ses som det första samlande begreppet för att inkludera inte bara befintliga framställningssätt som enligt praxis getts grundlagsskydd utan även öppna för grundlagsskydd för framtida *trycktekniker*.

4.3 Tekniken i 1912 års förslag till TF

I betänkandet från 1912 års utredning, som inte ledde till någon lagändring, resoneras fylligt om tekniken. Utredningen som genomfördes inom Justitiedepartementet konstaterade att det inte är lätt att avgränsa vilken teknik som lagen ska omfatta:

Att på ett till säkra och lämpliga resultat ledande sätt fastslå vad som är att hänföra under begreppet tryckt skrift, är i våra dagar förenat med stora svårigheter.

Utredningen kom fram till att genom tillägget i 1887 års TF borde ”sten- och koppartryckalstren” även formellt föras in i TF. Men trots allt avstod den från att föreslå en sådan komplettering med

hänvisning till att den inte skulle inkludera vissa andra befintliga framställningssätt.

I nuvarande tid med dess utveckling av de kemigrafiska metoderna torde emellertid en dylik begränsning inte vara berättigad.

Tidigare hade lagstiftaren som vi sett inkluderat tekniker för framställning av skrifter genom mekaniskt tryck. Men 1912 års beredning ansåg att man i stället borde lägga vikt vid om metoden ”för mångfaldigande *i sin effekt* närmar sig vanlig tryckning”. Därmed skulle slutresultatet vara avgörande för om grundlagsskydd skulle inträda eller inte.

Beredningen ansåg att bestämmelsen även i fortsättningen borde vara allmänt hållen. Anledningen var att gränsdragningen för vad som borde omfattas av grundlagen hade en tendens att bli alltmer komplicerad. Däremot ansåg beredningen inte att ”skrivmaskinstrycken”, som fått en stor användning för cirkulärskrivelser med administrativt innehåll, skulle falla in under lagen.

Vid 1941 års revidering av TF var frågan om gränsdragningen mellan olika tekniker åter uppe till diskussion. Inte heller då ansågs det nödvändigt med någon närmare definition i lagen. Frågan vilka skrifter som skulle erhålla grundlagsskydd skulle precis som tidigare överlätas till praxis. Men departementschefen ansåg i propositionen att det var uppenbart att stencilerade skrifter inte borde anses falla inom lagens tillämpningsområde. Regeringen åberopade som stöd för sin uppfattning ett utslag i Högsta domstolen från år 1931 som gällde en stencilerad skrift (NJA 1931 s. 338).

4.4 Tekniken och 1949 års tryckfrihetsförordning

I uppdraget till den utredning om TF som regeringen tillsatte 1944 ingick att närmare undersöka TF:s teknikberoende. Det var enligt regeringen önskvärt att utreda om begreppet ”tryckt skrift” borde vidgas till att omfatta skrifter framställda med andra tekniker än den traditionella tryckpressen.

De tryckfrihetssakkunniga kom i sitt betänkande, *Förslag till tryckfrihetsförordning* (SOU 1947:60), fram till att oavsett om en skrift hade framställts genom avtryck från rörliga typer i en

tryckform, en litografisk plåt eller på annat sätt borde de klassas som skrifter i grundlagens mening.

Men att i grundlagstexten ta med tryckmetoder som var "jämförliga" med en tryckpress ansåg kommittén "icke erforderligt". Enligt kommittén förekom det åtskilliga metoder som var mer eller mindre jämförliga med tryck. Det gällde särskilt mångfaldiganden för affärsbruk. Kommittén nämnde hektografering och stencilering.

Dessa metoder skilja sig dock avsevärt från trycket; de framställda skrifterna äro i jämförelse med trycket primitiva, olika stilar kunna i regel ej användas och möjligheten att framställa illustrationer är begränsad.

Även om upplagorna som kunde framställas med dessa tekniker uppgick till något tusental exemplar ansågs det inte tillräckligt för att ge metoden grundlagsskydd.

Vad gällde kemiska metoder, ljuskopiering och fotografisk kopiering för framställning av t.ex. blåkopior anförde de sakkunniga att dessa metoder precis som en tryckpress kunde användas för att sprida meddelanden till allmänheten. Därmed borde de logiskt sett och av principiella skäl föras in under TF.

Men de sakkunniga menade att upplagorna trots allt är för begränsade. Den logiska följderna av det resonemanget var att begreppet tryckt skrift borde definieras utifrån upplagan. Men utredningen värjer sig mot en sådan definition eftersom det bl.a. skulle innebära problem att upprätthålla kontrollen över vilka anläggningar som skulle klassas som tryckerier och därmed underlätta utkrävandet av ansvar vid brott.

Frågan om nya maskiner som rotaprintapparater och Davidsons alltrycksmaskin m.fl. skulle betraktas som tryckpressar var föremål för behandling i ett mål i Stockholms rådhusrätt. Av domen från september 1940 framgick att skrifter framställda i sådana offsetpressar för kontorsbruk skulle betraktas som skrifter i tryckfrihetsförordningens mening.

De sakkunniga delade rådhusrättens syn på mindre offsetpressar. Däremot hamnade skrifter framställda i hektograferings- och stencileringsapparater utanför det skyddade området.

I sin motivering förklarade de sakkunniga att även bilder och kartor som inte åtföljs av text men som har framställts i tryckpress skulle skyddas. Grundlagen borde inte bara omfatta yttranden som

var tryckta på papper utan även tryck på tyg, papp, pergament eller dylikt. Huvudsaken var att budskapet hade anbringats på bäraren genom tryck.

Remissinstanserna och regeringen om tekniken i 1949 års TF

Regeringen tog till sig de flesta av kommitténs förslag. Det gällde inte minst synen på vilken teknik som skulle föras in under grundlagsskyddet.

Departementschefen konstaterade i prop. 1948:230 att gällande TF inte innehöll någon klargörande definition av vad som avses med en tryckt skrift. Men statsrådet menade att begreppsbestämningen "tryckning i tryckpress" trots allt inte skulle överges.

Flera av remissinstanserna uttryckte funderingar om att grundlagens tillämpningsområde borde vidgas vid sidan om tryckpressen. Det gällde att man bl.a. borde ta hänsyn till om en verksamhet bedrivs yrkesmässigt, om någon tagit ansvar för en skrift framställd på annat sätt än i tryckpress och även att innehållet i och därmed ändamålet med en skrift skulle vägas in.

Förste stadsfiskalen i Stockholm invände att tryckfriheten inte är avsedd att ge innehavare av tryckpressar monopolställning. Därför borde tekniker som närmast sig tryckpressens kvalitet av principiella skäl hänföras under TF. Landsfogden i Halland hade samma uppfattning och menade att det var möjligt att framställa så stora upplagor med hjälp av stencilering att sådana skrifter borde ges grundlagsskydd. Överbibliotekarien i Lund hade kommit fram till samma slutsats och menade att skrifter som framställdes yrkesmässigt eller på annat sätt var avsedda att spridas borde inkluderas.

Statspolisintendenten menade att möjligen borde den som ansöker om grundlagsskydd för sin skrift få det oavsett vilken metod som använts för att framställa skriften. Svenska bokförläggarföreningen fann det vara mindre tilltalande att två till syftet likartade skrifter skulle behandlas olika ur tryckfrihetshänseende bara för att de hade framställts med olika metoder. I synnerhet i orostider när tryckfriheten behövs som bäst borde alla skrifter, oavsett framställningssätt, som till sitt syfte och gagn var att jämställa med tryckta skrifter få grundlagens skydd.

Behovet av en sådan ordning framkom enligt förläggarföreningen tydligt under det andra världskriget.

Svenska boktryckareföreningen anförde att varje slag av yrkesmässigt mångfaldigande borde grundlagsskyddas. Det väsentliga var enligt föreningen skriftens innehåll, inte dess upplaga eller hur den hade framställts.

Regeringen ansåg att erfarenheterna från kriget talade för en ”viss utvidgning” av det formella tillämpningsområdet genom att fler tekniker borde inkluderas. Men å andra sidan fann regeringen det svårt att hitta en klar definition som inte innebar att ”begreppsbestämningen blir alltför obestämd”. Någon ovisshet om vad som gällde borde inte få råda enligt justitieministern Herman Zetterberg. Att införa ett system för grundlagsskydd genom ett ansökningsförfarande ”anser jag icke lämpligt” hette det i propositionen (1948:230 s. 118).

Det tekniska förfarandet för mångfaldigande av skrifter synes väl vara underkastat en snabb utveckling genom tillkomsten av nya maskiner och metoder, vilka i effektivitet närma sig tryckningen, men ännu synes denna utveckling icke ha nått därhän att ett oavvisligt behov föreligger att utsträcka tryckfrihetsförordningens tillämplighet till dessa metoder.

Regeringen drog slutsatsen att utgångspunkten för bestämning av grundlagens tillämplighet, tryckning i tryckpress, skulle bestå. Det är påfallande hur korthugget och hur regeringen utan några längre resonemang avfärdar flera av remissinstansernas idéer.

KU:s beredning av 1949 års TF

Konstitutionsutskottet uppmärksammade att flera remissinstanser velat vidga TF:s tillämpningsområde. Utskottet redovisade en idéskiss där den som önskade det genom att skaffa utgivningsbevis kunde få tryckfrihetsförordningens skydd för skrifter som mångfaldigats på annat sätt än i tryckpress.

Men något förslag till utökning av tillämpningsområdet lade inte utskottet fram. I stället uttryckte utskottet att det delade departementschefens uppfattning att grundlagsskyddet skulle kopplas till tryckpressen även i fortsättningen. Samtidigt betonade utskottet i sitt betänkande, 1948:30, ”vikten av att den tekniska utvecklingen på detta område följes med uppmärksamhet”.

4.5 Massmedieutredningen

I direktiven till Massmedieutredningen konstaterade regeringen att sedan 1949 års TF hade kunskapen ökat om hur grundlagens bestämmelser fungerade i ett samhälle där massmedierna hade fått en dominerande roll i samhällsdebatten. Det fanns därför anledning att undersöka om de ställningstaganden som låg till grund för nya TF fortfarande var hållbara.

Regeringen förklarade i direktiven att ”trycket” inte längre är vårt enda massmedium. Trots detta anförde regeringen att det inte fanns ”anledning att ompröva huvudgrunderna för TF”. Tvärtom ansåg regeringen att reglerna i TF ”i huvudsak är ändamålsenliga”.

Det ansvariga statsrådet Lennart Geijer anförde vidare:

Tillkomsten av nya medier, såsom radio, television och film, har medfört behov att utvidga garantierna för yttrandefriheten till att gälla även andra medier.

Film, radio och tv torde knappast vid denna tidpunkt betraktas som ”nya”. Radiotjänst hade när regeringen utformade direktiven 1970 bedrivit ljudradiosändningar sedan 1925 och reguljära tv-sändningar sedan 1956. Offentlig visning av film hade en ännu längre historia genom starten av de första biograferna i slutet av 1800-talet. De tre formerna får betraktas som redan då väletablerade sätt för spridning av information och yttranden men saknade trots det grundlagsskydd.

Filmer som skulle visas offentligt förhandsgranskades, medan radio och tv genom 1966 års radiolag (1966:755) och radioansvarighetslag (1966:756) hade ett yttrandefrihetsrättsligt skydd enligt mönster från TF men utan grundlagsstatus.

Från principiella utgångspunkter var det enligt regeringen inte rimligt att radio och tv saknade ett skydd på grundlagsnivå. Utgångspunkten för utredningen skulle därför vara att massmedier skulle beredas ett så fullständigt och effektivt grundlagsskydd som möjligt. Regeringen menade att detta skydd skulle ges extra tyngd genom att placeras på grundlagsnivå.

Regeringen väckte också frågan hur andra skrifter än de som framställts i en tryckpress skulle klassificeras. Utredningen borde överväga ”huruvida stencilerade och på liknande sätt mångfaldigade skrifter skall jämföras med tryckta skrifter i tryckfrihetsrättsligt hänseende”.

Massmedieutredningens förslag

I juni 1975 lämnade Massmedieutredningen sitt betänkande, *Massmediegrundlag* (SOU 1975:49).

Vad gällde skrifter som framställs på annat sätt än i tryckpress ansåg utredningen att det inte var "tillfredsställande" att de föll utanför grundlagsskyddet. Nya metoder som bl.a. ljuskopiering innebar att i princip obegränsade upplagor kunde framställas. Utredningen, som bestod av sju sakkunniga, ansåg också att dessa tekniker används för sådana skrifter som "kan antas vara i särskilt behov av regler om skydd för yttrandefriheten, t.ex. för flygblad och upprop".

En utvidgning av grundlagens tillämpningsområde till sådana skrifter skulle därmed ha stor praktisk betydelse och ge fler medborgare än hittills möjlighet att få del av grundlagsskyddet.

Avgränsningen av ett sådant grundlagsskydd skulle enligt utredningen inte göras beroende av antalet exemplar som hade framställts. Det skulle leda till två olyckliga nivåer för grundlagsskydd och dessutom skapa bevisproblem. Tankarna från remissbehandlingen av 1944 års utredning att införa ett system med utgivningsbevis avfärdade utredningen. Det sågs som onödigt omständligt i synnerhet för den som bara tänkte ge ut en skrift vid ett enstaka tillfälle.

Utredningen föreslog i stället att grundlagsskyddet skulle omfatta skrifter framställda genom t.ex. stencilering under förutsättning att det av skriften framgick vem som låtit mångfaldiga den samt var och när det hade skett.

När det gällde att ge radio och tv grundlagsskydd var utredningens utgångspunkt att grundlagsskyddet endast skulle gälla sändningar riktade till allmänheten. De senaste årens utveckling pekade enligt utredningen på att grundlagen till skillnad mot radiolagen inte borde ge vissa företag ensamrätt att bedriva sändningar eftersom det hämmade konkurrensen och framväxten av alternativ. Däremot var det enligt utredningen inte möjligt att införa en helt fri etableringsrätt. Det begränsade antalet frekvenser gjorde det nödvändigt att fördela utrymmet i etern.

Enligt utredningen borde även filmer avsedda att visas för allmänheten omfattas av grundlagen. Om undantag från förbudet mot förhandsgranskning skulle gälla för offentliga visningar borde det enligt utredarna krävas mycket goda skäl. Men eftersom frågan

samtidigt bereddes i en särskild arbetsgrupp inom regeringen valde de att inte ta ställning.

I sin motivering (s. 199 f.) förklarade utredningen att yttrandefriheten skulle omfatta tryckt skrift, radio, television och film. Utredningen menade också att även enstaka exemplar som framställts i tryckpress skulle omfattas av grundlagen.

Även skrifter som "mångfaldigats genom stencilering, ljuskopiering eller liknande tekniskt förfarande" skulle ges grundlagsskydd. Men till skillnad mot skrifter som framställts i tryckpress skulle det inte räcka med ett enda exemplar för att få grundlagsskydd. Utredningen menade att i den mån det med en kopieringsmetod var möjligt att framställa 30–40 exemplar borde den kunna inkluderas i begreppet "liknande tekniskt förfarande". Kommitténs distinktion gjordes för att utesluta bl.a. genomslagskopior framställda i en vanlig skrivmaskin även i de fall samma text skrevs flera gånger.

Utredningen ansåg att ambitionen måste vara att alla grundlagsskyddade medier ska behandlas lika (s. 210). Men utredningen konstaterade:

Eftersom de olika medierna i tekniskt hänseende är väsensskilda, fordras emellertid särskilda, formella regler för varje medium. Liksom i fråga om tryckta skrifter är det för radions del nödvändigt med vissa definitioner och avgränsningar.

Utgångspunkten för definitionerna och avgränsningarna hämtade utredningen från radiolagen och radioansvarighetslagen. Utredningen valde att i begreppet "radio" inkludera ljudradio och television.

Något behov att särskilja "radiosändning" och "trådsändning" fanns inte enligt utredningen, eftersom sändning med hjälp av elektromagnetiska vågor kan ske i etern men även i tråd eller kabel.

Utredarna införde begreppet "radioprogram" i lagen. Med det avsåg de innehållet i sändningen. Men förutsättningarna för grundlagsskydd var att sändningen skulle kunna tas emot direkt för avlyssning av allmänheten. Sändningen fick inte vara riktad till en "sluten krets" vars medlemmar förenas av en "påtaglig gemenskap" som sträckte sig längre än intresset att se på tv eller lyssna på radio.

Rätt att sända radioprogram borde enligt utredningen fordra tillstånd av regeringen. Sådana kunde ges till företag. Verksamheten skulle drivas enligt de riktlinjer som angavs i tillstånden och

verksamheten utövas ”sakligt och opartiskt”. Den som beviljades tillstånd skulle också hävda grundläggande demokratiska värden.

Programföretagen skulle ha rätt att avgöra vad de skulle sända. Men enligt utredningen borde lagen öppna för att regeringen i avtalen kunde föra in en skyldighet att förmedla vissa program, bl.a. nyheter och kulturdebatt. Att villkoren uppfylldes skulle övervakas av en myndighet som angavs i lag. I dag utförs granskningen av granskningsnämnden för radio och tv som är ett beslutsorgan inom Myndigheten för radio och tv.

Även med utredningens förslag till avgränsning av vad som skulle räknas som ett radioprogram kunde det inte uteslutas att verksamheter som inte lämpade sig att reglera kunde komma att inkluderas i begreppet. Därför menade utredningen att vidare-sändning av radioprogram, sändning för undervisningsändamål eller direktsändning av dagshändelser i stället borde falla under vanlig lag.

Remissinstanserna och regeringen om Massmedieutredningen

Regeringen tog fasta på utredningens förslag att vidga TF:s tillämpningsområde till stencilerade skrifter och skrifter framställda på likartat sätt. Sådana skrifter kunde få grundlagsskydd under förutsättning att det fanns ett utgivningsbevis eller att ursprungs-uppgifter hade satts ut. Utredningen fick också gehör för att utvidga meddelarfriheten.

Däremot valde regeringen och riksdagen att inte gå fram med ett förslag till en utvidgad och samlad massmediegrundlag. Regeringen konstaterade att remissinstanserna varit tveksamma till förslaget. Flera remissinstanser menade att fler medier än radio, tv och film borde inkluderas. I remissvaren nämndes bland annat fonogram, videogram, utställningar och demonstrationer. Andra remissinstanser framhöll att en massmediegrundlag borde utredas ytterligare och att man borde avvakta förslag från den pågående radioutredningen.

Trots att regeringen inte gjorde utredningens förslag till sitt ville den inte avvisa idén om en mer omfattande yttrandefrihetsgrundlag. Tvärtom hade skälen för en sådan grundlag enligt regeringen ”efter hand snarare vunnit i styrka” (prop. 1975/76:204 s. 38). Ett regeringsförslag måste dock föregås av ytterligare utredning i en parlamentariskt sammansatt kommitté. Det arbetet

skulle enligt regeringen inriktas ”på en grundlag som omfattar flertalet medier i opinionsbildningens tjänst samtidigt som den behåller TF:s allmänna karaktär”. Den nya lagen skulle enligt regeringen få ställning som en yttrandefrihetsgrundlag och ersätta TF.

Den aviserade utredningen tillsattes av regeringen i juni 1977 och tog namnet Yttrandefrihetsutredningen.

4.6 Yttrandefrihetsgrundlagen

I direktiven (dir. 1977:71) till Yttrandefrihetsutredningen anförde regeringen:

Den tekniska utvecklingen har resulterat i att vi har fått ytterligare medier för yttrandefrihetens utövande med en genomslagskraft jämförbar med eller ibland t.o.m. överlägsen det tryckta ordets.

Regeringen var mån om att i direktiven poängtera att en yttrandefrihetsgrundlag måste omfatta medier som är centrala för opinionsbildningen. Av ”särskild vikt” var det enligt regeringen att medier som endast krävde obetydliga ekonomiska insatser skulle inkluderas.

Utställningar var enligt regeringen ett viktigt sätt att förmedla information och känslomässiga upplevelser. Svårigheterna med ett ansvarsutkrävande för utställningar kanske kunde gå att lösa menade regeringen.

Däremot var bekymren, enligt regeringen, betydligt större för att grundlagsskydda teaterföreställningar, konserter, demonstrationer och andra sammankomster. Eventuellt kunde ett grundlagsskydd vara möjligt för teaterföreställningar om någon tog på sig ansvaret för hela framställningen eller om var och en av de medverkande svarade för sina yttranden.

Regeringen menade att en samlad yttrandefrihetsgrundlag som vidgas till fler områden inte fick innebära att det yttrandefrihetsrättsliga skyddet försvagades.

Utredningen föreslog i betänkandet *Värna yttrandefriheten* (SOU 1983:70) att det borde införas en yttrandefrihetsgrundlag som skulle verka parallellt med tryckfrihetsförordningen. Den nya grundlagen (YGL) skulle omfatta fem kategorier av uttrycksformer: program i eter- eller trådsändningar, ljudupptagningar, upptagningar av rörliga bilder, sceniska framställningar och utställ-

ningar. En förutsättning för att de två sistnämnda skulle omfattas var att det hade utsetts en ansvarig utgivare för verksamheten.

De olika formerna för att offentliggöra yttranden gav utredningen olika regler bl.a. vad gällde möjligheten att kräva tillstånd och utöva tillsyn över verksamheten.

Regeringens förslag till yttrandefrihetsgrundlag

Regeringen inledde sin proposition om en ny yttrandefrihetsgrundlag (1990/91:64 s. 28) med att förklara att grundlagen byggde på samma grundsatser som TF och att principerna om bl.a. censurförbud skulle gälla för hela det moderna massmedieområdet.

Vid sidan om tryckta skrifter samt radio, TV och andra liknande elektromagnetiska sändningar finns i dag många sätt att förmedla upplysningar, tankar, åsikter och känslor till allmänheten. Två framställningsformer som har fått särskilt stor betydelse är ljudupptagningar och upptagningar av rörliga bilder. Framställningar i de mest skiftande ämnen kan spridas med sådan teknik. Marknaden för skivor, band, filmer och videogram m.m. är mycket betydande.

Hittills torde det vara övervägande konstnärliga och underhållningsbetonade framställningar som har spritts i form av ljud- eller bildupptagningar. Men tekniken utvecklas snabbt. Framställningsformerna kan komma till användning på fler områden. Några särskilda lagfästa garantier för yttrandefriheten finns dock inte i fråga om ljudupptagningar och upptagningar av rörliga bilder.

Den nya lagen skulle därför enligt regeringen bli tillämplig på ljudradio, television och vissa liknande överföringar samt filmer, videogram och andra upptagningar av rörliga bilder samt ljudupptagningar.

På två punkter var det enligt regeringen nödvändigt att göra avsteg från TF:s grundprinciper. För andra överföringar än genom tråd måste det krävas tillstånd eftersom det var nödvändigt att fördela det trots allt begränsade utrymmet i etern. Vad gällde filmer som var tänkta att visas offentligt skulle förhandsgranskning även i fortsättningen vara tvingande menade regeringen.

I förslaget fanns det som skulle komma att kallas databasregeln. Enligt den skulle YGL tillämpas även när vissa bestämda aktörer tillhandahöll uppgifter till allmänheten ur register med ”upptagningar för automatisk databehandling”. De aktörer som nämns är redaktioner för tryckta periodiska skrifter eller radio-

program, nyhetsbyråer eller företag som framställer filmer och ljudupptagningar.

Vad gällde utställningar och teater menade regeringen att ett grundlagsskydd vore önskvärt inte minst för att förhindra myndighetsingripanden i kristider. Det saknades enligt regeringen inte exempel på hur myndigheter hade vidtagit hindrande åtgärder mot sådant som ansetts förgripligt. Regeringen erinrade också om att förhandsgranskningen av teaterföreställningar avskaffades först år 1872.

Men trots det angelägna i att skydda dessa former av opinionsbildning var det enligt regeringen förknippat med så stora svårigheter att det inte var möjligt.

Regeringen menade att den konstnärliga friheten skulle kunna hotas. Med en ansvarig utgivare för en teater skulle kanske "de egentliga konstutövarnas" möjligheter att påverka repertoaren minska. Det framstod enligt regeringen som betänkligt att ha en ansvarig utgivare för sådan verksamhet och i synnerhet i de fall den bedrivs av det allmänna. Samma invändning anförde regeringen också mot att grundlagsskydda utställningar.

Ett annat problem var att med tillräcklig pregnans ringa in, begränsa, vad som skulle omfattas av grundlagsskyddet. Det var enligt regeringen inte givet vad som menades med en "scenisk framställning" eller "utställning". Det kunde också bli problem att vid en rättegång fastställa vad som hade yttrats. Det som sägs från en teaterscen är flyktigt och kunde avvika från manus. Domstolarna skulle därför, till skillnad mot bedömningen av en skrift, tvingas göra en bevisprövning. Regeringen ställde också frågan om en utgivare verkligen skulle vara ansvarig även för avvikelser från manuskriptet.

Kritiken riktade också in sig på att oklarheter om vad som sagts skulle kunna leda till "vidlyftiga utredningar" som kunde hota anonymitetsskyddet. Visserligen skulle de sannolikt inte bli vanliga, men enligt regeringen skulle det bli svårt att "vidmakthålla förtroendet för en yttrandefrihetsrättslig reglering om det visar sig att den har svagheter som t.ex. kan ställa en uppgiftslämnare utan det skydd som gjort det möjligt att lämna uppgiften".

Ett frivilligt ensamansvar för utställningar och sceniska framträdanden skulle enligt regeringen skapa osäkerhet för meddelaren eftersom denne inte med bestämdhet kunde veta om det skulle komma att finnas en utgivare.

Regeringens samlade bedömning blev att de många svagheter som innebar att värdet av ett grundlagsskydd för sceniska framställningar och utställningar kunde ifrågasättas. Därför lämnades de utanför grundlagens tillämpningsområde.

4.7 Mediekommittén

I september 1994 tillsatte regeringen en utredning som kom att anta namnet Mediekommittén. Under rubriken *Grundlagsskyddet för nya medier* i direktiven (dir. 1994:104) uppdrog regeringen åt kommittén att analysera i vilken omfattning nya medieformer omfattas av TF och YGL samt utreda behovet av "ett grundlagsskydd efter de tryckfrihetsrättsliga grundsatserna för yttrandefriheten i nya medieformer som används till att förmedla yttranden och annan information till allmänheten".

För de moderna medierna skulle kommittén eftersträva att "tekniken inte skall vara av avgörande betydelse för grundlagsskyddet". Men samtidigt gick det enligt regeringen inte att bortse "från att effektiviteten i ett grundlagsskydd för friheten att yttra sig i nya massmedier kan vara beroende av att skyddet avser användningen av en mer eller mindre definierad teknik".

Mediekommittén förklarade i sitt betänkande *Grundlagsskydd för nya medier* (SOU 1997:49) att den hade diskuterat frågan om en teknikberoende grundlagsreglering. Dess slutsats var att en sådan reglering inte "nu bör övervägas". Förändringen borde i stället ta sikte på att utvidga området för grundlagsskyddet enligt TF och YGL. Men en förutsättning för att ta in nya former för masskommunikation skulle vara att de kunde inordnas i de befintliga bestämmelserna utan alltför stora komplikationer.

När det gällde videogram, filmer och andra upptagningar av rörliga bilder, ljudupptagningar m.fl. som räknas upp i lagtexten föreslog kommittén att de skulle samlas under begreppet "tekniska upptagningar". Därmed skulle förstås "upptagningar som innehåller text, bild eller ljud som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniska hjälpmedel". Det nya begreppet skulle innebära en "utvidgning av grundlagsskyddet i TF och YGL till medieformer som nu inte har ett sådant skydd". Lagen skulle därmed bli "mindre teknikbunden" hävdade kommittén. Det skulle därmed bli tydligt att en sådan bärare kan innehålla såväl stillbilder som rörliga bilder och text.

Genom samlingsbegreppet ”teknisk upptagning” skulle även dator- och videospel ges grundlagsskydd. Visserligen skiljer sig innehållet på sådana fysiska bärare från många andra genom att användaren kunde åstadkomma oändliga variationer av innehållet. Men kommittén ansåg sig inte ha kommit på något juridiskt acceptabelt sätt att särskilja och därmed ha särskilda regler för dataspel.

Enligt kommittén skulle internet inte betraktas som ett eget medium. Det skulle i stället klassificeras som ett system för överföring och kommunikation av data. Internet hade enligt kommittén ”knappast funnit sina former på ett sådant sätt att det nu finns anledning att överväga särskilda regler för just Internet till skydd för yttrandefriheten på nätet”.

Kommittén ville också utvidga databasregeln i YGL så att även andra än massmedieföretag skulle kunna få sina databaser, främst webbplatser, grundlagsskyddade. Enskilda skulle ges samma rättigheter och skyldigheter som de i YGL uppräknade aktörerna under förutsättning att de skaffade ett utgivningsbevis.

Regeringen om Mediekommitténs förslag

I december 1997 lade regeringen fram sin proposition 1997/98:43 baserad på Mediekommitténs betänkande. Regeringen konstaterade att även om YGL endast hade funnits i sex år hade den precis som TF redan blivit ”föråldrad” i formellt hänseende.

Vissa nya medieformer hade trots att det inte varit avsikten hamnat utanför grundlagsskyddet. Som exempel nämnde regeringen optiskt avläsbara lagringsmedia. Dessa cd-romskivor används bl.a. för att ge ut böcker och filmer och även för tidningsutgivning.

Men någon teknikberoende grundlag kunde regeringen mot bakgrund av beredningsunderlaget inte föreslå. Regeringen ifrågasatte dock ”om det är praktiskt möjligt att i längden behålla den teknikberoende regleringen”.

I stället valde regeringen att vidga TF:s och YGL:s tillämpningsområden enligt Mediekommitténs förslag om ”tekniska upptagningar”. Begreppet inkluderade upptagningar som innehåller text, bild eller ljud som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel. Alla fysiska databärare skulle behandlas på samma sätt enligt regeringen. Däremot borde

de särskilda reglerna för otillåten utlämning och förledande av ungdomar uttryckligen omfatta dataspel.

Någon möjlighet för enskilda att grundlagsskydda sina databaser, webbplatser, föreslog inte regeringen. Vad gäller ”skraddarsydd” videogram, som varit ett problem för JK, infördes en särskild presumtionsregel. Om det av omständigheterna framgick att ett sådant videogram var avsett att spridas till allmänheten skulle det falla inom grundlagens tillämpningsområde.

4.8 Mediegrundlagsutredningen

År 1999 beslutade regeringen direktiv till en parlamentarisk kommitté med uppdrag bl.a. att närmare analysera behovet av och förutsättningarna för en mer teknikoberoende grundlagsreglering av yttrandefriheten. Kommittén antog namnet Mediegrundlagsutredningen och presenterade år 2001 sitt betänkande *Yttrandefrihetsgrundlagen och Internet, Utvidgat grundlagsskydd och andra frågor om tryck- och yttrandefrihet* (SOU 2001:28).

Mediegrundlagsutredningen anser att grundlagen med de föreslagna ändringarna på ett tillräckligt sätt uppfyller kraven på teknikoberoende samtidigt som grundlagsregleringen ges ett lämpligt materiellt innehåll.

Så summerade utredningen sina överväganden med förslag till förändringar av TF och YGL (s. 23).

Utredningen föreslog att databasregeln (1 kap. 9 § YGL) skulle utökas. Den skulle omfatta överföringar av direktsändningar som sker på begäran och framställningar av enstaka exemplar av en skrift eller teknisk upptagning som sker på beställning, s.k. print on demand. Den krets som skulle få ett automatiskt skydd för sådana verksamheter vidgades till att omfatta även företag som yrkesmässigt framställer skrifter som faller inom TF:s tillämpningsområde, främst bokförlag och tryckerier.

Under 1995 lanserades en möjlighet för användare att via internet få tillgång till sammanställningar av information enligt de önskemål som beställaren specificerade. Den s.k. *push-tekniken* ansåg utredningen ha en alltför vag innebörd. Oftast torde det enligt utredningen betyda att användarna abonnerade på ”skraddarsydd sammanställningar” av information. Sammanställningarna sändes till beställaren utan att han eller hon behövde

begära det vid varje enskilt tillfälle. Det fungerade som att prenumerera på en dagstidning men med skillnaden att "prenumeranten" inte skulle få hela tidningen utan bara de artiklar eller avdelningar i tidningen som han eller hon beställt.

Överföringar med push-tekniken där avsändare sammanställer information från egna och andras källor och aktiverar överföringen omfattades inte av databasregeln.

Om överföringen däremot startades av mottagaren, ibland kallad *pull-teknik*, gällde databasregeln eftersom användare själv då söker upp och väljer ut den information som ska laddas ned till den egna datorn.

Kommittén föreslog att YGL skulle utökas till att omfatta även push-teknik där alltså avsändaren startar överföringen.

För webbsändningar som sker direkt och där mottagaren startar överföringen förelåg det enligt utredningen en viss osäkerhet om databasregeln var tillämplig. Kommittén menade att sådana "direktsändningar" trots allt krävde en lagring av information på väg till mottagaren. Men eftersom lagringen bara skedde under delar av en sekund torde det inte vara fråga om en lagring enligt databasregeln. Därmed var det enligt kommittén tveksamt om sådana direktsändningar omfattades av grundlagen.

Regeringen om Medigrundlagsutredningen

I sin proposition 2001/02:74 konstaterade regeringen inledningsvis att för att grundlagsskyddet inte ska urholkas måste det "anpassas så att det fångar upp de nya formerna av skyddsvärd kommunikation".

Regeringen konstaterade att vissa av de nya formerna av masskommunikation faller utanför grundlagarna. Det var särskilt tre nya typer av tjänster – webbsändningar, pushteknik och print on demand – som saknade skydd eller där det fanns tveksamheter om de skyddades eller inte.

Regeringen ansåg det otillfredsställande att pushtekniken saknade grundlagsskydd i de fall avsändaren startar sändningen och det inte handlar om ett likalydande yttrande som sänds till en större och öppen krets av personer. Det ständigt ökande informationsutbudet kommer att leda till en större efterfrågan av sorterings- och bevakningstjänster menade regeringen. Push-tekniken blir därför viktig från informationsfrihets- och yttrande-

frihetssynpunkt. Enligt propositionen borde därför databasregeln utökas enligt utredningens förslag.

Även vad gällde print on demand gick regeringen på utredningens förslag. Grundlagsskyddet skulle uppnås genom att databasregeln utvidgades för massmedieföretag som på kundens begäran framställer enstaka exemplar av skrifter, bilder eller upptagningar ur en databas. Samtidigt fastslog regeringen att i begreppet massmedieföretag borde även företag som yrkesmässigt framställer tryckta skrifter, t.ex. bokförlag och tryckerier, ingå. Även enskilda som gör yttranden tillgängliga via internet skulle efter att ha erhållit ett utgivningsbevis för sin databas omfattas av grundlagen.

I propositionen tog regeringen också upp frågan om tryckta skrifter. Bakgrunden var att Statens kriminaltekniska laboratorium (SKL) i sin remiss över utredningen framhållit att det i skenet av nya tekniker borde övervägas att göra begreppet ”tryckpress” mera teknikneutralt.

Den tekniska utvecklingen med mer avancerade kopiatorer och skrivare hade enligt regeringen gjort det svårt att avgöra om en skrift har framställts i tryckpress eller inte. Det hade också kommit ”maskiner” som regeringen ansåg kunde ses som ett mellanting mellan traditionella tryckpressar och kopiatorer/skrivare.

Regeringen valde, precis som Mediegrundlagsutredningen, trots detta att inte föreslå någon ändring av bestämmelserna. Syftet med TF är att skydda skrifter som har framställts i stora upplagor menade regeringen och ansåg därför att det inte var lämpligt att ge alla skrifter oavsett framställningsteknik ett automatiskt grundlagsskydd.

Alternativet att införa en stencilregel för alla skrifter, även de som har framställts i tryckpress, avvisades av regeringen. Det skulle försvaga skyddet för skrifter framställda i tryckpress. Inte heller en regel om att grundlagsskydda alla skrifter oavsett hur de har framställts var lämpligt enligt regeringen. Även det skulle innebära en försvagning av skyddet för tryckta skrifter.

Vad gäller svårigheterna att avgöra hur en skrift har framställts ansåg regeringen att det var ett problem som framstod som begränsat. Regeringen valde därför att inte föreslå någon utökning av begreppet tryckt skrift i TF.

4.9 Tryck- och yttrandefrihetsberedningen och Yttrandefrihetskommittén

I april 2003 tillsatte regeringen en stående beredning för att bl.a. följa teknikutvecklingen och föreslå förändringar av TF och YGL. Enligt sina direktiv skulle beredningen också överväga om det mot bakgrund av den tekniska och mediala utvecklingen är möjligt att i längden behålla en teknikberoende grundlagsreglering och om det på sikt finns anledning att slå samman TF och YGL till en grundlag.

Regeringens utredare, justitierådet Göran Regner, lämnade i november 2006 debattbetänkandet *Ett nytt grundlagsskydd för tryck- och yttrandefriheten?* (SOU 2006:96). I det redogjordes för de nya tekniker som sett dagens ljus, t.ex. e-böcker, läsplattor och digital bio.

Enligt beredningen var det helt klart att offentlig uppspelning ur databaser, digital bio, inte föll inom det grundlagsskyddade området. Mycket talade också enligt utredaren för att läsplattor som levereras med ett innehåll, t.ex. en bok, inte omfattades av grundlagens regler.

Några konkreta förslag till lagändringar lämnade inte beredningen. Man ville med betänkandet främst ge underlag för en bred diskussion om ett teknikberoende grundlagsskydd. I debattbetänkandet presenterade beredningen, utan att uttryckligen ta ställning, tre alternativ till TF och YGL.

I beredningens minimalalternativ garanterades yttrandefriheten med hänvisning till Europakonventionen och ett kort tillägg i RF, mellanalternativet innehöll ett mer detaljerat tillägg i RF och maximalalternativet bestod av en gemensam reglering för tryckta skrifter, tekniska upptagningar och överföringar. Beredningen förklarade också att ett bibehållande av TF och YGL borde ses som ett "huvudalternativ för framtiden".

Debattbetänkandet följdes av vissa begränsade lagförslag inom ramen för TF och YGL i januari 2009. Då hade beredningen sedan maj 2008 ombildats till en parlamentariskt sammansatt kommitté, Yttrandefrihetskommittén. I delbetänkandet *Grundlagsskydd för digital bio och andra yttrandefrihetsrättsliga frågor* (SOU 2009:14) föreslog kommittén vad gällde frågan om olika tekniker att grundlagsskydd borde gälla för offentliga uppspelningar ur databaser. Utöver digital bio eller e-bio skulle skyddet inkludera även andra typer av uppspelningar, t.ex. enbart återgivning av ljud.

Regleringen kunde enligt kommittén genomföras genom att det infördes en ny tredje punkt i den s.k. databasregeln, 1 kap. 9 § YGL. Därmed skulle grundlagens regler tillämpas på uppspelningar ur databaser som tillhandahålls allmänheten.

Läsplattor som levereras med ett innehåll, t.ex. en bok eller en film, kunde enligt kommittén inte anses omfattade av grundlagen. Anledningen var att de inte kan betraktas som tekniska upptagningar, då det går att ta del av innehållet utan hjälp av teknisk utrustning. Däremot blir yttranden t.ex. i form av en e-tidning som laddas ned till en läsplatta grundlagsskyddade genom att YGL:s regler för databaser blir tillämpliga.

Eftersom kommittén kommit fram till att läsplattor som levererades med ett innehåll inte förekom i någon större omfattning fanns det inget ”större behov av att föra in sådana apparater” under grundlagsskyddet.

Regeringen instämde i kommitténs slutsatser. I sitt förslag till riksdagen (prop. 2009/10:81) förklarade regeringen att bedömningen var att så gott som all produktion, distribution och visning av film skulle vara digital inom några år. Därför borde digital bio inkluderas i YGL:s tillämpningsområde. En sådan regel ger automatiskt skydd åt vissa i lagen namngivna aktörer, medan andra kan få grundlagsskydd genom att skaffa ett utgivningsbevis.

Kommittén presenterar tre modeller

I betänkandet SOU 2009:14 förklarade Yttrandefrihetskommittén att den skulle fortsätta sitt arbete enligt regeringens direktiv. Det inkluderade bl.a. att överväga om det i längden är möjligt att behålla en teknikberoende grundlagsreglering av tryck- och yttrandefriheten.

Precis som Yttrandefrihetsutredningen och Tryck- och yttrandefrihetsberedningen valde kommittén att som ett led i sitt arbete presentera ett debattbetänkande, *Ny yttrandefrihetsgrundlag? – Yttrandefrihetskommittén presenterar tre modeller* (SOU 2010:68).

Yttrandefrihetskommittén avvisade precis som tidigare utredningar och regeringar möjligheten att utvidga det särskilt starka skyddet till alla former av yttranden riktade till allmänheten. Att utvidga skyddet till demonstrationer, scenframträdanden och utställningar skulle enligt kommittén inte vara möjligt utan att de grundprinciper som bär upp TF och YGL, t.ex. ensamansvar och

meddelarfrihet, skulle urholkas. Även brottskatalogen skulle behöva utökas med i stort sett alla brott i brottsbalken. Därmed skulle yttrandefriheten för t.ex. skrifter minska hävdade kommittén.

I ett probleminriktat kapitel redogjordes för ett antal principiella och praktiska problem med TF och YGL. Kommittén konstaterade bland annat att teknikutvecklingen nödvändiggör kontinuerliga förändringar i grundlagarna. Bundenheten i grundlagarna till olika tekniker gör också att identiska yttranden bedöms enligt olika regelverk.

Kommittén presenterade utan att ta ställning tre alternativ till TF och YGL.

Det kommittén kallade *Ansvarsmodellen* innebar att grundlagsskydd uppkommer när någon träder fram och tar ansvar för ett yttrande. *Verksamhetsmodellen* baserades på vem som yttrar sig och gav ett särskilt skydd till massmedieföretag. Enligt *Ändamålsmodellen*, slutligen, skulle grundlagsskydd inträda om yttrandet kunde sägas falla inom de ändamål som fastställdes i grundlagen.

Remissinstanserna var till övervägande del skeptiska och i vissa fall direkt avvisande till de tre modellerna när de ställdes mot den gällande ordningen. Några fann det lovvärt att försöka ersätta dagens teknikberoende med något annat, medan andra ansåg att modellerna var för sig och i olika grad skulle leda till en försvagning av tryck- och yttrandefriheten.

Kommittén har sedan dess fortsatt med sitt arbete och presenterar sina slutsatser och förslag i detta slutbetänkande.

4.10 Samlingsbegreppen i TF och YGL

Frågan om vilka tekniker som ska omfattas av det särskilt starka grundlagsskyddet har varit föremål för debatt och utredningar i stort sett kontinuerligt sedan år 1766. Genom ändringar av bestämmelserna och praxis har tillämpningsområdet förändrats. Så sett är TF och YGL en levande materia.

Åtskilliga regeringar har haft ambitionen att försöka komma bort från teknikberoendet. Ett antal utredningar har getts uppdraget att försöka hitta det "alexanderhugg" som skulle lösa knuten och ge svenska folket en stark och helt teknikberoende lagstiftning.

Men som vi har sett har intentionerna ständigt grusats. Det har inte ansetts möjligt att upprätthålla grundlagarnas grundbultar, som t.ex. ensamansvar och meddelarskydd, om en ansvarig inte kan ha kontroll över vad som ska offentliggöras och yttrandena inte kan fixeras. Det förutsätter att yttrandena framförs i ett massmedium och därmed har användningen av någon teknik ansetts behöva vara en förutsättning för grundlagsskydd. Kravet att yttranden ska framföras i ett massmedium är också utgångspunkten för den skiss till en ny yttrandefrihetsgrundlag (NYGL) som presenteras i bilaga 9 i detta betänkande.

Eftersom det inte visat sig möjligt att hitta en helt teknikoberoende lagstiftning har lagstiftaren valt att hålla fast vid TF och YGL. Med varierande fördröjning har tillämpningsområdet utökats genom att nya tekniker för att framställa skrifter och tekniska upptagningar samt sätt att överföra yttranden infogats. Ett exempel är stencilerade skrifter.

Thomas Alva Edisons stencilapparat från år 1873 var nyskapande men kvaliteten på kopiorna var dålig och antalet exemplar som kunde framställas från ett original var få. Edisons uppfinning utvecklades av kommersiella krafter och i början av 1900-talet hade tekniken förfinats så att det var möjligt att trycka uppåt 1 000 kopior från samma original. Men det skulle dröja till 1978 innan den s.k. stencilregeln infördes i TF som gjorde det möjligt att under vissa förutsättningar få grundlagsskydd för stencilerade skrifter.

Även ljudradion fick vänta på grundlagsskydd. De regelbundna radioutsändningarna, som började år 1925, gavs grundlagsskydd först när YGL infördes år 1992. Det innebar en ”fördröjning” med 67 år.

På senare tid har det inte tagit lika lång tid att införa nya tekniker i grundlagarna. Från genombrottet för databaser tog det bara några år innan medieföretagens databaser år 1992 inkluderades i grundlagen genom den s.k. bilageregeln. Efter ytterligare tio år blev det möjligt även för enskilda att grundlagsskydda sina databaser, webbplatser.

För att inte tynga lagtexten med långa uppräkningslistor av enskilda tekniker har lagstiftaren valt att använda vissa samlingsbegrepp.

Som visats ovan kan man säga att ”tryckta skrifter” under 1800-talet utvecklades till och tolkades som ett samlingsbegrepp genom att det inkluderade alla tryckta skrifter även om de inte var framställda i en traditionell boktryckarpress utan hade tillkommit

genom stentryck m.fl. tekniker. Huvudsaken var att texten hade anbringats på bäraren under tryck.

På motsvarande sätt har stencilregeln utökats till att omfatta ”skrift som mångfaldigats genom stencilering, fotokopiering eller liknande tekniskt förfarande”.

Samlingsbegreppet ”tekniska upptagningar” infördes för att undvika långa uppräkningslistor av ett antal analogt och digitalt avläsbara bärare av information, som t.ex. cd-skivor och videogram. På samma sätt avsågs med ”radioprogram” även program i television. För att inkludera fler tekniker införde grundlagsstiftaren en mer övergripande definition. Det skedde genom formuleringen: ”innehållet i vissa andra överföringar av ljud, bild eller text som sker med hjälp av elektromagnetiska vågor”.

Samlingsbegreppen har gjort grundlagarna mindre teknikberoende.

5 Medborgaren och tekniken

5.1 Medieanvändningen i Sverige

En vanlig dag lägger svenskar mellan 9 och 79 år i genomsnitt sex timmar och sju minuter på mediekonsumtion. Detta konstateras i *Mediebarometern 2011*, sammanställd av Nordicom vid Göteborgs universitet.

Hur lång tid vi använder för mediekonsumtion har inte förändrats nämnvärt de senaste tio åren. Däremot har tiden fördelats på fler massmedier. Den tidigare gemensamma nämnaren, med ett fåtal tv- och radiokanaler och några riksspridda dagstidningar som satte agendan för samtal mellan enskilda och samhällsdebatten i stort, existerar knappt längre.

Mest tid lägger vi på tv med 95 minuter som därmed tar en fjärdedel (26 %) av mediedagen. Användningen av internet har ökat år efter år och ligger nu på samma nivå som tv-tittandet med 95 minuter. På andra plats kommer radiolyssnandet med 81 minuter. Svensken fyller på med i snitt 20 minuter bokläsning, medan tio minuter till en kvart ägnas åt vardera tidskrifter, musik och video/dvd.

Den traditionella, tryckta, dagstidningen ger vi 22 minuter per dag (6 %).

Det har skett stora förändringar av mediekonsumtionen. Internet fanns inte i svenska hem före 1995. Tre år senare ägnade vi internet 10 minuter, vilket ökat till dagens en timma och 35 minuter. Därmed tar internetanvändningen nära en fjärdedel av mediedagen. Skillnaderna mellan olika åldersgrupper är stora. För dem som använder internet är den genomsnittliga tiden hela två timmar (119 minuter) och i samma grupp ligger användandet på nära tre timmar (167 minuter) i åldersgruppen 15–24 år. Innan det i detalj redogörs för vad svensken använder nätet till ska sägas att det inte enbart avser nya aktiviteter. I stället används internet ofta till invanda beteenden och vanor som tillgodoses på nya vägar, t.ex. att ta del av nyheter.

Internet är inget massmedium i sig utan utgör bara ett sätt, en teknik, för att sprida egna och ta del av andras yttranden. Därtill används internet av enskilda för att utföra tjänster som inte har något med spridningen av yttranden eller anskaffandet av information att göra. Det handlar bland annat om att beställa biljetter, utträtta bankärenden eller köpa och sälja på webbplatser som Blocket.

Dagspressens pappersupplagor har tappat sitt fasta och dominerande grepp om dem som tar del av nyheter. Det har skett under en längre tid men i en ökande takt under senare år. Den första nationella SOM-undersökningen 1986, *Sambälle, Opinion och Medier*, som togs fram av SOM-institutet vid Göteborgs universitet, visade att över 95 procent av svenskarna läste en morgontidning minst en dag i veckan och 70 procent läste minst sex dagar i veckan. Då prenumererade 78 procent av hushållen på minst en morgontidning. År 2007 hade andelen prenumeranter i befolkningen minskat till 67 procent och enligt SOM-undersökningen *I framtidens skugga* var andelen 63 procent år 2011. Den nedåtgående trenden förväntas fortsätta enligt SOM-forskarna.

Enligt SOM-undersökningen är det främst i åldersgruppen 15–29 år som tappet för pappersutgåvorna är som störst. Under de senaste 10 åren har andelen som regelbundet läser tryckta dagstidningar i den åldersgruppen nära halverats, från 50 procent till 27 år 2011.

Användningen av medier och förändringarna av medievanorna är alltså åldersrelaterade. Personer i åldern 15–29 år är inte lika traditionstyngda och trogna ett visst medium som de äldre. De som tillhör denna åldersgrupp är heller inte lika bundna till en viss distributionsform, en viss tid eller en bestämd plats för att ta del av information. Tillgången på surfzoner på t.ex. caféer eller i stadskärnor ökar också stadigt och enligt undersökningen *Svenskarna och Internet*, som tas fram av Stiftelsen för Internetinfrastruktur, hade var tredje internetanvändare använt en sådan tjänst under år 2010. Även här är det de unga som är de flitigaste användarna.

Eftersom de yngre tar med sig vanan att ta del av nyheter på andra sätt än genom den hemburna morgontidningen eller den lösnummerköpta kvällstidningen upp i åldrarna, kommer också den papperslösa nyhetsläsningen att flytta upp i åldersgrupperna. Skillnaderna mellan olika generationer antas successivt komma att minska.

Trots nedgången för de tryckta upplagorna behåller de traditionella medierna sin starka ställning som nyhetsförmedlare. Uppgången för läsningen av webb-upplagorna har varit större än nedgången för

papperstidningarna. Det gäller även kvällspressen. Det är enligt medieforskarna två faktorer som har påverkat nedgången av pappersupplagorna: prenumerationspriset och att tidningarna finns tillgängliga via nätet. Sannolikt kommer nedgången av pappersupplagorna att fortsätta enligt forskarna.

Från huvudprodukt till komplement

Precis som när det gäller morgontidningen har läsningen av kvällspressen minskat. Den högsta SOM-noteringen för kvällspressen noterades 1991, då 61 procent av befolkningen läste pappersupplagorna minst en dag i veckan och 41 procent läste dem minst tre dagar per vecka. Motsvarande siffror år 2011 var 30 respektive 13 procent.

För Aftonbladet noterar forskarna fil. mag. Mathias A. Färdigh och professor Oscar Westlund i 2010 års SOM-rapport att under åren 1998 till 2002 ökade tidningens pappersupplaga samtidigt med att besökarna på tidningens webbplats ökade. De två kanalerna förstärkte varandra. Från 2003 fortsatte ökningen av nätbesökare medan läsarna av pappersupplagan började sjunka och 2007 var antalet besökare på webbplatsen dubbelt så många som de som läste papperstidningen.

Expressen genomgick aldrig någon motsvarande period som Aftonbladet med såväl en ökning av papperstidningen som besök på webbplatsen. För Expressen har i stället pappersupplagan stadigt minskat under senare år medan webbplatsens besökare ökat. År 2006 passerade antalet besökare på webbplatsen antalet läsare av papperstidningen.

När forskarna tolkar resultatet av SOM-undersökningen konstaterar de att den samlade räckvidden för kvällstidningarna har ökat från år 2000 till 2011. Andelen svenskar som regelbundet läser Aftonbladet uppgår till 33 procent medan Expressen hamnar på 16 procent. Sammantaget innebär det att andelen svenskar som regelbundet – minst tre dagar i veckan – läser kvällspressen på papper, via nätet eller i mobilen låg på 39 procent år 2011. Av dessa läser 48 procent endast på nätet.

Utvecklingen med en ökning av besökarna på tidningarnas webbplatser förväntas fortsätta i synnerhet i åldersgrupperna 16–49 år. Mathias A. Färdigh och Oscar Westlund drar slutsatsen att sett ur läsarnas synvinkel är nätupplagorna huvudprodukten, medan den tryckta versionen utgör ett komplement.

Ny teknik får snabbt genomslag

Det tar allt kortare tid för nya medier, tekniker för att ta del av yttranden, att få fäste och etablera sig hos en majoritet av befolkningen. På sex år ökade andelen hushåll med tillgång till en MP3-spelare från tre procent till över 50 procent.

Persondatorn började på allvar göra insteg i hushållen i början av 1990-talet och från 1993 till 2000 ökade andelen hushåll med persondator från 20 till 60 procent. En faktor av stor betydelse för ökningen av datorinnehavet var de möjligheter som öppnade sig med tillkomsten av internet.

Ytterligare ett exempel är tillgången till GPS-sändare, där andelen har gått från 25 till 40 procent från år 2008 till 2011.

Det snabba genomslaget, penetrationen i befolkningen, av ny teknik motsvaras av att gammal teknik snabbt överges. Ett exempel är den på sin tid revolutionerande VHS-videon som i början av 1980-talet snabbt etablerade sig i de svenska hemmen. Men från år 2004 till 2008 minskade förekomsten av VHS-bandspelare från 86 till 57 procent av hushållen. Även innehavet av MP3-spelare börjar nu sjunka.

Det är främst de yngre som väljer bort de traditionella distributionsformerna för information och nyheter och digitaliserar sin mediekonsumtion i snabb takt.

Hösten 2008 använde enligt SOM-undersökningen 85 procent av personerna i åldersgruppen 15–19 år internet flera gånger i veckan, medan andelen bland personer över 65 år låg på 26 procent. Andelen bland de yngre hade år 2011 ökat till 94 procent, medan den bland personer över 65 hade ökat till 43 procent. Andelen av de äldre som är aktiva på olika sätt på internet ökar. Många tar med sig vanan att använda nätet i yrkeslivet när de går i pension.

Det råder stora skillnader inte bara mellan åldersgrupperna utan också mellan hög- och lågutbildade. Under 2011 använde 91 procent av de högutbildade internet flera gånger i veckan mot 41 procent av de lågutbildade.

Ser vi till hela befolkningen använder 74 procent internet. Kvinnorna har de senaste åren hämtat igen det försprång som männen hade haft sedan internet etablerades. Andelen kvinnor som använder internet ligger enligt SOM-undersökningen för 2011 bara två procentenheter lägre än bland män.

Sedan år 1995 har andelen hushåll med tillgång till internet ökat från tre procent till 84 hösten 2010. Post- och Telestyrelsen (PTS)

redovisar i sin individundersökning *Svenskarnas användning av telefoni & internet* (PTS-ER-2011:23) en något högre andel, 91 procent. Det är en ökning med två procentenheter jämfört med 2008 (PTS-ER-2008:24). När det gäller användningen visar PTS undersökning att 90 procent av personerna i åldersgrupperna 16 till 40 år går ut på nätet i stort sett varje dag. Användningen sjunker med ökad ålder för att i åldersgruppen 61–75 år ligga på 51 procent.¹

Uppgången förklaras bl.a. med att allt fler övergett de långsamma modemuppkopplingarna över det fasta telenätet för snabbare och billigare bredbandsuppkopplingar.

Enligt statistik från PTS, *Svensk Telemarknad 2011* (PTS-ER-2011:17) fanns det 8,2 miljoner fasta och mobila bredbandsabonnemang vid halvårsskiftet 2011. Det innebär en ökning med 35 procent jämfört med ett år tidigare, då antalet abonnemang var 6,1 miljoner. Under samma period minskade antalet uppringda internetabonnemang till 219 000 och utgjorde 2011 bara tre procent av alla internetabonnemang.

Samtidigt som fler har fått tillgång till ett fast bredband har överföringshastigheterna ökat markant. När det gäller hastigheten för mottagning av data, nedströms, fanns i slutet av juni 2011 omkring 1,8 miljoner abonnemang med en hastighet på 10 Mbit/s, en ökning med 18 procent på ett år. Vid samma tidpunkt hade 535 000 abonnemang en hastighet om minst 100 Mbit/s.

Ökningen av antalet fasta bredband har mattats av och stannade under tiden 2010 till 2011 på 1 procent. Antalet var år 2011 lite drygt 3 miljoner. I stället har antalet mobila abonnemang formligen exploderat. Enligt PTS fanns i slutet av 2011 nära 5,2 miljoner mobila bredbandsabonnemang vilket utgör en ökning med 66 procent jämfört med 2010. Av dessa var 37 procent fristående abonnemang, medan resterande var tilläggstjänster till vanliga mobilabonnemang. Som en jämförande siffra kan nämnas att totala antalet mobila internetabonnemang år 2008 uppgick till 877 000.

Tillväxten är högre bland privatpersoner än bland företag och organisationer. PTS undersökning visar att det finns en öppenhet

¹ Såväl PTS individundersökning som SOM-undersökningen arbetar med enkäter som sänds ut till ett representativt urval i befolkningen. SOM-enkäten går ut till 6 000 personer, medan PTS-undersökningen omfattar 4 000 personer, svarsfrekvensen är 58 respektive 54 procent. En förklaring till skillnaderna i resultatet mellan undersökningarna vad gäller användningen av internet är att SOM-undersökningen omfattar personer i åldrarna 15–85, medan urvalet till PTS-undersökningen görs bland 16–75-åringar. Eftersom benägenheten att svara är större bland äldre blir den gruppen överrepresenterad i SOM-undersökningen enligt SOM-institutet. PTS-undersökningen kompenserar bortfallet i vissa grupper genom att vikta svaren i proportion till andelen i befolkningen. Hänsyn tas till kön, ålder och region.

hos hushållen att ersätta de fasta bredbanden med mobila. Enligt individundersökningen 2010 saknade 22 procent av hushållen ett fast telefonabonnemang, en dubblering sedan 2008. Det kan också noteras att av dem som hade ett fast telefonabonnemang använde var femte s.k. IP-telefoni.

5.2 Från läsare till medaktör och redaktör

Antalet tjänster för nyttigheter och förströelse som görs tillgängliga via nätet blir allt fler. Nedan ges några exempel på privat användning när det gäller att inhämta och sprida information. I uppräknings anges också andelen användare. Uppgifterna avser personer i åldrarna 15 till 85 som har utfört aktiviteten minst någon gång per vecka. De är hämtade från SOM-undersökningen 2011.

- Två av tre har läst eller sänt e-post (73%).
- Två av tre har sökt information/fakta (73%).
- Nästan sex av tio har läst nyheter på nätet (59%).
- Fyra av tio har använt sociala medier (44%).
- Sex av hundra har skrivit på en blogg (5%).
- Två av tio har läst en blogg (19%).

Stiftelsen .SE (Stiftelsen för Internetinfrastruktur) har i undersökningen *Svenskarna och Internet 2011*, av Olle Findahl, kartlagt i detalj hur svenskar i åldern 12 år och uppåt använder internet.²

Av de tillfrågade hade 97 procent någon gång använt sökmotorn Google. De som använder Google dagligen uppgick till 56 procent. Google är ett hjälpmedel för användarna att skaffa sig information och fakta. Dagligen säger sig 44 procent läsa nyheter och 35 procent läsa tidning via nätet. Tillsammans med korrespondens via e-post (64 procent) och att besöka sociala nätverk (35 procent) är dessa de fem mest använda tjänsterna på nätet. Därefter kommer på vardera runt 20 procent olika musiktjänster, ”surfa runt” respektive besöka olika communities. 15 procent tittar dagligen på filmer på webbplatsen YouTube medan 78 procent säger sig ha gjort det någon gång.

Utvecklingen att vi skaffar och lämnar information samt sprider åsikter och värderingar med hjälp av internet har gått fort och formerna utvecklas ständigt.

² www.iis.se/pressmeddelanden/rapporten-svenskarna-och-internet-2011

På fem år har andelen som läst en blogg ökat från fyra procent till 19 år 2011. Andelen som själva bloggar har dubblats från runt 3 procent år 2007 till 5 procent år 2011, detta enligt SOM-undersökningen.

De som besöker de etablerade mediernas webbplatser har blivit mer aktiva. Allt fler inte bara läser artiklar och kommentarer utan skriver egna "insändare", kommentarer. Enligt medieforskarna i SOM-undersökningen 2010 svarar 7 procent av dem som svarade på delfrågorna om sociala medier att de skrivit ett debattinlägg på något nätforum, medan 4 procent hade skrivit traditionella insändare för publicering i tryckta medier. I SOM-undersökningen 2011 hade 4 procent kommenterat nyheter och 20 procent tagit del av läsarkommentarer minst någon gång per vecka.

När det gäller sociala medier har användningen av dem fått ett rejält lyft under senare år. När frågan ställdes första gången i SOM-undersökningen 2007 svarade 11 procent att man använt sociala medier minst en gång i veckan. År 2011 hade andelen fyrdubblats till 44 procent.

De som aktivt deltagit med egna bidrag till webbplatser med inriktning på nyheter är fortfarande relativt få. De som har betygsatt eller recenserat arrangemang, själva kommenterat nyhetsartiklar och debattinlägg eller minst någon gång per vecka sänt in en text eller bild/film eller deltagit i en offentlig chatt utgör endast någon procent. Resultatet kommer från SOM-undersökningen 2008, den enda gången frågan ställts.

Medieforskaren Annika Bergström drog i 2008 års SOM-undersökning slutsatsen att deltagandet främst avsåg reaktioner på redan publicerat material. Hennes slutsats var att "allt pekar mot att rollerna för producent och konsument, gränserna mellan journalister och läsare, fortfarande är mycket tydliga".

Av SOM-undersökningens resultat och Annika Bergströms bedömning kan man få uppfattningen att den av många omtalade framväxten av den s.k. "medborgarjournalistiken" är överdriven. Men visserligen är det relativt få som direkt bidrar till innehållet på publika webbplatser som nyhetssidor. Men många har egna bloggar eller är aktiva på andras webbplatser och påverkar därmed indirekt innehållet i de etablerade medierna.

Fler meddelare

Den tekniska utrustningen blir allt billigare och alltmer användarvänlig. Det leder till ökad spridning och användning, och därmed blir det lättare för den som önskar lämna uppgifter i avsikt att de ska offentliggöras. Det är t.ex. betydligt mer diskret att med hjälp av den egna mobiltelefonen fotografera ett dokument än att kopiera det i en fotokopieringsmaskin som man delar med andra på arbetsplatsen. Överföringen kan också ske mycket enklare och säkrare än tidigare, bl.a. genom tjänster som medieföretagen tillhandahåller. Ett sådant exempel är Sveriges Radios tjänst Radioleaks. Det är en tjänst som gör det möjligt för meddelare att i krypterad form lämna uppgifter till Sveriges Radios redaktionella medarbetare.

Det kan antas att teknikutvecklingen och spridningen av tekniken kommer att leda till att anställda på myndigheter, andra allmänna organ och även privata företag i högre grad än tidigare kommer att lämna uppgifter. I detta ligger såväl möjligheter som faror. Det kan förväntas att fler uppgifter som bör bli offentliga når allmänheten men också en ökad risk att uppgifter för vilka det råder sekretess sprids.

Hittills har svenska mediekonsumenter vant sig vid att journalister ibland refererar till vad någon "högt uppsatt källa" uppger. Sannolikt kommer vi att få se fler exempel på nyheter som har sitt ursprung från allmänheten i form av t.ex. dolda bandupptagningar och avfotograferade dokument.

5.3 Internet och politisk aktivitet

Svenskarna och Internet 2011 har liksom SOM-undersökningen 2010 mätt hur medborgarna använder internet för att skaffa sig politisk information och hur användarna själva deltar i samhällsdebatten.

Enligt *Svenskarna och Internet 2011* sökte 8 procent upp någon politiker via internet under valåret 2010. Andelen som uttryckte en politisk uppfattning på internet var 10 procent, medan 14 procent diskuterade politik eller hade tagit del av en politisk diskussion på Facebook. Internet som informationskälla under valåret var enligt de yngre, 16–25 år, det viktigaste forumet för att skaffa sig information och påverka. På en skala 1–5 gav de yngre internet betyget 3,5 medan radio hamnade lägst med 2,1.

Hösten 2010 besökte enligt SOM-undersökningen 24 procent av internetanvändarna de politiska partiernas webbplatser. Jämfört med åren före och med valåret 2006 utgör det en ökning med 8 procentenheter eller 25 procent. Besöken på någon enskild politikers webbplats låg betydligt lägre, bara 10 procent valåret 2010. Det är bland de yngre som denna användning av nätet är som högst. Intresset för de politiska partiernas webbplatser är extra stort ett valår, vilket avspeglar sig tydligt i siffrorna för 2011 då bara 13 procent besökte partiernas webbplatser.

Även nöje och förströelse

Men den enskildes aktivitet som medagerande begränsas inte enbart eller i första hand till att delta i samhällsdebatten. Inte minst när det gäller nöje och förströelse bidrar enskilda både som egna producenter och distributörer genom att tillgängliggöra såväl egna som andras videoklipp, filmer, musik, fotografier och spel.

Uppgifter i undersökningen *Svenskarna och Internet 2011* åskådliggör detta fenomen vad gäller musik och filmklipp.

Av samtliga internetanvändare över tolv år lyssnar 64 procent på musik. Andelen av dem som via internet lyssnar på strömmande musik (s.k. streaming) eller laddar ned musik uppgår till 48 procent. Spotify är den dominerande tjänsten för strömmande musik. Enligt undersökningen lyssnar 37 procent av internetanvändarna på Spotify, vilket är dubbelt så många som de som fildelar (18 procent). De som köper cd-skivor uppgår till 9 procent av gruppen.

Det blir också allt vanligare att enskilda användare gör sin egen musik eller sina egna videoklipp tillgängliga via internet. Enligt *Svenskarna och Internet 2011* har hälften av dem i åldern 16 till 25 år gjort det någon gång. Ett exempel är uppladdningen av filmer från användarna till YouTube. Enligt uppskattningar laddas det varje minut upp filmer som motsvarar två dygns speltid.

Mobiltelefonen en dator

Mobiltelefonen har utvecklats till något mycket mer än en telefon. I dag används den som radioapparat, kamera, almanacka, GPS-mottagare, anteckningsblock, klocka, bandspelare med mera. Gränsen mellan en mobiltelefon och en portabel dator suddas ut alltmer när

det gäller användningsområde. Det är en utveckling som har förstärkts av läsplattorna, som kan ses som en hybrid mellan en dator och en mobiltelefon och kan innehålla samma funktioner som både datorn och mobiltelefonen.

Under 2010 sade sig 93 procent av svenskarna ha tillgång till en egen mobiltelefon. Marknaden anses mättad, men många har två eller fler mobiltelefoner. Enligt en undersökning hade var femte stockholmare två eller fler mobiltelefoner.

Antalet abonnemang och aktiva kontantkort uppgick till 13,4 miljoner 2011. Antalet sända textmeddelanden ökar och under 2011 sändes 18,5 miljarder sms, vilket är en ökning med 4 procent jämfört med 2010.

Vid slutet av 2011 fanns 5,2 miljoner aktiva abonnemang med mobilt bredband. Det innebär att antalet hade ökat med 2,7 miljoner på ett år. Abonnemangen används både för uppkoppling av datorer och till mobiltelefoner och enligt en sammanställning från PTS användes 3,2 miljoner av mobilabonnemangen under andra kvartalet 2011 till s.k. smarta telefoner.

Nästa steg i utvecklingen är 4G, som ökar överföringshastigheten och därmed funktionaliteten. Det första 4G-nätet som öppnades i Stockholm 2009 hade 30 000 abonnemang under sista kvartalet 2011.

Till de smarta telefonerna finns det miljontals datorprogram. Priset är oftast lågt och i många fall kan dessa s.k. appar laddas ned gratis från databaser som är tillgängliga via nätet. Med hjälp av apparna kan användare få del av mängder med tjänster, t.ex. väderprognoser, nyheter eller förströelse i form av musik och tv-program.

Nya appar tillkommer i snabb takt och nya tjänster utvecklas och samordnas. Ett exempel är musiktjänsten Spotify som planerar att ta fram appar som gör det möjligt för användaren att se sångtexterna på skärmen, få tillgång till biografier över artisterna och beställa konsertbiljetter.

Enligt *Svenskarna och Internet 2011* laddar lite drygt var femte som använder mobilt internet ned appar minst en gång i veckan. De har i genomsnitt 30 appar i sina telefoner och tre av hundra har fler än 100 appar. Under 2011 beräknas 30 miljarder appar ha laddats ned i världen, vilket är en tredubbling jämfört med året före.

I en framtid förutspås att mobiltelefonen även kommer att få tjänstgöra som ”betalkort” och ersätta de traditionella plastkortet.

Det finns också en trend att välja bort det fast telenätet. Lite drygt 20 procent av svenskarna saknar ett fast abonnemang. När

unga flyttar hemifrån avstår de många gånger såväl från att teckna en prenumeration på en morgontidning som från att skaffa ett fast telefonabonnemang. Under 2006 saknade nära var femte person i åldern 20–30 år ett fast abonnemang. Fem år senare avstod enligt SOM-undersökningen 2011 nära 70 procent i åldersgruppen från att teckna ett fast abonnemang.

Ökad konvergens

Medieformerna flyter alltmer samman. Att ”se en film” eller rörliga bilder var under mer än 50 år, fram till slutet av 1950-talet när televisionen introducerades, synonymt med att ”gå på bio”. Biograf-erna, som i stor utsträckning numera är digitaliserade, har sedan dess fått en rad konkurrenter. Det går att hyra filmer i butiker, via postorder eller på nätet samt inte minst se filmer på såväl särskilda filmkanaler som kanaler med ett allmänt utbud. Utöver att tv-stationer sänder program på bestämda tider finns också möjligheter för mottagaren att se filmer och tv-serier när det passar honom eller henne bäst. Ett exempel på en sådan tjänst är SVT-Play.

Även när det gäller ”filmer” har medborgaren i viss mån gått från konsument till medverkande. På tjänster som YouTube kan den som så önskar göra egna filmer eller filmsekvenser tillgängliga för i princip hela världen.

På ett likartat sätt har tv-tittandet förändrats. Från en enda kanal i tv:s barndom under 1950-talet till ett i det närmast oändligt antal kanaler i dag som kan nås av den som har en parabolantenn eller är ansluten till ett stads- eller husnät. Även här går det att se på tv-program när användaren själv önskar det. Utbudet kommer inte bara från medier som traditionellt har sänt tv, utan även t.ex. dagspressen sänder webb-tv med nyheter, sport och debatt. Många gånger är det direktsändningar som sedan görs tillgängliga för att användarna ska kunna se programmen när de själva har tid och önskar. Det finns i dag knappast något traditionellt medieföretag som inte använder sig av flerkanalpublicering.

5.4 Förtroendet för medierna

I SOM-undersökningen för 2011 redovisas allmänhetens förtroende för olika massmedier och massmedieföretag. Förändringarna de senaste tio åren är små både vad gäller förtroendenivåerna och relationen mellan medierna.

I topp ligger Sveriges Television (SVT) med ett s.k. balansmått på +75, d.v.s. antalet med förtroende minus dem som saknar förtroende för mediet, en ökning från +69 för tre år sedan. Tätt efter följer det andra public serviceföretaget Sveriges Radio med +70. TV4 får +49 medan Dagens Nyheter har +38. Aftonbladet och Expressen har negativa balanstal, -11 respektive -20.

Jämfört med tidigare år innehåller SOM-undersökningen 2011 också siffror över trovärdigheten för webbupplagorna för de nämnda medieföretagen.

Kvällstidningarnas webbversioner visar sig ha större förtroende hos allmänheten än deras tryckta upplagor. Det omvända förhållandet gäller för public service-företagen där sverigesradio.se har ett balansmått på +40, vilket ändå är en kraftig ökning från året före då balansmättet låg på +28. Även svt.se har bättrat på sitt förtroende för nätupplagan från +34 till +41, medan dn.se noteras för ett balansmått på +30 från +24 vid förra mätningen. Generellt kan sägas att förtroendet för samtliga webbupplagor har ökat. Ökningen för sr.se är särskilt stor.

Siffrorna omfattar alla tillfrågade, alltså även dem som inte har någon egen erfarenhet av massmediet. Särskiljer man dem som använder någon av de nämnda webbupplagorna stiger balanstalet. Vad gäller t.ex. public service-företagen säger sig mer än hälften av dem som lyssnar och tittar ha mycket stort förtroende för företagens webbversioner. Ett sådant samband finns inte för kvällstidningarna, utan där är relationen mellan de olika upplagorna densamma, vilket enligt medieforskarna beror på att pappers- och nätversioner har olika funktioner för läsarna.

5.5 Forskarna om framtiden

De flesta medieforskare i västvärlden verkar vara överens om att vår mediekonsumtion i vart fall inte kommer att minska. När det gäller många utvecklingsländer väntar en motsvarande ökning som den Sverige och övriga länder i västvärlden har genomgått.

Däremot går bedömningarna isär om vilka medier vi kommer att välja och hur vi kommer att ta del av dem.

I sin summering i undersökningen *Svenskarna och Internet 2011* förklarar rapportens författare, Olle Findahl, att internet kommer att ta än mer plats i svenskarnas medieanvändning i framtiden.

Olle Findahl konstaterar att i många åldersgrupper inom spannet 12–55 år använder så gott som alla internet. Men eftersom det bland de äldre finns utrymme för en ökad användning av tjänster via webben kommer den totala tiden att öka ytterligare, ”inte drastiskt men successivt”, menar han.

Han anser sig också av statistiken kunna utläsa att förändringar av medievanorna sker långsamt. Vanorna sitter djupt och de flesta som läser tidningar via webben läser också den tryckta versionen. Men, poängterar han, det kommer att ske förändringar eftersom internet utvecklas genom ”tekniska framsteg, bättre användarvänlighet, mötandet av användarnas behov och rätt affärsmodeller”.

Morgonpressens framtid i Sverige

Framtidsforskaren Ross Dawson menar att den svenska dagstidningen i sin tryckta version kommer att ha förlorat sin betydelse som ett viktigt medium år 2025. Enligt Dawsons ”newspaper extinction timeline” försvinner papperstidningens betydelse i USA redan år 2017 medan den tappar sin betydelse i tidningstata länder som Norge år 2020 och Japan år 2031. Däremot förutspår Ross Dawson att papperstidningen i många utvecklingsländer kommer att ha stor betydelse även efter år 2040.³

Enligt Ross Dawson avgörs papperstidningens framtid i respektive land bl.a. av den ekonomiska utvecklingen, tillgången till snabba bredbandsuppkopplingar, hur papperstidningen distribueras, hur det statliga stödet fördelas mellan olika medieformer m.m.

Forskarna i SOM-undersökningen 2010 är betydligt försiktigare än Ross Dawson när det gäller att förutse utvecklingen. Professor Ingela Wadbring och fil. mag. Ulrika Hedman menar i sin uppsats i undersökningen att det mesta tyder på att Ross Dawsons framtidsscenario inte kommer att slå in. Men SOM-forskarna menar att Ross Dawson pekar ut en tydlig riktning som kan användas som underlag för strategiska diskussioner och beslut.

³ www.rossdawsonblog.com och www.futureexploration.net

Sin egen framtidsbild bygger SOM-forskarna till stor del på statistik om morgontidningens status och användning under de senaste 25 åren. Denna "backspegel" går att använda för att skissera olika utvecklingsmöjligheter menar Wadbring och Hedman.

De konstaterar att år 2010 var den samlade upplagan av den betalda morgontidningen 3,5 miljoner exemplar, en minskning med 1,5 miljoner exemplar jämfört med 1990. Men nedgången för morgonpressen kompenseras till viss del av gratistidningarnas upplagor på 1 miljon år 2010.

Upplagor anses vara ett trubbigt mått på hur vi tar del av ett medium. Men även om man ser till den regelbundna läsningen av morgontidningen på papper har det, enligt Wadbring och Hedman, skett en markant minskning. Andelen personer i Sverige som minst fem dagar i veckan läser en morgontidning har minskat med 14 procentenheter sedan de första mätningarna 1986 och nedgången har accelererat över tid.

Nedgången i läsningen av pappersversionerna av de etablerade morgontidningarna kompenseras till en del av läsningen av dem via internet. Nätläsningen ger ett tillskott av regelbundna läsare med 8 procentenheter 2010, och sammanlagt innebär det att 62 procent av svenskarna tar del av morgonpressen regelbundet.

Kommer då den tryckta pressen att ha försvunnit år 2025? De två SOM-forskarna skisserar två gentemot varandra extrema framtidsscenarioer.

I sitt negativa framtidsscenario spår de två en fortsatt nedgång av morgontidningarnas pappersupplagor. De yngre har en låg konsumtion och är inte beredda att betala för nyheter. Baserat på de senaste 25 årens utveckling "kan vi anta att nedgången kommer att accelerera inom de närmaste åren". Morgontidningen kommer därmed att förlora sin ställning som ett självklart lokalt medium för en allt större del av befolkningen men finns trots allt kvar som en betydande faktor år 2025.

Att fler tar del av morgonpressen via internet är visserligen positivt, skriver de vidare. Ur ett företagsekonomiskt perspektiv innebär det bekymmer eftersom intäkterna kommer att minska och därmed förutsättningarna för en kvalificerad journalistik. Samtidigt skiljer sig läsningen åt mellan pappers- och webbupplagorna. Pappers-tidningen "skannas" av i sin helhet medan i nätupplagorna bara förstasidorna skummas av på motsvarande sätt.

I sin mer positiva framtidsbild för den tryckta morgonpressen framhåller forskarna att medievänorna är "förvånansvärt stabila".

Morgontidningen är för många en naturlig och viktig del av morgonbestyren. De framhåller också att konkurrensen om de lokala nyheterna är liten och att papperstidningen kan förväntas öka i betydelse genom att allt fler lokalt verksamma medieföretag väljer att begränsa det de ger läsarna fri tillgång till. Som en tredje faktor framhåller de att trots nedgången har den betalda tryckta morgontidningen ett starkt symbolvärde.

De håller frågan öppen om vilket framtidsscenario som kommer att slå in. Det viktigaste skälet till deras avvaktande hållning är att det spelar en stor roll vilka framtidsstrategier mediehusen har. Genom att vara aktiva och agera kan de möta utvecklingen och därmed till en del styra den. Om man inte tar nya grepp riskerar papperstidningen att starkt minska i betydelse men det finns, enligt forskarna, inget skäl att tro att mediehusen kommer att passivt invänta framtiden.

En annan faktor som kan påverka utvecklingen är, enligt forskarna, hur skatter och det statliga stödet till mediesektorn utformas. Det statliga presstödet är föremål för utredning bl.a. mot bakgrund av teknikutvecklingen och medieanvändningen (dir. 2011:112).

6 Tillämpningsproblem med TF och YGL

6.1 Några utgångspunkter

De flesta är överens om att det finns brister i den tryck- och yttrandefrihetsrättsliga regleringen. Däremot finns det olika uppfattningar om omfattningen av problemen, hur de ska värderas och vilka åtgärder som kan behöva vidtas för att komma till rätta med dessa. I det här avsnittet lämnas en övergripande redogörelse för de tillämpningsproblem med TF och YGL som har uppmärksammats på senare år. Uppgifterna har i första hand hämtats från den problemgenomgång som TYB gjorde i betänkandet *Ett nytt grundlagsskydd för tryck- och yttrandefriheten?* (SOU 2006:96 s. 163 f.) samt kommitténs tilläggsdirektiv dir. 2008:42 och delbetänkande *Ny yttrandefrihetsgrundlag? – Yttrandefrihetskommittén presenterar tre modeller* (SOU 2010:68 s. 59 f.).

Innan vi redogör för problemen bör dock ett par iakttagelser göras. Det nuvarande grundlagssystemet i TF och YGL är avsett att ge ett särskilt starkt yttrandefrihetsrättsligt skydd åt yttranden till allmänheten som framförs i de medietyper som omfattas av grundlagarna. I TF och YGL läggs ett detaljerat straff- och processrättsligt system fast. En central faktor för utformningen och avgränsningen av detta system är att principen om ensamansvar ska kunna tillämpas tillfredsställande på de yttranden som omfattas.

Om grundlagarna är tillämpliga ska bestämmelser i övriga delar av rättsordningen inte tillämpas, om inte grundlagarna ger uttryckligt stöd för något annat. Denna tanke om grundlagarnas exklusivitet får sägas förutsätta att det i princip inte ska finnas någon gråzon mellan TF/YGL-systemet och övriga delar av rättsordningen. Den kritiska frågan blir därmed hur det särskilda

grundlagsskyddet för tryck- och yttrandefriheten ska *avgränsas* från rättsordningen i övrigt.

I TF och YGL knyts grundlagsskyddet till bruket av vissa typer av medier. Det är med andra ord den använda medietekniken som ligger till grund för avgränsningen mot annan lagstiftning. Därmed har lagstiftaren valt bort andra tänkbara metoder för att definiera grundlagarnas tillämpningsområde, t.ex. att låta innehållet i yttrandet bestämma om grundlagsskyddet är tillämpligt eller inte.

Som vi har sett i avsnitt 2.3.2 tillämpas emellertid inte denna avgränsningsmetod helt konsekvent i TF och YGL. I flera fall görs det nämligen undantag i tillämpningsområdet efter en bedömning av om det aktuella yttrandet omfattas av ändamålet med TF resp. YGL. Man brukar här tala om att det görs materiella undantag från grundlagarna efter en ändamålstolkning. Sådana materiella begränsningar av tillämpningsområdet förekommer bl.a. i fråga om kommersiell reklam och när det gäller vissa brott (koppleri, svindleri m.m.).

En genomgång av tillämpningsproblem och andra svårigheter med TF och YGL visar att dessa i första hand rör hur avgränsningen mot vanlig lag ska göras. Även andra frågeställningar har dock upplevts som problematiska. Inom grundlagarnas tillämpningsområde kan det bl.a. uppstå tveksamheter om vilka bestämmelser som ska tillämpas på ett visst massmedium. Det här kan t.ex. få betydelse för frågan om vem som ska hållas ansvarig för innehållet i ett massmedium eller vilken preskriptionstid som ska gälla. Problem av det slaget brukar ibland sägas hänga samman med en ökad sammansmältning ("konvergens") av olika medietekniker, t.ex. genom att programföretag på webbplatser erbjuder möjligheter att ta del av tidigare utsändningar (jfr SVT Play). Ett antal ytterligare exempel på denna utveckling kan lämnas, se kap. 5.

Som har nämnts ovan finns det olika uppfattningar om vilken betydelse som ska tillmätas de oklarheter och problem som finns med grundlagarna. Här kan nämnas att TYB i sin problemgenomgång framhöll att svårigheter av det slaget inte var unika för grundlagarna utan förekom i så gott som all lagstiftning. Ett delvis annat synsätt kommer till uttryck i regeringens direktiv till kommittén (dir. 2008:42). Där betonas i stället betydelsen av att många av gränsdragningsproblemen är avgörande för om grundlagsregleringen är tillämplig eller inte.

Det ska här slutligen betonas att redogörelsen nedan tar sikte på tillämpningsproblem med det nuvarande grundlagssystemet.

Förhållanden som kan sägas ha sin grund i medvetna politiska val från grundlagsstiftarens sida berörs inte närmare i detta sammanhang. Här avses bl.a. vissa frågor som tas upp i kommitténs direktiv. Det gäller särskilt de begränsade möjligheterna att lämna internationellt rättsligt bistånd på det grundlagsskyddade området (se vidare kap. 21). Vidare behandlas inte frågan om de brister som vissa anser föreligga när det gäller skyddet för den personliga integriteten i TF och YGL (se särskilt kap. 19).

I kap. 3 och i huvudavsnitt III (Överväganden – skifte eller inte) behandlas de invändningar på mer principiella grunder som brukar framföras mot grundlagarna. Dessa invändningar berör flera av de tillämpningsproblem som behandlas nedan men diskuteras inte närmare i det här kapitlet.

6.2 Vissa allmänna problem

En kritik som kan framföras mot TF och YGL är att grundlagarna har fått en *komplicerad och svårtillgänglig utformning*. Detaljnivån är mycket hög och det är svårt att utan särskilda förhandskunskaper förstå grundlagarnas systematik, uppbyggnad och innebörd. Författningsspråket i TF är som regel ålderdomligt och uppfyller inte de språkliga samt redaktionella krav som brukar ställas på modern lagstiftning.

För båda grundlagarna gäller att bristen på klarhet i regleringen är särskilt påtaglig i de delar som avgör när dessa blir tillämpliga. Här kan som några exempel nämnas den s.k. databasregeln i 1 kap. 9 § YGL (se nedan), definitionen av tryckt skrift i 1 kap. 6 § TF och regleringen av när respektive grundlag blir tillämplig på massmedier med internationell anknytning (se bl.a. 13 kap. TF och 1 kap. 7 § YGL). I sammanhanget finns det även anledning att nämna den i flera avseenden otillgängliga regleringen av frågan om vem som ansvarar för en tryckt skrift (se 8 kap. TF).

Till frågan om TF:s och YGL:s svårtillgänglighet hör att dessa innehåller ett antal bestämmelser där det kan ifrågasättas om reglerna behöver finnas på grundlagsnivå. Vidare har det riktats invändningar mot att *YGL i centrala delar inte kan läsas självständigt* utan bygger på hänvisningar till TF. Det gäller t.ex. frågor om yttrandefrihetsbrott, tvångsmedel, åtal och rättegång. Detta försvårar förståelsen av en redan komplicerad reglering.

Den detaljerade regleringen i TF och YGL för även med sig att dessa behöver ändras förhållandevis ofta. Behovet av ändringar har

ansetts hänga samman med teknikberoendet eftersom regelverket behöver anpassas löpande till utvecklingen av nya medieformer. I annat fall riskerar sådana nya kommunikationsmetoder att hamna utanför grundlagsskyddet trots att det finns ett tydligt skyddsbehov. Den fortgående anpassningen av grundlagarna till ny teknik anses vara en viktig förklaring till varför grundlagssystemet har blivit så komplicerat. Dessa förändringar har nämligen som regel utförts genom relativt invecklade tillägg eller ”påbyggnader” till befintliga bestämmelser (i första hand i YGL).

En allmän komplikation med TF och YGL är att det finns *ett antal undantag från tillämpningsområdet* som inte kan utläsas av grundlagstexten. Den som tar del av grundlagarna kan få intrycket att dessa lägger hinder i vägen för att t.ex. tillämpa marknadsrättslig lagstiftning på annonser i grundlagsskyddade medier eller för att ingripa mot uppgifter i en tidningsartikel som utgör en del av ett svindleribrott. Så är emellertid normalt inte fallet eftersom grundlagarna anses undantagna från den här typen av situationer. Dessa s.k. materiella undantag görs, som har nämnts ovan, i första hand utifrån en tolkning av grundlagarnas syfte och innebörd enligt vad som anges i 1 kap. 1 § TF och 1 kap. 1 § YGL. Svårigheterna med denna ordning är att den bygger på relativt komplicerade tolkningar i enskilda situationer. Det kan därför vara svårt att förutse och bedöma om ett konkret fall ligger utanför grundlagsområdet eller inte.

Som ett exempel på de besvärliga frågeställningar som kan aktualiseras vid avgränsningen av det materiella tillämpningsområdet kan nämnas JK:s ärende med dnr 5866-10-31. Ärendet rörde en anmälan om sexuellt ofredande genom ett telefonsamtal som gick ut i direktsänd webbradio. Innehållet i sändningen bestod av ett telefonsamtal mellan ”programledaren” och en kvinna som inte var medveten om att hon deltog i sändningen. Enligt JK var förhållandena sådana att den som ringde upp inte skulle åtnjuta skydd mot straffansvar enligt YGL, i första hand med hänsyn till att kvinnan som svarade inte var medveten om att hon deltog i programmet. Anmälan skulle i stället handläggas av Åklagarmyndigheten och då enligt vanlig lag.

Frågan om det materiella tillämpningsområdet belyser således ändamålet med det särskilda grundlagsskyddet. Det har framhållits att *ändamålet med grundlagarna är oklart*. I kommitténs debattbetänkande SOU 2010:68 anfördes – efter en genomgång av syftesbestämmelserna i TF resp. YGL – följande.

Det som anges i dessa bestämmelser som tryckfrihetens och yttrandefrihetens ändamål är alltså ett fritt meningsutbyte, en allsidig upplysning och – i YGL – ett fritt konstnärligt skapande. Det bör noteras att dessa ändamål inte säger något om syftet med den avgränsning som görs i de båda grundlagarna till viss teknik. Det framgår sålunda inte varför den särskilt starka yttrandefrihet som grundlagarna ger begränsas till tryckta skrifter eller motsvarande i TF och till radio, tv, vissa liknande överföringar, filmer, videogram, ljudupptagningar och andra tekniska upptagningar i YGL.

Om man ändå ska försöka förstå ändamålet med den avgränsning som görs till viss teknik kan det antas vara ungefär att grundlagarna ska fånga in de yttranden som förmedlas med tekniker som *möjliggör masskommunikation*, samtidigt som de på ett enkelt sätt *möjliggör avläsning i efterhand* och därmed *underlättar ansvarsutkrävande* när yttrandena strider mot lagen. Avgränsningen till masskommunikation har att göra med att den sortens kommunikation bedöms särskilt viktig i en demokrati. Låt oss för den fortsatta diskussionens och enkelhetens skull säga att ändamålet med grundlagarnas avgränsning till viss teknik är – med de allmänna ändamålen för tryck- och yttrandefriheten som bakgrund – att ge särskilt skydd åt masskommunikation och därvid sådana yttranden som lätt kan granskas i efterhand.

Problemet med denna ändamålsbeskrivning är att den många gånger inte är till någon hjälp i den konkreta tolkningssituationen. Om man t.ex. har en text på ett papper eller en t-tröja och ska undersöka om texten omfattas av TF, har man inte någon hjälp av de angivna ändamålen. Huruvida tekniken är sådan att den möjliggör masskommunikation och gör yttrandet lätt att granska i efterhand är sålunda irrelevant vid tolkningen. Man frågar sig bara om det är den föreskrivna tekniken som har använts eller inte, varvid det många gånger rentav kan vara så att teknik som skyddas av grundlagarna är mindre inriktad på masskommunikation än vissa tekniker som inte skyddas. Detta har blivit särskilt tydligt med de senaste decenniernas utveckling, som bl.a. innebär att masskommunikation till mycket stor del sker via Internet.

Det nämnda ”ändamålsproblemet” handlar som sagt bland annat om tolkningssvårigheter. Men det handlar också om hur lagen uppfattas. Det är ofta svårt att förklara varför en viss företeelse har grundlagsskydd och varför en annan, som kanske är snarlik, inte har det.

Som vi har sett innebär TF och YGL ett slags parallellt straff- och processrättsligt system till de allmänna reglerna i främst brottsbalken och rättegångsbalken. Gränsdragningsproblem mellan dessa regelverk kan leda till att det inte går att avgöra vilken processordning som ska tillämpas. Ett åtal riskerar t.ex. att avvisas oavsett om talan väcks av JK eller av allmän åklagare. Dessa s.k. *kortslutningseffekter* kan, har det betonats, leda till att brott inte kan

beivras. Problemet kan innebära att enskilda personer tvingas till omfattande processer i flera instanser utan att saken får en slutlig prövning (se dir. 2008:42 och bl.a. NJA 2002 s. 583).

Ett generellt problem med den nuvarande regleringen är att *olika bestämmelser blir tillämpliga på "samma" yttrande* beroende på vilken spridningsteknik som används. I sammanhanget brukar det särskilt framhållas att skilda ansvars- och preskriptionsregler kan bli tillämpliga när t.ex. ett massmedieföretag distribuerar ett yttrande i flera olika kanaler. Det kan bl.a. avse artiklar som publiceras i såväl en papperstidning som i tidningens nätupplaga. Vidare kan nämnas program som sänds genom traditionell tv-sändning och sedan även tillhandahålls på programföretagets webbplats. Denna frågeställning berörs även i avsnitt 6.5 nedan.

6.3 Tryckta skrifter och tekniska upptagningar

Flera av de tillämpningsproblem som brukar påtalas med TF och YGL rör medier som utgör s.k. fysiska databärare. Här avses tryckta och andra skrifter samt tekniska upptagningar. Problemen är i huvudsak av två olika slag. Det första problemet (a) avser frågan om de tekniska förutsättningar som uppställs för att grundlagarna ska vara tillämpliga är uppfyllda. Det andra problemet (b) avser olika tillämpningssvårigheter som är kopplade till det spridningskrav eller krav på mångfaldigande (stencilregeln) som gäller dessa medier.

När det gäller oklarheter i tekniskt avseende (a) brukar främst problemet med att avgöra om en skrift är *framställd i tryckpress* framhållas. Det har förekommit att SKL i brottsutredningar inte kunnat med säkerhet avgöra om tryckteknik har använts eller inte. I det läget går det alltså inte att dra någon bestämd slutsats om vilken straff- och processordning som ska tillämpas. Det finns då inte möjlighet att ingripa straffrättsligt, även om skriften i sig innehåller uttalanden vilka framstår som brottsliga.

I fråga om *e-tidningar eller e-böcker som levereras med innehåll* har det konstaterats att dessa saknar grundlagsskydd. Frågeställningen rör skyddet för innehåll som finns vid själva leveransen till konsumenten. Den avser däremot inte böcker, tidningar och annan information som denne laddar ned därefter.

Problemet brukar i första hand framhållas i fråga om s.k. läsplattor men även annan teknisk apparatur som levereras med

innehåll kan i princip omfattas, t.ex. vissa mobiltelefoner och mp 3-spelare. Frågan har väckts om inte dessa företeelser borde anses utgöra tekniska upptagningar, ungefär på det sätt som gäller för externa hårddiskar som levereras med innehåll. Skillnaden är dock att det inte krävs något fristående tekniskt hjälpmedel för att ta del av innehållet på t.ex. en läsplatta. Därmed är det inte fråga om en teknisk upptagning enligt YGL:s definition av begreppet. Kommittén ansåg följaktligen i delbetänkandet *Grundlagsskydd för digital bio och andra yttrandefrihetsrättsliga frågor* (SOU 2009:14) att nya begrepp måste införas i YGL om man önskade ge läsplattor som levereras med innehåll grundlagsskydd. I kommitténs förslag på en tänkbar lagteknisk lösning talas om ”elektroniska upptagningar” som ett nytt begrepp vid sidan om tekniska upptagningar (s. 213 f.). Kommittén menade dock att det inte fanns något större behov av att göra en sådan förändring av YGL (s. 204 f.).

Det andra huvudsakliga tillämpningsproblemet (b) rör som sagt spridning av exemplar av skrifter eller tekniska upptagningar. Svårigheter kan här uppkomma att avgöra om grundlagarna är tillämpliga. Förklaringen är att det krävs att ett visst antal exemplar föreligger för att en spridning till allmänheten ska vara möjlig.

Oklarheter i fråga om det nödvändiga antalet exemplar har påtalats när det gäller den s.k. *stencilregeln* i 1 kap. 5 § TF och dess grundläggande krav på att en skrift har ”mångfaldigats”. En liknande frågeställning har aktualiserats i fråga om hur många exemplar som krävs för att YGL ska vara tillämplig på *tekniska upptagningar som framställs och säljs på begäran*. Rättspraxis anses innebära att spridningskravet i 1 kap. 10 § YGL är uppfyllt om ett tiotal exemplar framställs inom ungefär högst en månad (NJA 2002 s. 281, jfr avgörandet NJA 2002 s. 583 där sju exemplar ansågs vara för litet för grundlagsskydd).

Ett närliggande tillämpningsproblem rör svårigheter för polis och åklagare att praktiskt avgöra om tillräckligt många exemplar av en teknisk upptagning föreligger för att YGL ska vara tillämplig. Problemet blir särskilt påtagligt om upptagningarna saknar de s.k. ursprungsuppgifter som ska anges enligt 3 kap. 13 § första stycket. I det läget är den presumtion för grundlagsskydd som framgår av 1 kap. 10 § andra stycket andra meningen inte tillämplig. Svårigheter av det här slaget har aktualiserat frågan om det bör införas en ”stencilregel” för tekniska upptagningar enligt mönster från TF (se bl.a. SOU 2009:14 s. 139 f.).

En annan problematisk aspekt på spridningskravet har koppling till *vad som utgör en upplaga* av skriften eller upptagningen.

Upplagebegreppet har betydelse för frågan om när preskriptionstiden börjar löpa. Rättsläget innebär att en ny upplaga föreligger om innehållet i t.ex. en skrift ändras. Vidare anses ett nytt framställningstillfälle (bl.a. genom en ny tryckning) innebära en ny upplaga. Ett tiotal likadana exemplar som framställs inom högst en månad anses – i linje med rättsfallet NJA 2002 s. 281 – utgöra en gemensam upplaga. Problemen med upplagebegreppet torde i regel inte vara av rättslig natur. Svårigheterna är snarare att i det enskilda fallet klarlägga om t.ex. ett i beslag taget flygblad tillhör en tidigare upplaga eller om en ny framställning har ägt rum. Detta har normalt stor betydelse för bedömningen av om preskription har inträtt eller inte.

6.4 Olika bestämmelser för tråd- och etersändningar

Ett problem som har påtalats med YGL rör regleringen i 3 kap. av sändningar av radio- och tv-program. Enligt denna är utrymmet för lagstiftaren att reglera sådana sändningar olika stort beroende på vilken överföringsteknik som används. För sändningar i tråd gäller i princip full etableringsfrihet, dock med vissa i grundlagen angivna inskränkningar av sändningsrätten (se avsnitt 2.2.2).

I fråga om trådlösa sändningar (etersändningar) gäller däremot inte etableringsfrihet. För sådana sändningar kan det i lag uppställas krav på tillstånd och villkor. Förklaringen är att det av tekniska skäl har ansetts nödvändigt att reglera hur det begränsade sändningsutrymmet i eter används (se bl.a. prop. 1990/91:64 s. 78 f.). Exempel på den teknik som avses är marksändningar som tas emot med vanlig antenn och satellitsändningar som tas emot med parabolantenn.

Det har ifrågasatts om det är lämpligt eller ens möjligt att hålla fast vid uppdelningen mellan tråd- och etersändningar. De tekniska förutsättningarna har ändrats betydligt sedan den nuvarande uppdelade regleringen infördes år 1992. Det har särskilt framhållits att radio och tv i dag sänds över internet omväxlande i tråd och på annat sätt, varför skillnaderna mellan de olika kategorierna (tråd- och etersändningar) har kommit att luckras upp. Under det utredningsarbete som föregick den nya radio- och tv-lagen påtalades att den nuvarande uppdelningen på grundlagsnivå leder till skillnader som inte framstår som sakligt motiverade, se AV-utredningen i *En ny radio- och TV-lag* (SOU 2008:116 s. 372).

Utredningen menade att möjligheterna att införa regler som tjänar angelägna allmänna intressen (t.ex. skydda barn mot olämpligt programinnehåll eller göra tv-program tillgängliga för personer med funktionsnedsättning) borde ”kunna upprätthållas oberoende av formen för sändningen och oberoende av om sändningen kräver tillstånd”. En sådan ordning förutsätter dock, konstaterade utredningen, att YGL ändras.

6.5 Problem som handlar om databasregeln

I 1 kap. 9 § YGL finns den s.k. databasregeln, som har visat sig medföra flera tillämpningsproblem. Med en databas avses enligt YGL ”en samling av information lagrad för automatiserad behandling”, se 1 kap. 1 § femte stycket. Bestämmelsen i 1 kap. 9 § ger skydd åt t.ex. dagstidningars nätupplagor och vissa andra publikationer på internet. I första hand omfattar bestämmelsen verksamhet som bedrivs av mer traditionella massmedieföretag. Hit räknas bl.a. redaktioner för tidningar och radioprogram samt förlag, tryckerier och nyhetsbyråer.

Sedan år 2003 kan även andra än massmedieföretag – t.ex. organisationer, företag och enskilda – omfattas av databasregeln. Här är dock grundlagsskyddet villkorat av att man har skaffat ett utgivningsbevis för databasverksamheten. Den 19 juni 2012 hade 814 sådana utgivningsbevis meddelats.

TYB identifierade i sitt betänkande SOU 2006:96 (s. 173 f.) ett antal frågeställningar kring databasregeln. Några av dessa tas upp i det följande. Andra frågeställningar i redogörelsen behandlades i kommitténs delbetänkande SOU 2010:68 (s. 67 f.) eller är nya. Frågorna berörs här endast översiktligt eftersom de presenteras mer ingående i kap. 15 (Förändringar i databasregeln).

Gränserna för det automatiska skyddet

En typisk situation då databasregeln är tillämplig är när ett programföretag tillhandahåller tidigare sänt material på sin webbplats. Ett motsvarande fall är när dagstidningsföretag publicerar material från den tryckta tidningen på en webbplats.

Det är dock inte alltid så att det finns ett redaktionellt samband mellan den som driver verksamheten och själva webbplatsen. I vilka fall ska sambandet anses tillräckligt starkt för att webbplatsen ska

omfattas av det automatiska skyddet enligt 1 kap. 9 § första stycket YGL? Och när krävs det ett särskilt utgivningsbevis för att få grundlagsskydd?

En snarlik frågeställning blir aktuell om ett massmedieföretag bedriver sin databasverksamhet i en särskild juridisk person. Om dessa situationer uttalade TYB – med hänvisning till tidigare förarbetsuttalanden – att frågan om databasregeln (dess regel om det automatiska skyddet) ska gälla för verksamheten bör avgöras av om massmedieföretaget fortfarande kan anses vara den som tillhandahåller allmänheten upplysningarna eller inte.

Då inställer sig emellertid frågan var gränsen går för att, i detta exempel, papperstidningsföretaget alltjämt ska anses vara ”den som tillhandahåller allmänheten upplysningarna” ur databasen? Hur ska situationen bedömas om det särskilda bolag som bedriver databasverksamheten ägs av flera, från varandra oberoende, massmedieföretag?

Innebörden av begreppet ”redaktion”

De aktörer som omnämns i 1 kap. 9 § första stycket YGL kallas ofta med ett gemensamt begrepp för ”massmedieföretag”. Detta framstår dock inte som en korrekt beskrivning i fråga om alla de aktörer som får ett automatiskt verkande grundlagsskydd enligt bestämmelsen. Problemet sammanhänger med uttrycket ”redaktion”. Det begreppet används i databasregeln utan att det närmare framgår vem eller vilka som avses. Härmed uppstår oklarheter bl.a. i fråga om vilket rättssubjekt som ska anses ”bedriva verksamheten” och därmed göra en databasanmälan enligt tillämpningslagen. Det kan även bli otydligt vem som ansvarar straffrättsligt för innehållet på en webbplats.

Databaser som består av olika delar

Databasregeln förutsätter att en databas innehåll ”kan ändras endast av den som driver verksamheten”. Samtidigt blir det allt vanligare med kommentarsfunktioner. Dessa funktioner är i varierande utsträckning, och ibland inte alls, avgränsade från övrigt innehåll i databasen.

Kommentarsfunktionerna innebär – bortsett från fall där kommentarerna förhandsgranskas innan de publiceras – att innehållet i databasen har ändrats av någon annan än den som driver verksamheten. Detta väcker en rad frågor om databasregelns tillämpning. Till att börja med kan konstateras att den omodererade kommentarsfunktionen enligt huvudregeln i 1 kap. 9 § första stycket YGL i sig inte omfattas av databasregeln och därmed inte av något utgivarens ansvar. Men diskvalificerar den omständigheten att kommentarerna är omodererade bara själva kommentarsfunktionen från att omfattas av databasregeln? Eller utesluter den också artikeln till vilken den är anknuten – eller kanske hela webbplatsen – från grundlagsskydd? Dessa frågeställningar aktualiserar även det grundläggande problemet om hur *en* databas avgränsas från en annan och hur *en del* av en databas kan identifieras.

Externa informationsleverantörer

Metoderna för att organisera massmedial verksamhet har förändrats tydligt sedan YGL infördes. Det gäller inte minst i fråga om massmedieföretagens webbplatser. Dessa innehåller allt oftare delar som på olika sätt kan påverkas av personer som inte tillhör medieföretagets organisation. Som ett exempel kan nämnas medieföretag som låter ett produktionsbolag uppdatera en webbsida som är kopplad till ett radio- eller tv-program som produktionsbolaget producerar åt medieföretaget. Kännetecknande för ett sådant upplägg är att det externa produktionsbolaget agerar på uppdrag av den som driver verksamheten, se vidare avsnitt 15.1.2.

Frågan är emellertid hur en konstruktion med externa informationsleverantörer påverkar grundlagens tillämpning. Är det fråga om en delegation av publiceringsbeslut som omfattas av utgivarens ansvar? Eller kan det anses att innehållet ändras av någon annan än ”den som driver verksamheten”? I det senare fallet skulle kravet för grundlagsskydd enligt 1 kap. 9 § första stycket YGL inte vara uppfyllt.

När tillhandahålls information ”allmänheten”?

En förutsättning för databasregelns tillämpning är att databasinformationen tillhandahålls ”allmänheten”, dvs. en vid och öppen krets av mottagare som inte är bestämd i förväg. Detta kan synas

vara en tydlig avgränsning men den kan medföra tillämpningsproblem i fråga om t.ex. stora intranät. Ett abonnemangskrav anses inte utesluta att något är riktat till allmänheten, men hur är det då med "anställning"? "Allmänheten" kan ju i ett intranätssammanhang vara en relativt stor krets. Frågan blir då om det är uteslutet att tala om "allmänheten" bara för att denna krets är sluten och informationen inte är tillgänglig för envar.

Databasregeln och sociala medier

Flertalet traditionella massmedieföretag är i dag aktiva på sociala medier, t.ex. Twitter och YouTube. Härvid uppkommer frågan om grundlagsskydd (automatiskt eller genom ansökan om utgivningsbevis) kan gälla för material som publiceras av redaktionen för ett massmedieföretag på en särskild för redaktionen eller massmedieföretaget avsedd "yta" under den övergripande tjänsten. En förutsättning för grundlagsskydd enligt databasregeln är ju dock att innehållet i databasen kan ändras endast av "den som driver verksamheten".

Särskilt om arkivdatabaser

När YGL trädde i kraft år 1992 kompletterades 1 kap. 7 § TF med ett nytt andra stycke. Lagstiftarens avsikt var att TF även skulle omfatta publicering av förlagetrogna återgivningar av periodiska skrifter i medier som skyddas av YGL. Det framhölls bl.a. att en sådan ordning ökade möjligheterna att hålla samman ansvaret för den periodiska skriften och återgivningen av denna i elektronisk form.

Högsta domstolen fastslog emellertid i NJA 2003 s. 31 att den nuvarande bilageregeln i 1 kap. 7 § andra stycket TF inte kan tillämpas när en periodisk skrift återges på en webbplats. Avgörandet anses ha inneburit en oklar rättslig situation för tidningarnas arkivdatabaser. Det har bl.a. lett till att särskilda utgivare utses för arkivdatabaserna och att dessa får ansvara även för publiceringar som de inte har haft något inflytande över.

Ett annat problem med 2003 års avgörande som brukar påtalas är att olika principer för beräkning av preskriptionstider gäller för den ursprungliga publiceringen av skriften och för den arkiverade skriften.

7 EU-rätten och Europa-konventionen

7.1 Inledning

Det svenska systemet för att skydda medborgarnas tryck- och yttrandefrihet kan härledas till den tryckfrihetsförordning som antogs år 1766. Dagens reglering i TF och YGL har en tydlig nationell prägel. EU-medlemskapet och annat internationellt rättsligt samarbete har hittills avsatt förhållandevis små spår i utformningen av dessa grundlagar.

TF och YGL utgör en mycket detaljerad grundlagsreglering av ett centralt fri- och rättighetsområde. I flera avseenden har regleringen gränsöverskridande implikationer. Den avser inte enbart kommersiella förhållanden inom mediebranschen utan även mer grundläggande rättighetsfrågor, t.ex. hur starkt skyddet är för en publicering som på olika sätt har kopplingar till andra länder. Inom ramen för EU-samarbetet har Sverige fått verka för ett antal undantag från EU-rätten för TF och YGL. Mycket talar för att beröringspunkterna mellan de två rättssystemen blir fler och att det finns potentiella konflikter mellan dessa. Det gäller inte minst efter Lissabonfördraget, som bl.a. innebär ett fördjupat straffrättsligt samarbete, även på områden som i Sverige regleras genom TF och YGL.

En mer genomgripande översyn av TF och YGL kan mot den bakgrunden inte genomföras utan att man väger in förhållandet till EU-rätten. Detsamma gäller givetvis om en ny yttrandefrihetsgrundlag ska införas, särskilt om denna delvis motiveras av att det finns ett behov av att anpassa det svenska regelverket till EU-rätten för att undvika framtida konflikter. I det här kapitlet lämnas ett underlag till de EU-rättsliga aspekter som bör vägas in vid diskussionen om TF och YGL ska ersättas med en ny grundlag. Det är framför allt två frågeställningar som berörs.

Den första frågeställningen rör relationen mellan de svenska grundlagarna och EU-rätten. Finns det några rättsliga gränser för hur långt överföringen av beslutskompetens till EU kan gå? Frågor av det slaget har berörts i flera lagstiftningsärenden, främst i samband med att bestämmelserna i RF har setts över och ändringar gjorts i de fördrag som styr EU-samarbetet. Vissa grundprinciper i TF och YGL har i det sammanhanget framhållits som särskilt viktiga för svenskt vidkommande.

Den andra frågeställningen tar sikte på relationen i sak mellan TF/YGL och EU-rätten. I den delen berörs tänkbara konflikter med EU-rätten. Där behandlas även frågan om vilka metoder som har använts för att undvika situationer där de två rättssystemen framstår som oförenliga. Utgångspunkten i den här delen är universitetslektorn jur.dr Lotta Lerwalls rapport ”Tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens förhållande till EU-rätten”. Rapporten sammanfattas i avsnitt 7.2.3.¹

När det gäller frågan om eventuella materiella konflikter med EU-rätten bör det nämnas att dessa behandlas även i andra delar av betänkandet. Den kanske mest centrala frågeställningen i det sammanhanget är om det nuvarande svenska grundlagsskyddet går att förena med ett deltagande i EU:s straffrättsliga samarbete efter Lissabonfördraget. Frågan berörs närmare i kap. 21 om internationellt rättsligt bistånd.

Sist i det här kapitlet lämnas en översiktlig redogörelse för Europakonvention och de artiklar i denna som kan anses ha särskild betydelse för TF och YGL. Vi har anledning att återkomma till konventionen i huvudavsnittet V (Skyddet för privatlivet m.m.).

7.2 Förhållandet till EU-rätten

7.2.1 Kort om EU-rätten

Europeiska unionen (EU) har bildats genom fördrag som ingåtts av suveräna stater vilka har beslutat sig för att bedriva ett fördjupat samarbete inom vissa politikområden. Unionen kan därför sägas ha sitt ursprung i folkrätten, dvs. den samling regler som styr staternas relationer till varandra och till internationella organisationer.

¹ Rapporten finns publicerad på Yttrandefrihetskommitténs hemsida www.sou.gov.se/yttrandefrihet och finns tillgänglig i kommitténs arkiv.

Det EU-samarbete som bedrivs *inom ramen* för de aktuella fördragen skiljer sig dock väsentligt från traditionellt folkrättsligt samarbete. Samarbetet kan beskrivas på olika sätt. En beskrivning som passar bra i det här sammanhanget utgår från att det – rättsligt sett och något förenklat – finns två grundläggande samarbetsformer. Den ena samarbetsformen kan beskrivas som *överstatlig* och innebär normalt betydande ingrepp i medlemsstaternas självbestämmanderätt. Den andra samarbetsformen benämns här som *mellanstatlig* och medför i princip endast begränsade rättsliga intrång i den nationella suveräniteten.

Att översiktligt beskriva EU-samarbetet har blivit mer komplicerat i och med Lissabonfördraget. Man brukade tidigare säga att samarbetet utövades i tre olika pelare. I den första pelaren bedrevs det överstatliga samarbetet inom främst EG. I övriga två pelare var samarbetet mellanstatligt och avsåg den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (andra pelaren) samt samarbetet i civilrättsliga, polisiära och straffrättsliga frågor (tredje pelaren). Lissabonfördraget innebär en upplösning av pelarstrukturen. De fördrag som styr EU (den s.k. primärrätten) får en annan strukturell uppbyggnad som bl.a. innebär att gränserna mellan det överstatliga och det mellanstatliga samarbetet blir mindre tydliga. En viktig effekt i sak är att det straffrättsliga samarbetet i högre grad än tidigare blir överstatligt. Samarbetet på det utrikes- och säkerhetspolitiska området har dock kvar mellanstatliga drag i den meningen att en faktisk veto rätt föreligger för medlemsstaterna.

7.2.2 Överlåtelse av beslutanderätt

Allmänt

Ett grundläggande drag hos det överstatliga samarbetet är att medlemsstaterna avstår från makten att själva fatta beslut inom vissa områden och lämnar över denna till EU. Där sammanförs makten och utövas i stället av staterna gemensamt genom EU:s institutioner. EU-organen kan således, inom de områden som berörs, sägas ha ersatt t.ex. de nationella parlamenten som beslutsfattare. I regeringens proposition inför ett svenskt medlemskap i EU benämndes detta som ”överlåtelse av beslutanderätt” och att staterna ”avstår från en del av sina statsorgans beslutsbefogenheter och överlåter dessa till EG-institutionerna” (prop. 1993/94:114 s. 12).

Det är en sedan länge etablerad EU-rättslig grundprincip att unionsrätten har företräde framför nationell rätt, även framför medlemsstaternas grundlagar (se bl.a. EU-domstolens avgöranden i mål 6/64, Costa/ENEL och mål 11/70, Internationale Handelsgesellschaft). Principen anses vara en följd av att medlemsstaterna, efter överlåtelsen av beslutanderätt till EU, inte har möjlighet att lagstifta nationellt i frågor som regleras av EU-rätten. På dessa områden anses de nationella parlamenten helt enkelt inte längre vara behöriga lagstiftare.

EU-domstolens tolkning av företrädesprincipen betyder att medlemskapets innebörd helt och hållet bestäms av unionsrätten. Innehållet i en rättsakt som antas av EU kan inte – enligt EU-domstolens praxis – överprövas mot nationella rättsregler, inte ens mot medlemsstaternas grundlagar.

Det här synsättet har inte varit okontroversiellt. Särskilt på området för grundläggande fri- och rättigheter har det hävdats att i vissa situationer måste det på nationell nivå kunna prövas om en EU-rättslig regel är förenlig med det rättighetskydd som tillkommer medborgarna enligt den nationella grundlagen. Här kan särskilt nämnas att den tyska författningsdomstolen i flera uppmärksammade avgöranden har förklarat att den avser att bevaka att det rättighetskydd som EU-domstolen erbjuder är jämförbart med det skydd som föreskrivs i den tyska grundlagen, se de s.k. ”Solange”-domarna från 1974 och 1986 samt avgöranden rörande Maastrichtfördraget (1993) och Lissabonfördraget (2009).

Nationella domstolar har även ifrågasatt EU-domstolens praxis i situationer som rört tänkbara befogenhetsöverskridanden från EU:s sida. Frågeställningen har då varit i vilken utsträckning ett nationellt organ kan hävda att medlemsstaten och dess medborgare inte blir bundna av rättsakter från unionen som överskrider de beslutsbefogenheter som staten anser sig ha överlåtit till EU. De mest kända exemplen är här de nämnda tyska domarna om Maastricht- resp. Lissabonfördraget där domstolen förklarade att EU-rättsakter som gick utöver fördragen saknade verkan i Tyskland.

I Sverige har det grundläggande förhållandet mellan EU-rätten och nationell rätt inte varit föremål för domstolsprövning. Dessa frågeställningar har i stället belysts främst i olika lagstiftningsärenden rörande utformningen av RF:s bestämmelser om överlåtelse av beslutanderätt. De har även berörts i anslutning till frågan om Sveriges ratifikation av olika fördragsändringar. Här nedan lämnas en kortfattad redogörelse för rättsläget med utgångspunkt i

dessa ärenden. Först görs det dock vissa allmänna kommentarer om 10 kap. 6 § RF, dvs. den bestämmelse som anger villkoren för överlåtelse av beslutanderätt till EU.

Överlåtelse av beslutanderätt enligt RF

RF bygger på grundsatsen att konstitutionell kompetens inte kan överlåtas från ett organ till ett annat om inte grundlagen uttryckligen medger det. Principen gäller inte bara i förhållande till inhemska organ utan även gentemot utländska. RF innehåller ett antal föreskrifter om hur beslutanderätt på inhemsk nivå kan flyttas från ett organ till ett annat, se främst bestämmelserna i 8 kap.

Frågan om överflyttning av beslutsbefogenheter från nationella till internationella organ behandlas i 10 kap. Den viktigaste formen av överlåtelse rör EU och behandlas i 6 §, som fick sin nuvarande lydelse efter 2010 års reform av RF. I bestämmelsen anges följande.

Inom ramen för samarbetet i Europeiska unionen kan riksdagen överlåta beslutanderätt som inte rör principerna för statsskicket. Sådan överlåtelse förutsätter att fri- och rättighetsskyddet inom det samsamarbetsområde till vilket överlåtelsen sker motsvarar det som ges i denna regeringsform och i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Riksdagen kan besluta om sådan överlåtelse, om minst tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter röstar för det. Riksdagens beslut kan också fattas i den ordning som gäller för stiftande av grundlag. Överlåtelse kan beslutas först efter riksdagens godkännande av överenskommelse enligt 3 §.

10 kap. 6 § första stycket medger alltså att beslutanderätt överlåts inom EU-samarbetet. I bestämmelsen anges ramarna och formerna för sådan överlåtelse. Bestämmelsen har sitt ursprung i de förändringar i RF som genomfördes i samband med det svenska EU-inträdet. Den hämtar sitt närmare innehåll från ett antal förarbetsuttalanden med anledning av EU-anslutningen, en ändring som genomfördes år 2002 och olika överlåtelsefrågor som har aktualiserats därefter (se främst SOU 1993:14, prop. 1993/94:114, bet. 1993/94:KU21, SOU 2001:19, prop. 2001/02:72, bet. 2001/02:KU18, regeringens lagrådsremiss den 2 juni 2005 "Fördraget om upprättande av en konstitution för Europa" och Lagrådets yttrande däröver den 28 juni 2005, prop. 2007/08:168 och SOU 2008:125).

Det står klart att föreskriften i 10 kap. 6 § bemyndigar riksdagen att inom ramen för samarbetet i EU överlåta beslutanderätt som annars tillkommer svenska organ. I bestämmelsen uppställs vissa villkor för överlåtelsen och anges vilka beslutsformer som riksdagen ska tillämpa. Det går knappast att i detalj beskriva bestämmelsens innebörd. De begrepp som används är allmänt hållna och deras närmare betydelse har inte lagts fast i någon konkret tillämpningssituation. De nämnda förarbetsuttalandena visar dock att bestämmelsen hittills i huvudsak har uppfattats enligt följande.

Av lagtexten framgår att det finns två villkor för ett beslut om överlåtelse. Villkoret att det krävs att *fri- och rättighetskyddet inom det samarbetsområde till vilket överlåtelsen sker motsvarar det som ges i RF och i Europakonventionen* ter sig relativt okomplicerat. I samband med riksdagens överlåtelsebeslut har det inte heller hävdats att skyddet för fri- och rättigheter inom unionssamarbetet är för svagt och att överlåtelser därför inte skulle vara möjliga. Utvecklingen i EU får dessutom sägas gå i riktning mot en ytterligare förstärkning av skyddet.

Däremot framstår förutsättningen att riksdagen får överlåta beslutanderätt *som inte rör principerna för statskicket* som svårare att definiera. De uttalanden som har gjorts talar här för att två krav ställs på överlåtelsebeslutet.

- 1) För det första får överlåtelsen *inte medföra att regeringsformens bestämmelser om statskickets grunder upphör att vara giltiga*. Riksdagens ställning som det främsta statsorganet har särskilt betonats. En överlåtelse av normgivningskompetens får inte innebära att riksdagens uppgifter urholkas i väsentlig grad.
- 2) Det område som inte kan överlåtas omfattar även *andra bestämmelser som bär upp grundläggande principer för vårt konstitutionella system*. Det har – enligt ett i sammanhanget ofta citerat uttalande från konstitutionsutskottet (bet. 1993/94:KU21) – som ett exempel särskilt pekats på den fria åsiktsbildningens stora betydelse för det svenska statskicket. Det är inte möjligt att överlåta beslutanderätt som väsentligt rubbar vissa tryck- och yttrandefrihetsrättsliga principer som anses bära upp den fria åsiktsbildningen. Här avses offentlighetsprincipen, meddelarskyddet, censurförbudet och ”andra viktiga principer” i TF och YGL.

Om förutsättningarna för överlåtelse enligt första stycket är uppfyllda, kan riksdagen genom lag meddela ett överlåtelsebeslut enligt de *former* som anges i andra stycket i bestämmelsen.

En föreslagen överlåtelse kan tänkas vara oförenlig med villkoren i 10 kap. 6 § första stycket, t.ex. för att den strider mot en bestämmelse som bär upp grundläggande principer i det svenska konstitutionella systemet och därmed rör principerna för statskicket. Överlåtelsen ligger då inom det s.k. icke-överlåtbara området. Ett beslut om överlåtelse av beslutanderätt förutsätter i ett sådant fall att RF – eller den grundlag som annars berörs, t.ex. TF – först ändras så att hindret mot överlåtelse undanröjs.

Om EU skulle överskrida sin befogenhet

Stadgandet i 10 kap. 6 § första stycket är enligt ordalydelsen riktat till riksdagen. Det är riksdagen som enligt bestämmelsen ges befogenhet att inom ramen för samarbetet i EU överlåta svensk normgivningskompetens m.m. I flera av de berörda förarbetsuttalandena betonas också att överlåtelsebestämmelsen i första hand riktas till riksdagen och inte till de rättstillämpande organen.

Av förarbetena framgår samtidigt att bestämmelsen kan bli aktuell även i andra lägen än vid riksdagens beslut om överlåtelse i samband med ett nytt EU-fördrag. Vad som avses är situationen då en EU-rättsakt framstår som oförenlig med riksdagens överlåtelsebeslut. Det kan vara någon av följande situationer.

- a) EU överskrider sin befogenhet genom att fatta beslut på ett område där Sverige och övriga medlemsstater inte har tilldelat unionen beslutskompetens.
- b) EU-organ beslutar på ett sätt som ”rör principerna för statskicket” i den mening som avses i 10 kap. 6 § första stycket RF. Det torde t.ex. kunna aktualiseras om det antas en rättsakt med ett innehåll som riksdagen inte förutsåg vid överlåtelsen och som står i strid med viktiga svenska konstitutionella principer. En dom från EU-domstolen om hur en rättsakt ska tolkas kan leda till samma situation. Domen blir ju, enligt EU-rätten, bindande för Sverige även om den står i strid med grundläggande konstitutionella principer här. Ett tänkbart exempel berörs av konstitutionsutskottet i dess yttrande över Lissabonfördraget (2008/09:KU3y, se nedan). I yttrandet behandlas svårigheterna

att förutse samarbetet på det straffrättsliga och polisiära området och vilka effekter det kan få på TF/YGL-området.

De aktuella förarbetsuttalandena m.m. visar att det inte har funnits någon total samsyn på hur ett ”befogenhetsöverskridande” från EU ska hanteras i Sverige. Regering och riksdag har dock varit inne på samma linje i frågan om EU-rättsakter som enligt a) bedöms ligga utanför det område där Sverige och de andra medlemsstaterna har överlåtit beslutanderätt. En sådan rättsakt är inte giltig som EU-rätt i Sverige.

När det gäller rättsakter som ”rör principerna för statsskicket” på det sätt som avses i b) har regering och riksdag däremot haft delvis olika synsätt. I prop. 2001/02:72 framhöll regeringen att domstolar och myndigheter inte kan vägra att tillämpa en EU-rättsakt även om de bedömer att den i sig strider mot viktiga svenska konstitutionella principer (t.ex. en grundläggande princip i TF). Förhållandet skulle – det är inte helt klart vilka situationer som åsyftas – i stället få beaktas av riksdagen.

Konstitutionsutskottets ståndpunkt skiljer sig här från regeringens. Vid flera tillfällen har utskottet framhållit att en rättsakt från EU som är konstitutionellt oacceptabel för Sverige inte ligger inom det område som har överlåtit. Det följer av bestämmelsen i 10 kap. 6 § första stycket RF. EU-organet skulle med andra ord inte ha haft behörighet att besluta en sådan rättsakt med bindande verkan för Sverige. Rättsakten blir då inte heller giltig som EU-rätt i Sverige.

Utskottets resonemang i fråga om situationen i b) har beröringspunkter med vissa uttalanden som gjordes av Grundlagsutredningen i betänkandet *En reformerad grundlag* (SOU 2008:125 s. 500 f.). Utredningen framhöll att RF inte hindrar en svensk domstolsprövning av en EU-rättsakts förenlighet med överlåtelsevillkoren i 10 kap. 6 § första stycket. Prövningen av frågor rörande den bestämmelsen var, enligt utredningen, i formell mening inte enbart förbehållen riksdagen i samband med dess överlåtelse av beslutanderätt.

Som har framgått ovan, har EU-domstolen för sin del uttalat att det är domstolen som slutligt avgör innebörden av unionsrätten och vilken beslutanderätt som har överlåtit.

Särskilt om överlåtelser som berör TF och YGL

EU-medlemskapet och fördragsändringar

I samband med det svenska anslutningsavtalet till EU från juni 1994 gjorde Sverige en ensidig förklaring rörande offentlighetsprincipen och meddelarfriheten. Man förklarade att

offentlighetsprincipen, särskilt rätten att ta del av allmänna handlingar, och grundlagsskyddet för meddelarfriheten, är och förblir grundläggande principer som utgör en del av Sveriges konstitutionella, politiska och kulturella arv.

I en svarsförklaring från medlemsstaterna förklarades att de förutsatte ”att Sverige som medlem i Europeiska unionen kommer att fullt ut följa gemenskapsrätten i detta avseende”.

Den ensidiga svenska förklaringen avspeglar regeringens och konstitutionsutskottets uttalanden i samband med överlåtelse av beslutanderätt. Synsättet har varit att sådan överlåtelse inte omfattar grundläggande konstitutionella principer här i landet. Handlingsoffentligheten liksom de tryck- och yttrandefrihetsrättsliga grundprinciperna om censurförbud, meddelarskydd, ensamansvar m.m. har – som framgått ovan – framhållits i det sammanhanget. De har nämligen ansetts utgöra förutsättningar för den fria åsiktsbildningen (jfr 1 kap. 1 § RF).

Det här framgår i synnerhet av det nämnda uttalandet från konstitutionsutskottet i samband med anpassningen av RF inför EU-tillträdet (se bet. 1993/94:KU21). Där framhölls de aktuella grundprinciperna som icke-överlåtbara. Utskottet menade dessutom att tryck- och yttrandefrihetslagstiftningen var en nationell angelägenhet och att unionens institutioner ”inte på fördragen kan grunda någon befogenhet att harmonisera reglerna” på dessa områden.

Det bör samtidigt noteras att den här ståndpunkten inte hindrade utskottet att godta en del anpassningar av TF till EU-rätten. Det gällde vissa undantag på den kommersiella reklamens område och utökade möjligheter för utlänningar utan hemvist i Sverige att äga periodiska skrifter. Ändringarna ansågs inte beröra grundläggande tryckfrihetsrättsliga principer.

De tryck- och yttrandefrihetsrättsliga frågorna blev aktuella i samband med godkännandet av Lissabonfördraget. Bakgrunden var att fördraget utökade EU:s behörighet på det straffrättsliga och polisiära området. Det här ansågs nödvändiggöra viss överlåtelse av beslutanderätt. Regeringen betonade att det var svårt att förutse hur

det samarbetet skulle utvecklas (prop. 2007/08:168 s. 216 f.). Den s.k. nödbromsen medförde, enligt regeringen, att det fanns ett tillräckligt gott skydd för den svenska tryck- och yttrandefrihetsrättsliga regleringen. Sverige skulle således ytterst kunna välja att inte bli bundet av en rättsakt som stod i strid med TF eller YGL.

I yttrandet över Lissabonfördraget framhöll konstitutionsutskottet (bet. 2008/09:KU3y s. 30 f.) att TF och YGL innehåller flera bestämmelser som bär upp vad som anses vara grundläggande principer i vårt konstitutionella system. Utskottet anförde därefter följande.

Utskottet anser att den nuvarande grundlagsregleringen på tryck- och yttrandefrihetsområdet är robust och i det väsentliga har fungerat väl från yttrandefrihetssynpunkt. Vad de förändringar på framför allt det straffrättsliga och polisiära området som görs genom Lissabonfördraget på längre sikt kan innebära för det svenska grundlagsskyddet är dock knappast fullt klart. Utskottet vidhåller sin tidigare uppfattning, nämligen att en rättsakt från EU, som från svensk sida framstår som konstitutionellt oacceptabel, inte ligger inom det område där beslutanderätt har överlåtits.

Utskottet fortsatte med följande konstaterande.

Om det inom ramen för EU-samarbetet uppstår behov av reglering som inte låter sig förenas med viktiga principer i det svenska tryck- och yttrandefrihetsrättsliga systemet förutsätter ett deltagande från svensk sida, enligt utskottets mening, grundlagsändring och överlåtelse av ny beslutanderätt till EU som möjliggör för EU att fatta beslut i frågan.

Det bör noteras att diskussionen om TF/YGL och de svenska överlåtelsevillkoren i 10 kap. 6 § första stycket RF har avsett kravet att en överlåtelse inte ”rör principerna för statskicket”. Det andra överlåtelsevillkoret – att skyddet för fri- och rättigheter håller en nivå som motsvarar det som ges enligt RF och Europakonventionen – har däremot inte varit aktuellt.

Tryck- och yttrandefrihetsberedningen

Till bilden hör att TYB i betänkandet *Ett nytt grundlagsskydd för tryck- och yttrandefriheten?* några år tidigare hade analyserat hur EU-medlemskapet påverkar TF och YGL (SOU 2006:96 s. 199 f.). Slutsatsen var att det i nuläget inte fanns anledning att ge avkall på vår ordning med en särskild grundlagsreglering av yttrandefriheten

enligt TF och YGL av hänsyn till samarbetet inom EU eller annars med andra länder. När det gällde framtiden måste man, enligt beredningen, fråga sig hur utvecklingen inom EU kommer att se ut och om den ger anledning att införa ett mindre detaljerat skydd.

Beredningen pekade särskilt på utvecklingen av samarbetet beträffande rättsliga frågor och principen om ömsesidigt erkännande av rättsliga avgöranden. Strävan att harmonisera lagstiftningen både på det civilrättsliga och det straffrättsliga området ansågs vara långtgående, och förslaget till Konstitutionellt fördrag, som uppmärksammades av beredningen, skulle innebära fler gemensamma beslut som dessutom skulle beslutas med kvalificerad majoritet i stället för enhällighet.

Sammanfattningsvis förutspådde beredningen en ökning av antalet situationer då frågan kunde uppkomma om en konflikt mellan EG-rätten å ena sidan och TF och YGL å den andra (s. 224). Den förväntade utvecklingen med ett mera omfattande samarbete i rättsliga frågor reglerat av EG-rätten skulle enligt beredningen lättare låta sig förenas med ett mindre detaljerat grundlagsskydd för tryck- och yttrandefriheten. Ett sådant skydd skulle å andra sidan ha nackdelar jämfört med det skydd som nu gäller och som det ansågs angeläget att slå vakt om i samband med anslutningen till EU. Enligt beredningen skulle delar av skyddet troligen falla bort eller försvagas. Skyddet skulle också vara mindre förutsebart eftersom det inte i lika hög grad som i dag skulle vara preciserat i lagtext utan få utformas av domstolar. Det skulle vara mindre stabilt över tiden eftersom det inte skulle finnas fastlagt i grundlag i samma utsträckning som det nuvarande systemet.

7.2.3 Rapporten "Tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens förhållande till EU-rätten"

Bakgrund

I syfte att kartlägga tänkbara konflikter mellan det svenska grundlagsskyddet för tryck- och yttrandefriheten och EU-rätten anlätade Yttrandefrihetskommittén universitetslektorn jur.dr Lotta Lerwall. Kartläggningen har redovisats i rapporten "Tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens förhållande till EU-rätten".

Lotta Lerwalls uppdrag bestod i huvudsak i att kartlägga och analysera frågan om det finns områden där TF eller YGL inte är

förenliga med EU-rätten samt bedöma om och hur eventuella konflikter kan lösas. Genomgången skulle främst ta sikte på fall där frågan om en oförenlighet mellan de två rättssystemen hade aktualiserats och hur situationen då hade lösts. Den skulle även avse tänkbara framtida konflikter.

I det följande avsnittet lämnas en översiktlig redogörelse för rapportens innehåll. Det bör nämnas att rapporten utgår från rättsläget som det såg ut innan Lissabonfördraget trädde i kraft.

Kommittén har även lämnat ett uppdrag med EU-rättslig anknytning åt jur. dr Anna-Sara Lind och jur.kand. Magnus Strand. De hade till uppgift att göra en EU-rättslig bedömning av de tre alternativa regleringsmodeller för en ny yttrandefrihetsgrundlag som kommittén presenterade i delbetänkandet *Ny yttrandefrihetsgrundlag? – Yttrandefrihetskommittén presenterar tre modeller* (SOU 2010:68). Uppdraget redovisades i rapporten ”EU-rättsliga frågor kring arbetsmodellerna till ny yttrandefrihetsgrundlag”. Rapporten har haft stort värde för kommitténs diskussioner om regleringsmodellerna och EU-rätten men behandlas inte närmare i det här sammanhanget. Den finns tillgänglig på kommitténs hemsida.²

Rapportens huvudsakliga innehåll

Problemområden och metoder för konfliktlösning

I rapporten räknas ett tjugotal EU-rättsakter upp som berör TF och YGL. Det rör sig om förordningar, direktiv, rambeslut och konventioner.³

Det är i huvudsak tre områden som har varit eller är problematiska i relation till TF och YGL.

- En fråga rör om s.k. internationellt rättsligt bistånd kan lämnas till andra EU-länder när det yttrande som ligger till grund för begäran skyddas av TF eller YGL.
- Ett annat problem avser förhållandet mellan den tryck- och yttrandefrihet som regleras i TF och YGL samt skyddet för den personliga integriteten i EU-rätten.

² Se www.sou.gov.se/yttrandefrihet. Rapporten finns även tillgänglig i kommitténs arkiv.

³ Genomgången avsåg således rättsläget som det såg ut före Lissabonfördraget. Det bör nämnas att direktiv och förordningar, enligt den ordningen, förekom på det överstatliga området och grundade sig på medlemsstaternas överlåtelse av beslutanderätt. Rambeslut, däremot, förekom på det mellanstatliga området och förutsatte enhällighet.

- Ytterligare problemområden handlar om marknadsföring och tv-sändningar.

Medlemsstaterna har i stor utsträckning försökt undvika konflikter genom olika typer av skrivningar i de aktuella EU-rättsakterna. Många gånger är det dock oklart om en konflikt verkligen undviks på det sättet. Ett exempel är undantag i vissa rättsakter för kränkningar av privatlivet eller personlighetsskyddet. Frågan är om dessa undantag verkligen har den vida innebörd som den svenska lagstiftaren ansett. En annan oklarhet är vilken betydelse som ska tillmätas de undantag som enbart anges i ingressen till en rättsakt utan att ha någon motsvarighet i en artikel inne i själva akten. Ytterligare frågor rör betydelsen av hänvisningar till *ordre public* eller artikel 6 i EU-fördraget.

I rapporten görs det en närmare genomgång av de metoder som har valts för att lösa tänkbara konflikter med TF och YGL. Den redogörelsen behandlas här nedan.

Ändringar av svensk rätt

EU-inträdet har medfört endast ett fåtal ändringar av de aktuella svenska grundlagarna. Inför inträdet ändrades TF i två avseenden. Den första ändringen innebar att en ny punkt i 1 kap. 9 § infördes som möjliggör vissa begränsningar på den kommersiella reklamens område för att uppfylla förpliktelser som följer av EU-anslutningen. Den andra ändringen medförde att även EU-medborgare (eller en utländsk juridisk person) har rätt att äga skrifter som trycks i Sverige. Den ändringen gjordes i syfte att undvika konflikter med Romfördragets regler om etableringsfrihet.

Senare har 3 kap. 1 § YGL ändrats så att det numera är möjligt att i lag föreskriva en skyldighet för nätinnehavare att ge utrymme för överföringar i den utsträckning det behövs med hänsyn till konkurrensintresset eller allmänhetens intresse av tillgång till sådana överföringar. Ändringen ansågs nödvändig med hänsyn till den då gällande EG-förordningen om tillträde till accessnät.

Formuleringar i EU-rätten som eventuellt hindrar konflikter

EU:s rättsakter innehåller ibland olika formuleringar för att undvika konflikter med nationell rätt. En variant är att uttrycka att den aktuella rättsakten inte påverkar medlemsstaternas konstitutionella skydd för tryck- och yttrandefriheten. Det förekommer även hänvisningar till grunderna för rättsordningen eller allmänna rättsprinciper (*ordre public*). Ett annat alternativ är att föreskriva att specifika områden antingen utgör undantag eller faller utanför rättsaktens tillämpningsområde (t.ex. undantaget för ”journalistiska ändamål” i det s.k. dataskyddsdirektivet).

Ordre public (grunderna för rättsordningen/allmänna rättsprinciper)

Inom EU-samarbetet finns det rättsakter i vilka medlemsstaterna ges möjlighet att göra undantag från tillämpningsområdet med hänsyn till *ordre public*. I rapporten nämns här den s.k. Rom II-förordningen (om vilket lands lag som ska tillämpas i vissa skadestandsfrågor) och 2000 års konvention om ömsesidig rättslig hjälp i brottmål mellan EU:s medlemsstater.

Konstitutionsutskottet har vid flera tillfällen uttryckt att den betraktar TF och YGL som ”allmänna rättsprinciper” och därmed *ordre public*. Andra instanser (Högsta domstolen och JK) har dock betonat att det inte är säkert att TF och YGL generellt är *ordre public*. En bedömning får göras från fall till fall. I ett avgörande från Högsta domstolen har meddelarfriheten ansetts vara *ordre public* i en fråga som rörde verkställighet av en utländsk dom (NJA 1998 s. 817).

Det anses inte att alla konflikter med allmänna rättsprinciper kan åberopas som *ordre public*. Man har brukat tala om att det krävs en ”uppenbar” konflikt (se Rom II-förordningen) eller att det på annat sätt är fråga om en klar överträdelse.

Undantag med hänvisning till tryck- och yttrandefriheten

I ett antal rättsakter (främst rambeslut men även direktiv) finns det uttryckliga hänvisningar till medlemsstaternas regleringar på det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området. En formulering som förekommer relativt ofta är att rättsakten i fråga ”inte hindrar att medlemsstaterna tillämpar sina konstitutionella regler om (bl.a.)

tryckfrihet och yttrandefrihet i andra medier”. Gemensamt är att detta – med något undantag – uttrycks i ingressen till respektive rättsakt, men inte i någon motsvarande egen artikel i själva rättsakten. Det gäller framför allt rambeslut inom det straffrättsliga samarbetet (ofta i frågor om s.k. ömsesidigt erkännande i olika avseenden).

I förarbetena till införlivandet i nationell rätt har det från svensk sida anförts att skrivningarna i ingresserna innebär att TF och YGL undantas från respektive rambesluts tillämpningsområde.

Hänvisningar till nationella regler på det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området förekommer, som har nämnts, även i ingresserna till några direktiv. Ett sådant exempel är AV-direktivet från år 2007 (tidigare TV-direktivet). I det fallet kan nämnas, att den svenska AV-utredningen har ansett att direktivets informationsplikt för leverantörer av audiovisuella tjänster går att förena med innehållet i YGL (*En ny radio- och TV-lag*, SOU 2008:116 s. 213 f.).

I rapporten nämns vidare det s.k. marknadsmissbruksdirektivet. Även där finns i ingressen en hänvisning till nationella tryck- och yttrandefrihetsrättsliga regler. Direktivet innehåller bestämmelser som kan hamna i konflikt med meddelarskyddet i olika avseenden. Regeringen har i samband med genomförandet av direktivet gjort undantag för TF och YGL. Efter en intresseavvägning – som utfördes med hänvisning till skrivningen i ingressen – ansåg regeringen att yttrandefrihetsintresset skulle gå före de intressen som direktivet avsåg att skydda.

Hänvisning till artikel 6 i EU-fördraget m.m.

I ett antal rambeslut finns det hänvisningar till artikel 6 i EU-fördraget om grundläggande rättigheter och grundläggande rättsliga principer. De återfinns i ingressen eller i enskilda artiklar i rambesluten.

Artikel 6 i EU-fördraget innebar bl.a. att EU skulle respektera de grundläggande rättigheterna såsom de garanteras i Europakonventionen och som följer av medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner. I motsvarande artikel hänvisas numera, dvs. efter att Lissabonfördraget har antagits, även till EU:s stadga om de grundläggande friheterna (se nuvarande artikel 6).

Europakonventionen och EU:s stadga om de grundläggande friheterna innehåller bestämmelser om yttrandefriheten och – såvitt avser stadgan – mediernas frihet (om stadgan se vidare avsnitt 7.2.4).

I rapporten ställs frågan i vilken utsträckning hänvisningar till artikel 6 i EU-fördraget ger en möjlighet för Sverige att undanta TF och YGL från en rättsakts tillämpningsområde. Problemet är att man i den bestämmelsen talar om *gemensamma* konstitutionella traditioner. Två olika tolkningar av artikel 6 är här tänkbara. Den första är minimalistiskt inriktad och innebär att bara de rättigheter som verkligen är gemensamma för alla medlemsstater kan utgöra allmänna rättsprinciper. Den andra ansatsen går ut på att ge maximalt skydd för rättigheter. Den innebär att en rättighet som erkänns i enbart en enda medlemsstat erkänns som ”allmän rättsprincip” och därmed är allmängiltig även för övriga medlemsstater. EU-domstolen har lutat åt det första, minimalistiska, synsättet och sålunda tagit utgångspunkt i om den aktuella rättigheten är gemensam genom att den erkänns generellt i medlemsstaternas rättsordningar.

Det anförs i rapporten att tryck- och yttrandefrihet visserligen är gemensam för medlemsstaternas rättsordningar. Reglerna om en särskild processordning, ensamansvar m.m. är dock unika för Sverige och är därmed inte gemensamma för alla medlemsstater, vilket gör att det inte alls är säkert att EU-domstolen skulle acceptera dessa som allmänna rättsprinciper. Det är således inte säkert att undantag för reglerna i TF och YGL kan godtas med hänvisning till artikel 6 i EU-fördraget.

Dubbel straffbarhet (Internationellt rättsligt bistånd)

Inom ramen för det straffrättsliga EU-samarbetet finns det ett antal rambeslut som på olika sätt rör frågan om internationellt rättsligt bistånd. Det konstateras i rapporten att området är problematiskt ur tryck- och yttrandefrihetsrättslig synvinkel.

Bakgrunden är, med en viss förenkling, att det inom stora delar av det här samarbetet uppställs ett krav på s.k. ömsesidigt erkännande. Det innebär att medlemsstaterna ska verkställa varandras domar och beslut (om t.ex. förverkande) utan att ifrågasätta den materiella riktigheten. Följden kan bli att svenska organ måste medverka till åtgärder som annars skulle stå i strid med TF och YGL. På vissa områden kan en medlemsstat tillämpa ett krav på s.k. dubbel straffbarhet för att den ska medverka. Det innebär att gärningen ska vara

straffbelagd även inom den verkställande medlemsstaten för att den ska verkställa ett beslut.

I rapporten redogörs för de olika synsätt som har funnits när det gäller Sveriges möjligheter att, inom ramen för den nuvarande regleringen, delta i samarbetet på det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området. Frågan är bl.a. vilken betydelse möjligheten att uppställa krav på dubbel straffbarhet får på TF- och YGL-området. Som en komplicerande faktor tillkommer att det svenska grundlagsskyddet förutsätter att det finns s.k. dubbel täckning, dvs. en gärning måste vara straffbelagd i både TF/YGL och vanlig lag. Det noteras att TYB och JK har haft delvis olika synsätt i frågan. Den senare har, liksom en av experterna i TYB, ansett att inte allt internationellt rättsligt bistånd omfattas av TF och YGL. TYB har haft en annan uppfattning och föreslagit vissa inskränkningar i kravet på dubbel täckning i sammanhang som rör internationellt rättsligt bistånd.

Undantag för kränkningar av privatlivet eller personlighetskyddet

I Rom II-förordningen (se ovan) och EU:s förordning om inrättande av ett europeiskt småmålsförfarande (som rör samarbete inom det civilrättsliga området) sägs att respektive förordnings tillämpningsområde inte omfattar ”kränkningar av privatlivet eller personlighetskyddet, inberäknat ärekränkning”.

Den närmare innebörden av dessa undantag är oklar. Sannolikt omfattar formuleringen ”kränkning av privatlivet eller personlighetskyddet” inte alla de brott som omfattas av exklusivetsprincipen enligt TF och YGL. Exempelvis lär brotten olaga hot, hot mot tjänsteman och hets mot folkgrupp falla utanför artikelns tillämpningsområde. Det innebär att det kan uppkomma en konflikt mellan förordningarna och grundlagarnas regler om straff, skadestånd, ensamansvar och meddelarfrihet. Det gäller de fall som inte inbegrips i undantaget ”kränkning av privatlivet eller personlighetskyddet, inberäknat ärekränkning”.

Journalistiska ändamål eller konstnärligt eller litterärt skapande

I rapporten diskuteras undantaget i artikel 9 i EU:s dataskyddsdirektiv och motsvarande undantagsbestämmelse i 7 § personuppgiftslagen (1998:204). Undantaget i artikel 9 i direktivet har följande lydelse.

Medlemsstaterna skall med avseende på behandling av personuppgifter som sker uteslutande för journalistiska ändamål eller konstnärligt eller litterärt skapande besluta om undantag och avvikelser från bestämmelserna i detta kapitel, kapitel IV och kapitel VI.

Artikeln innehåller också ett krav på en intresseavvägning. Det sägs nämligen att undantag och avvikelser endast får ske ”om de är nödvändiga för att förena rätten till privatlivet med reglerna om yttrandefriheten”.⁴

Direktivet har implementerats genom personuppgiftslagen. Första stycket i 7 § personuppgiftslagen undantar behandling av personuppgifter i den utsträckning det skulle strida mot bestämmelserna om tryck- och yttrandefrihet i TF eller YGL.

Enligt 7 § andra stycket ska vissa av lagens bestämmelser inte tillämpas när det är fråga om behandling av personuppgifter som sker uteslutande för journalistiska ändamål eller konstnärligt eller litterärt skapande. Andra stycket är avsett att helt motsvara artikel 9 i dataskyddsdirektivet. Sverige har dock fått infört i ministerrådets protokoll att Sverige anser att begreppet konstnärliga och litterära uttryck mera syftar på uttrycksmedlen än på kommunikationens innehåll eller dess kvalitet (se vidare prop. 1997/98:44 s. 121).

I rapporten diskuteras hållbarheten hos de svenska undantagen från dataskyddsdirektivet. Frågan är om det generella undantaget i 7 § första stycket personuppgiftslagen för hela TF och YGL verkligen ryms inom den undantagsmöjlighet som anges i direktivet. Det svenska undantaget omfattar ju inte bara journalistisk, litterär

⁴ Det kan här inflikas att frågan om tillämpning av undantagen enligt artikel 9 från dataskyddsdirektivet har varit föremål för EU-domstolens prövning. I t.ex. målet C-101/01 (Bodil Lindkvist-målet) fann domstolen att omständigheterna var sådana att en hemsida med bl.a. personuppgifter om anställda inom ett pastorat omfattades av direktivet och att inget av undantagen var tillämpligt. Avgörandet C-73/07 (Satakunnan) avsåg frågan om undantagen var tillämpliga på en katalogartad publicering av fysiska personers inkomst och förmögenhet. Uppgifterna tillhandahölls även med hjälp av en sms-tjänst. Domstolen uttalade bl.a. att undantaget avseende journalistisk verksamhet inte ska tillämpas endast på medieföretag utan på alla personer som är journalistiskt verksamma och att verksamhet kan anses vara journalistisk om den syftar till att sprida information, åsikter eller idéer till allmänheten oberoende av genom vilket medium det sker. Sådan verksamhet är inte förbehållen medieföretag och den kan bedrivas i vinstsyfte. Dessa två avgöranden berörs ytterligare i Yttrandefrihetskommitténs delbetänkande SOU 2009:14 s. 82 f.

och konstnärlig verksamhet utan alla områden där direktivet kan hamna i konflikt med TF och YGL.

Det konstateras att de skäl som har anförts för att motivera att 7 § personuppgiftslagen är förenlig med dataskyddsdirektivet är dels att man hänvisar till Sveriges förklaring i samband med EU-inträdet och vidhåller att yttrandefriheten är odelbar (avsnitt 7.2.1 ovan), dels att man pekar på att Europakonventionen ingår i EU-rätten såsom allmänna rättsprinciper och att det av Europadomstolens praxis framgår att en intresseavvägning mellan skyddet för yttrandefriheten och skyddet för privatlivet ska göras.

Frågan är dock om EU-rätten tillåter den typ av intresseavvägning som Sverige har argumenterat för. I rapporten påpekas att ett av dataskyddsdirektivets syften är att skydda enskildas personliga integritet vid behandling av personuppgifter. Enligt artikel 9 i direktivet måste en avvägning ske mellan yttrandefrihetsintresset och intresset av skydd för privatlivet. Det är inte osannolikt att en regel som i princip helt utesluter (vilket är fallet med 7 § personuppgiftslagen) tillämpning av reglerna till skydd för integriteten till förmån för yttrandefriheten skulle underkännas av EU-domstolen.

Avslutande kommentarer m.m. i rapporten

I den avslutande delen av rapporten kommenteras bl.a. de olika undantagsmöjligheter avseende TF och YGL som brukar framhållas från svenskt håll.

Inom EU har viss kritik riktats mot den typ av ingressuttalanden som förekommer i många av de rättsakter som har diskuterats här. Uttalanden i ingresserna ska, har det anförts, endast motivera artiklarna men däremot inte avgöra vad de betyder juridiskt. De ska inte ha ett ”normativt” innehåll.

I rapporten anförts att det är svårt att avgöra hur EU-domstolen skulle bedöma dessa uttalanden. Det är inte omöjligt att EU-domstolen accepterar att innehållet i en artikel i rättsakten kompletteras med vad som anges i ingressen. Övriga stater har uppenbarligen accepterat denna normativa formulering i ingressen. Vid en avvägning mellan medlemsstatens intresse av vad som står i ingressen och intresset av att EU-rätten får fullt genomslag, är det dock inte osannolikt att EU-domstolen skulle underkänna en svensk lagstiftning som undantar området för TF och YGL enbart med stöd

av ingressen, om den svenska lagstiftningen innebär att EU-rättens tillämpningsområde begränsas.

I rapporten diskuteras möjligheten att jämställa ingressuttalanden angående TF och YGL med ett förbehåll för *ordre public*. Det noteras dock att de svenska förarbetena här inte nämner att det skulle vara fråga om ett sådant förbehåll. Dessutom kvarstår frågan om vilken tyngd argumentet kan få när grunden för det enbart kommer till uttryck i ingressen.

I vissa rättsakter hänvisas det till artikel 6 i EU-fördraget (ang. Europakonventionen och medlemsstaternas gemensamma traditioner). Det avgörande blir, enligt rapporten, hur man ser på hänvisningen till medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner. Här kan man inte slå fast (vilket görs i förarbetena) att EU-domstolen inte skulle ha några invändningar mot att Sverige ger företräde för TF och YGL med hänvisning till att de ingår i EU:s allmänna rättsprinciper enligt artikel 6.

I vissa fall blir svaret på frågan om det föreligger en konflikt mellan TF/YGL och EU-rätten beroende av vilket perspektiv som anläggs. Ur ett svenskt perspektiv skulle, enligt rapporten, det sannolikt anföras att rättsakterna ger stöd för att undanta TF och YGL med hänvisning till det faktum att medlemsstaterna gått med på formuleringar i ingresserna. Det skulle också möjligen kunna hänvisas till de uttalanden som gjordes vid EU-inträdet i fråga om vilken kompetens som har överlämnats till EU och att det därför inte råder någon konflikt. Om man i stället antar ett EU-rättsligt perspektiv är det dock inte alls säkert att EU-domstolen accepterar ingressuttalanden. Frågan om vilken beslutskompetens som har överlämnats till EU samt EU-rättens företräde diskuteras inte i rapporten eftersom den frågeställningen inte ingick i uppdraget. De konsekvenser de olika perspektiven skulle kunna få besvaras därför inte.

När det gäller de ”specifika” undantagen konstateras det, sammanfattningsvis, att det är tveksamt om de formuleringar som uttrycker dessa undantag i EU:s rättsakter verkligen innefattar hela området för TF och YGL. De undantag som avses är kränkningar av privatlivet eller personlighetsskyddet (Rom II-förordningen och småmålsförordningen) samt undantag för journalistiska ändamål eller konstnärligt eller litterärt skapande (dataskyddsdirektivet).

I fråga om undantaget för journalistiska ändamål m.m. förs det en diskussion om Sveriges argument för att införa undantaget för TF och YGL i 7 § personuppgiftslagen. Det har anförts att artikel 9 i dataskyddsdirektivet gör det möjligt att beakta konstitutionella tradi-

tioner och principer samt Europakonventionen och Europadomstolens praxis. I förarbetena har det framhållits att Europadomstolen förklarat att yttrandefriheten utgör en av de viktigaste grunderna för ett demokratiskt samhälle och att en avvägning därför måste göras mellan intresset av integritetsskydd och yttrandefrihetsintresset. Enligt Lotta Lerwall är det osäkert om EU-domstolen skulle godta en reglering och tillämpning i nationell rätt som innebär ett automatiskt företräde för yttrandefriheten när ett av direktivets syften är just att skydda den personliga integriteten.

I slutet av rapporten redogörs för två EU-rättsliga avgöranden med kopplingar till yttrandefriheten. Med ett svenskt synsätt kan domarna anses avse offentliganställdas meddelarskydd. Det ena avgörandet rör en statlig tjänsteman och det andra en anställd vid ett EU-organ.

EU-domstolen fann i fallet A.G. M mot Lehtinen (C-470/03) att staten Finland kunde bli skadeståndsskyldig för uttalanden i bl.a. television som hade gjorts av en statligt anställd. Uttalandena bedömdes medföra en otillåten begränsning av den fria rörligheten av varor. Finland, som inte har någon motsvarighet till TF och YGL, anförde yttrandefriheten i artikel 10 i Europakonventionen som skäl för att rättfärdiga de uttalanden som hade gjorts av tjänstemannen.

Det andra avgörandet, Franchet and Byk v Commission (T-48/05), avsåg att ett EU-organ (OLAF) hade läckt information till media om en pågående utredning av två anställda. OLAF hade även lämnat ut information om de anställda till rättsliga organ och till EU-institutioner. Förstainstansrätten ansåg detta strida mot sekretessregler, god förvaltning och principen om oskuldspresumtion.

7.2.4 Kort om EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna

Lissabonfördraget har inneburit betydande förändringar i regleringen av EU:s fri- och rättighetsskydd. Bakgrunden är EU:s stadga från år 2000 om de grundläggande rättigheterna. Den ansågs tidigare utgöra en politisk deklARATION utan närmare rättslig verkan. Lissabonfördraget innebär att stadgan blir rättsligt bindande med "samma rättsliga värde som fördragen". Den tillämpas i förhållande till EU:s institutioner och när medlemsstaterna tillämpar unionsrätten. Det främsta syftet med stadgan har varit att befästa och klargöra den skyldighet som EU redan har att respektera grundläggande

gande rättigheter. I några fall innehåller stadgan dock även rättigheter som inte tidigare förekommer i EU:s regelverk.

I Lissabonfördraget anges det att EU som organisation ska ansluta sig till Europakonventionen och därmed bl.a. kunna vara part inför Europadomstolen. Redan nu tillämpas Europakonventionen och medlemsstaternas skydd för grundläggande rättigheter som "allmänna principer" inom gemenskapsrätten.

Stadgans nya status och den planerade anslutningen till Europakonventionen berör de rättsområden där medlemsstaterna har överlåtit beslutanderätt till EU:s organ. På dessa områden får stadgan och Europakonventionen samma rättsverkan som den övriga unionsrätten, dvs. de omfattas av principerna om direkt effekt och företräde framför nationell rätt. Dessutom blir bestämmelserna om inhämtande av förhandsavgörande från EU-domstolen tillämpliga.

Enligt en svensk genomgång av EU-stadgan återfinns rättigheterna i RF och Europakonventionen i stadgan med i princip samma utformning (se Thomas Bull och Anna-Sara Lind i *Tre rapporter till Grundlagsutredningen*, SOU 2008:43 s. 17–38). Stadgan går dock längre på vissa områden, bl.a. i frågor som rör diskriminering och vissa rättigheter på det sociala området.

Yttrandefriheten behandlas i artikel 11 i EU-stadgan. Den har följande lydelse.

1. Var och en har rätt till yttrandefrihet. Denna rätt innefattar åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan offentlig myndighets inblandning och oberoende av territoriella gränser.
2. Mediernas frihet och mångfald ska respekteras.

Bestämmelsen motsvarar artikel 10 i Europakonventionen. Punkten 2 om mediernas frihet och mångfald är dock ett tillägg. I konventionsbestämmelsen behandlas även staternas möjligheter att inskränka yttrandefriheten, se avsnitt 7.3.2 nedan. En motsvarande regel om möjligheterna att inskränka yttrandefriheten (liksom andra rättigheter och friheter) finns i stadgan i artikel 52.1, som har följande lydelse.

1. Varje begränsning i utövandet av de rättigheter och friheter som erkänns i denna stadga ska vara föreskriven i lag och förenlig med det väsentliga innehållet i dessa rättigheter och friheter.

7.3 Europakonventionen

7.3.1 Allmänt⁵

År 1949 bildade tio stater (däribland Danmark, Norge och Sverige) Europarådet. En av huvuduppgifterna för Europarådet var att vidmakthålla och vidareutveckla de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Med utgångspunkt i ett förslag från en särskild expertkommitté utarbetades inom Europarådet den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Konventionen var avsedd att bygga på FN:s allmänna deklaration om de mänskliga rättigheterna. Till skillnad från FN:s deklaration skulle Europakonventionen innehålla regler som innebar konkreta förpliktelser för staterna. Den effekten skulle uppnås genom att det anförtroddes åt gemensamma internationella organ att kontrollera att staterna uppfyllde sina åtaganden. Konventionen trädde i kraft 1953.

Europakonventionen innebär att de anslutna staterna åtar sig att garantera vissa fri- och rättigheter (artikel 1). Vilka rättigheter som avses framgår av en omfattande och relativt detaljerad katalog över fri- och rättigheter (artiklarna 2–18). Konventionen har vidare kompletterats med olika tilläggsprotokoll varav vissa innehåller materiella bestämmelser, t.ex. förbud mot dödsstraff enligt trettonde tilläggsprotokollet och skydd för äganderätten i första tilläggsprotokollet. För översiktliga genomgångar av Europakonventionens materiella skyddsregler kan hänvisas till Fri- och rättighetskommitténs delbetänkande *Fri- och rättighetsfrågor* SOU 1993:40 Del B (s. 8 f.) och prop. 1993/94:117 (s. 29 f.).

Ett viktigt inslag i Europakonventionen är att det finns ett internationellt system för kontroll av att staterna uppfyller sina förpliktelser enligt konventionen. Huvudelementen i detta system är den rättsliga kontroll som utförs av Europadomstolen i Strasbourg (Europadomstolen) och att enskilda människor kan föra talan inför domstolen (se Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 2007, s. 19 f.). Enskilda kan klaga till Europadomstolen över att en medlemsstat inte har respekterat de fri- och rättigheter som anges i konventionen. Ett klagomål hos Europadomstolen förutsätter bl.a. att den enskilde först har uttömt alla nationella rättsmedel.

⁵ Texten i det här avsnittet bygger till stor del på Grundlagsutredningens framställning i SOU 2008:125 s. 393 f.

Om Europadomstolen tar upp klagomålet till behandling i sak, kan prövningen utmynna i att domstolen konstaterar att den berörda medlemsstaten har brutit mot konventionens bestämmelser. I vissa fall har domstolen möjlighet att ålägga staten att utge skadestånd till klaganden (artikel 41). Det är möjligt för parterna i mål vid domstolen att träffa en förlikning. Medlemsstaterna har förbundit sig att rätta sig efter domstolens domar.

Alltsedan början av 1980-talet har antalet ansökningar om prövning av brott mot Europakonventionen ständigt ökat och den s.k. målbalansen stigit kraftigt. Enligt uppgift uppgår målbalansen för närvarande till runt 100 000 mål, som alltså väntar på att avgöras. Mot denna bakgrund pågår arbete med att lätta på domstolens arbetsbörda. I det här sammanhanget brukar betonas vikten av att medlemsstaterna genomför åtgärder så att konventionsbrott kan förebyggas, prövas och kompenseras redan på nationell nivå, således innan frågan når Europadomstolen.

Sverige ratificerade Europakonventionen år 1952. Det dröjde till 1966 innan Sverige förklarade att landet underkastade sig Europadomstolens kompetens. Konventionens ställning i svensk rätt präglades under lång tid av en relativt försiktig och avvaktande inställning från statsmakternas sida. Under den här tiden genomfördes endast mindre förändringar i rättsordningen för att tillmötesgå de krav som följde av Europakonventionen.

Europakonventionens status här ändrades dock när konventionen i dess helhet 1995 inkorporerades i svensk rätt genom en särskild lag, lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Konventionen blev därmed direkt tillämplig av domstolar och myndigheter i enskilda mål och ärenden. Samtidigt med den nämnda lagen infördes ett förbud i RF mot konventionsstridig normgivning. Enligt 2 kap. 19 § RF får lag eller annan föreskrift inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden enligt Europakonventionen (se vidare om konventionens ställning i den svenska rättsordningen i bl.a. SOU 1993:40, prop. 1993/94:117, bet. 1993/94:KU24 och SOU 2008:125).

7.3.2 Vissa särskilt relevanta artiklar i Europakonventionen

I artikel 1 anges den övergripande grunden för konventionsstaternas skyldigheter enligt Europakonventionen. Innebörden är att staterna åtar sig att garantera var och en som befinner sig under deras jurisdiktion de fri- och rättigheter som anges i artiklarna 2–18 och i de olika tilläggsprotokollen. Staterna har således en allmän skyldighet att på nationell nivå se till att konventionen respekteras och efterlevs av lagstiftare, domstolar och myndigheter i förhållande till enskilda. Artikeln inkluderar ett krav på att staterna tillhandahåller nationella rättsmedel mot kränkningar av de rättigheter som skyddas av konventionen (se betänkandet *Skadestånd och Europakonventionen*, SOU 2010:87 s. 268 f.). Artikel 1 har följande lydelse.

Artikel 1 - Skyldighet att respektera de mänskliga rättigheterna

De höga fördragsslutande parterna skall garantera var och en, som befinner sig under deras jurisdiktion, de fri- och rättigheter som anges i avdelning I i denna konvention.

Denna skyldighet enligt artikel 1 att garantera rättigheterna enligt konventionen hänger samman med den rätt till effektivt rättsmedel som läggs fast i artikel 13. Den som har fått en fri- och rättighet enligt konventionen kränkt ska ha tillgång till ett effektivt rättsmedel inför en nationell myndighet. Rätten till ett effektivt rättsmedel anses ge uttryck för en "subsidiaritetsprincip" som syftar till att överträdelser av konventionen i första hand ska behandlas inom ramen för de nationella rättsordningarna. Begreppet "rättsmedel" har enligt Europadomstolens praxis getts en vid förståelse. Det anses kunna avse en möjlighet till rättelse, gottgörelse (t.ex. skadestånd eller straffnedsättning) eller avhjälpande (bl.a. en möjlighet att skynda på en långsam handläggning), se a.bet. s. 152 f. Artikel 13 har följande lydelse.

Artikel 13 - Rätt till ett effektivt rättsmedel

Var och en, vars i denna konvention angivna fri- och rättigheter kränkts, skall ha tillgång till ett effektivt rättsmedel inför en nationell myndighet och detta även om kränkningen förövats av någon under utövning av offentlig myndighet.

I Europakonventionens artikel 10 stadgas om vars och ens rätt till yttrandefrihet. Bestämmelsen lyder som följer.

Artikel 10 - Yttrandefrihet

1. Var och en har rätt till yttrandefrihet. Denna rätt innefattar åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan offentlig myndighets inblandning och oberoende av territoriella gränser. Denna artikel hindrar inte en stat att kräva tillstånd för radio-, televisions- eller biografföretag.

2. Eftersom utövandet av de nämnda friheterna medför ansvar och skyldigheter, får det underkastas sådana formföreskrifter, villkor, inskränkningar eller straffpåföljder som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till statens säkerhet, till den territoriella integriteten eller den allmänna säkerheten, till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral eller för annans goda namn och rykte eller rättigheter, för att förhindra att förtroliga underrättelser sprids eller för att upprätthålla domstolars auktoritet och opartiskhet.

Enligt första stycket skyddar bestämmelsen mot ingrepp i yttrandefriheten från offentliga myndigheter. Som för många andra fri- och rättigheter enligt konventionen anses dock bestämmelsen även medföra en positiv förpliktelse för konventionsstaterna att skydda yttrandefriheten från ingrepp av enskilda personer eller andra institutioner som det allmänna inte svarar för. Det kan t.ex. innebära att en stat måste vidta åtgärder som förhindrar att spridningen av en viss åsikt inte hindras av politiska motståndare under en demonstration (se Danelius, a.a., s. 367).

Av andra stycket framgår att yttrandefriheten kan begränsas. Det uppställs här tre grundläggande krav för att en inskränkning ska vara förenlig med konventionen. För det första ska begränsningar ske i lag (a). Det andra kravet (b) innebär att inskränkningen ska avse att tillfredsställa något av följande ändamål: statens säkerhet, den territoriella integriteten eller den allmänna säkerheten, förebygga oordning eller brott, skydda hälsa eller moral eller annans goda namn och rykte eller rättigheter, förhindra att förtroliga underrättelser sprids eller att upprätthålla domstolars auktoritet och opartiskhet. Vidare ska (c) inskränkningarna ”vara i ett demokratiskt samhälle nödvändiga” för att tillgodose något av de ändamål som anges i (b).

Ett problem som ofta diskuteras när det gäller skyddet för fri- och rättigheter rör vad som ska gälla om olika rättigheter riskerar att kollidera. Det kan då bli aktuellt att göra avvägningar mellan olika intressen som behöver skyddas. På yttrandefrihetens område

aktualiseras frågeställningen inte sällan i relation till skyddet för privatlivet. I Europakonventionens artikel 8 stadgas följande om rätt till skydd för privat- och familjeliv.

Artikel 8 - Rätt till skydd för privat- och familjeliv

1. Var och en har rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens.
2. Offentlig myndighet får inte inskränka åtnjutande av denna rättighet annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska västånd eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter.

Bestämmelsen har ett mycket brett tillämpningsområde och kan beröra så skilda företeelser som fysiska kränkningar av enskilda och utformningen av familjerättslig lagstiftning. I sammanhanget är det dock i första hand vissa delar av skyddet för privatlivet som är relevanta och som aktualiserar en avvägning mot yttrandefrihetsintresset. Här avses bl.a. skyddet enligt Europadomstolens praxis för angrepp på en persons rykte (t.ex. mot förtal eller andra nedsättande uttalanden) och mot alltför närgången uppmärksamhet (t.ex. viss foto-grafering och avlyssning samt publicering av uppgifter av privat karaktär), se vidare Integritetsskyddskommitténs slutbetänkande *Skyddet för den personliga integriteten* (SOU 2008:3 s. 74 f.).

Begränsningar av rätten till skydd för privat- och familjelivet är tillåtna enligt de förutsättningar som anges i andra stycket. Även i dessa fall gäller således ett krav på lagstöd, att begränsningar ska ske för att tillgodose vissa angivna ändamål samt att inskränkningen ska vara nödvändig i ett demokratiskt samhälle för att tillgodose det aktuella ändamålet.

Frågan om innebörden av Europakonventionen har relevans för kommitténs uppdrag att överväga om skyddet för enskildas integritet och privatliv i TF och YGL bör stärkas. I kap. 19 (En straffbestämmelse i TF och YGL om integritetsskydd?) återkommer vi till konventionen och Europadomstolens praxis i fråga om avvägningen mellan yttrandefriheten och skyddet för privatlivet.

III. ÖVERVÄGANDEN – SKIFTE ELLER INTE?

8 Vägvalet – några utgångspunkter

8.1 Inledning

I detta kapitel redogörs för några av de utgångspunkter som kommittén anser väsentliga för frågan om TF och YGL bör ersättas med en ny yttrandefrihetsgrundlag.

Här beskrivs också kommitténs arbete med att ta fram ett så allsidigt underlag som möjligt inför vägvalet mellan att behålla TF och YGL och att införa en ny yttrandefrihetsgrundlag. Det gäller främst den skiss till en ny yttrandefrihetsgrundlag (NYGL) som kommittén har arbetat med samt de regleringsmodeller som presenterades i debattbetänkandet *Ny yttrandefrihetsgrundlag? Yttrandefrihetskommittén presenterar tre modeller* (SOU 2010:68).

8.2 Yttrandefrihetens betydelse och ändamål

Betydelsen av en vid och tillåtande tryck- och yttrandefrihet har formulerats på många sätt. Ibland har skrivningarna varit rakt på sak, ibland närmast poetiska och ibland torrt juridiska. Men hur orden än har fallit utgör alla dessa deklARATIONER och formuleringar mer eller mindre välfunna varianter av ingressen till den av riksdagen år 1766 antagna *Förordning, angående Skrif- och Tryckfriheten*.

Enär K. M. eftersinnat den stora båtnad, allmänheten av en rätt-skaffens skrif- och tryckfrihet tillflyter, i det en obehindrad inbördes upplysning uti hvarjehanda nyttiga ämnen icke allenast länder till vetenskapers och goda slöjders uppodling och utspridande, utan ock gifver en hvar av undersåtarna ymnigare tillfälle, att dess bättre känna och värdera ett visligen inrättadt regeringsätt, äfvensom och denna frihet bör anses för ett af de bästa hjälpmedel till sedernas förbättring och laglydnadens befrämjande, då missbruk och olagligheter genom trycket blifva för allmänhetens ögon ådagalagda...

Här finns i sak det som än i dag utgör själva kärnan i tryck- och yttrandefriheten. Den utgör en förutsättning för samhällets vetenskapliga, ekonomiska, politiska och sociala utveckling. Den öppnar för insyn och ger utrymme för kritik av hur myndigheter förvaltar gemensamma angelägenheter samt av hur beslut bereds och fattas.

Ändamålet med tryckfriheten är i dag formulerat i TF:s inledning (1 kap. 1 §), där det heter att den ska säkerställa ”ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning”. Formuleringen återkommer i YGL från 1992 men något utökad till att ändamålet med grundlagen är att ”säkra ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande”.

Bestämmelserna i TF har förändrats över tid. Under perioder har rättigheterna kringskurits så att de i princip upphört att gälla. Sådana perioder av inskränkningar har följts av ändringar för att återställa och befästa de grundbultar, t.ex. meddelarfriheten och ensamansvaret, vilka utgör yttrandefrihetens kärna och tillsammans säkerställer att syftet med grundlagarna uppnås.

Men det är inte bara det materiella innehållet i grundlagarna som har förändrats utan även deras formella tillämpningsområde, dvs. vilka massmedier som omfattas.

8.3 Krav på grundlagsregleringen

Ändamål

De båda grundlagar som reglerar den särskilt starka yttrandefriheten innehåller som har nämnts ett par bestämmelser som anger deras ändamål. De finns i 1 kap. 1 § TF och 1 kap. 1 § YGL.

Grundlagarnas tillämpningsområde bestäms i huvudsak utifrån vilken teknik som har använts för ett yttrande. Utgångspunkten är att t.ex. TF inte gör någon skillnad mellan en samhällskritisk bok och en läkemedelsförpackning. Båda omfattas av det särskilt starka grundlagsskyddet. I speciella fall får dock ändamålet med ett yttrande betydelse även i TF och YGL eftersom det kan ligga till grund för s.k. materiella undantag från grundlagarna. Den bärande principen bakom grundlagarnas tillämpningsområde är dock klar; ändamålet med yttrandena är underordnat tekniken.

Beständighet

TF och YGL består tillsammans av 17 500 ord. Det kan jämföras med första tillägget i USA:s konstitution från 1789 där yttrandefriheten regleras på konstitutionell nivå med 45 ord.

Den svenska traditionen innebär att grundlagsstiftaren inte lämnar något större utrymme för lagstiftaren, och än mindre till domstolarna, att dra gränserna för tryck- och yttrandefriheten.

En nackdel med detta är att TF och YGL relativt ofta har behövt ändras. Det har skett för att det grundlagsskyddade området ska utökas i takt med att nya vägar för spridning av yttranden har etablerats. På motsvarande sätt har nya samhällsföreteelser som ansetts böra förbjudas lett till att grundlagarna har ändrats. Ett sådant exempel är barnpornografi som sedan år 1999 faller utanför tillämpningsområdet för TF och YGL. Ett annat exempel är kreditupplysningsverksamhet, där grundlagen medger att regler införs i vanlig lag för att skydda enskildas integritet.

Ändringarna av främst TF men även YGL har skett relativt ofta och ibland varit omfattande. Ändringarna har inte bara gällt språket och strukturen utan även det materiella innehållet.

Tillgänglighet

Den som önskar utnyttja sina rättigheter och tar del av lagen ska genom läsningen i huvudsak kunna förutse följderna av sina handlingar. Grundlagars informativa betydelse poängterades av Författningsutredningen, vars arbete ledde till en partiell grundlagsreform och föregick det utredningsarbete som resulterade i 1974 års regeringsform. Enligt utredningen ska grundlagen vara skriven på ett sådant sätt ”att den ska kunna läsas och i sina huvuddrag begripas av envar allmänintresserad medborgare”.

Utredningen framhöll i sitt betänkande *Sveriges statsskick* (SOU 1963:17) också att i skolundervisningen bör författningstexten kunna ”utnyttjas och ge upplysning” om grunderna för hur vårt land styrs. Denna tillgänglighet var enligt utredningen ingalunda oväsentlig för ”det demokratiska statsskickets förankring i folket”.

Tydlighet och överskådlighet

Tydligheten och överskådligheten är två andra kriterier som är väsentliga för en grundlagsreglering av yttrandefriheten.

Det ska vara möjligt för enskilda att förstå sina rättigheter och skyldigheter. På motsvarande sätt ska det inte råda några tvivel om vilka åtgärder myndigheter får vidta inom det grundlagsskyddade området.

TF och YGL i sina nuvarande skepnader brister i tydlighet och överskådlighet. Ett antal av bestämmelserna främst i TF är ålderdomliga och delvis obsoleta. I YGL finns ett antal bestämmelser som är krångliga att förstå och tillämpa. Det gäller t.ex. den s.k. databasregeln i 1 kap. 9 § YGL. Ytterligare en brist med YGL när det gäller överskådlighet är att grundlagen inte står på egna ben. I ett antal fall hänvisas i YGL till bestämmelser i TF, vilket försämrar tillgängligheten.

Förekomsten av två grundlagar som skyddar olika massmedier bidrar också till oklarheter. Det leder ibland till att yttranden som är identiska till sitt innehåll ges olika skydd beroende på vilken teknik som har använts för att sprida dem.

8.4 Teknikutvecklingen tycks tala för ett skifte

Som framgår av kap. 4, Tekniken och lagstiftaren, omfattade 1766 års TF enbart skrifter framställda i en boktryckarpress. Det var inte bara logiskt utan framstod förmodligen då som ett bestående och säkert sätt att grundlagsskydda skrifter. Några andra mekaniska sätt att mångfaldiga skrifter fanns inte.

Detta teknikberoende skapade redan under 1800-talet problem vad gäller grundlagens tillämpningsområde. Andra sätt att mångfaldiga skrifter, som t.ex. koppartryck, hamnade utanför grundlagen. Men genom en vid tolkning av begreppet ”under tryck” gavs även sådana skrifter grundlagsskydd.

Mot den bakgrunden hade det varit logiskt om man redan under 1800-talet hade försökt finna ett övergripande begrepp för det som åsyftades, nämligen massframställning av yttranden riktade till allmänheten. Men den teknikutveckling som vi nu kan betrakta i backspegeln var omöjlig att förutse och därmed är det orimligt att begära att grundlagsstiftarna skulle ha varit mer framsynta. Vem hade ens för 25 år sedan kunnat förutse att en stor del av sprid-

ningen av yttranden och informationsinhämtningen skulle utföras elektroniskt via internet?

På samma sätt får det i dag betraktas som omöjligt att förutse hur yttranden kommer att spridas och information inhämtas om tio eller tjugo år.

Utvecklingen hittills och ovissheten om vad som väntar framöver vad gäller tekniken talar för en ändrad avgränsning av grundlagarnas formella tillämpningsområden. Ambitionen bör vara att försöka hitta ett eller några få begrepp som är bestående över tid. Det bör vara begrepp som inkluderar inte bara nu kända massmedier utan också tekniker som vi kanske inte ens anar konturerna av i dag.

Men även om teknikutvecklingen kan anses tala för en ändring av de begrepp som används för att avgränsa det grundlagsskyddade området finns det tungt vägande skäl för att inte göra en sådan förändring. Vi återkommer till detta i våra överväganden och slutsatser i kap. 10.

8.5 TF:s och YGL:s tillämpningsområde

Skrifter framställda i tryckpress, genom stencilering och fotokopiering samt ljudradio, radioprogram, filmer, databaser, överföringar, videogram och television är några av de massmedier och tekniker för mångfaldigande och spridning av yttranden som nämns i TF och YGL.

Grundlagarna innehåller, förutom en detaljerad uppräkningslista av olika massmedier, bestämmelser som anger vilka grupper som ges ett automatiskt skydd för vissa bestämda verksamheter. Till exempel nämns i YGL att en redaktion för en periodisk skrift eller ett radioprogram, en nyhetsbyrå eller ett företag som yrkesmässigt framställer tryckta skrifter under vissa förutsättningar har ett automatiskt grundlagsskydd för sina databaser. De som inte omfattas av denna uppräkningslista måste söka utgivningsbevis för att få ett motsvarande skydd för sina databaser, vanligen webbplatser. Med denna ordning kan det vara svårt för den enskilde att överblicka om en webbplats omfattas av grundlagsskyddet eller inte. Vilket i sin tur kan ge en oförutsebarhet vad gäller t.ex. meddelarskyddet.

Skiktningen av grundlagsskyddet baserat på vem man är liksom vilken teknik som används kan ifrågasättas från principiella

utgångspunkter eftersom grundlagarna reglerar medborgerliga rättigheter och kan anses böra vara ”blinda” för vem som yttrar sig och hur detta sker.

Teknikutvecklingen har inneburit att nya former för att sprida yttranden har fallit utanför TF och YGL:s tillämpningsområden. För att slippa räkna upp och återkommande ta in nya massmedier i lagtexten har lagstiftaren valt att införa flera samlingsbegrepp. Det kan sägas ha börjat redan under 1800-talet, då lagtexten tolkades så att allt som hade framställts ”under tryck” omfattades och inte bara det som hade tryckts i boktryckarpresen.

I de bägge grundlagarna anges specifika massmedier, t.ex. stencilerade skrifter och videogram. Dessa kan ses som exemplifieringar eftersom de åtföljs av bestämmelser som är mer allomfattande. Till exempel anges i den bestämmelse i TF som möjliggör grundlagsskydd för stencilerade skrifter att även skrifter framställda med ett ”... liknande tekniskt förfarande” under vissa förutsättningar skyddas av grundlagen. På samma sätt är i YGL videogram exempel på ”teknisk upptagning” och radioprogram exempel på ”överföringar med hjälp av elektromagnetiska vågor”.

Det går som har sagts ovan inte att förutse teknikutvecklingen och vilka massmedier som kommer att finnas på marknaden inom kanske bara några år. Det kan därmed givetvis inte uteslutas att det i framtiden kommer att krävas justeringar av grundlagarna för att inkludera nya sätt för masskommunikation på samma sätt som skedde t.ex. när digital bio gavs grundlagsskydd.

I Yttrandefrihetskommitténs debattbetänkande (SOU 2010:68) angavs utöver de svårigheter som är förknippade med tillämpningsområdet ett antal andra problem med TF och YGL.

Ett problem som har bärighet på teknikberoendet gäller svårigheten att avgöra om t.ex. ett flygblad är framställt i tryckpress eller inte. Problemet har påtalats av JK, som ibland konsulterar Statens Kriminaltekniska Laboratorium (SKL) för att få klarlagt hur en trycksak har framställts och därmed kunna avgöra om JK är behörig åklagare eller inte. Svårigheten att bestämma framställningssättet kan leda till kortslutningseffekter i fråga om vilken processordning som ska tillämpas och att brottsliga yttranden därmed inte kan lagföras.

Enligt uppgifter inhämtade från JK har denne under perioden 1992–2011 anlitat SKL i 51 fall. Under de senaste åren rör det sig om inget till två fall per år. Det finns dock fall som aldrig kommer till JK liksom fall som JK väljer att inte föra vidare till SKL. Hur

stort detta mörkertal är går inte att säga. När det gäller de fall JK väljer att inte föra vidare till SKL rör det sig oftast om fall där det bedöms att något brott inte har begåtts.

I debattbetänkandet anfördes också att även om TF och YGL innehåller ändamålsbestämmelser fyller dessa inte någon funktion vid konkreta tillämpningssituationer. En effekt blir att tolkningen försvåras och att identiska yttranden ibland bedöms olika beroende på vilket massmedium som har använts.

8.6 Tre modeller

Begreppet "massmedier"

Regeringens huvuduppdrag till kommittén har varit att undersöka om det är möjligt att i framtiden behålla en teknikberoende grundlagsreglering.

Enligt direktiven ska kommittén i sökandet efter en mindre teknikberoende lagstiftning försöka finna en reglering som ger de traditionella medierna ett grundlagsskydd som i allt väsentligt motsvarar det de har i dag. Enligt direktiven ska grundprinciperna, t.ex. ensamansvaret, meddelarskyddet och jurysystemet, ligga fast. Utredningen har även i uppdrag att se om andra sätt att sprida yttranden än via traditionella medier behöver skydd av grundlagarna. Om kommittén finner att det inte är möjligt att införa en teknikoberoende grundlag ska den göra en allmän översyn av TF och YGL med inriktning att göra lagarna så tydliga och lättillämpade som möjligt.

Kommittén kom under sitt arbete fram till att det inte är möjligt att införa en grundlag för *alla* yttranden och samtidigt bevara alla grundbultarna intakta.

Arbetet bedrevs därefter med inriktningen att hitta modeller för en reglering som förutsätter att yttranden framförs i "massmedier" för att grundlagsskydd skulle uppkomma. Begreppet "massmedier" användes för att avgränsa tillämpningsområdet på ett sådant sätt att existerande och framtida tekniker kunde omfattas av grundlagen.

Massmediekravet var däremot enligt kommittén inte tillräckligt för att avgränsa den särskilt starka yttrandefriheten. En sådan vid definition skulle göra det nödvändigt att göra omfattande och mindre lämpliga undantag från skyddet och därmed radera det

starka skyddet för yttranden framförda i bl.a. tryckta skrifter. Ytterligare krav behövde uppställas för grundlagsskydd.

I debattbetänkandet SOU 2010:68 presenterade kommittén tre modeller för hur en sådan mer teknikberoende reglering skulle kunna utformas.

Tre modeller

De tre modeller som kommittén presenterade – Ansvarsmodellen, Verksamhetsmodellen och Ändamålsmodellen – ger uttryck för lika många huvudvägar för att avgränsa tillämpningsområdet. Gemensamt för samtliga modeller är kravet att yttrandena måste framföras i ett massmedium för att grundlagsskydd över huvud taget ska kunna uppstå.

Ansvarsmodellen kräver att någon tydligt träder fram och tar ansvar. Ett sådant ansvar kan antingen tas genom att det finns ett utgivningsbevis för massmediet, varvid en utgivare utses, eller genom att ansvarsuppgifter anges. Med ansvarsuppgifter menas att namn och hemort ska anges för den som har tagit på sig ansvaret. Den modellen ansåg kommittén vara enkel och tydlig men ha den huvudsakliga bristen att inga medier skulle få ett automatiskt grundlagsskydd.

Verksamhetsmodellen betonar betydelsen av yrkesmässig framställning och spridning av yttranden. Sådan verksamhet ska enligt modellen ges ett automatiskt grundlagsskydd. Främst avsågs ett skydd för etablerade medier vilket motiverades med den särskilda betydelse som de anses ha för informationsspridningen och opinionsbildningen. De aktörer som enligt modellen ges detta skydd benämns ”massmedieföretag”. Kommittén konstaterade i betänkandet att begreppet rymde tolknings- och tillämpningsproblem. Dessa skapar osäkerhet för dem som på olika sätt använder sin yttrandefrihet, t.ex. för att lämna meddelanden.

Ändamålsmodellen ger grundlagsskydd för yttranden som har ett opinionsbildande, journalistiskt, litterärt eller konstnärligt syfte. Modellen betraktades som den mest förenliga med EU-rätten av de tre. Svagheten med modellen ansåg kommittén bestå främst i att tillämpningsområdet var oskarpt och att det vid prövningen av ett yttrandes ändamål inte skulle gå att bortse från yttrandets innehåll. Meddelarskyddet skulle inte heller gälla inom hela

tillämpningsområdet utan bara för massmedier med en registrerad utgivare.

Remissinstanserna om modellerna

Ett 60-tal remissinstanser yttrade sig över kommitténs debattbetänkande. Av dem som yttrade sig vad gäller en generell yttrandefrihetsgrundlag för alla yttranden instämde samtliga i kommitténs slutsats att det inte är ett möjligt alternativ för en framtida reglering av yttrandefriheten.

I ett antal yttranden framhölls att TF och YGL trots de problem som finns har fungerat väl under lång tid. Enligt dessa remissinstanser saknas övertygande skäl för mer ingripande förändringar av den nuvarande ordningen. Flera remissinstanser menade också att problemen med TF/YGL hade överdrivits och att betänkandet fått en negativ slagsida eftersom förtjänsterna med det nuvarande systemet inte beskrivits tillräckligt. Flera av dessa remissinstanser ansåg att arbetet med modellerna borde avbrytas och krafterna riktas in på att förändra och förbättra TF och YGL.

När det gällde införandet av ett massmediebegrepp drog åsikterna bland remissinstanserna åt lite olika håll. Det fanns dock en övervikt för åsikten att införandet av ett sådant begrepp kunde bidra till att göra systemet enklare och mer flexibelt. Samtidigt varnade flera remissinstanser för att massmediebegreppet skulle skapa tillämpningsproblem. Det skulle göra systemet mer oförutsebart och leda till ökad rättsosäkerhet. Gränsdragningarna skulle därmed lämnas över till domstolarna.

Av de tre modellerna fick Ansvarsmodellen störst stöd av de remissinstanser som förespråkade någon av modellerna. Den ansågs tydlig och ett stort antal instanser anslöt sig till tanken att ge ett särskilt starkt skydd åt yttranden där någon träder fram och tar ansvar. Samtidigt såg flera instanser en brist i att modellen till skillnad mot TF och YGL inte ger något automatiskt grundlagskydd.

Åsikterna om Verksamhetsmodellen var som regel kritiska. Tidningsutgivarna med flera uttryckte skepsis mot att modellen skulle ge ett automatiskt skydd för vissa och därmed ses som ett privilegiesystem för de etablerade medierna. Flera instanser framhöll också att begreppet ”massmedieföretag” kunde ge upphov till tolkningssvårigheter.

Men det fanns även remissinstanser som menade att Verksamhetsmodellen vore att föredra framför de övriga två eftersom den hade stora likheter med dagens reglering. Denna tanke borde därför enligt dessa remissinstanser tas tillvara under kommitténs fortsatta arbete.

Den tydligaste tendensen i remissvaren var det entydiga motståndet mot Ändamålsmodellen. En vanlig ståndpunkt var att grundlagsskyddet med denna modell blev beroende av en prövning av yttrandets innehåll och att den därmed var oförenlig med svensk rättstradition. Inriktningen ansågs därmed strida mot det som sägs i kommitténs direktiv om att grundlagsskyddet inte ska baseras på yttrandenas innehåll.

Vidare anfördes att den bedömning av yttrandet som skulle göras öppnade upp för godtycke. Modellen kunde leda till att yttrandefriheten inskränktes genom att t.ex. kontroversiella yttranden hamnade utanför det grundlagsskyddade området. Det framhölls att de valda ändamålskriterierna medförde tolknings-svårigheter och problem att förutsäga rättsläget. Vissa riktade kritik mot kommitténs definitioner av de aktuella ändamålskriterierna, bl.a. när det gällde yttranden för vetenskapliga ändamål och i fråga om underhållning.

Kommitténs slutsatser och det fortsatta arbetet

Kommittén tog i sitt fortsatta arbete fasta på att införandet av ett massmediebegrepp fått ett relativt positivt mottagande bland remissinstanserna. Att använda det begreppet skulle kunna vara en tänkbar väg för att minska teknikberoendet.

Kommittén tog även fasta på vad som uttryckts i direktiven och av en del remissinstanser om att de etablerade medierna även i fortsättningen skulle ges ett starkt skydd. Detta ansåg vi vara en lämplig inriktning för arbetet med en ny regleringsmodell.

Även andra än de etablerade medierna skulle dock ha möjlighet att få grundlagsskydd. Grundlagen skulle därför även vara tillämplig på massmedier med utgivningsbevis eller som hade försetts med ansvarsuppgifter.

Sammanfattningsvis inriktades det fortsatta arbetet med att mejsla fram en modell på en kombination av Verksamhetsmodellen och Ansvarsmodellen.

8.7 Grunddragen i NYGL

Det utkast till en ny yttrandefrihetsgrundlag som arbetats fram har inom kommittén gått under arbetsnamnet NYGL (Ny yttrandefrihetsgrundlag). Här nedan ges en kortfattad beskrivning av huvuddragen i NYGL i syfte att underlätta för läsaren att följa kommitténs överväganden och ställningstagande i kap. 10. NYGL i sin helhet, så långt den arbetades fram, återfinns i bilaga 9.

Kommitténs ambition var att göra NYGL så teknikoberoende som möjligt. Alla massmedier som omfattas av grundlagen ska i princip behandlas lika oavsett vilken teknik som används för framställning och spridning. NYGL ger ett särskilt starkt skydd för massmedieföretag, bl.a. genom att skyddet för deras massmedier inträder automatiskt. Andra aktörer, som t.ex. ideella organisationer och privatpersoner, har möjlighet att få grundlagsskydd för sina massmedier genom att skaffa utgivningsbevis eller genom s.k. ansvarsuppgifter.

Ambitionen har också varit att de grundläggande yttrandefrihetsrättsliga principerna ska ligga fast i stort sett enligt dagens ordning. Mot bakgrund av syftet att upprätthålla den höga skyddsnivån innebär NYGL – i likhet med TF och YGL – en detaljerad reglering av yttrandefriheten.

När NYGL blir tillämplig

Den grundläggande skillnaden mellan NYGL och TF/YGL ligger i avgränsningen av tillämpningsområdet, alltså hur det bestäms vilka massmedier som ska erhålla ett särskilt starkt grundlagsskydd utöver det skydd som alla yttranden har genom RF och Europakonventionen.

Dessa skillnader framgår på ett mer övergripande plan i den bestämmelse i NYGL som behandlar ändamålet med grundlagen (1 kap. 2 §). Där anges i ett tillägg till ändamålsbestämmelsen att NYGL ger ett särskilt starkt skydd åt yttranden som är riktade till allmänheten och som sprids yrkesmässigt eller som någon har tagit ansvar för.

En grundförutsättning för att få grundlagsskydd enligt NYGL är att yttrandet framförs i ett *massmedium*. Med det förstås enligt lagtexten ”medier som är avsedda att sprida yttranden till allmänheten”.

I NYGL anges som exempel på massmedier tidningar, böcker, film, radio, tv och webbplatser. Uppräkningen är inte uttömmande eftersom alla medier som uppfyller grundlagens definition ska kunna omfattas av grundlagen. Vid gränsdragningsproblem får frågan avgöras efter en bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet. I undantagsfall är det tänkbart att t.ex. en tröja eller förpackning har framställts med det huvudsakliga syftet att ge offentlighet åt ett yttrande och därmed utgör ett massmedium enligt grundlagen.

Genom massmediebegreppet möjliggörs, är tanken, en enklare och mer flexibel reglering som tar höjd för framtida tekniker för masskommunikation.

För att skydd enligt NYGL ska uppkomma är det emellertid inte tillräckligt att spridningen av yttrandet sker med hjälp av massmedier. Dessutom måste någon av följande tre förutsättningar vara uppfylld.

1) Massmediet ges ut av ett *massmedieföretag*. I dessa fall är grundlagen automatiskt tillämplig. Med massmedieföretag avses sammanslutningar och enskilda vilkas *huvudsakliga* verksamhet består i att på *yrkesmässiga* grunder ge ut massmedier. Begreppet massmedieföretag är avsett att omfatta den "egentliga mediebranschen", dvs. den professionella framställningen och spridningen av massmedier, och ger inte alla aktörer grundlagsskydd. Som massmedieföretag räknas dock alla sammanslutningar och enskilda som sänder radio och tv med stöd av tillstånd från en myndighet, även om inte kraven på huvudsaklighet och yrkesmässighet är uppfyllda. Syftet är att bl.a. närradion ska få automatiskt grundlagsskydd.

2) NYGL är även tillämplig på massmedier med *utgivningsbevis*. Sådana bevis kan avse utgivning av ett massmedium vid ett enstaka tillfälle eller regelbunden utgivning under ett gemensamt namn, t.ex. en tidskrift. En förutsättning för att beviljas utgivningsbevis är att det har utsetts en utgivare som ansvarar för innehållet i massmediet.

3) Grundlagen är vidare tillämplig på massmedier med *ansvarsuppgifter*. Det innebär att massmediet har försetts med tydliga uppgifter om vem som har åtagit sig ansvaret för innehållet och om dennes hemvist i Sverige.

För alla massmedier gäller att NYGL inte är tillämplig på yttranden som den ansvarige saknar möjlighet att kontrollera före offentliggörandet, t.ex. omodererade läsarkommentar på en

webbsida. För sådana yttranden tillämpas i stället allmänna straffrättsliga regler om ansvar.

Undantag från tillämpningsområdet

Det finns – liksom enligt TF och YGL – ett antal undantag från NYGL:s tillämpningsområde. I dessa fall gäller i stället vad som anges i lag. Undantagen framgår i första hand av olika s.k. delegationsbestämmelser i grundlagen. Ett par exempel är undantag som rör upphovsrätt resp. viss kreditupplysningsverksamhet.

När det gäller sådana undantag innebär NYGL en viktig förändring jämfört med TF och YGL. Frågan rör undantag vid behandling av personuppgifter i massmedier som omfattas av grundlagen. Enligt dagens synsätt har TF och YGL företrädare om det uppstår en konflikt med personuppgiftslagen (1998:204) och EU:s dataskyddsdirektiv.

I NYGL införs ett undantag för behandling av personuppgifter som utförs av andra än massmedieföretag. Avsikten är att grundlagen ska undgå konflikt med den EU-rättsliga regleringen på området. I huvudsak innebär undantaget att personuppgiftslagen gäller för massmedier med frivilligt grundlagsskydd (utgivningsbevis och ansvarsuppgifter) i de fall behandlingen av personuppgifter *inte* kan sägas ha haft till syfte att säkra ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning eller ett fritt konstnärligt skapande, dvs. enligt NYGL:s ändamålsbestämning. Att undantaget inte gäller massmedieföretag beror på att publiceringen av personuppgifter i sådana medier kan antas ske ”uteslutande för journalistiska ändamål” och därmed vara förenlig med EU:s dataskyddsdirektiv.

Det ska framhållas att detta inte är avsett att innebära någon framflyttning av EU-rättens positioner i förhållande till svensk yttrandefrihetsrätt jämfört med i dag. Tanken är att den svenska yttrandefriheten ska kunna försvaras lättare och möta större förståelse vid kommande förhandlingar om EU-rättsakter än som är fallet i dag.

I NYGL införs också en paragraf som klargör att lagstiftning som med stöd av delegationsbestämmelser begränsar yttrandefriheten måste uppfylla vissa förutsättningar. Sådana begränsningar får inte gå längre än vad som är nödvändigt och inte heller sträcka

sig så långt att ändamålet med grundlagen hotas (jfr 2 kap. 21–23 §§ RF). Ett motsvarande tillägg föreslås i TF och YGL.

Meddelarskyddet

Meddelarskyddet enligt NYGL är i allt väsentligt uppbyggt som i TF/YGL. NYGL innebär en viss förändring i terminologin när det gäller dels den krets som omfattas av meddelarskyddet (uppgiftslämnaren, upphovsmannen och den som framträder i massmediet), dels den grupp till vilken uppgifter kan lämnas för offentliggörande (företrädare för massmedier). Förändringarna är en följd av ambitionen att göra grundlagen teknikoberoende och är inte avsedda att medföra några skillnader i sak.

NYGL betonar vikten av att skydda meddelare som lämnar uppgifter för publicering men som misstar sig ursäktligt om behörigheten hos mottagaren av uppgifterna. Det kan bl.a. röra fall då mottagaren inte uppfyller grundlagens krav på vem som är "företrädare" för ett massmedium. Ett annat exempel är om kriterierna för ett "massmedieföretag" inte är uppfyllda och det massmedium där uppgiften publiceras därför inte får grundlagskydd. I sådana situationer ska en godtroende meddelare kunna skyddas mot straff och andra repressalier. I kap. 10 återkommer vi till frågan om vad NYGL innebär för anonymitetsskyddet.

Ensamansvaret m.m.

Med NYGL behålls den nuvarande principen om ensamansvar för innehållet i ett massmedium, dvs. bara en person i taget kan bli straff- och skadeståndsrättsligt ansvarig. Vem som ansvarar bestäms i grundlagen och följer en s.k. ansvarskedja. Utgångspunkten är att en och samma ansvarskedja ska gälla för alla typer av massmedier. På denna punkt skiljer sig NYGL från TF och YGL. De gällande grundlagarna innehåller flera ansvarskedjor beroende på vilket massmedium som har använts. Det finns t.ex. en ansvarskedja för periodiska och en för icke periodiska skrifter.

NYGL innebär förändringar även i fråga om andra yttrandefrihetsrättsliga grundprinciper.

I NYGL införs en *generell preskriptionsregel* om att allmänt åtal ska väckas inom sex månader från den tidpunkt då yttrandefrihets-

brottet begicks. För flera massmedietyper innebär detta att preskriptionstiden förkortas, bl.a. i fråga om yttranden på webbplatser.

En viktig förändring i sak är tanken i NYGL att utvidga dagens *distributionsplikt* till att omfatta alla som har tillstånd enligt lag att bedriva verksamhet som innefattar distribution av massmedier. En förändring föreslås i TF och YGL vad gäller distributionsplikten och oadresserade försändelser.

En skillnad mellan TF/YGL och NYGL gäller möjligheten att få grundlagsskydd genom att sätta ut ansvarsuppgifter. I TF finns en s.k. stencilregel som innebär att stencilerade skrifter ges grundlagsskydd om ursprungsuppgifter anges. I NYGL införs en motsvarande ”stencilregel” som omfattar alla massmedier. Det innebär att exempelvis den som har en webbplats enkelt kan få grundlagsskydd genom att ange sig som ansvarig. Den som anges som ansvarig jämföras med utgivare.

9 EU-rättens betydelse för vägvalet

9.1 Några allmänna utgångspunkter

Inledning

I detta kapitel behandlas frågan om hur kommittén bedömer behovet av att anpassa det särskilda grundlagsskyddet för tryck- och yttrandefriheten till EU-rätten. Till viss del har dessa överväganden redovisats i kommitténs delbetänkande *Ny yttrandefrihetsgrundlag? – Yttrandefrihetskommittén presenterar tre modeller* (SOU 2010:68 s. 101 f.). Den diskussion som redovisas här tar i första hand inte sikte på detaljer utan förs på ett mer övergripande plan. Om det antas att de två rättssystemen inte stämmer överens, bör vi då sträva efter att anpassa det svenska systemet till EU-rätten? Hur långt ska i sådana fall anpassningen gå?

I det här avsnittet görs ett försök att – mot bakgrund av redogörelsen i kap. 7 – ringa in de frågeställningar som är aktuella från juridiska utgångspunkter. Avsnitt 9.2 behandlar vad ett par författare har anfört om mer politiskt inriktade aspekter på relationen mellan TF/YGL och EU-rätten. I det avslutande avsnittet 9.3 diskuteras vilken linje som bör väljas i anpassningsfrågan.

Det kan inledningsvis finnas skäl att påminna om följande. Hur en tänkt konflikt på det här området ska uppfattas och eventuellt lösas beror på vilket perspektiv som anläggs. Med ett EU-perspektiv finns det egentligen inga principiella oklarheter. Med det synsättet betonas nödvändigheten av att EU-rätten ges företräde framför nationell reglering. Något utrymme för att pröva unionsrätten mot nationella bestämmelser eller på annat sätt ifrågasätta dess giltighet finns inte.

Det andra perspektivet är nationellt och utgår från de konstitutionella möjligheterna enligt RF att överföra svensk beslutanderätt till EU. Dessa möjligheter är inte obegränsade, ett synsätt som skulle

kunna innebära att Sverige inte anser sig bundet av all EU-rätt. Till dessa frågor återkommer vi längre fram.

Vissa aspekter på en eventuell konflikt

I kap. 7 talas det om tänkbara konflikter mellan TF/YGL och EU-rätten. Påståendet att det finns konflikter mellan rättssystemen är dock inte oproblematiskt. Den rapport från jur.dr Lotta Lerwall som redovisas i avsnitt 7.2.3 får sägas visa att konfliktområdet är svårt att ringa in mer exakt. Klart är att den svenska regeringen på flera områden har verkat för lösningar som skyddar TF och YGL. I förhandlingsarbetet har man fört fram olika skrivningar som syftar till att möjliggöra undantag för de svenska grundlagarna. Det finns dock inga avgöranden från EU-domstolen som klargör hållbarheten i dessa undantag eller som på något annat sätt direkt behandlar förhållandet mellan EU-rätten och TF/YGL.

Det är svårt att göra en generell bedömning av hur en sådan prövning skulle utfalla. I Lotta Lerwalls rapport berörs ett antal oklara frågeställningar som kan bli aktuella vid en prövning. EU-domstolen skulle knappast kunna ignorera det förhållandet att TF/YGL är grundlagar och att en prövning på det här området kan beröra grundläggande svenska konstitutionella principer (jfr artikel 4.2 i Fördraget om Europeiska unionen och vad som där sägs om unionens skyldighet att respektera medlemsstaternas nationella identitet). Hur mycket hänsyn som kan tas till den nationella regleringen får dock antas bero på omständigheterna i det enskilda fallet. Här kan bl.a. nämnas frågan om vilken rättslig verkan som kan tillmätas en viss undantagsskrivning, vilket det övergripande syftet med en rättsakt är och vilka EU-principer som står på spel (t.ex. principen om fri rörlighet).

Det kan konstateras att om de undantagsmöjligheter för TF och YGL som Sverige har åberopat godtas, framstår det egentliga konfliktområdet som förhållandevis litet. Vid en motsatt utgång – dvs. att de tveksamheter om undantagen som uppmärksammas i rapporten visar sig vara riktiga – finns det ett reellt problem med EU-rätten på ett antal områden. I det läget uppkommer dock även en annan frågeställning. Det är nämligen av viss betydelse om bristen på överensstämmelse mellan de två systemen är sådan att vi får väsentliga problem med att upprätthålla de tryck- och yttrandefrihetsrättsliga grundprinciperna. Mot bakgrund av riksdagens tolkning av de svenska

överlåtelsevillkoren, får det läget betraktas annorlunda än om avvikelserna framstår som mer marginella.

I det här något diffusa rättsläget sticker ändå vissa sakområden ut. Det gäller till att börja med *EU:s dataskyddsdirektiv* och dess genomförande i svensk rätt genom personuppgiftslagen (1998:204). Det är främst två skäl som motiverar att det fästs särskild vikt vid direktivet.

Det första skälet avser direktivets breda tillämpningsområde, vilket för med sig en potentiellt stor konfliktyta i förhållande till TF och YGL. Direktivet innehåller en rad materiella bestämmelser som reglerar all hantering av personuppgifter (t.ex. generella regler om hur personuppgifter får behandlas, när sådan behandling är tillåten, information till en registrerad, rättelse av personuppgifter m.m.). Om personuppgifter behandlas i former som omfattas av TF eller YGL, blir frågan om den svenska grundlagsregleringen är förenlig med EU-rätten.

Det andra skälet rör utformningen av det svenska undantaget från dataskyddsdirektivet för TF och YGL. De ändamål för vilka undantag tillåts i artikel 9 ("journalistiska ändamål samt litterärt eller konstnärligt skapande") ger visserligen möjlighet till omfattande avsteg från direktivet. Av Lotta Lerwalls rapport framgår dock att det svenska undantaget kan ifrågasättas i flera avseenden. Tveksamheterna framstår här som större än på andra områden där undantag har gjorts. Problemet rör för det första att undantaget för TF och YGL kan hävdas vara vidare än vad artikel 9 tillåter, eftersom det avser alla ändamål och inte enbart de som anges där. För det andra är det tveksamt om den svenska lösningen tillgodoser direktivets krav på att en avvägning ska göras mellan integritets- och yttrandefrihetsintressena.

Genomgripande reformer planeras nu av EU:s regler om skydd för personuppgifter. I januari 2012 lade kommissionen fram ett förslag om att ersätta det nuvarande dataskyddsdirektivet med en ny allmän uppgiftsskyddsförordning. Förslaget är tänkt att ytterligare harmonisera och effektivisera skyddet av personuppgifter i syfte att förbättra funktionen hos den inre marknaden och att öka enskildas kontroll över sina personuppgifter. En effekt av att den föreslagna regleringen ges formen av en förordning är att denna blir direkt tillämplig i medlemsstaterna. Förordningen skulle således ersätta inte enbart det nuvarande dataskyddsdirektivet utan även, i varje fall i huvudsak, personuppgiftslagen.

Förslaget innebär i vissa avseenden viktiga förändringar i fråga om regleringen av skyddet för personuppgifter. Samtidigt baseras det i stora delar på den ordning som gäller enligt dataskyddsdirektivet. När det gäller avvägningen mellan skyddet för personuppgifter och yttrandefriheten kan noteras att även förordningen innehåller ett undantag avseende behandling av personuppgifter som sker ”uteslutande för journalistiska ändamål eller konstnärligt eller litterärt skapande”. Undantaget kan åberopas endast om ”sådana undantag eller avvikelser är nödvändiga för att förena rätten till integritet med reglerna om yttrandefrihet” (artikel 80.1).

Inom ramen för en s.k. subsidiaritetsprövning av förslaget till förordning har konstitutionsutskottet uttalat att förslaget i dess nuvarande skick inte är förenligt med subsidiaritetsprincipen, se utl. 2011/12:KU25. Utskottet har i utlåtandet invändningar mot att förordning väljs som lagstiftningsinstrument och framhåller bl.a. att ett nytt direktiv typiskt sett skulle ge större utrymme för medlemsstaterna att vid införlivandet ta hänsyn till nationella förhållanden.

Det *straffrättsliga samarbetet* är ett annat område som bör omnämnas särskilt. Ett stort antal rättsakter (rambeslut) är aktuella. Området har dessutom en tydlig beröringspunkt med TF och YGL med tanke på dessa grundlagars karaktär av straff- och processlagar på det yttrandefrihetsrättsliga området. Samarbetet har hittills vilat främst på mellanstatlig grund. Det medför vissa rättsliga skillnader mot det övriga EU-samarbetet, i huvudsak genom att Sverige inte kan tvingas att delta mot sin vilja och att de EU-rättsliga principerna om direkt tillämplighet och företräde framför nationell rätt inte gäller. Någon beslutanderätt på det här området har inte överförts till EU:s organ. I de nu aktuella fallen har Sverige dock valt att medverka. Då uppkommer frågan om den svenska regleringen (bl.a. TF och YGL) är förenlig med våra åtaganden enligt de olika rambesluten.

Som har framgått ovan ändrar det straffrättsliga samarbetet till stora delar karaktär i och med Lissabonfördraget. Tanken är att även dessa frågor ska hanteras inom ramen för det överstatliga samarbetet. Utvecklingen på det här området framstår som svår att förutse, inte minst när det gäller samarbetets effekter på de nationella rättsordningarna. I det sammanhanget bör det noteras att det straffrättsliga samarbetet säkerligen kommer att beröras av EU:s nya stadga på fri- och rättighetsområdet. Stadgan får direkt effekt och företräde framför nationell rätt samt kan åberopas inför domstolar och myndigheter i medlemsstaterna när EU-rätten ska tillämpas.

En konflikt mellan EU-rätten å ena sidan och TF och YGL å andra sidan skulle sannolikt ställas på sin spets genom att kommissionen väckte talan mot Sverige inför EU-domstolen för bristande eller felaktig implementering av en enskild EU-rättsakt. Kommissionen skulle t.ex. kunna hävda att Sverige har använt en möjlighet att göra undantag från rättsakten alltför extensivt eller att Sverige med stöd av ett ingressuttalande tolkat rättsaktens tillämpningsområde alltför restriktivt. Kommissionen skulle – utifrån ett sådant resonemang – kunna anföra t.ex. att Sverige måste lämna internationellt rättsligt bistånd till myndigheter i andra EU-länder utöver vad som följer av vårt förslag i kap. 21. Ett annat tänkbart exempel är att kommissionen skulle kunna hävda att Sverige måste reglera publicering av personuppgifter i högre grad än vad som följer av personuppgiftslagen.

Några juridiska utgångspunkter

En utgångspunkt för diskussionen bör vara att det visserligen finns indikationer på en bristande överensstämmelse mellan TF/YGL och EU-rätten. Det är dock osäkert hur dessa konflikter ser ut och hur djupt de berör det svenska systemet. Det finns t.ex. inget som tyder på att hela det svenska grundlagssystemet skulle vara ifrågasatt och därmed riskera att underkännas vid en EU-rättslig prövning. I brist på uttalanden från EU-domstolen är det svårt att veta säkert hur konfliktfrågan skulle bedömas. Det är osäkerheten i sig som är en del av problemet och det man behöver förhålla sig till vid en översyn av grundlagarna.

Som vi har sett är de yttre ramarna för diskussionen förhållandevis tydliga. Det EU-rättsliga synsättet innebär att om EU-domstolen konstaterar att TF eller YGL i något avseende står i strid med unionsrätten, blir domstolens tolkning av rättsläget direkt tillämplig här. Domstolar och myndigheter ska i det läget tillämpa TF och YGL så att de stämmer överens med EU-rätten. Beroende på omständigheterna kan den svenska regleringen dessutom behöva ändras av riksdagen.

Det nationella svenska synsättet betonar, som har framgått av kap. 7, principen om att EU har tilldelats kompetens av medlemsstaterna. Den här överföringen av beslutanderätt är dock kringgärdad med vissa grundlagsfästa restriktioner. EU-rätt som överskrider dessa förbehåll är oförenlig med överlåtelsebeslutet och blir därför

inte giltig här. Så skulle t.ex. läget bli om en EU-rättslig bestämmelse väsentligt rubbade de tryck- och yttrandefrihetsrättsliga grundprinciperna. En bestämmelse av det slaget skulle, med det här synsättet, i formell mening inte vara i konflikt med svensk rätt eftersom den inte är tillämplig här. Sverige skulle följaktligen inte heller ha någon skyldighet att anpassa den nationella rätten till den aktuella bestämmelsen.

När det gäller den närmare innebörden av det svenska förbehållet i 10 kap. 6 § RF blir bilden på nytt otydlig. Frågan är nämligen hur långt det svenska förbehållet för vissa grundläggande konstitutionella principer egentligen sträcker sig på TF- och YGL-området. Några mer konkreta uttalanden i den frågan har inte gjorts. I det ledande förarbetsuttalandet på området talar konstitutionsutskottet om väsentliga ingrepp i grundprinciperna (1993/94:KU21). Vad detta betyder om frågan ställs på sin spets är inte belyst. Det står dock klart att TF och YGL inte är helt fredade från EU-rättens inflytande.

Vilka ingrepp kan då accepteras innan man är inne på det område där beslutanderätt inte har överlåtits? Det är svårt att spekulera i hur t.ex. riksdagen eller domstolarna skulle bedöma en sådan frågeställning. Sannolikt skulle dock en mer allmän försämring av skyddet kunna godtas bara i marginella fall, t.ex. att grundlagsskyddet fick ett obetydligt smalare tillämpningsområde.

Ett annat möjligt typfall är om någon av grundprinciperna tas bort helt eller delvis. Det skulle givetvis inte accepteras att t.ex. meddelarfriheten eller censurförbudet försvann helt. Även mindre uppenbara situationer är dock tänkbara, t.ex. att EU-rätten får till följd att en yrkeskategori i vissa typer av ärenden helt förlorar sin meddelarfrihet. Hur situationer av det slaget ska bedömas torde bero på omständigheterna i det enskilda fallet. Även här talar dock mycket för att endast marginella inskränkningar kan godtas.

Det är viktigt att påpeka att TF och YGL har ändrats vid olika tillfällen i syfte att uppfylla våra EU-rättsliga skyldigheter. De fallen har däremot inte rört grunderna för det särskilda grundlagsskyddet. Frågan om EU-rättens förenlighet med de svenska överlåtelsevillkoren i 10 kap. 6 § RF har sålunda då inte varit aktuell. Det här illustrerar att frågan om att särbehandla TF och YGL i relation till EU formellt blir aktuell först i speciella situationer som rör själva fundamentet för den svenska regleringen.

Slutsats

Slutsatsen i den här delen blir följande. Även på TF/YGL-området finns det en EU-rättslig skyldighet att låta unionsrätten få genomslag här, t.ex. genom domstolspraxis eller genom att riksdagen anpassar den svenska lagstiftningen om det behövs. Av de svenska överlåtelsevillkoren följer dock att den här skyldigheten bara gäller fram till en viss gräns. EU-rätt som innebär väsentliga ingrepp i tryck- och yttrandefrihetsrättsliga grundprinciper ska – enligt vad riksdagen har uttalat – inte tillämpas här och utlöser inte heller någon skyldighet att anpassa den svenska regleringen. Att identifiera denna gräns mellan det ”överlåtbara” och ”icke-överlåtbara” området är komplicerat. Det gäller inte minst mot bakgrund av att det är osäkert var konflikter mellan de två regelsystemen föreligger.

9.2 Vissa aspekter på en anpassning

Diskussionen om TF/YGL-systemet och dess förhållande till EU-rätten kommer oundvikligen även in på bedömningar som är av mer politisk karaktär. Vad frågan ytterst handlar om är hur självständigt vi anser oss kunna agera vid en översyn av grundlagar som rör konstitutionella grundprinciper som i vissa avseenden kan vara i strid med EU-rätten.

Det bör hållas i minnet att den nu gällande definitionen av de principer för det svenska statsskicket som det talas om i 10 kap. 6 § RF – och som bestämmer det ”överlåtbara området” – är resultatet av ett politiskt ställningstagande av riksdagen. Det är inte otänkbart att bestämmelsen får en annan tolkning om förhållandena ändras, t.ex. om riksdagen får anledning att ta ställning till ytterligare fördragsändringar.

Som rättsregel är 10 kap. 6 § vagt utformad (”rör principerna för statsskicket”) och lägger inte hinder i vägen för andra tolkningar än den nu rådande. Konstitutionsutskottet har dessutom framhållit att det inte är möjligt att i några entydiga termer ange hur långt EU-samarbetets räckvidd kan sträcka sig utan att grundlagen behöver ändras (bet. 2001/02:KU18). Det här återspeglas bl.a. i utskottets uttalanden rörande TF och YGL, där det inte görs någon tydlig gränsdragning i frågan om vilka ingrepp som kan tolereras.

Vissa mer politiska aspekter av en anpassning av TF och YGL till EU-rätten har berörts i litteraturen.

I en artikel från år 2008 behandlar justitierådet Henrik Jermsten olika konstitutionella aspekter på det svenska EU-medlemskapet ("EU och statsskicket", Heckscher och Eka, red., *Festskrift för Johan Hirschfeldt*, 2008 s. 177 f.). Han drar där slutsatsen att RF:s regler med bäring på EU-medlemskapet inte medför några särskilda problem när det gäller att leva upp till de förpliktelser som följer av medlemskapet. Däremot vållar TF och YGL svårigheter. Efter att ha konstaterat att den svenska hållningen har varit att inte ge avkall på grundlagsskyddet, fortsätter han enligt följande.

För vårt statsskick centrala principer om yttrandefrihet har därför ibland krävt omfattande insatser vid förhandlingsarbetet inför olika rättsakter. Detta är inte bara tids- och resurskrävande utan tär också på det allmänna förhandlingskapital varje stat har. Det kostar helt enkelt. Sverige har liksom övriga stater ett visst givet utrymme att hävda nationella intressen men på det politiska planet inom EU saknar det betydelse om detta utrymme används för att värna en speciell grundlagsreglering eller går till något annat.

Men man kan tycka att vikten av att värna vår unika regleringsmodell på TF och YGL-området är sådan att vi helt enkelt får leva med att det ibland gnisslar i EU-maskineriet. Gör man bedömningen att den särskilda regleringen på tryck- och yttrandefrihetens område i form av ensamansvar, särskild brottskatalog, meddelarfrihet osv. är så central att vi skall fortsätta hävda vårt system fullt ut så skadar det förstås inte att reglerna finns på grundlagsnivå. Det stärker onekligen Sveriges position i förhandlingsarbetet. Men det finns alltså en risk att europarättens inflytande med tiden ändå kommer att medföra om inte ett underkännande så i vart fall en viss underminering av för regleringsmodellen centrala förhållanden. Sker detta så kommer det att svida lite extra eftersom det rör sig om en reglering i grundlag.

Vad man under alla förhållanden inte bör överväga är att försöka tillskapa ett modernare och mer teknikberoende regelverk på det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området utan att då fullt ut tillgodose de krav förenligheten med EG-rätten och Europakonventionen skulle innebära. Vi kan inte lagstifta på kollisionskurs med våra folkrättsliga förpliktelser med motiveringen att det är fråga om grundlagsskyddade rättigheter. I den meningen kan man säga att det finns komplikationer när det gäller EU och det svenska statsskicket.

En liknande frågeställning behandlas av professor Sverker Gustavsson i en antologi från år 2009 om det svenska tryck- och yttrandefrihetsskyddet ("Yttrandefriheten och statsskicket", Olsson och Liljestränd, red., *Till tryckfrihetens försvar – en ögnasten i ett fritt rike*, 2009, s. 91 f.). Han påpekar där bl.a. att med hänsyn till EU-rätten och dess anspråk på företräde är det inte längre självklart att vi äger frågan om hur det svenska statsskicket ska definieras ("äganderätten till

statsskicket är omstridd”). Inga instanser hävdar, enligt författaren, längre med något eftertryck, att svensk lagstiftning och praxis har företrädare framför EG-domstolens uttolkning av principen om fri rörlighet. Därför är det inte självklart någon bra idé att inrikta sig på att stifta en helt ny grundlag, som behandlar tryck- och yttrandefriheten systematiskt och från grunden. Det kan nämligen, enligt artikeln, förmodas att centrala moment inte självklart stämmer överens med unionsrätten. Med tanke på detta är det en säkrare strategi att slå vakt om de grundlagar vi har och i praxis tolka dessa till förmån för vår egen syn på saken.

Längre fram i artikeln återkommer Sverker Gustavsson till frågan om TF och YGL bör anpassas till EU-rätten. Han anför följande.

Inget medlemsland har någon erfarenhet av vad det innebär att aktivt grundlagsstifta i strid med unionsorganens tolkning av EG-rätten. Risken är stor, menar jag, att sådana försök kan ta en ände med förskräckelse – på så sätt nämligen att unionen i förödmjukande form klargör var gränserna går för den svenska yttrandefriheten. Min slutsats blir följaktligen, att det är bättre att lappa och laga på den nuvarande regleringen. Vår nationella äganderätt till frågan – i den mån vi anser denna vara viktig – tror jag försvaras bättre, om vi hänvisar till urgammal sed och nationella särdrag.

Hur det faktiska statsskicket, som kringgärdar yttrandefriheten, faktiskt är beskaffat är långtifrån glasklart. Det talar för att inte gå alltför radikalt tillväga. Att övertyga övriga medlemsländer om fördelarna med vår betydligt mera massmedie- och fackföreningsvänliga reglering av meddelarfriheten och den särskilda yttrandefriheten kan lätt utvecklas till en lek med elden. Den större konstitutionella frågan – huruvida vi äger vårt statsskick – kan komma att aktualiseras.

9.3 Hur bör frågan beaktas vid vägvalet?

Frågan är vilken betydelse dessa aspekter på relationen mellan den svenska grundlagsregleringen av tryck- och yttrandefriheten och EU-rätten ska ha vid vägvalet mellan att revidera TF och YGL och att införa en ny yttrandefrihetsgrundlag (NYGL). Det har hävdats att förhållandet mellan de två regelsystemen har börjat bli så komplicerat och inrymma så många potentiella konflikter att Sverige måste vidta åtgärder. Sverige skulle då behöva överge den nuvarande regleringsmodellen eller på annat sätt gå betydligt längre i anpassningen till EU-rätten än vad som görs i dag. I annat fall, lyder argumentet hos dem som förespråkar en sådan linje, äventyras grunderna i

det svenska systemet på ett sätt som kan medföra en väsentligt lägre skyddsnivå för tryck- och yttrandefriheten än vad vi har vant oss vid.

I det här sammanhanget bör framhållas att en nationell ordning på tryck- och yttrandefrihetsområdet som med säkerhet undviker alla konflikter med EU-rätten sannolikt förutsätter ett annat slags grundlagsreglering än TF och YGL. En möjlighet vore att hämta inspiration från den kortfattade regleringen i Europakonventionen. Fördelen med ett sådant system är att det blir mer flexibelt och att skyddet därmed på ett enklare sätt än med en detaljerad grundlagsreglering kan anpassas till de olika krav som EU-rätten uppställer.

En regleringsmodell av det slaget har dock inte övervägts närmare av kommittén eftersom vi bedömer att den på allvar skulle äventyra de konstitutionella garantierna för de tryck- och yttrandefrihetsrättsliga grundprinciperna (t.ex. ensamansvaret, jurysystemet och meddelarskyddet). Ett förslag med den inriktningen är inte realistiskt med utgångspunkt från svenska förhållanden och skulle dessutom inte vara förenligt med de direktiv som kommittén har haft. Diskussionen om en EU-rättslig anpassning av grundlagskyddet måste således utgå från att detta även i fortsättningen kommer till uttryck genom ett förhållandevis detaljerat skydd på grundlagsnivå.

En utgångspunkt för vårt ställningstagande i den här delen är att TF:s och YGL:s förenlighet med EU-rätten ibland vållar problem för Sverige vid förhandlingar om rättsakter. Det är den bilden som framträder av genomgången i kapitel 7. Samtidigt bör det betonas att det är långt ifrån klarlagt på vilka områden verkliga konflikter föreligger och hur allvarliga dessa är. Några uttalanden från EU-domstolen eller från något annat auktoritativt organ som belyser förhållandet mellan TF/YGL och EU-rätten finns inte.

Vidare behöver en diskussion i konfliktfrågan ta hänsyn till att TF och YGL är detaljerade lagstiftningsprodukter med breda tillämpningsområden och som därför har stora beröringspunkter med EU-rätten. Överväganden om EU-rättens betydelse för frågan om en helt ny grundlagsordning bör emellertid i första hand inte föras på detaljnivå utan utgå från ett mer principiellt och övergripande förhållningssätt. Den huvudsakliga frågeställningen är nämligen, enligt kommitténs uppfattning, om det nu finns anledning att avvika från de grundläggande uttalanden om tryck- och yttrandefrihetens ställning för det svenska statsskicket som regering och riksdag gjorde i anslutning till EU-inträdet och som därefter har

upprepats i samband med andra överlåtelsebeslut och lagstiftningsärenden (se avsnittet 7.2).

Enligt vår bedömning motiverar inte den pågående utvecklingen inom EU att Sverige ger upp ståndpunkten att vår nationella reglering på det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området innehåller konstitutionella kärnvärden som inte har överlåtits. Det bör påpekas att det knappast är unikt inom EU-samarbetet att på det här sättet hävda att en nationell ”sär lösning” av historiska eller andra skäl har sådan betydelse att den inte kommer att efterges. En indikation på detta är att frågan om unionens respekt för medlemsstaternas ”nationella identitet” berörs i artikel 4.2 i Fördraget om Europeiska unionen i vilken det anges att

unionen ska respektera medlemsstaternas likhet inför fördragen samt deras nationella identitet, som kommer till uttryck i deras politiska och konstitutionella grundstrukturer, inbegripet det lokala och regionala självstyret.

Den rättsliga innebörden av denna skrivning får anses oklar. Som en politisk viljeyttring bör den anses ha betydelse i olika förhandlingssituationer när grundläggande samhällsförhållanden i en medlemsstat står på spel. I ett svenskt perspektiv är det uppenbart att just den särskilda regleringen av tryck- och yttrandefriheten är ett av de områden som rör den nationella identiteten i den mening som artikeln ger uttryck för. Betydelsen av TF och YGL som ett uttryck för nationell identitet enligt artikel 4.2 har nyligen framhållits av KU i en s.k. subsidiaritetsprövning (se 2011/12:KU5y med anledning av föreslagna förändringar i EU:s reglering av information till allmänheten om läkemedel).

Konsekvensen av det synsätt som anges ovan är att det inte finns EU-rättsligt betingade skäl att vidta genomgripande förändringar av det svenska grundlagsskyddet för tryck- och yttrandefriheten.

Vår slutsats ovan gäller således behovet av mer långtgående förändringar till följd av EU-rätten. Den påverkar emellertid inte det förhållandet att det kan finnas anledning att göra anpassningar till unionsrätten i syfte att minska konfliktytorna i frågor som inte väsentligt rubbar grunderna för det svenska grundlagsskyddet. Ändringar av det slaget har tidigare genomförts i flera avseenden. I kap. 17 (En delegationsbestämmelse om produktinformation m.m.) och 21 (Internationellt rättsligt bistånd) diskuteras förändringar med en sådan EU-rättslig bakgrund.

10 Överväganden och slutsatser

Vår bedömning: Tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen bör vara kvar.

10.1 Inledning

Efter att Yttrandefrihetskommittén hade överlämnat sitt debattbetänkande och utvärderat remissvaren inleddes arbetet med en ny yttrandefrihetsgrundlag – NYGL. Som redogjorts för i avsnitt 8.7 hämtar NYGL i huvudsak drag från två av de modeller som presenterades i debattbetänkandet, nämligen Verksamhetsmodellen och Ansvarsmodellen. Av dessa kan Verksamhetsmodellen sägas utgöra grundstommen i NYGL.

För att ett yttrande ska omfattas av grundlagsskyddet enligt NYGL krävs att det framförs i ett massmedium. NYGL är därmed precis som TF och YGL medieberoende och den som önskar grundlagsskydd måste således använda någon teknik för att kunna framställa och sprida yttranden.

Enligt NYGL ges massmedieföretagen ett automatiskt grundlagsskydd medan övriga måste söka utgivningsbevis eller sätta ut ansvarsuppgifter på massmediet för att uppnå motsvarande skydd.

Kommittén har ställt NYGL mot en reformerad version av TF resp. YGL. Syftet har varit att avgöra om NYGL till sin grundkonstruktion har sådana förtjänster och löser de problem som finns med TF och YGL att den kan ersätta dessa grundlagar. En central utgångspunkt för kommittén har varit att en ny yttrandefrihetsgrundlag inte får rubba de grundbultar som utgör själva kärnan i den grundlagsfästa tryck- och yttrandefriheten, t.ex. meddelarskyddet. Denna grundförutsättning poängteras också i direktiven till kommittén.

Kommittén gjorde sitt vägval i mars 2012 och beslutade då att avbryta arbetet med NYGL för att inrikta sig på en revidering av TF och YGL samt övriga uppgifter. Övervägandena bakom detta ställningstagande presenteras i detta kapitel.

10.2 Tillämpningsområdet

Teknikberoendet

Sex regeringar, tre socialdemokratiska och tre borgerliga, har tillsatt lika många utredningar med uppdrag att utvärdera om det är möjligt att skapa en samlad och teknikberoende grundlag.

Bakgrunden till de sex utredningarna har varit att TF och YGL endast gäller för yttranden som sprids med vissa specifikt angivna tekniker. Detta teknikberoende anses göra grundlagarna omoderna när tekniken utvecklas i snabb takt och kan leda till att nya former för masskommunikation hamnar utanför grundlagsskyddet. Regeringen uppdrog i direktiven (dir 2003:58) till Tryck- och yttrandefrihetsberedningen (TYB) att överväga ”om det mot bakgrund av den tekniska och mediala utvecklingen är möjligt att i längden behålla en teknikberoende grundlagsreglering av yttrandefriheten i medierna”. Regeringen anförde också att det borde övervägas om det på sikt fanns anledning att slå samman TF och YGL.

Yttrandefrihetskommittén konstaterade i delbetänkandet *Ny yttrandefrihetsgrundlag?* (SOU 2010:68 s. 111 f.) att det inte är möjligt att utsträcka det extra starka grundlagsskyddet till att omfatta alla yttranden och samtidigt behålla systemets alla grundbultar intakta. En sådan utvidgning av det särskilt starka yttrandefrihetsskyddet skulle påtagligt försvaga det skydd som gäller för t.ex. tryckta skrifter och radioprogram. Denna bedömning överensstämmer väl med vad tidigare utredningar på yttrandefrihetsrättens område har konstaterat.

I NYGL avgränsas tillämpningsområdet genom begreppet ”massmedier”. Med det förstås medier som är avsedda att sprida yttranden till allmänheten. Begreppet inkluderar alla i dag kända tekniker för masskommunikation. Med största sannolikhet kan NYGL också antas omfatta framtida tekniker för masskommunikation. NYGL skulle därmed inte behöva ändras när tekniken

utvecklas även om teknikutvecklingen naturligtvis kan ta vägar som inte kan förutses.

NYGL framhåller alltså inte någon viss teknisk form för masskommunikation, utan avgränsningen av tillämpningsområdet görs utifrån vem som utger ett massmedium. Om någon har tagit på sig ansvaret för ett massmedium genom att skaffa utgivningsbevis eller genom att anteckna s.k. ansvarsuppgifter medför det ett grundlagsskydd genom ansvarstagandet. Automatiskt grundlagsskydd ges åt sådana massmedier som ges ut av s.k. massmedieföretag.

TF och YGL har inte samma öppenhet som NYGL för att inkludera nya massmedier. De är i denna mening mer teknikberoende än kommitténs skiss till NYGL.

Som beskrivits i kap. 4 (Tekniken och lagstiftaren) har grundlagsstiftaren infört samlingsbegrepp i TF och YGL: tryckt skrift, teknisk upptagning och överföring med hjälp av elektromagnetiska vågor. Kommittén föreslår att begreppet ”elektromagnetiska vågor” tas bort ur lagtexten och att det i fortsättningen bara talas om ”överföringar”. Förändringen görs utan avsikt att ändra något i sak. Även med denna förändring anser kommittén att man med viss sannolikhet kan anta att nya former för masskommunikation kommer att kunna inkluderas i något av dessa begrepp.

Behovet av ändringar i grundlagen ses av vissa som ett tecken på att teknikutvecklingen har sprungit ifrån TF och YGL eftersom man på detta sätt har tvingats ”lappa och laga” i grundlagarna. Frågan är emellertid inte bara vilket eller vilka alternativen till TF och YGL är, utan också hur stort detta problem egentligen är sett ur ett yttrandefrihetsperspektiv.

Ju mer detaljer en grundlag innehåller, desto sannolikare blir det att den ekonomiska, tekniska och inte minst politiska utvecklingen av samhället driver fram ett behov av ändringar. Trots ambitionen att de ska stå emot tidens tand är ingen av våra grundlagar huggna i sten. De utgör ”levande” dokument som behöver anpassas till samhällsutvecklingen. Inte heller NYGL skulle kunna stå emot samhällsförändringar.

Att tekniken är avgörande för grundlagsskyddet kan från ett yttrandefrihetsperspektiv ses som en styrka snarare än som en svaghet. Det innebär att man vid bestämmande av om grundlagen ska tillämpas eller inte ska bortse från yttrandets innehåll och därmed inte värdera dess nytta för samhället eller andra intressen. På samma sätt ska det inte heller beaktas vem som har yttrat sig.

Detta framstår som rätt och riktigt från principiella utgångspunkter. Det gör dessutom lagarna förutsebara, vilket gagnar yttrandefriheten och skyddar dem som använder den.

Det bör också i sammanhanget framhållas att oavsett hur teknikberoende eller teknikoberoende en grundlag än är måste det inom tillämpningsområdet finnas särbestämmelser anpassade till de olika massmedier som inkluderas. Det kanske tydligaste exemplet på en sådan bestämmelse är att det av tekniska skäl anses nödvändigt att i grundlag ge utrymme för ett tillståndskrav i fråga om sändning av radioprogram genom etern. Någon motsvarande inskränkning av etableringsfriheten förekommer inte för trådsändningar. I de fallen öppnar däremot dagens grundlagar, liksom NYGL, för införandet av en vidareändningsplikt (s.k. must-carry) och andra inskränkningar i etableringsfriheten.

När det gäller frågan om teknikberoendet kan det konstateras att en fördel med massmediebegreppet i NYGL är att det ger goda förutsättningar att inkludera framtida massmedietekniker utan att grundlagens tillämpningsområde behöver ändras. NYGL löser dock inte alla de problem som är förknippade med teknikberoendet. Även NYGL är genom kravet att yttranden ska framföras i ett massmedium i den meningen teknikberoende. Det innebär att den som önskar grundlagsskydd måste använda en teknik som gör det möjligt för den ansvarige att kontrollera yttranden före offentliggörandet. Yttrandet måste också kunna "fixeras" så att en bedömning av vad som har yttrats kan göras i ett tryck- eller yttrandefrihetsmål utan att det i efterhand behöver prövas vad som har yttrats.

10.3 Ett antal tillämpningsproblem

Tillämpningsproblemen med TF och YGL

I kap. 6 (Tillämpningsproblem med TF och YGL) har gjorts en genomgång av de tillämpningsproblem som finns med TF och YGL. Som vi har sett handlar det främst om följande.

1. Grundlagarna har en i stora delar komplicerad och svårtillgänglig utformning.
2. Det finns ett antal undantag från tillämpningsområdet som inte kan utläsas från grundlagstexten.

3. Det är oklart utifrån vilket ändamål TF och YGL har avgränsats. Detta anges inte i grundlagarna.
4. Att ändamålet är oklart försvårar ibland tolkningen och tillämpningen.
5. Svårigheten att veta om grundlagen är tillämplig eller inte leder ibland till kortslutningseffekter som innebär att brott inte kan lagföras.
6. En svårighet när det gäller att veta om grundlagarna är tillämpliga avser frågan hur många exemplar som måste spridas. En annan gäller svårigheten att avgöra – även för SKL – om en skrift är tryckt eller inte. En tredje gäller svårigheten att precisera vad som utgör en upplaga.
7. Beroende på vilken spridningsteknik som används blir grundlagarna ibland tillämpliga på ett yttrande och ibland inte. Det kan te sig egendomligt om yttrandet är detsamma.
8. Vissa medier ryms inte under grundlagarna trots att det vore motiverat. Det gäller i vissa fall t.ex. e-böcker och e-tidningar som levereras med innehåll.
9. Att tråd och eter regleras olika när det gäller radio- och tv-sändningar skapar omotiverade skillnader.
10. Den s.k. databasregeln medför en rad tillämpningssvårigheter.

I övrigt får här hänvisas till kap. 6. Där redovisas bl.a. att meningarna är delade när det gäller betydelsen av de nämnda tillämpningssvårigheterna.

Tillämpningsproblem i NYGL

I NYGL introduceras två nya begrepp i lagtexten, ”massmedier” och ”massmedieföretag”. Som alltid när nya begrepp införs kan det uppstå osäkerhet om deras innebörd och vad de omfattar. Även om det i förarbeten anges exempel som åskådliggör vad lagstiftaren har tänkt ska omfattas och vad som entydigt ska falla utanför uppstår det en gråzon.

När det gäller en grundlag som ska reglera straffrättsliga förhållanden på det yttrandefrihetsrättsliga området är det enligt vår uppfattning extra viktigt att utrymmet för tolkningar begränsas så långt det någonsin låter sig göras. Ju mindre gråzonen är, desto mer förutsebar blir lagen. Bristande förutsebarhet och därmed sammanhängande tillämpningssvårigheter skapar rättsosäkerhet.

Om grundlagsstiftaren är otydlig och inte anger klara gränser kommer domstolarna genom praxis att fastställa vad som gäller. Därmed skjuts bestämmandet av rättsläget i högre grad över på domstolarna. Enligt vår uppfattning bör en sådan utveckling så långt möjligt undvikas på det yttrandefrihetsrättsliga området. Det bör i första hand vara de folkvalda, riksdagen, och inte domstolarna som bestämmer rättsläget på tryck- och yttrandefrihetsrättens område.

Begreppet "massmedier" i NYGL

Massmedier är enligt 1 kap. NYGL medier avsedda "att sprida yttranden till allmänheten". Motivet för införandet av begreppet var att söka finna en bestämning som är bestående när tekniken förändras. Närmare om bakgrunden till massmediebegreppet framgår av kap. 8 och bilaga 9.

Vid en första anblick framstår begreppet som relativt lätt att definiera eftersom tankarna går till tidningar, böcker, tv-program och webbplatser. De är alla massmedier som utgör ett självklart inslag i de flestas vardag när det gäller att ta del av och sprida information och yttranden. Men i vissa fall, t.ex. då en bok eller en tidning inte är avsedd för spridning till allmänheten, är de inte att betrakta som massmedier enligt NYGL. De faller därmed utanför tillämpningsområdet. Det skulle t.ex. komma att gälla en tidning som framställs enbart för att spridas till de boende i ett hus eller en bok som produceras i ett mindre antal exemplar för spridning inom en släkt. Det spelar då ingen roll att tidningen eller boken är framställd i tryckpress, den skulle falla utanför grundlagens tillämpningsområde som detta definieras i NYGL.

Burkar, kartonger och liknande som är avsedda att skydda och underlätta transport av föremål innehåller många gånger information men har inte som huvudsyfte att sprida yttranden till allmänheten. De ska därför som huvudregel inte betraktas som massmedier. Det betyder att t.ex. mjölkförpackningar, cigarettpaket och läkemedelsförpackningar inte omfattas av grundlagsskyddet enligt NYGL även om texten på förpackningen är tryckt och når många personer.

Motsvarande resonemang som när det gäller förpackningar går att föra i fråga om t.ex. tröjor, kepsar, draperier eller ett bullerplank. Inte heller dessa betraktas som massmedier.

Detta utesluter inte att förpackningar och kläder etc. ibland kan vara massmedier, dvs. att de enbart eller i huvudsak är framställda för att ge offentlighet åt yttranden.

I de fall den som använder något som skulle kunna vara ett massmedium även har andra avsikter än att i första hand sprida yttranden till allmänheten, ska enligt NYGL det huvudsakliga syftet med framställningen avgöra om det rör sig om ett massmedium. Om avsikten i huvudsak bedöms vara att sprida yttranden, är grundförutsättningen för att erhålla grundlagsskydd uppfylld. Detsamma gäller om en informationsbärare används som normalt inte betraktas som ett massmedium.

Det är oundvikligt att det med begreppet massmedier ibland uppkommer en osäkerhet om var gränsen för det grundlagsskyddade området går. Det blir nödvändigt att göra en bedömning från fall till fall när det inte är uppenbart vad som gäller. Ytterst kommer det att falla på domstolarna att dra gränserna och fastställa praxis.

Jämfört med de gränsdragningsproblem som finns i TF och YGL framstår de problem som uppkommer med begreppet massmedier enligt NYGL som svårare och mer bekymmersamma.

Begreppet "massmedieföretag" i NYGL

Även begreppet "massmedieföretag" i NYGL leder till oklarheter och gränsdragningsproblem.

Av 1 kap. 4 § NYGL framgår att med massmedieföretag avses både sammanslutningar och enskilda. Uttrycket *sammanslutningar* anses – när uttrycket förekommer i RF (se 2 kap. 1 § första stycket 5) – inrymma i princip alla situationer då någon sluter sig samman med "andra för allmänna eller enskilda syften". Även mera löst eller temporärt sammansatta grupper kan omfattas, t.ex. en aktionsgrupp som har bildats för att driva opinion i en specifik fråga. Stiftelser är liksom andra juridiska personer sammanslutningar i den mening som begreppet används i NYGL.

Det är endast sammanslutningar eller enskilda vilkas *huvudsakliga verksamhet* består i att framställa eller sprida massmedier som kan vara massmedieföretag. Det innebär att företag, politiska partier och föreningar som främst sysslar med andra verksamheter än att framställa eller sprida massmedier inte ges ett automatiskt grundlagsskydd för sina tidskrifter, tekniska upptagningar, foldrar

m.m. För att de ska få det extra starka grundlagsskyddet krävs att de skaffar utgivningsbevis eller anger ansvarsuppgifter på massmediet.

I de fall enskilda eller företag sysslar både med spridning och produktion av massmedier och med annan verksamhet inställer sig frågan när kravet på "huvudsaklig" ska anses vara uppfyllt. I sådana situationer får bl.a. massmedieverksamhetens omsättning och antalet sysselsatta i förhållande till de andra verksamheterna avgörande betydelse.

För att det automatiska grundlagsskyddet ska uppkomma krävs också att verksamheten bedrivs *på yrkesmässiga grunder*. Det innebär att det ska röra sig om en verksamhet som framstår som professionell, t.ex. genom att de personer som bedriver massmedieverksamheten har det till yrke. Även denna avgränsning skapar ett flertal problem i den praktiska tillämpningen.

Definitionen av massmedieföretag är som framgår förhållandevis snäv. Begreppet är avsett att framför allt omfatta den "egentliga mediebranschen", dvs. den professionella utgivningen av massmedier.

Kraven enligt NYGL att det ska röra sig om ett *yrkesmässigt* framställt *massmedium* som tas fram av någon som har det som *huvudsaklig sysselsättning* innebär att många aktörer förlorar det automatiska grundlagsskydd de åtnjuter enligt TF och YGL genom att sprida yttranden med någon av de tekniker som anges i grundlagarna. Det gäller t.ex. den omfattande tidnings- och tidskriftsutgivning som många fackförbund, ideella organisationer, partierna och andra politiska organisationer bedriver i dag. Deras sammanlagda upplagor på flera miljoner exemplar skulle enligt vår bedömning inte kunna inkluderas i det automatiska grundlagsskyddet. Även det automatiska grundlagsskydd enligt databasregeln som gäller i dag för de webbplatser som är knutna till sådana periodiska skrifter skulle bortfalla med NYGL. För att få grundlagsskydd enligt NYGL måste de alltså skaffa sig utgivningsbevis eller ange ansvarsuppgifter, se nedan.

När det gäller TF kan även skrifter som stencileras eller har framställts med liknande metoder få grundlagsskydd. En förutsättning för att på detta sätt få skydd är att ursprungsuppgifter anges på skriften eller att det finns ett utgivningsbevis för den. Det innebär att den som önskar kan få grundlagsskydd även i de fall t.ex. en skrift inte har framställts enligt någon av de metoder som ger ett automatiskt skydd.

Också NYGL ger förutsättningar för ett frivilligt grundlagsskydd. Den som inte anses uppfylla kraven för att klassas som ett massmedieföretag kan få grundlagsskydd genom att skaffa utgivningsbevis eller sätta ut ansvarsuppgifter på massmediet.

Även om både gällande rätt och NYGL på olika sätt ger utrymme för ett frivilligt grundlagsskydd, är det uppenbart att det grundläggande tillämpningsområdet är mer avgränsat i gällande rätt än i NYGL.

Gränsdragningsfrågorna blir fler med NYGL och tillämpningsområdet för det särskilda grundlagsskyddet blir konturlöst och mer svårförutsebart. Skillnaden är betydelsefull inte bara för den som sprider yttranden utan även för den som anonymt önskar lämna uppgifter för offentliggörande och andra som på olika sätt medverkar vid framställningen av massmedier.

10.4 Meddelarfriheten och meddelarskyddet

Meddelarfriheten liksom meddelarskyddet i övrigt är av central betydelse för regleringen av tryck- och yttrandefriheten. Den är också unikt stark i Sverige.

Meddelarfriheten tillkommer alla och avser en rätt att lämna uppgifter för offentliggörande. För den krets som tar emot uppgifterna gäller tystnadsplikt under straffansvar.

Meddelarens ställning förstärks vidare genom att han eller hon i förhållande till det allmänna skyddas av ett efterforskningsförbud och ett förbud mot repressalier. Detta får normalt särskild betydelse för anställda vid myndigheter och andra allmänna organ där det förekommer uppgifter som omfattas av tystnadsplikt enligt offentlighets- och sekretesslagstiftningen. Skyddet infördes för att även sekretesskyddade uppgifter av allmänt intresse skulle kunna nå offentligheten. Lagstiftaren motiverade skyddet med att det behövs en säkerhetsventil för de fall intresset av att en uppgift offentliggörs är större än intresset av att den hålls hemlig. Meddelarskyddet skulle därmed parera en sekretessreglering som med nödvändighet har utformats för normalfallet och därmed inte kan ta hänsyn till de speciella omständigheter som kan finnas i det enskilda fallet.

Den som lämnar ut uppgifter eller på annat sätt utnyttjar sin yttrandefrihet löper alltid en risk. Utlämnandet av sekretessbelagda uppgifter eller uttalanden i kontroversiella frågor kan leda till

utfrysning på arbetsplatsen eller andra kanske mer långtgående former av repressalier.

Därför är det centralt från ett meddelarperspektiv att en uppgiftslämnare inte bara vet vilka uppgifter som kan lämnas. Han eller hon ska också enkelt och entydigt kunna försäkra sig om till vem uppgiften kan lämnas utan att anonymitetsskyddet bryts. Det ska vara möjligt att förutse följderna av och riskerna med att lämna ut sekretessbelagda uppgifter.

Ju mer distinkt grundlagens tillämpningsområde har avgränsats, desto bättre förutsättningar ges meddelaren att i förväg veta vilket skydd han eller hon har. Det är också centralt med en stor tydlighet för att myndigheterna ska veta var gränserna går för vilka åtgärder de kan vidta när uppgifter, såväl offentliga som sekretessbelagda, har lämnats till medierna.

Att lämna uppgifter t.ex. till en reporter vid en etablerad daglig morgontidning torde inte innebära några större frågetecken vad gäller anonymitetsskyddet vare sig enligt NYGL eller enligt gällande rätt. Men lämnas uppgifterna till någon på ett företag som både bedriver massmedieverksamhet och annan verksamhet uppstår frågan om det verkligen rör sig om ett massmedieföretag enligt NYGL:s definition.

Att med gällande rätt ha lämnat uppgifter till en författare innebär som regel att meddelarskydd inträder. Men med NYGL uppstår en ovisshet eftersom grundlagsskydd förutsätter att författaren i de fall han eller hon inte betraktas som ett massmedieföretag antingen skaffar utgivningsbevis eller sätter ut ansvarsuppgifter i boken.

Ytterligare osäkerhet i fråga om meddelarskyddet inträder genom NYGL:s avgränsning av den krets till vilka uppgifter kan lämnas. Enligt 1 kap. 6 § NYGL definieras mottagarkretsen som "företrädare för massmedier" till vilka uppgifter kan lämnas om avsikten är att de ska bli offentliga. Tanken är att i princip samma krets av personer ska omfattas som i TF och YGL. Men även personer som utåt representerar t.ex. en dagstidning ska enligt författningskommentaren till NYGL inkluderas i mottagarkretsen som därmed utökas. Som en följd av oklarheterna kring massmediebegreppet och när ett massmedium får grundlagsskydd kan det också uppstå osäkerhet om "företrädaren" egentligen företräder ett massmedium med grundlagsskydd.

Lagtexten i NYGL, "företrädare för massmedier", får därtill anses kunna inkludera fler än den mottagarkrets som specificeras i

TF och YGL. Enligt gällande bestämmelser får uppgifter lämnas till några specifikt angivna personer, t.ex. författare, redaktionen för en skrift eller dess utgivare samt ”upphovsman till framställning i skriften”. Mottagarkretsen avser personer som innehar en sådan position att de själva kan ombesörja en publicering. Det ska alltså finnas en mer direkt koppling mellan meddelaren och någon av dem som deltar i framställningen av t.ex. ett radioprogram för att meddelarskyddet ska gälla för meddelaren. Ägare, verkställande direktörer och informatörer som i olika sammanhang företräder ett massmedieföretag utåt inkluderas alltså inte i mottagarkretsen i dessa sina egenskaper. Med NYGL framstår det som oklart om meddelanden kan lämnas även till just dessa. Avsikten med avgränsningen i TF och YGL är att minimera riskerna för att sekretessbelagda uppgifter sprids för brett vilket skulle kunna minska tilltron till och stabiliteten hos meddelarskyddet.

En s.k. godtrosregel för meddelare

Under arbetet med NYGL har en s.k. godtrosregel för meddelare arbetats in i lagtexten. Det har gjorts för att parera den osäkerhet som följer av problemen kring de objektiva kriterier som måste vara uppfyllda för att meddelarskydd ska gälla.

Bestämmelsen återfinns i 1 kap. 6 § NYGL, där det anges att uppgifter kan lämnas till ”någon som kan förväntas offentliggöra eller låta offentliggöra dem i ett massmedium”.

Kombinerat med repressalieförbudet i 3 kap. skyddas därmed den som lämnar uppgifter för publicering men som misstar sig ursäktligt om behörigheten hos mottagaren. Det kan bl.a. röra fall då mottagaren inte uppfyller grundlagens krav på att vara ”företrädare” för ett massmedium eller då kraven för att ett massmedium ska ha grundlagsskydd inte är uppfyllda. I sådana situationer ska en godtroende meddelare kunna skyddas mot straff och andra repressalier.

Införandet av en godtrosregel för meddelare skulle innebära en förstärkning av meddelarskyddet. Skyddet för meddelare enligt en godtrosregel blir dock inte lika fullständigt som enligt huvudregeln, eftersom anonymitetsskyddet inte kan säkerställas. Risken är att meddelarskyddet i realiteten går förlorat till följd av att efterforskning inleds mot en publicering i ett massmedium utanför grundlagens tillämpningsområde. Leder det till att uppgifts-

lämnarens identitet röjs, är sannolikt den största skadan redan skedd. Då kan det många gånger spela mindre roll att meddelaren kan gå fri från repressalier genom att göra troligt att han eller hon trodde att publiceringen av uppgifterna skulle skyddas av grundlagen.

Det finns också en fara i att utredningsåtgärder måste vidtas för att klarlägga hur en meddelare har uppfattat situationen.

Ett röjande av identiteten kan inte bara få allvarliga sociala följder för den enskilde utan också negativt påverka tilltron till meddelarfriheten överhuvudtaget och meddelarskyddets hållfasthet. Det kan därmed befaras leda till att viljan att lämna uppgifter som bör nå offentligheten minskar.

Även i de nuvarande bestämmelserna tas hänsyn till uppgiftslämnarens avsikter och hur han eller hon har uppfattat situationen. Det kommer till uttryck i TF och YGL genom bestämmelsen att uppgifter får lämnas "för offentliggörande". Med det förstås att även om en uppgift inte publiceras gäller skyddet, liksom om meddelaren misstagit sig om grundlagsskyddet (se prop. 1975/76:204 s. 130). Sammantaget finner vi att trots införandet av en godtrosregel i NYGL har förslaget påtagliga och besvärande brister när det gäller meddelarskyddet jämfört med TF och YGL. Med NYGL blir det svårare för meddelaren att förutse när skyddet gäller och risken ökar för att identiteten hos den meddelare som önskar vara anonym röjs.

10.5 Några frågor som har beaktats

Undantag för personuppgiftslagen

En viktig aspekt av skyddet för tryck- och yttrandefriheten är att det detaljerade regelsystemet har placerats på grundlagsnivå. Det innebär att TF och YGL i konfliktsituationer alltid ska ges företräde framför författningar längre ned i normhierarkin. Av särskild betydelse blir här den s.k. exklusivitetsgrundsatsen, som innebär att TF och YGL är exklusiv straff- och processlag på det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området. Det får inte tillgripas några andra sanktioner mot innehållet i ett grundlagsskyddat medium än de som har stöd i dessa grundlagar.

Vad gäller personuppgiftslagen (1998:204) är den inte tillämplig på det grundlagsskyddade området. Detta följer i och för sig direkt

av TF, men det framgår också av 7 § första stycket, där det anges att bestämmelserna i den lagen ”tillämpas inte i den utsträckning det skulle strida mot bestämmelserna om tryck- och yttrandefrihet i tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen”.

Enligt NYGL gäller delvis en annan ordning. I 1 kap. 14 § NYGL anges att för massmedier som utges av andra än massmedieföretag gäller personuppgiftslagen för publiceringar av personuppgifter som inte uppfyller grundlagens ändamålsbestämmelse. Ambitionen med att införa en sådan bestämmelse har varit att söka anpassa grundlagen till EU-rätten och därmed minska konfliktytan mellan de två rättssystemen.

Bestämmelsen i NYGL innebär att den som har skaffat utgivningsbevis för sin verksamhet är skyldig att följa personuppgiftslagen om spridningen av personuppgifter inte omfattas av NYGL:s ändamålsbestämmelse. Detsamma gäller för den som väljer att sätta ut ansvarsuppgifter på massmediet.

Regeln medför en ökad osäkerhet om grundlagsskyddets tillämplighet eftersom fler fall måste avgöras genom en tolkning av innehållet i det som yttras. Bestämmelsen förutsätter också en bedömning av yttrandets karaktär och inriktning som typiskt sett får anses främmande för svensk tryck- och yttrandefrihetstradition. Det kan t.ex. bli aktuellt inför beslut om beslag eller andra tvångsmedel enligt NYGL.

Även om massmedieföretag inte berörs av det s.k. PuL-undantaget anser vi att det innebär en inte obetydlig begränsning av yttrandefriheten. En sådan ”skiktning” av nivån på yttrandefrihetsskyddet inger också betänkligheter från ett principiellt perspektiv.

Förskjutning av makt från lagstiftaren till domstolarna

När det gäller regleringen av de tryck- och yttrandefrihetsrättsliga frågorna har Sverige en tradition av att så detaljerat och noggrant som möjligt ange hur lagarna är tänkta att verka. I jämförbara länder – bl.a. i Norge, Danmark och Finland – förekommer inte alls denna detaljerade grundlagsreglering av tryck- och yttrandefriheten. Här kan den norska ordningen nämnas som exempel. Den innebär att yttrandefriheten på grundlagsnivå behandlas i en enda bestämmelse (§ 100 i Grunnloven, se vidare Medieansvarsudvalgets rapport NOU 2011:12).

Det är uppenbart att om gränserna för tillämpningsområdet för det särskilda grundlagsskyddet görs mindre tydliga behöver fler och mer omfattande frågeställningar avgöras av domstolarna.

En förskjutning av makt från lagstiftaren har tidigare, i synnerhet när det gällt TF och YGL, inte ansetts önskvärd. Rätt eller fel har lagstiftaren funnit det tryggare att själv sätta gränserna än att överlåta den uppgiften till domstolarna.

Det kan på goda grunder hävdas att NYGL, där tillämpningsområdet avgränsas av de svårdefinierade begreppen massmedier och massmedieföretag, kommer att skapa en osäkerhet om gränserna för tillämpningsområdet. Det kommer med nödvändighet att bli en fråga för myndigheter och domstolar vid t.ex. beslut om beslag att avgöra var gränserna ska dras. Sådana gränsdragningsproblem uppstår också när publiceringar av personuppgifter ska prövas mot NYGL:s ändamålsbestämmelse.

Visserligen kommer det särskilda grundlagsskyddet för yttrandefriheten alltid att ge upphov till gränsdragningsfrågor som behöver avgöras av domstolarna. Men med NYGL kommer dessa problem att bli betydligt mer omfattande och göra grundlags-systemet mer beroende av domstolspraxis. Med NYGL förskjuts makt från grundlagsstiftaren till domstolarna.

Rätten att ge ut skrifter anonymt

TF:s och YGL:s avgränsning av tillämpningsområdet innebär att det är möjligt att med bibehållet grundlagsskydd anonymt ge ut t.ex. en skrift.

I lugnare tider kan det framstå som mindre betydelsefullt att kunna sprida yttranden utan att författaren, förläggaren eller andra som har bidragit till framställningen behöver träda fram. Men i ett skymningsläge, när motsättningarna i samhället har hårdnat eller trycket från andra stater blivit stort, kan denna möjlighet till anonymitet med bibehållet grundlagsskydd och därmed meddelarskydd vara betydelsefull. Detta bidrar till att ge TF och YGL karaktären av beredskapslagstiftning.

För att grundlagsskydd ska uppstå med NYGL krävs att massmediet ges ut av ett massmedieföretag eller att någon träder fram och ikläder sig ansvaret. Med det sättet att avgränsa tillämpningsområdet bortfaller möjligheten att anonymt ge ut t.ex. en skrift eller dvd-inspelning med bibehållet grundlagsskydd.

En rättighet för alla

Tryck- och yttrandefriheten är rättigheter som ska tillkomma alla medborgare. I såväl NYGL som kommitténs reviderade versioner av TF och YGL anges att dessa rättigheter tillkommer var och en.

Visserligen innehåller YGL:s databasregel bestämmelser som ger vissa, t.ex. redaktioner för periodiska skrifter, ett automatiskt grundlagsskydd för deras webbplatser. Det finns också en bestämmelse som ger utrymme för tillståndskrav för etersändningar, vilket öppnar för att endast ett begränsat antal företag ska kunna bedriva sådana sändningar. Men utöver sådana särbestämmelser för delar av massmedieföretagens verksamhet är utgångspunkten för YGL och TF att yttrandefriheten respektive tryckfriheten är till för alla.

NYGL däremot har som huvudregel, grundstomme, att ge ett automatiskt skydd åt massmedieföretag medan övriga måste vidta olika åtgärder för att erhålla motsvarande skydd. Därtill införs olika "nivåer" på yttrandefriheten inom NYGL genom att de som inte uppfyller kriterierna för massmedieföretagen måste ta hänsyn till personuppgiftslagen när det gäller publiceringar som inte omfattas av grundlagarnas ändamål.

Från ett principiellt perspektiv kan det anses tvivelaktigt att en grundlag som reglerar medborgerliga rättigheter har som huvudregel att enbart ge vissa ett automatiskt skydd. Att skapa ett sådant "verksamhetsberoende" samt införa en nivågruppering av yttrandefriheten är inte något kommittén vill föreslå.

Indirekt skydd för yttranden utanför grundlagarna

TF och YGL ger ett indirekt skydd för yttranden utanför grundlagarnas tillämpningsområde. Yttrandefrihetsutredningen skrev i betänkandet *Värna yttrandefriheten* (SOU 1983:70 s. 79) att TF indirekt ger skydd åt andra uttrycksformer eftersom det var "meningslöst att förbjuda uppförande av en teaterpjäs, om dess innehåll straffritt kan spridas genom tryck".

TF fyller med andra ord en funktion som ett "paraply" för den allmänna yttrandefriheten.

Detta indirekta skydd uppkommer visserligen också med NYGL. Men en påtaglig skillnad är att det för många aktörer inte är tillräckligt att ge ut t.ex. en pjäs i bokform eller i form av en

teknisk upptagning för att få grundlagsskydd. Den eller de som inte uppfyller kriterierna för att utgöra ett massmedieföretag – vilket en teater med stor sannolikhet inte skulle göra – måste skaffa utgivningsbevis alternativt ange ansvarsuppgifter på skriften eller den tekniska upptagningen. Med TF och YGL är det lättare att uppnå denna ”paraplyeffekt” än med NYGL.

10.6 Ytterligare frågeställningar

Nedan berörs ytterligare några frågeställningar som har väckts i direktiven eller uppkommit under kommitténs arbete. De tas upp här eftersom de får anses påverka helhetssynen på TF/YGL och NYGL och därför har betydelse för vilken väg som ska väljas för den framtida regleringen.

Införandet av en s.k. stencilregel för webbplatser

I direktiven till kommittén framhåller regeringen att det synes märkligt att nya sätt för opinionsbildning, t.ex. webbplatser, inte omfattas av samma skydd som de traditionella medierna. Skillnaden framstår som märklig inte minst eftersom TF ger skydd för mindre betydelsefulla sätt att bilda opinion som t.ex. tryck på t-shirts.

Denna skillnad är en följd av definitionen av tillämpningsområdet i TF och YGL. För att ge enskilda en möjlighet att skaffa grundlagsskydd för sin databas t.ex. i form av en blogg är det sedan år 2003 möjligt för var och en att skaffa utgivningsbevis för en webbplats och därmed erhålla samma skydd som de traditionella medierna.

Enligt NYGL ska det utöver möjligheten att skaffa utgivningsbevis bli möjligt att få grundlagsskydd genom att sätta ut ansvarsuppgifter på massmediet, t.ex. en webbplats. Det skulle motsvara den möjlighet som TF:s s.k. stencilregel öppnar för stencilerade skrifter och som beskrivs i kap. 4.

En sådan utökning av möjligheten att erhålla det extra starka grundlagsskyddet innebär en långtgående utvidgning av yttrandefriheten. Det framstår som en rimlig tanke i tiden mot bakgrund av teknikutvecklingen. Framstegen har gjort det möjligt för enskilda att till låga kostnader och utan alltför avancerade kunskaper med

enkla medel via internet sprida yttranden till andra på bloggar och andra webbplatser.

En sådan utökning av grundlagsskyddet rymmer dock även vissa frågeställningar, som uppmärksammades i proposition 2001/02:74. Regeringen avstod från att lägga ett förslag om införandet av en stencilregel för databaser. Enligt regeringen skulle ett sådant frivilligt skydd skapa viss osäkerhet för meddelare och andra medverkande om grundlagsskydd verkligen skulle gälla för webbplatsen. Regeringen befarade också att sådana ansvarsuppgifter lätt skulle kunna ändras, vilket kunde leda till bevisvärigheter om vem som var ansvarig vid en viss tidpunkt.

Även Yttrandefrihetskommittén berörde frågan i debattbetänkandet i anslutning till den s.k. Ansvarsmodellen (SOU 2010:68 s. 162). I betänkandet framförde vi betänkligheter med anledning av vad en stencilregel för webbplatser skulle få för konsekvenser för skyddet av den personliga integriteten. Vidare framhölls risken för att sekretessbelagda uppgifter skulle spridas på ett sätt som inte var önskvärt.

En sådan radikal utökning av det grundlagsfästa området i YGL kräver en ingående utredning av konsekvenserna. Inte minst behöver det analyseras om en sådan utökning skulle riskera att rubba stabiliteten och tilltron till det yttrandefrihetsrättsliga systemet, bl.a. vad gäller meddelarskyddet. Någon sådan konsekvensanalys har kommittén inte gjort. Vi har heller inte övervägt andra vägar för att underlätta för enskilda att skaffa grundlagsskydd genom utgivningsbevis, t.ex. vad gäller frågan om registreringsavgiften. Kommittén har mot den här bakgrunden också avstått från att lägga något förslag om att införa en stencilregel för databaser i YGL.

Om införandet av en begränsningsregel, distributionsplikt m.m.

En tanke i NYGL är att utvidga dagens *distributionsplikt* för "postverksamhet" till att omfatta alla som har tillstånd enligt lag att bedriva verksamhet som innefattar distribution av massmedier.

Som framgår av kap. 13 (Utökad distributionsplikt) föreslår kommittén att distributionsplikten för skrifter och tekniska upptagningar ska utökas. Däremot är det kommitténs bedömning att någon distributionsplikt för internetleverantörer och för leverantörer av värdtjänster inte bör införas. Till skillnad mot

distributionen av skrifter finns det när det gäller tillgången till internet och olika s.k. värdtjänster ett relativt stort antal leverantörer. Det gör det möjligt för den som förvägras att sprida eller ta del av yttranden hos en leverantör att erhålla motsvarande tjänster från någon annan utan sådana begränsningar.

När det gäller den *begränsningsregel* som har tagits fram under arbetet med NYGL bör den enligt kommittén införas i TF och YGL. Det innebär att begränsningar av yttrandefriheten som görs med stöd av delegationsbestämmelserna i grundlagarna bl.a. inte får gå längre än vad som är nödvändigt och inte hota grundlagarnas ändamål. Att införa en sådan bestämmelse innebär ett tydliggörande av ett rättsläge som har ansetts vara oklart.

Vad gäller *författningsspråket*, överskådligheten och att YGL inte kan läsas självständigt har dessa problem inte något med grundlagarnas innebörd att göra. Det är problem som kan åtgärdas utan att tillämpningsområdet eller andra grundläggande bestämmelser förändras. Vi föreslår i detta betänkande ett antal åtgärder för att ge grundlagsregleringen en bättre struktur och göra den i långa stycken komplicerade regleringen mer lättillgänglig.

När det gäller YGL är det en bestämmelse som brukar framhållas som det största problemet. Det gäller *databasregeln* (1 kap. 9 §), som har byggts på i omgångar och som är besvärlig att läsa och tillämpa. Ett annat problem som ibland framhålls vad gäller YGL är svårigheterna att i det enskilda fallet avgöra om en teknisk upptagning är utgiven och grundlagen därmed tillämplig på upptagningen. Dessa problem kan lösas utan att YGL:s grundstruktur behöver ändras.

Att vi har *två detaljrika grundlagar* som reglerar yttrandefriheten bidrar till att regleringen totalt sett blir svåröverskådlig. Det minskar också tillgängligheten. Problemet ska inte överdrivas men det kan övervägas att slå samman TF och YGL. För ett sådant samgifte talar att många av bestämmelserna är gemensamma för de bägge grundlagarna och att det finns en logik i att det särskilt starka skyddet för yttranden samlas i en gemensam grundlag. Mot en sammanslagning talar att det vid utformningen av många av bestämmelserna måste tas hänsyn till alla tekniker, vilket riskerar att komplicera en gemensam lag. En sammanslagning av TF och YGL har inte övervägts närmare av kommittén.

Under arbetet med NYGL har övervägts att införa en *generell preskriptionsregel* om att allmänt åtal ska väckas inom sex månader från den tidpunkt då yttrandefrihetsbrottet begicks. För flera

massmedietyper innebär detta att dagens preskriptionstid kortas, bl.a. i fråga om yttranden på webbplatser. Kommittén har diskuterat frågan om preskriptionstiderna men inte i grunden kartlagt och diskuterat följderna av att överge dagens regel om att preskriptionen för ett yttrande som tillhandahålls i en databas börjar löpa först när det tas bort. Däremot anser kommittén att det är angeläget och möjligt att införa samma preskriptionstid för artiklar i s.k. arkivdatabaser som för deras tryckta förlagor, dvs. sex månader från publiceringsdagen vad gäller allmänt åtal.

Frågorna om skydd för den *personliga integriteten* och Sveriges deltagande i *internationellt rättsligt samarbete* är inte avhängiga av om det införs en ny grundlag eller inte. Det är fullt möjligt, om det bedöms nödvändigt, att i de två befintliga grundlagarna ta in bestämmelser som tillgodoser dessa intressen (se huvudavsnitten V och VI nedan).

10.7 Förhållandet till EU-rätten

I avsnitt 9.3 har det konstaterats att det finns oklarheter på vilka områden konkreta konflikter finns mellan TF/YGL och EU-rätten. Kommittén kommer där fram till att den pågående utvecklingen inom EU inte motiverar att Sverige ger upp ståndpunkten att vår nationella reglering på det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området innehåller konstitutionella kärnvärden som inte har överlåtits. De fördrag som styr EU-samarbetet får dessutom anses ge stöd för Sverige att hävda att TF och YGL är en del av vår nationella identitet som det ankommer på unionen att respektera. Kommitténs slutsats är att det inte finns EU-rättsligt betingade skäl att vidta genomgripande förändringar av det svenska grundlagsskyddet för tryck- och yttrandefriheten. NYGL har helt följdriktigt inte heller utformats så att alla tänkbara konflikter med EU-rätten undanröjts.

Med utgångspunkt i det ställningstagandet anser kommittén att det inte är motiverat att ersätta TF och YGL med NYGL av hänsyn till EU-rätten. Den väg som har valts och visat sig framkomlig så här långt är att göra mindre förändringar i TF och YGL för att minska konfliktytan till EU-rätten utan att rubba yttrandefrihetsrättens grundläggande principer. Det är fullt möjligt att fortsätta på den vägen. Kommittén föreslår också nu några sådana förändringar.

Ytterligare en faktor som gör det närmast omöjligt att försöka förutse vilka grundläggande förändringar som skulle vara nödvändiga är att samarbetet inom unionen ständigt förändras. I stället för att göra genomgripande ändringar som kanske visar sig otillräckliga eller gå för långt bör vi i förhandlingar om nya EU-rättsliga regler hävda och försvara vår nationella reglering av tryck- och yttrandefriheten. De bägge gällande grundlagarna utgör en del av vår konstitutionella identitet och har en lång historisk tradition. Denna tradition skiljer sig påtagligt från vad som gäller i många andra länder men möts som regel med respekt i det internationella samarbetet.

Som framgår av avsnitt 9.3 skulle en nationell grundlagsreglering av tryck- och yttrandefriheten som med säkerhet undviker alla konflikter med EU-rätten behöva utformas på ett helt annat sätt än i dag. Bestämmelser som i dag finns i grundlag skulle i betydande utsträckning behöva regleras i vanlig lag. Regleringen skulle därmed bli mer flexibel och vara enklare att anpassa till EU-rätten än en detaljerad grundlagsreglering.

En sådan reglering kan vi emellertid inte förespråka. Det skulle inte ge systemets grundbultar, t.ex. meddelarskyddet, samma starka konstitutionella skydd som de har i dag. Den spärr mot förhastade förändringar som en reglering på grundlagsnivå ger skulle dessutom falla bort.

10.8 Kommitténs slutsatser och ställningstagande

TF och YGL fungerar väl

Diskussionen om TF och YGL tenderar ibland att få en slagsida genom att fokus hamnar på problemen med grundlagarna. Brister och tillämpningsproblem förstoras upp och det positiva med vårt sätt att reglera tryck- och yttrandefriheten glöms bort eller hamnar i skuggan av beskrivningar av TF och YGL som omoderna, svårbegripliga och svårtillämpbara. Denna ensidiga bild av TF och YGL vände sig som framgått också flera remissinstanser emot när kommittén presenterade sitt delbetänkande.

Det som brukar anges som ett stort praktiskt problem inom TF-området är svårigheten att avgöra huruvida en skrift är tryckt eller inte. Framför allt handlar det om flygblad men även om t.ex. klistermärken och t-tröjor. Fastställandet av vilken framställnings-

metod som har använts är avgörande för om bäraren av yttrandet och därmed yttrandet omfattas av grundlagen eller inte.

Problemet har påtalats av JK som är åklagare i tryck- och yttrandefrihetsmål. Osäkerheten kan leda till kortslutningseffekter i fråga om vilken processordning som ska tillämpas och att brottsliga yttranden därmed inte kan lagföras.

Som har beskrivits i kap. 8 är antalet tillfällen få när JK konsulterar SKL för att få klarhet i hur en skrift har framställts. Men det finns ett mörkertal vad gäller fall som aldrig når JK.

Den praktiska betydelsen av att det kan föreligga oklarheter om framställningssättet ska inte överdrivas. I många oklara fall – kanske i de allra flesta – finns det inte anledning att vidta några utredningsåtgärder om framställningssättet eftersom yttrandet inte kan anses vara brottsligt. JK avslutar då ärendet utan att inleda förundersökning. Eftersom inget brott begåtts uppstår ingen kortslutningseffekt.

Problemet uppstår när det är oklart om tryckteknik har använts och det kan antas att brott föreligger. Dessa fall är av allt att döma få och kan inte anses utgöra något utbrett problem. Sett ur ett yttrandefrihetsperspektiv får det anses vara en företeelse samhället kan leva med.

Enligt kommittén finns det anledning att tydligt framhålla att TF och YGL fungerar i allt väsentligt väl. De förbättringar som vi presenterar i betänkandet kommer att bidra till att grundlagarna blir än mer anpassade till dagens krav.

Därmed inte sagt att TF och YGL är fulländade och att lagstiftaren kan slå sig till ro. Det finns brister som vi har uppmärksammat under arbetet, se bl.a. kap. 18 (Andra förändringar som har diskuterats), men inte haft tid att kartlägga och överväga närmare.

Grundlagarna har behövt ändras återkommande för att bl.a. inkludera nya former för masskommunikation. Trots dessa ändringar är det naturligt att säga att det finns en röd tråd eller tradition från TF:s tillkomst år 1766 till våra dagar när det gäller att säkerställa yttrandefriheten på grundlagsnivå.

TF och YGL är och har varit till gagn för samhällets utveckling. Som en del av vårt konstitutionella arv har de möjliggjort en öppen och fri samhällsdebatt samt bidragit till framsteg inom alla övriga samhällsområden.

NYGL bör inte ersätta TF och YGL

Den tekniska utvecklingen kan tyckas tala för att ersätta TF och YGL med en modern yttrandefrihetsgrundlag. NYGL skulle som har sagts ha lättare att inkludera nya sätt för masskommunikation än TF och YGL. Men denna fördel uppväger inte de nackdelar som finns med NYGL och som kommittén anser vara problematiska. Det gäller inte minst de oklarheter i tillämpningsområdet som har behandlats ovan.

Problemet med att det i framtiden kan bli nödvändigt att ändra TF och YGL för att inkludera nya massmedieformer ska inte överdrivas. Det är visserligen inte helt tillfredsställande att nya former för masskommunikation fått vänta innan de har getts grundlagsskydd (se exempel i kap. 4). Men totalt sett har det inte varit till men för yttrandefriheten eftersom det har funnits sätt att i skydd av grundlagen sprida information och bedriva opinion.

Vi drar därför den sammantagna slutsatsen att de nuvarande grundlagarna bör behållas.

Kommitténs ställningstagande är således att NYGL inte ska införas. I enlighet med våra direktiv har vi därför gjort en allmän översyn av TF och YGL med inriktningen att göra de båda grundlagarna så tydliga och lättillämpade som möjligt. Dessa förändringar behandlas i huvudavsnitt IV.

IV. EN REVIDERING AV TF OCH YGL

11 TF och YGL görs mer lättillämpade

11.1 Bakgrund

Kommitténs ställningstagande i kap. 10 innebär att någon ny yttrandefrihetsgrundlag inte ska föreslås. Mot den bakgrunden har vi i enlighet med kommitténs direktiv övergått till att överväga vilka förändringar som är nödvändiga i TF och YGL. Uppdraget har varit att ”inom ramen för nuvarande ordning göra en allmän översyn av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen med inriktningen att göra de båda grundlagarna så tydliga och lättillämpade som möjligt”. I uppdraget har även ingått att överväga om det är möjligt att flytta detaljbestämmelser från TF och YGL till vanlig lag.

Det får anses underförstått i direktiven att en översyn av det nuvarande grundlagssystemet inte får ske på ett sätt som urgröper skyddet. De konstitutionella garantierna för den tryck- och yttrandefrihet som omfattas av TF och YGL ska således inte försvagas.

Uppdraget i den här delen bör betraktas mot bakgrund av de tillämpningsproblem som anses föreligga med TF och YGL och som redovisas i kap. 6 (Tillämpningsproblem med TF och YGL). Problemen avser bl.a. att grundlagarna har en komplicerad och svårtillgänglig utformning, att det i vissa avseenden kan vara svårt att avgöra när grundlagsskyddet är tillämpligt och att det råder flera oklarheter om den närmare innebörden av den s.k. databasregeln i 1 kap. 9 § YGL. Här berörs inte dessa frågeställningar ytterligare utan hänvisas till framställningen i kap. 6.

Det kan påminnas om att TF är en grundlag som antogs år 1949. Den har ändrats vid ett stort antal tillfällen sedan dess, men har behållit samma grundläggande struktur som när den antogs. Bestämmelserna i TF är fördelade på 14 kapitel. Författningsspråket bygger i långa stycken på den standard som tillämpades vid införandet. Vissa av bestämmelserna har sitt ursprung i äldre lagstiftningsprodukter

vilket i en del fall bidrar till att stilen i grundlagen kan upplevas som ålderdomlig och högtidlig.

YGL trädde i kraft år 1992. Även denna grundlag har ändrats flera gånger. Bland dessa ändringar kan särskilt framhållas de utvidgningar av tillämpningsområdet som infördes år 1999 (begreppet tekniska upptagningar infördes) och 2003 (ett frivilligt skydd för databasverksamhet tillkom). Bestämmelserna i YGL är fördelade på elva kapitel. I centrala delar bygger grundlagen på en lagstiftningsteknik som innebär att det görs hänvisningar till motsvarande bestämmelser i TF, ibland i kombination med vissa modifieringar. Hänvisningar av det slaget förekommer bl.a. i fråga om vilka gärningar som utgör yttrandefrihetsbrott och när det gäller frågor om tillsyn, åtal, tvångsmedel och rättegång.

I sammanhanget bör även lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden (tillämpningslagen) nämnas. Lagen innehåller ett stort antal tillämpningsföreskrifter till TF och YGL. Dessa föreskrifter har sin grund i olika delegationsbestämmelser i TF och YGL.

11.2 Överväganden

Vårt förslag: I syfte att göra TF och YGL så tydliga och lättillämpade som möjligt genomförs en översyn av strukturen och språket. Översynen innebär att strukturen i YGL ändras i vissa avseenden, bl.a. så att den grundlagen i huvudsak kan läsas självständigt och inte längre bygga på omfattande hänvisningar till TF. I vissa fall flyttas bestämmelser från grundlagarna till vanlig lag, i första hand till tillämpningslagen. Genomgående införs det paragrafrubriker. Lagtexten anpassas till det lagspråk som används i dag och ges en könsneutral utformning. Inom ramen för översynen av TF och YGL åtgärdas dessutom ett antal oklarheter och brister när det gäller innehållet i grundlagarna.

11.2.1 Inledning

Det är inte givet vad som egentligen ryms i den formulering om att ”göra de båda grundlagarna så tydliga och lättillämpade som möjligt” som används i våra direktiv. Med utgångspunkt i den problembeskrivning som lämnas i kap. 6 och vad som anförs i direktiven har vi

dock gjort bedömningen att uppdraget aktualiserar två typer av åtgärder.

Den första typen tar sikte på formen för hur innehållet i grundlagarna presenteras för läsaren. Båda grundlagarna avviker tydligt från de riktlinjer som i dag brukar användas för utformningen av lagstiftning. Här kan bl.a. nämnas att författningsspråket i TF i stora delar framstår som omodernt och att komplicerade frågor där ofta behandlas i långa paragrafer utan punktuppställningar eller liknande stöd för läsaren.

När det gäller YGL är lagspråket modernare. Bristerna har där i första hand att göra med den övergripande strukturen hos grundlagen. Paragraferna är ofta långa och svårlästa och de frekventa hänvisningarna till TF försvårar möjligheterna att överblicka innebörden av grundlagsskyddet. Därtill kommer problem med teknikbundna begrepp som många gånger är svåra att tillämpa på nyare medieformer.

Effekterna av dessa brister i struktur och språk förstärks av att den tryck- och yttrandefrihetsrättsliga regleringen i sak är ett relativt detaljerat och komplicerat system. Vi har gjort bedömningen att det finns en stor potential att förbättra den strukturella och språkliga utformningen av TF och YGL och att det är angeläget att förändringar av det slaget genomförs. I avsnitten nedan redogörs för vissa allmänna utgångspunkter som vi har haft under arbetet med lagtexterna. Där behandlas även ett par större förändringar i strukturen i YGL som vi föreslår, bl.a. i syfte att den grundlagen ska kunna läsas självständigt.

Den andra typen av åtgärd som aktualiseras har att göra med den materiella innebörden av TF och YGL. Frågeställningen hur grundlagarna ska kunna göras tydligare och mer lättillämpade kan nämligen inte enbart betraktas som ett lagtekniskt problem som löses med hjälp av förbättringar i språk och struktur. Genomgången i kap. 6 visar att det vid tillämpning av grundlagarna ibland uppstår oklarheter om den närmare innebörden av dessa i rättsligt avseende. Vi har även behandlat den typen av problem under vår översyn av TF och YGL. Den frågan redogörs för i avsnitt 11.2.4.

11.2.2 En översyn av struktur och språk

En utgångspunkt för genomgången av TF och YGL har varit att strukturen och språket inte i sig ska bidra till att det blir svårare att förstå innebörden i grundlagarna. Ambitionen har således varit att

otydligheter och tillämpningssvårigheter som kan föreligga inte ska bero på t.ex. ett ålderdomligt lagspråk, långa paragrafer eller att en viss bestämmelse har fått en ologisk placering. De förändringar som har gjorts i det här avseendet har inte syftat till att i sak ändra skyddet för tryck- och yttrandefriheten.

Vi föreslår inte någon omfattande förändring av hur bestämmelserna på tryck- och yttrandefrihetsområdet fördelas mellan grundlagarna och vanlig lag. Någon långtgående omflyttning av bestämmelser från TF och YGL till t.ex. tillämpningslagen genomförs inte eftersom vi bedömer att detta skulle påverka den allmänna skyddsnivån på ett sätt som inte är önskvärt. Även efter översynen kommer således TF och YGL att utgöra en detaljerad reglering av tryck- och yttrandefriheten på grundlagsnivå.

I vissa fall har vi dock ansett det möjligt att flytta bestämmelser från grundlagarna till lagnivå, normalt till tillämpningslagen. Här kan t.ex. nämnas att en del detaljbestämmelser om utgivning av periodisk skrift i 5 kap. TF har placerats i lag. Liknande åtgärder har vidtagits i fråga om en del av regleringen rörande jurysystemet i 12 kap. TF (se 9 kap. YGL). Förändringarna i jurysystemet berörs särskilt i kap. 14 (Rättegångsbestämmelserna – en översyn).

Under arbetet med strukturen och språket i grundlagarna har vi utgått från de nuvarande riktlinjerna för författningsskrivning. Paragrafer har skrivits om, delats upp eller flyttats till andra kapitel. Vi föreslår dessutom att en ordning med rubriker införs. Detta underlättar på ett påtagligt sätt för läsaren att orientera sig i den ofta komplicerade grundlagstexten. Rubriker bör införas i varje kapitel och i anslutning till i stort sett varje paragraf.

I fråga om den språkliga utformningen har vi gjort en översyn av samtliga paragrafer. Lagspråket har som regel förenklats och anpassats till de riktlinjer som nu gäller vid lagstiftning. Språket i grundlagarna har gjorts könsneutralt.

En aspekt på genomgången av språket i grundlagarna rör vissa begrepp och uttryck som förekommer där och som ibland har en särskild innebörd inom tryck- och yttrandefrihetsrätten. I ett antal fall har det här gjorts förändringar som inte syftar till att ändra rättsläget. Det kan t.ex. röra sig om att förändra eller ta bort vissa begrepp som framstår som ålderdomliga eller på annat sätt inaktuella (jfr ”stencilering” i nuvarande 1 kap. 5 § TF och ”videogram” i 1 kap. YGL som nu föreslås tas bort.)

En översyn av grundlagarnas språk och struktur aktualiserar frågan om vilket förhållningssätt som ska gälla till deras historiska bakgrund.

Det gäller i synnerhet TF, där författningsspråket i centrala delar har en traditionstyngd och ålderdomlig prägel. Även i dessa delar har vi valt att göra relativt långtgående språkliga och redaktionella förändringar som innebär att mer moderna former används (se t.ex. 1 kap. 1 § TF i vårt förslag).

De aktuella ändringarna beskrivs närmare i författningskommentarerna till TF och YGL i kap. 23.

11.2.3 Särskilt om 1 kap. YGL

Vissa större förändringar i 1 kap. YGL

De tillämpningsproblem som har uppkommit i samband med tillämpningen av YGL är vanligtvis kopplade till bestämmelserna i 1 kap. och de begrepp som används där för att beskriva de medieformer som omfattas av grundlagen – överföringar, tekniska upptagningar, sändning av radioprogram och tillhandahållande av databaser. Dessa begrepp har i den nuvarande lagtexten en starkt *teknikbunden innebörd*. Att begreppen har fått en sådan innebörd kan förklaras av att YGL är utformad med TF som förebild. Skillnaderna mellan den tryckta skriften och de medieformer som omfattas av YGL är emellertid i vissa avseenden stora. I den tryckta skriften är innehållet bundet till informationsbärare på ett sätt som normalt inte är möjligt för de medier som regleras i YGL.

De flesta av tillämpningsproblemen har samband med att en betydande del av den massmediala kommunikationen numera sker via internet. De begrepp som grundlagen bygger på har i stor utsträckning sin bakgrund i de traditionella medieformerna och passar mindre bra för den kommunikation som sker via t.ex. webbplatser, bloggar, diskussionsforum och sociala medier. I dessa medieformer är vanligtvis informationen inte lika väl avgränsad som i den tryckta skriften. Information från olika källor kan t.ex. integreras så att det inte framgår att den kommer från olika avsändare. Kommunikation via internet sker också ofta i andra organisationsformer än den som gäller för mer traditionella medier.

Lagstiftningstekniken, som innebär att medieformer som omfattas av grundlagsskyddet definieras med teknikbundna begrepp, har således lett till tillämpningsproblem. Dessa problem har blivit mer framträdande när YGL efter ikraftträdandet år 1992 har justerats i syfte att grundlagen ska täcka in även nyare medieformer. Ett exem-

pel på det är svårigheterna att dra gränsen mellan den s.k. radioprogramsregeln i 1 kap. 6 § och databasregeln i 1 kap. 9 §. De resulterade i en ändring i grundlagen som senare ändrades på nytt när den inte gav önskad tydlighet. Ambitionen att grundlagen ska omfatta nya tekniska användningssätt har även medfört att bestämmelserna i många fall är komplicerade och svårtillgängliga. Samtidigt har begreppens innebörd kommit att alltmer fjärma sig från deras betydelse i vardagsspråket.

De påtalade tillämpningsproblemen gäller främst sändningar av radioprogram och tillhandahållande av databaser. Dessa begrepp utgår från att det sker en överföring av elektromagnetiska vågor. I många fall har grundlagens tillämpning blivit beroende av hur den rent tekniska transporten av sådana vågor (signaler) sker och vem som startar denna.

Förslagen i 1 kap. YGL syftar till att göra begreppen mindre teknikbundna och att göra en tydligare uppdelning mellan dem. Ambitionen har också varit att den lagtekniska innebörden i möjligaste mån ska stämma överens med den vardagsspråkliga. Mot denna bakgrund föreslås att formuleringen ”överföringar med hjälp av elektromagnetiska vågor” tas bort som samlingsbegrepp för sändningar av radioprogram och tillhandahållande av databaser. I stället behandlas sändningar och tillhandahållande via databas som två skilda sätt för offentliggörande. Den avgörande skillnaden mellan dessa är att sändning handlar om ett offentliggörande vid ett specifikt tillfälle som bestäms av sändaren, medan tillhandahållande handlar om ett tillhandahållande under en längre tid.

Ett annat exempel på hur teknikbundenheten i YGL har medfört ökad komplexitet och mer svårtillgänglig lagtext är uppräkningsen i den inledande portalparagrafen i 1 kap. av de medieformer som grundlagen omfattar. Den nuvarande uppräkningsen innehåller ett antal exempel och sammanfattande begrepp. I samband med att YGL utvidgades till att omfatta s.k. offentlig uppspelning ansågs det nödvändigt att komplettera uppräkningsen i 1 § för att den skulle omfatta samtliga medieformer. Motsvarande ändring genomfördes också i tredje stycket i samma paragraf som handlar om radioprogram. Vidare ändrades hänvisningen i 2 kap. 1 § andra stycket RF till TF och YGL. Efter ändringen kan uppräkningsen sägas innehålla tre kategorier – överföringar, tekniska upptagningar och offentlig uppspelning ur en databas.

Det kan konstateras att uppräkningsen av medieformer i 1 § har blivit både lång och komplicerad. Det kan också ifrågasättas om den

nuvarande uppräknningen täcker in alla de former av tillhandahållande av databaser som anges i databasregeln. Databaser som tillhandahålls indirekt genom framställning av en teknisk upptagning, en skrift eller en bild (s.k. on demand-databaser) tas upp endast till viss del i 1 §. Framställning av skrift eller bild genom sådana databaser nämns nämligen inte där. Om uppräknningen i 1 § ska behållas kan den alltså behöva kompletteras ytterligare. Det kan inte heller uteslutas att det kommer att uppstå behov av fler kompletteringar i framtiden om grundlagens tillämpningsområde ska utökas ytterligare. Vi föreslår därför att uppräknningen av medieformer i 1 § endast ska innehålla sammanfattande begrepp och att definitioner av dessa ska placeras i en ny 2 §.

Mot bakgrund av detta föreslås att YGL:s tillämpningsområde beskrivs med tre samlingsbegrepp – radioprogram, databaser och tekniska upptagningar. Uppräknningen av medieformerna i nuvarande 1 § ersätts således med dessa begrepp. I en ny paragraf ges därefter de närmare definitionerna av begreppen. Avsikten med denna förändring är inte att rättsläget ska förändras.

YGL ska kunna läsas självständigt

Ett problem med YGL är att grundlagen i stora delar hänvisar till bestämmelser i TF och att den därför inte kan läsas självständigt. Den som ska avgöra vad som gäller för de medieformer som omfattas av YGL tvingas många gånger att läsa båda grundlagarna. I flera fall måste dessutom bestämmelserna i TF jämföras med undantag som anges i YGL, t.ex. bestämmelserna om beslag i 7 kap. 3 § YGL. Denna lagstiftningsteknik har bidragit till att göra YGL onödigt svårtillgänglig.

Kommittén anser att det är ett problem att YGL inte kan läsas självständigt. Vi har därför i vår översyn av grundlagen strävat efter att ersätta hänvisningarna till TF genom att föra in motsvarande lagtext i YGL. En viss omskrivning av lagtexten från TF har i de flesta fall varit nödvändig för att anpassa bestämmelserna till den terminologi som används i YGL. Det har också varit nödvändigt att ta hänsyn till de avvikande och kompletterande bestämmelser som finns i YGL (t.ex. komplettering av brottskatalogen vad gäller brottet olaga våldsskildring). Därutöver har avsikten varit att förenkla lagtexten.

Detta har medfört att YGL har ökat i omfång. Bestämmelserna om särskilda tvångsmedel är i nuvarande YGL placerade i 7 kap.

tillsammans med bestämmelserna om tillsyn och åtal. I TF finns de i ett särskilt kapitel. Bestämmelserna har i kommitténs förslag rörande YGL placerats i ett nytt kapitel (8 kap.). Kapitelindelningen i kommitténs förslag stämmer således överens med den i TF om man bortser från 2 kap. TF om allmänna handlingar.

Bestämmelserna om rättegång i 12 kap. TF har inte ansetts kunna överföras till YGL. Skälet är att parallella regler i YGL i onödan skulle bryta upp den gemensamma administrativa och processuella ordning som i dag gäller för jurysystemet i tryck- och yttrandefrihetsmål. Rättegångsbestämmelserna i TF blir därför som tidigare tillämpliga i yttrandefrihetsmål genom en hänvisning från YGL till 12 kap. TF.

11.2.4 Vissa materiella förändringar

Som har framgått ovan anser vi att uppdraget även aktualiserar vissa materiella förändringar i grundlagarna. Även dessa åtgärder syftar till att göra TF och YGL så tydliga och lättillämpade som möjligt. Ändringar av det slaget kan övervägas på flera olika områden. Det visar genomgången av tillämpningsproblem i kap. 6. Det bör dock framhållas att kommittén i det här avseendet har behövt göra tydliga prioriteringar och koncentrera utredningsarbetet på vissa åtgärder. Förklaringen är att arbetet med att ta fram en konkret och i princip heltäckande modell för en teknikoberoende reglering har varit tidskrävande. Till detta ska läggas de andra uppgifter som kommittén har haft att överväga enligt direktiven. Här avses frågor som har koppling till skyddet för privatlivet m.m. (se huvudavsnitt V) och frågan om internationellt rättsligt bistånd (huvudavsnitt VI).

Vårt förslag innebär att vissa mer uppenbara otydligheter och brister i regleringen åtgärdas. Det klargörs sålunda vad som ska gälla vid begränsningar av tryck- och yttrandefriheten med stöd av s.k. *delegationsbestämmelser* i TF och YGL. I dessa fall ska en ordning som i huvudsak utgår från bestämmelserna om fri- och rättighetsinskränkningar i 2 kap. 21–23 §§ RF tillämpas (se kap. 12, Förutsättningar för begränsningar av yttrandefriheten). När det gäller delegationsbestämmelserna i nuvarande 1 kap. 9 § TF (jfr 1 kap. 12 § YGL) anpassas regleringen för att ge ett entydigt grundlagsstöd åt vissa förändringar som har genomförts i kreditupplysningslagen (1973:1173). Vidare införs det en ny delegationsbestämmelse som

tydliggör det undantag som i dag anses gälla för varningstexter, innehållsdeklarationer och annan liknande produktinformation (se kap. 17, En delegationsbestämmelse om produktinformation m.m.).

I fråga om den s.k. *distributionsplikt* som följer av nuvarande 6 kap. 4 § TF och 3 kap. 10 § YGL åtgärdas en brist i regleringen som innebär att plikten inte omfattar oadresserade försändelser (kap. 13, Utökad distributionsplikt).

Vidare genomförs det vissa materiella förändringar i den s.k. *databasregeln* i nuvarande 1 kap. 9 § YGL. Syftet är att komma till rätta med några av de svårigheter som uppstår när bestämmelsen ska tillämpas (kap. 15, Förändringar i databasregeln). Vi föreslår även en särskild bestämmelse i TF för *arkivdatabaser* avseende periodiska skrifter. Bestämmelsen syftar till att undanröja oklarheter i den rättsliga regleringen för arkivdatabaserna och att skapa rimligare ansvarsförhållanden för dessa (kap. 16, Arkivdatabaser och taltidningar). I anslutning därtill görs det vissa förändringar i tillämpningsområdet för den s.k. *bilageregeln* i nuvarande 1 kap. 7 § andra stycket TF. Denna tar med vårt förslag uttryckligen sikte enbart på s.k. taltidningar.

I kapitlen om tillsyn och åtal (9 kap. TF och 7 kap. YGL) införs en ny bestämmelse som bl.a. behandlar JK:s möjlighet att *överlåta sin åklagarbehörighet* till allmän åklagare. Genom bestämmelsen tydliggörs det dessutom i TF och YGL att JK ska anses vara behörig åklagare i lägen när det fortfarande är oklart vilken processordning som ska tillämpas i ett visst ärende. De åtgärder som JK vidtar under förundersökningen ska därvid anses behörigen gjorda.

En ytterligare förändring är att vi föreslår att det genomgående i TF och YGL anges att skyddet riktar sig till "var och en" och inte, som enligt dagens ordning, till svenska medborgare. I särskilda bestämmelser i respektive grundlag anges att andra än svenska medborgare är likställda med svenska medborgare "om inte något annat anges i lag".

Dessutom föreslår vi förändringar när det gäller *grundlagarnas territoriella tillämpningsområde* och att det införs en uttrycklig möjlighet att lämna *internationellt rättsligt bistånd* när TF resp. YGL är tillämpliga. Dessa förändringar behandlas i huvudavsnitt VI.

Ett antal ytterligare små och stora förändringar har således aktualiserats inom kommittén men av olika skäl inte prioriterats under arbetet. De har därmed inte övervägts närmare och således inte heller lett till några förslag. I kap. 18 (Andra förändringar som diskuterats) redovisas vilka frågeställningar som har varit aktuella i det avseendet.

12 Förutsättningar för begränsningar av yttrandefriheten

12.1 Bakgrund

12.1.1 Delegationsbestämmelser

I TF och YGL finns ett stort antal bestämmelser som anger att vissa frågor får regleras i lag – s.k. delegationsbestämmelser. Det handlar vanligtvis om begränsningar av tryck- och yttrandefriheten inom vissa områden där behovet av grundlagsskydd har ansetts vara mindre, t.ex. offentliggörande i yrkesmässig kreditupplysningsverksamhet (1 kap. 9 § 4 TF) och uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt (7 kap. 3 § första stycket 3 TF). I dessa frågor har grundlagsstiftaren delegerat till lagstiftaren att reglera tryck- och yttrandefriheten i vanlig lag. Sådan lagreglering sker emellertid inom tillämpningsområdet för TF och YGL och förutsätter därför stöd i grundlagen.

En annan form av delegationsbestämmelser som finns i TF och YGL är sådana som tillåter att detaljbestämmelser om vissa frågor tas in i lag. Som exempel kan nämnas vissa bestämmelser om utseende och anmälan av utgivare i 4 kap. YGL. Sådana ordningsföreskrifter får inte inskränka grundlagsskyddet till skillnad från de ovan berörda bestämmelserna.

Lagstiftning som sker med stöd av delegationsbestämmelser ska inte sammanblandas med lagstiftning i frågor som ligger utanför grundlagarnas materiella tillämpningsområden – antingen för att de inte anses beröra grundlagarnas syfte, såsom rent kommersiell reklam, eller för att de är undantagna genom en uttrycklig bestämmelse i grundlagarna, såsom barnpornografi.

I de delegationsbestämmelser som tillåter att tryck- och yttrandefriheten begränsas i lag anges inom vilket område sådan lag får med-

delas. I många fall är området inte särskilt tydligt angivet. Delegationsbestämmelserna innehåller normalt sett inte heller restriktioner för hur omfattande begränsningar av tryck- och yttrandefriheten som får göras inom det angivna området. Det finns således ingen motsvarighet till de generella begränsningsregler som finns i 2 kap. RF när det gäller begränsningar av den allmänna yttrandefriheten (21–23 §§).

I några delegationsbestämmelser i TF och YGL görs emellertid hänvisningar till begränsningsregler i RF (se nedan). Vad som ska gälla för övriga delegationsbestämmelser framgår inte av grundlagarna och får anses oklart. Det finns därför anledning att överväga om detta förhållande bör förtydligas.

12.1.2 Begränsningsreglerna i RF

Den yttrande- och informationsfrihet som ges ett skydd i 2 kap. RF får under vissa förutsättningar begränsas i lag (2 kap. 20 §). De närmare förutsättningarna anges i 2 kap. 21–23 §§.

I 21 § anges att begränsningar får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle (demokrati-kravet) och att begränsningen aldrig får gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den (proportionalitetskravet). Begränsningen får inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Vidare anges att begränsningen inte får göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

I 22 § föreskrivs att ett lagförslag som innebär begränsningar av vissa fri- och rättigheter i 2 kap. RF ska vila i minst tolv månader om tio riksdagsledamöter begär det. Riksdagen får dock anta förslaget direkt om minst fem sjättedelar av de röstande enas om beslutet. Detta s.k. särskilda lagstiftningsförfarande gäller bl.a. för begränsningar av yttrande- och informationsfriheten. Avsikten med förfarandet är att ge tid för eftertanke och fördjupad debatt i kontroversiella frågor. Det anses också bidra till att partierna söker bred anslutning till frågor som innebär rättighetsbegränsningar.

Det särskilda lagstiftningsförfarandet är enligt andra stycket inte tillämpligt i vissa typer av lagstiftningsärenden, bl.a. sådana som gäller lagförslag som enbart rör tystnadsplikter, dvs. ”förbud att röja sådant som någon har fått kännedom om i allmän tjänst eller under utövande av tjänsteplikt och vars hemlighållande är nöd-

vändigt med hänsyn till något av de intressen som anges i 2 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen”. Bakgrunden till de undantag som görs i andra stycket är att det inte har ansetts lämpligt att det särskilda lagstiftningsförfarandet kan påverka genomförandet av en reform i vilken rättighetsbegränsande regler endast utgör bihang (det s.k. bihangsproblemet, se prop. 1978/79:195 s. 36 f.). Det nämnda undantaget för tystnadsplikter medförde tidigare att det särskilda lagstiftningsförfarandet inte blev tillämpligt på lagförslag om sådan tystnadsplikt som bryter meddelarskyddet (a. prop. s. 62). Detta förhållande ändrades dock år 1989 genom en ändring i TF (se nedan).

I 23 § anges för vilka ändamål som yttrande- och informationsfriheten får begränsas. Dessa friheter får sålunda begränsas med hänsyn till rikets säkerhet, folkförsörjningen, allmän ordning och säkerhet, enskildas anseende, privatlivets helgd eller förebyggandet och beivrandet av brott. I övrigt får sådana begränsningar göras endast om något särskilt viktigt skäl föreligger. Begränsningar som motiveras av upphovsrätten är exempel där ett sådant särskilt viktigt skäl har ansetts finnas. Därutöver anges att begränsningar får göras av friheten att yttra sig i näringsverksamhet.

I 23 § andra stycket betonas vikten av vidaste möjliga yttrande- och informationsfrihet i politiska, religiösa, fackliga, vetenskapliga och kulturella angelägenheter. I tredje stycket anges att föreskrifter som utan avseende på yttrandens innehåll reglerar ett visst sätt att sprida eller ta emot yttranden inte ska anses utgöra begränsningar av yttrande- och informationsfriheten. Sådana föreskrifter brukar kallas för ordningsföreskrifter.

12.1.3 Hänvisningar i TF och YGL till begränsningsregler i RF

I några av delegationsbestämmelserna i TF och YGL hänvisas till begränsningsreglerna i RF.

Vid begränsningar av rätten att sända radioprogram enligt 3 kap. 1 och 2 §§ gäller enligt 3 kap. 3 § YGL vad som föreskrivs om begränsningar av grundläggande fri- och rättigheter i 2 kap. 21–23 §§ RF. Rätten att sända radioprogram genom tråd får enligt 1 § begränsas i lag för vissa särskilt angivna ändamål, t.ex. för den s.k. vidareändningsplikten. Förutsättningarna för begränsningar av rätten att sända radioprogram på annat sätt än genom tråd är mer generellt beskrivna i 2 §. Det anges att det allmänna ska eftersträva att radiofrekvenserna tas i anspråk på ett sätt som leder till vidaste möjliga yttrande- och informationsfrihet.

I nuvarande 7 kap. 3 § TF och nuvarande 5 kap. 3 § YGL finns delegationsbestämmelser som innebär att vad som stadgas i lag ska gälla för vissa gärningar som en meddelare kan göra sig skyldig till (de s.k. meddelarbroten). En sådan gärning är ”uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt i de fall som anges i särskild lag” (första stycket 3). I offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) anges i vilka fall tystnadsplikt går före meddelarskyddet (13 kap. 5 §). Vid ett lagförslag om en sådan kvalificerad tystnadsplikt gäller enligt tredje stycket det s.k. särskilda lagstiftningsförfarandet i 2 kap. 22 § första stycket RF. Det innebär att ett lagförslag om tystnadsplikt som enligt denna bestämmelse bryter meddelarskyddet kan vilande-förklaras i riksdagen om tio ledamöter begär det.

I 7 kap. 4 § YGL finns en delegationsbestämmelse som gör det möjligt att i lag reglera den verksamhet som i dag bedrivs av granskningsnämnden för radio och tv. Bestämmelsen i 7 kap. 5 § YGL öppnar på motsvarande sätt upp för att i lag reglera tillsynsverksamhet på film- och videomarknaden. Vid lagstiftning som sker med stöd av någon av dessa bestämmelser gäller enligt 7 kap. 6 § YGL ”vad som föreskrivs om begränsningar av grundläggande fri- och rättigheter i 2 kap. 21–23 §§ regeringsformen”.

12.1.4 Gäller RF:s begränsningsregler för TF och YGL?

Förhållandet mellan RF och TF/YGL

En relevant fråga i detta sammanhang är vad som gäller i de fall då delegationsbestämmelser i TF och YGL saknar hänvisningar till begränsningsreglerna i RF. Ska begränsningsreglerna i RF ändå anses tillämpliga, t.ex. i lagstiftningsärenden som gäller kreditupplysningsverksamhet?

Svaret är beroende av hur bestämmelserna i 2 kap. 1 § RF ska tolkas. I första stycket anges att var och en är gentemot det allmänna tillförsäkrad de s.k. opinionsfriheterna. Yttrandefriheten, som anges i första punkten, omfattar en frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Informationsfriheten, som anges i andra punkten, omfattar en frihet att inhämta och ta emot upplysningar samt att i övrigt ta del av andras yttranden.

Dessa friheter är formulerade på ett sådant sätt att de delvis omfattar även den tryck- och yttrandefrihet som regleras i TF och

YGL. I andra stycket hänvisas också till TF och YGL. Där sägs att "[i] fråga om tryckfriheten och motsvarande frihet att yttra sig i ljudradio, television och i vissa liknande överföringar, offentliga uppspelningar ur en databas samt filmer, videogram, ljudupptagningar och andra tekniska upptagningar gäller tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen". Bestämmelsen kan läsas på olika sätt.

Ett sätt att läsa bestämmelsen är att den tryck- och yttrandefrihet som skyddas av TF och YGL är en del av den allmänna yttrande- och informationsfrihet som ges ett generellt skydd i RF. TF och YGL betraktas då som en form av *lex specialis* och gäller därför före RF i de delar som regleras i TF och YGL. När dessa grundlagar tillåter att vissa frågor regleras i lag uppfattas det som undantag från TF och YGL. Man är då tillbaka i RF och begränsningsreglerna i RF är därmed tillämpliga. Med detta synsätt kan det dock ifrågasättas varför det i vissa bestämmelser i TF och YGL görs hänvisningar till begränsningsreglerna i RF.

Bestämmelsen i 2 kap. 1 § RF kan också uppfattas så att TF och YGL är undantagna från RF helt och hållet. TF och YGL liksom RF är grundlagar och därför konstitutionellt sett jämställda med RF. Bestämmelsen i 2 kap. 1 § andra stycket RF kan då ses som enbart en upplysning om att en viss del av yttrande- och informationsfriheten regleras på annat håll. När lagstiftning sker med stöd av en delegationsbestämmelse i TF och YGL sker detta fortfarande inom grundlagarnas exklusiva tillämpningsområden. Och när det i 2 kap. 20 § RF anges att begränsningar får göras i den yttrande- och informationsfrihet som anges 2 kap. 1 § omfattar det inte begränsningar som ligger inom TF:s och YGL:s områden – även om de sker i lag. Begränsningsreglerna blir med detta synsätt tillämpliga endast när det görs en särskild hänvisning till dem i TF och YGL.

Frågan har berörts i olika lagstiftningsärenden. Uttalandena i förarbetena är något svårtillgängliga men redovisas nedan.

Förarbetsuttalanden

Frågan om det generella förhållandet mellan RF och TF behandlades i den proposition som låg till grund för den förstärkning av RF:s fri- och rättigheter som genomfördes år 1977. I specialmotiveringen till 2 kap. 1 § andra stycket RF sägs följande (prop. 1975/76:209 s. 144 f.).

Den här föreslagna regleringen av de positiva opinionsfriheterna innebär att tryckfriheten i huvudsak betraktas som en del av den i RF beskrivna yttrandefriheten och i övrigt – såvitt gäller skyddet för den som anskaffar uppgifter för offentliggörande i tryckt eller därmed jämställd skrift – som ett inslag i informationsfriheten. Den i TF fastslagna rätten att ta del av allmänna handlingar ses däremot som en självständig rättighet utan anknytning till RF. Den i andra stycket intagna hänvisningen till TF:s regler har avfattats under beaktande härav.

Den rättighetsreglering som nu föreslås innebär inte någon förändring i fråga om förhållandet mellan RF:s och TF:s regelsystem. Med tryckfrihet förstås sålunda också i fortsättningen endast den del av yttrande- och informationsfriheterna som regleras direkt i TF. För sådana yttranden i tryckt skrift som inte omfattas av reglerna där gäller i stället bestämmelserna i RF. Som exempel på yttranden av detta slag kan anföras de i 1 kap. 9 § 1 TF nämnda kommersiella annonserna för marknadsföring av alkoholhaltiga drycker eller tobaksvaror samt sådant offentliggörande av vissa slag av kreditupplysningar som avses i samma paragrafs punkt 2.

Uttalandet utgår således från att begränsningsreglerna är tillämpliga då lagstiftning sker med stöd av delegationsbestämmelser i TF och YGL. Samma uppfattning tycks även Lagrådet ha haft vid införandet av YGL. I sitt yttrande över regeringens förslag anförde Lagrådet följande (prop. 1990/91:64 s. 206).

Allmänt bör framhållas att den nya grundlagen till följd av den här berörda lagstiftningstekniken kommer att ge ökad praktisk betydelse åt begränsningsreglerna i 2 kap. 12 och 13 §§ regeringsformen. Bestämmelserna om att de medborgerliga fri- och rättigheterna får begränsas endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle, om krav på särskilt viktiga skäl för begränsningar av yttrandefriheten och informationsfriheten osv. måste tillmätas en reell betydelse av lagstiftaren.

Vad avser tillämpningen av den begränsningsregel som innehåller det särskilda lagstiftningsförfarandet i 2 kap. 22 § RF är frågan något mer komplicerad.

Rättighetsskyddsutredningen, vars förslag låg till grund för införandet av bestämmelsen om det särskilda lagstiftningsförfarandet, utgick från att förfarandet skulle kunna aktualiseras även för lagstiftning som sker med stöd av en delegationsbestämmelse i TF. Utredningen nämner bl.a. bestämmelserna i kreditupplysningslagen (1973:1173) som exempel på sådana rättighetsbegränsande regler som omfattas av det särskilda lagstiftningsförfarandet (se betänkandet *Förstärkt skydd för fri- och rättigheter*, SOU 1978:34 s. 182).

Yttrandefrihetsutredningen konstaterade i sitt remissyttrande över Rättighetskyddsutredningens förslag att det medför att lagstiftning som sker med stöd i TF kan bli föremål för det särskilda lagstiftningsförfarandet (se remissammanställningen i prop. 1978/79:195 bil. 2 s. 28 f.). Enligt utredningen torde detta gälla flertalet av de lagar till vilka det hänvisas i 1, 6 och 7 kap. TF samt möjligen också 5 kap. TF. Angående lagförslag som rör sådan tystnadsplikt som bryter meddelarskyddet ansåg utredningen att de innebär en begränsning av yttrandefriheten i RF:s mening och de skulle därför omfattas av förfarandet. Utredningen menade dock att den undantagsregel angående tystnadsplikter som Rättighetsutredningen föreslog (numera 2 kap. 22 § andra stycket 1 RF) medför att lagförslag om tystnadsplikter som bryter meddelarskyddet till övervägande del faller utanför tillämpningen av bestämmelsen om det särskilda lagstiftningsförfarandet. Med tanke på sådana lagförslags betydelse för yttrandefriheten ansåg utredningen att ett klagörande behövdes (se nedan).

Departementschefen hänvisade i propositionen till Rättighetskyddsutredningens redovisning av lagbestämmelser som skulle omfattas av det särskilda förfarandet och tillade att de allmänna grundsatser som utredningen där hade tillämpat borde godtas. Vidare påpekade han särskilt ”att det särskilda förfarandet inte skall tillämpas på sådan lag som vissa bestämmelser i TF (t.ex. 4 kap. 4 §, 5 kap. 1 och 2 §§ samt 7 kap. 3 § första stycket 3) hänvisar till” (prop. 1978/79:195 s. 62). Någon närmare förklaring till varför dessa bestämmelser inte omfattades av det särskilda förfarandet lämnades inte. En trolig förklaring är dock att lagstiftning med stöd i 4 kap. 4 § och 5 kap. 1 och 2 §§ TF inte anses utgöra begränsningar av yttrande- och informationsfriheten. Dessa bestämmelser handlar om skyldighet att bevara granskningsexemplar, möjlighet att i lag ange att en utlänning får vara ägare till en periodisk skrift och vem som får vara utgivare. Bestämmelsen i 7 kap. 3 § första stycket 3 ger stöd för att i lag införa tystnadsplikter som bryter meddelarfriheten. För sådan lagstiftning gällde inte det särskilda förfarandet i RF, då lagstiftning om tystnadsplikter är uttryckligen undantagen från förfarandet (2 kap. 22 § andra stycket 1 RF).

Yttrandefrihetsutredningen föreslog i betänkandet *Värna yttrandefriheten* (SOU 1983:70) att de fall då tystnadsplikt ska genombryta meddelarfriheten ska uttryckligen framgå av grundlagen. Utredningens förslag i denna del – som ingick i förslaget till ny yttrandefrihetsgrundlag – innehöll därför en lång uppräkningslista av de s.k. kvalificerade tystnadsplikterna. Förslaget genomfördes dock

aldrig. I stället infördes den nuvarande hänvisningen i 7 kap. 3 § tredje stycket till bestämmelsen om det särskilda lagstiftningsförfarandet i 2 kap. 22 § första stycket RF.

Hänvisningen innebär att bestämmelsen om det särskilda lagstiftningsförfarandet är tillämplig vid lagförslag som gäller tystnadsplikter som bryter meddelarfriheten. Hänvisningen till RF kan framstå som onödig om utgångspunkten är att begränsningsreglerna i RF ändå anses vara tillämpliga inom TF:s och YGL:s område. Skälet till att en hänvisning till RF i detta fall ansågs nödvändig var det ovan nämnda undantaget i 2 kap. 22 § andra stycket 1 RF. Enligt detta undantag gäller inte det särskilda förfarandet för lagförslag om tystnadsplikter. På grund av detta undantag görs hänvisningen i 7 kap. 3 § tredje stycket TF respektive 5 kap. 3 § tredje stycket YGL endast till första stycket i 2 kap. 22 § RF.

Ett annat skäl till att en hänvisning till RF är nödvändig i detta fall är att meddelarfriheten har ansetts vara en frihet som går utöver den allmänna yttrande- och informationsfrihet som skyddas av RF. I propositionen påpekas också att regler i lag om vilka tystnadsplikter som har företräde framför meddelarfriheten inte omfattas av det särskilda förfarandet i RF eftersom TF och inte RF reglerar normgivningen i fråga om meddelarfriheten (prop. 1986/87:151 s. 133).

Detsamma gäller rätten att ta del av allmänna handlingar, vilket får sägas framgå av bestämmelsen i 2 kap. 1 § tredje stycket RF. Även etableringsfriheten för sändningar av radioprogram som regleras i 3 kap. 1 och 2 §§ kan sägas ligga utanför yttrande- och informationsfriheten enligt RF, vilket motiverar en hänvisning till begränsningsreglerna i RF i 3 kap. 3 § YGL.

Slutsats

Av de redovisade förarbetsuttalandena får anses framgå att begränsningsreglerna i RF är avsedda att tillämpas då tryck- och yttrandefriheten i TF respektive YGL begränsas med stöd av en delegationsbestämmelse. En förutsättning är dock att det handlar om den del av tryck- och yttrandefriheten som omfattas av den generella yttrande- och informationsfriheten i RF. Rätten till allmänna handlingar, etableringsfriheten enligt 3 kap. YGL och möjligen också meddelarfriheten är exempel på sådana friheter som faller utanför RF. För att begränsningsreglerna i RF ska vara tillämpliga på dessa friheter krävs att det görs särskilda hänvisningar till dessa i

TF respektive YGL. Sådana hänvisningar finns på flera ställen i TF och YGL.

En annan förutsättning är att det handlar om en begränsning. Bestämmelser som reglerar tryck- och yttrandefriheten utan att inskränka möjligheterna att utöva de fri- och rättigheter som skyddas av TF och YGL innebär i princip ingen begränsning. Exempel på sådana är s.k. ordningsföreskrifter och tillämpningsföreskrifter.

12.2 Överväganden

Vårt förslag: En generell begränsningsregel införs i 1 kap. TF respektive 1 kap. YGL. I regeln anges att begränsningar som sker med stöd i grundlagarna inte får sträcka sig så långt att begränsningen utgör ett hot mot de ändamål som grundlagarna är avsedda att skydda. I övrigt innehåller regeln en hänvisning till tillämpliga delar av begränsningsreglerna i 2 kap. 21–23 §§ RF. Regeln ersätter de hänvisningar till RF:s begränsningsregler som i dag görs i vissa bestämmelser i TF och YGL.

12.2.1 Utgångspunkter

Som har framgått ovan är det inte utan viss svårighet som det går att utläsa av lagtexten i RF, TF och YGL i vilken utsträckning begränsningsreglerna i RF ska tillämpas vid lagstiftning som sker med stöd av delegationsbestämmelser i TF och YGL. Inte heller förarbetena ger tydlig vägledning i denna fråga. Det finns därför anledning att överväga ett förtydligande.

12.2.2 Finns det behov av att införa begränsningsregler i TF och YGL?

Begränsningsreglerna i RF är avsedda att ge ett skydd mot långtgående inskränkningar av de opinionsfriheter som skyddas i RF. De har ansetts motiverade då RF saknar detaljerade bestämmelser som ger opinionsfriheterna närmare innebörd. De friheter och rättigheter som skyddas av TF och YGL är i de flesta fall relativt noggrant beskrivna i grundlagarna. Vidare innebär exklusivitetsprincipen att undantag får göras endast då det finns stöd för detta i

grundlagarna. Det finns således en grundläggande skillnad mellan det rättighetskydd som ges i RF och det som ges i TF och YGL.

I ett avseende blir dock denna skillnad inte så markant. Då TF och YGL tillåter att tryck- och yttrandefriheten inskränks genom lag saknas ofta närmare bestämmelser om hur långt dessa begränsningar får gå. I vissa avseenden bestäms gränserna genom att delegationsbestämmelserna anger inom vilket område begränsningar får göras, t.ex. kreditupplysningsverksamhet.

Många av delegationsbestämmelserna i TF och YGL är dock relativt vagt formulerade. Som exempel kan nämnas den bestämmelse som gäller upphovsrätt och till upphovsrätten närstående rättigheter (1 kap. 8 § TF). Av bestämmelsen framstår det som att det inte finns några restriktioner för hur omfattande begränsningar av tryck- och yttrandefriheten som får göras för att skydda upphovsrätten. Det har dock ifrågasatts om bestämmelsen tillåter upphovsrättsliga regler som tar sikte på renodlat ideella faktorer eller som är av personrättslig karaktär (Karnov-kommentaren till 1 kap. 8 § TF och Axberger, *Tryckfrihetens gränser*, 1984, s. 63 f.).

Det kan hävdas att behovet av att tillämpa begränsningsreglerna i RF inom tillämpningsområdena för TF och YGL är begränsat. Den prövning som sker då delegationsbestämmelser införs i grundlagarna kan anses vara tillräcklig. De särskilda bestämmelserna i RF om ändringar i grundlag (8 kap. 14–17 §§ RF) ger då en säkerhet mot långtgående begränsningar. Så länge ett lagförslag gäller frågor som ligger inom det område som fastställs i delegationsbestämmelsen skulle det därmed inte finnas behov av att ytterligare överväganden görs angående förslaget förenlighet med grundlagen.

Vidare innebär vanligtvis en begränsning av tryck- och yttrandefriheten i TF och YGL samtidigt en begränsning av yttrande- och informationsfriheten enligt RF. Det kan t.ex. handla om att införa villkor för bedrivande av kreditupplysningsverksamhet oavsett om den sker i ett medium som omfattas av TF och YGL eller inte. I dessa fall blir begränsningsreglerna i RF tillämpliga. Det finns dock fall där lagförslag endast innebär en begränsning av tryck- och yttrandefriheten. Ett sådant exempel är de ändringar som nyligen infördes i kreditupplysningslagen (1973:1173) och vilka innebär en begränsning av möjligheterna att lämna kreditupplysningar via en sådan databas som avses i 1 kap. 9 § YGL. I detta lagstiftningsärende diskuterades huruvida förslaget var förenligt med delegationsbestämmelsen om kreditupplysningsverksamhet i YGL (1 kap. 9 § 4 TF jämförd med 1 kap. 12 § första stycket YGL, se

prop. 2009/10:151 s. 15 f.). Frågan om förslaget var förenligt med begränsningsreglerna i RF aktualiserades inte.

Sammanfattningsvis konstaterar kommittén att TF och YGL innehåller ett stort antal bestämmelser som medger att tryck- och yttrandefriheten begränsas i lag. Flera av dessa bestämmelser är relativt sett vagt formulerade och anger inte tydligt hur omfattande begränsningar som får göras. Av de förarbeten som har redovisats ovan framgår – om än inte helt entydigt – att begränsningsreglerna i RF i viss utsträckning anses tillämpliga då lagstiftning sker med stöd av en delegationsbestämmelse i TF eller YGL. Kommittén anser mot denna bakgrund att det finns ett behov av att förtydliga under vilka förutsättningar tryck- och yttrandefriheten i TF och YGL får begränsas i lag. Detta bör ske genom införandet av nya bestämmelser i 1 kap. TF och 1 kap. YGL med begränsningsreglerna i RF som förebild.

12.2.3 Hur kan generella begränsningsregler i TF och YGL utformas?

Begränsningsreglerna i RF är avsedda att ge ett skydd mot långtgående och ogenomtänkta begränsningar av de opinionsfriheter som skyddas i RF. Bortsett från bestämmelsen om det särskilda lagstiftningsförfarandet i 2 kap. 22 § motsvarar bestämmelserna i stora delar den begränsningsregel som finns i artikel 10 andra stycket Europakonventionen. Dessa begränsningsregler är anpassade till den form av generellt yttrandefrihetsskydd som ges i RF och Europakonventionen men kan även tillämpas för det detaljerade skydd för massmedial kommunikation som ges i TF och YGL.

Det är dock inte lämpligt att tynga grundlagarna med denna typ av regler. Det får i stället anses tillräckligt att införa hänvisningar till tillämpliga delar av begränsningsreglerna i RF. För att det särskilda lagstiftningsförfarandet ska bli tillämpligt även på lagförslag om tystnadsplikter som bryter meddelarfriheten kan emellertid hänvisningarna inte omfatta undantagsreglerna i andra stycket i 2 kap. 22 § (se ovan).

I princip finns det inte skäl att behandla begränsningar av tryck- och yttrandefriheten på annat sätt än begränsningar av den allmänna yttrande- och informationsfriheten. Genom att införa hänvisningar i TF och YGL till begränsningsreglerna i RF behandlas dessa begränsningar på ett likvärdigt sätt.

I ett avseende bör dock begränsningsreglerna i RF kompletteras. Vid bedömningen av om en begränsning är tillåten bör hänsyn tas till de särskilda ändamål som TF och YGL är avsedda att skydda och som kommer till uttryck i de inledande portalparagraferna (nuvarande 1 kap. 1 § andra stycket TF och nuvarande 1 kap. 1 § andra stycket YGL). En begränsning bör därför inte vara tillåten om den går så långt att den hotar det fria meningsutbytet, den fria och allsidiga upplysningen eller det fria konstnärliga skapandet. Det innebär bl.a. att det inte ska vara tillåtet att i lag föreskriva om en begränsning som hotar de grundlagsskyddade massmediernas möjligheter att agera fritt och självständigt. Det ska t.ex. inte vara tillåtet att lagstifta om förhandsgranskning av något som ska publiceras i en tidning i syfte att förhindra upphovsrättsintrång.

De i 2 kap. 23 § första stycket RF angivna intressena, för vilka begränsningar av yttrande- och informationsfriheten får göras, har i princip samma funktion som delegationsbestämmelserna i TF och YGL. Delegationsbestämmelserna tillåter visserligen inte lika långtgående begränsningar i tryck- och yttrandefriheten som RF:s bestämmelser. Det är ändå lämpligt att en hänvisning görs till denna bestämmelse då den får anses fungera som en yttersta ram inom vilken begränsningarna i TF och YGL måste hållas. En sådan hänvisning kan också vara motiverad av att samma bestämmelser ska gälla för begränsningar oavsett om det handlar om begränsningar av den allmänna yttrande- och informationsfriheten i RF eller tryck- och yttrandefriheten i TF och YGL.

Det som sägs i 2 kap. 23 § tredje stycket RF om s.k. ordningsföreskrifter kan i och för sig anses följa redan av vissa bestämmelser i TF och YGL, bl.a. bestämmelserna om förbud mot förhandsgranskning och andra hindrande åtgärder i 1 kap. 2 § TF och 1 kap. 3 § YGL (jfr prop. 1975/76:209 s. 142). Genom en hänvisning till bestämmelsen i RF ges dock denna princip uttryckligt lagstöd.

Frågan om vad som ska anses utgöra en begränsning av tryckfriheten respektive yttrandefriheten får avgöras utifrån de uttalanden som har gjorts om vad som utgör en begränsning enligt begränsningsreglerna i RF (se bl.a. 1978:79:195 och SOU 1978:34).

En generell begränsningsregel i 1 kap. TF respektive 1 kap. YGL innebär att de befintliga hänvisningarna till begränsningsreglerna i RF blir överflödiga och kan tas bort. Sådana hänvisningar finns i 7 kap. 3 § tredje stycket TF samt i 3 kap. 3 §, 5 kap. 3 § tredje stycket och 7 kap. 6 § YGL.

Förslaget innebär att begränsningsreglerna i RF blir tillämpliga på inskränkningar av offentlighetsprincipen som sker genom lag. Denna har inte ansetts vara en del av den yttrande- och informationsfrihet som skyddas av RF (se 2 kap. 1 § tredje stycket RF). Ett exempel på lag som begränsar offentlighetsprincipen är bestämmelserna om sekretess i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Sammanfattningsvis anser kommittén att generella begränsningsregler bör införas i 1 kap. TF och 1 kap. YGL. Dessa bör kopplas till de ändamål som grundlagarna är avsedda för på så sätt att begränsningar som sker med stöd i grundlagarna aldrig får gå så långt att de utgör ett hot mot dessa ändamål. I övrigt bör reglerna innehålla hänvisningar till tillämpliga delar av de bestämmelser i RF som innehåller begränsningsreglerna.

Utifrån dessa utgångspunkter kan lagtexten formuleras på följande sätt.

TF

Förutsättningar för begränsningar

Lagstiftning som begränsar tryckfriheten med stöd av denna grundlag får inte sträcka sig så långt att begränsningen utgör ett hot mot det fria meningsutbytet, den fria och allsidiga upplysningen eller det fria konstnärliga skapandet.

Vid sådan lagstiftning gäller i övrigt vad som föreskrivs om begränsningar av grundläggande fri- och rättigheter i 2 kap. 21 §, 22 § första stycket och 23 § regeringsformen.

YGL

Förutsättningar för begränsningar

Lagstiftning som begränsar yttrandefriheten med stöd av denna grundlag får inte sträcka sig så långt att begränsningen utgör ett hot mot det fria meningsutbytet, den fria och allsidiga upplysningen eller det fria konstnärliga skapandet.

Vid sådan lagstiftning gäller i övrigt vad som föreskrivs om begränsningar av grundläggande fri- och rättigheter i 2 kap. 21 §, 22 § första stycket och 23 § regeringsformen.

Lagtextens utformning och innebörd berörs närmare i författningskommentaren till bestämmelsen i TF (1 kap. 13 § enligt vårt förslag, se avsnitt 23.2).

13 Utökad distributionsplikt

13.1 Inledning

Rätten att sprida yttranden och ta emot information är central för den fria åsiktsbildningen. När yttrandefriheten har kringkurits har det inte sällan skett genom att myndigheter och andra allmänna organ har stoppat eller försvårat spridningen av yttranden. Distributionsledet, spridningen, är sannolikt den mest sårbara länken i kedjan mellan den som skapar ett yttrande och mottagaren.

Distributionsfrågans betydelse för demokratin avspeglar sig i såväl internationella konventioner som nationell lagstiftning.

Artikel 10 i Europakonventionen garanterar var och en yttrandefrihet. I artikelns första stycke sägs att yttrandefriheten innefattar ”frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan offentlig myndighets inblandning”. Artikelns ger därmed alla en distributionsrätt.

I RF utgör yttrandefriheten en av de s.k. positiva opinionsfriheterna. I 2 kap. 1 § första stycket RF heter det att var och en är tillförsäkrad frihet att i ”tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor”, därtill frihet att ”inhämta och ta emot upplysningar samt att i övrigt ta del av andras yttranden”. Här finns inte någon uttrycklig spridningsrätt stadgad men däremot en rätt att ta emot yttranden. Denna rätt har uppenbarligen ett nära samband med såväl en rätt som en plikt att sprida.

Inskränkningar i yttrande- och informationsfriheten får enligt Europakonventionen och RF bara göras för att tillgodose vissa specifika intressen. Åtgärden måste också vara acceptabel i ett demokratiskt samhälle och får inte gå längre än vad som krävs för att tillgodose behovet.

I TF och YGL regleras den särskilt starka yttrandefriheten. Även här har spridningen av yttranden en central roll och rätten till spridning skyddas av detaljerade bestämmelser. Se vidare avsnitt 13.3 nedan.

I detta avsnitt diskuterar kommittén frågan om några förändringar bör göras när det gäller den s.k. distributionsplikten, dvs. förbudet för dem som bedriver postbefordringsverksamhet m.m. att vägra distribuera en skrift eller teknisk upptagning på grund av dess innehåll.

13.2 Historik

De som 1947 lade fram det förslag som än i dag utgör grundstommen i TF fäste stor betydelse vid rätten att sprida skrifter. I sitt betänkande, *Förslag till tryckfrihetsförordning* (SOU 1947:60), poängterade de sakkunniga att myndigheter och andra allmänna organ får ingripa mot skrifter endast efter deras utgivning.

Enligt de sakkunniga är det inte bara nödvändigt med ett förbud mot förhandsgranskning, censur, utan också ”i lika hög grad” med ett förbud mot ”administrativa åtgärder för att förhindra utgivning och spridning av redan tryckta skrifter” (s. 48).

Allt som ”menligt” påverkar en skrifts ”tryckning, utgivning eller spridning” skulle enligt betänkandet betraktas som en ”hindrande åtgärd” och förbjudas. Även ett ”partiellt hinder”, som t.ex. förbud mot försäljning av skrifter på en viss plats, skulle klassificeras som ett hinder. I sitt betänkande förklarade de sakkunniga att åtgärder som påverkar spridning endast får vidtas för att tillgodose samhällets behov av att utöva tillsyn över tryckta skrifter samt för beivrandet av tryckfrihetsbrott. De sakkunniga drog följande slutsats (s. 106):

Det vore meningslöst att erkänna en rätt att trycka skrifter, om obegränsade hinder mot spridning av skriften kunde uppställas.

Det var det s.k. transportförbudet under andra världskriget som fick de sakkunniga att ingående diskutera spridningens betydelse för yttrandefriheten. Transportförbudet gav regeringen rätt att förbjuda vissa tidningar att få tillgång till allmänna trafikrättningar som Posten, SJ, bussar i linjetrafik etc. för sin distribution. I flera fall handlade det om tidningar som hade kritiserat Tyskland, men även nazistiska tidningar drabbades.

De sakkunnigas ambition var att införa en bestämmelse som skulle göra det omöjligt för staten att i framtiden införa ett liknande transportförbud. Den bestämmelse utredningen föreslog hindrade inte

Postverket att ställa formella krav på en försändelse, t.ex. att vissa delar av ett kuvert skulle vara fria från tryck. Det skulle också vara möjligt att införa särskilda regler ”exempelvis för anlitan­de av postabonnemang eller utgivarkorsband eller att olika befodringsavgifter tillämpas för olika slag av försändelser” (SOU 1947:60 s. 114). Men sådana villkor skulle enligt utredningen inte få utformas med hänvisning till innehållet i en skrift. Därför föreslog de sakkunniga att det skulle införas ett förbud mot att ställa särskilda villkor på skrifter på grund av deras innehåll.

Regering och riksdag beslutade enligt de sakkunnigas förslag om ett förbud för allmänna trafikanstalter att vägra att distribuera och att ställa särskilda villkor på skrifter på grund av deras innehåll.

Därmed infördes en distributionsplikt för dem som har tillstånd att bedriva postverksamhet eller andra kommunikationstjänster. De åläggs att distribuera skrifter även i de fall skrifterna innehåller brottsliga yttranden. Distributionsplikten gällde dock inte om en skrift hade lagts under beslag eller fällts för tryckfrihetsbrott.

13.3 Gällande rätt

Distributionsrätten

Rättigheten att sprida information och yttranden regleras i såväl TF som YGL. I 6 kap. 1 § TF heter det att rätten att själv eller med hjälp av andra att ”till salu hålla, försända eller annorledes sprida tryckta skrifter ska tillkomma varje svensk medborgare eller svensk juridisk person”. På motsvarande sätt anges i 3 kap. 8 § YGL en rätt att sprida tekniska upptagningar. I fråga om radioprogram ger 3 kap. 1 § en rätt att sända genom tråd. För sändningar som sker på annat sätt än genom tråd, dvs. sändningar som i dagligt tal brukar kallas etersändningar, får det enligt 3 kap. 2 § YGL i lag ställas krav på tillstånd och villkor.

Inom YGL:s tillämpningsområde får villkor som begränsar spridningsrätten införas, t.ex. i fråga om filmer som ska visas offentligt för barn.

För att säkerställa att medborgarna kan ta del av yttranden finns en bestämmelse i 1 kap. 3 § YGL som förbjuder ingripanden mot innehav och användning av teknisk utrustning som gör det möjligt att ta emot radioprogram eller uppfatta innehållet i tekniska upptagningar. Någon motsvarande bestämmelse har av förklarliga skäl inte ansetts nödvändig att införa i TF.

Distributionsplikten

Utöver distributionsrätten finns i såväl TF som YGL en distributionsplikt för vissa specifikt angivna aktörer.

Distributionsplikten gäller för allmänna och privata företag som med tillstånd enligt postlagen (2010:1045) bedriver postverksamhet eller s.k. samhällsomfattande posttjänst. Bestämmelsen i 6 kap. 4 § TF lyder:

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.

Motsvarande bestämmelse men i en mer modern språklig dräkt finns i 3 kap. 10 § första stycket YGL vad gäller ”tekniska upptagningar”. Bestämmelsen lyder:

Varken postbefordringsföretag eller någon annan allmän trafikanstalt får vägra att befordra tekniska upptagningar på grund av deras innehåll i annat fall än då befordran skulle innebära överträdelse som avses i 13 § tredje eller fjärde styckena.

Införandet av distributionsplikten i 1949 års TF motiverades med att Kungliga Postverket hade en monopolliknande ställning när det gällde distribution av skrifter. Ett sådant monopol hos ett statligt verk skulle kunna användas för att hindra distributionen av skrifter av politiska skäl. Sedan dess har nya aktörer tillkommit och i dag finns ett 30-tal lokala postdistributörer. Men sett till landet i dess helhet domineras marknaden av Posten AB med viss konkurrens från Bring Citymail på ett antal orter. Enligt Post- och Telestyrelsen (PTS) bedöms denna konkurrens som begränsad (PTS-ER-2010:7) och PTS konstaterar att ”ingenting talar för att Postens dominerande ställning på den svenska brevmarknaden kommer att rubbas”.

13.4 Nyare kanaler för distribution av yttranden

Internet har skapat nya möjligheter att offentliggöra och sprida yttranden.

För att möjliggöra elektronisk kommunikation måste flera förutsättningar vara uppfyllda. Den första nivån som PTS definierar i sin rapport *Öppna nät och tjänster* (PTS-ER-2009:32) är naturresurs-

nivån, alltså förutsättningarna att få tillträde till t.ex. mark för att resa kommunikationsmaster. Den andra nivån är infrastrukturnivån med kablar, master och antenner och som tredje nivå kommer transmissionsnivån där dataströmmarna styrs och transporteras via dataservrar som fungerar som nav för trafiken på nätet. Det är till dessa nav som de enskilda användarnas aktiviteter styrs för att i de flesta fall sedan spridas vidare. Aktiviteterna löper samman i dessa nav likt ekrarna i ett hjul genom abonnemang hos internetleverantörerna, som verkar på den fjärde nivån, ip-nivån eller internet-nivån. Den femte nivån, som PTS kallar innehålls- och tjänstenivån, avser de tjänster och produkter som användarna behöver för sin kommunikation, t.ex. webbhotell där användarna kan hyra plats för sina webbplatser. Dessa tjänster kallas också ibland för värdtjänster vilket är det begrepp som används nedan för att det inte ska uppstå någon oklarhet om vad som menas med ”innehåll”.

PTS betonar att det är ett starkt samhällsintresse att skydda samtliga fem nivåer från hot och störningar. Vad gäller frågan om distributionsrätt och distributionsplikt är det främst den fjärde nivån som är av intresse. Det är på denna nivå möjligheterna att begränsa medborgarnas tillgång till internet är mest påtagliga. Som vi har sett i kap. 5 (Medborgaren och tekniken) får denna kanal för kommunikation en allt centralare roll för medborgarna när de ska utnyttja sin yttrandefrihet.

Lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (LEK) ska säkerställa tillgången till effektiva nät och tjänster för elektronisk kommunikation. LEK och andra bakomliggande EU-rättsliga bestämmelserna, särskilt EU:s s.k. e-handelsdirektiv 2000/31/EG, bygger på att marknaden förmår tillgodose medborgarnas behov av tjänster för elektronisk kommunikation. Myndighetsingripanden får bara ske om marknadskrafterna har misslyckats med att förse medborgarna med ett relativt brett utbud av tjänster. Vid tillämpningen av LEK ska det särskilt beaktas att elektronisk kommunikation har stor betydelse för yttrandefriheten. Se vidare prop. 2002/03:110, 2009/10:193 och 2010/11:115.

Den som har för avsikt att driva ett allmänt kommunikationsnät och erbjuda tjänster för elektronisk kommunikation är skyldig att anmäla detta till PTS. Däremot krävs inget tillstånd för sådan verksamhet utom när det gäller användningen av radiosändare. Anmälningsplikten gäller inte den som upprättar ett slutet nät, t.ex. inom ett företag. Någon anmälningsplikt finns inte heller för överföringar via tråd av radioprogram eller annan verksamhet som

faller under 1 kap. 1 § tredje stycket YGL. Genom detta undantag kommer regleringen inte i konflikt med etableringsfriheten i YGL vad gäller anläggandet av trådnät (se vidare det s.k. konkurrensundantaget i 3 kap. 1 § andra stycket 2 YGL och vad Mediegrundlagsutredningen anförde i betänkandet *Yttrandefrihetsgrundlagen och Internet*, SOU 2001:28 s. 244 f.).

Den som bryter mot anmälningsplikten kan få ett vitesföreläggande och ytterst förbjudas att fortsätta verksamheten.

Till skillnad mot distributionen av skrifter och tekniska upptagningar domineras inte marknaden för internetabonnemang av en operatör. Enligt PTS finns närmare 300 leverantörer av internet-tjänster i Sverige. Många av dem är visserligen små och marknaden domineras av fem företag med 90 procent av bredbandsabonnemangen, men trots denna dominans finns alternativ att tillgå på marknaden.

För trådsändningar finns i dag en skyldighet för nätinnehavare att distribuera vissa radioprogram. Den s.k. must-carry-principen i 3 kap. 1 § YGL infördes av hänsyn till "allmänhetens intresse av tillgång till allsidig upplysning" och utgör en inskränkning i etableringsfriheten.

Distributionsplikt på nätet?

Frågan inställer sig om den distributionsplikt som i dag gäller för postbefordringsföretag och andra allmänna trafikanstalter bör utsträckas till att gälla för dem som tillhandahåller internetaccess och dem som erbjuder värdtjänster, t.ex. driver ett webbhotell där enskilda kan hyra utrymme för sina webbplatser.

Tillgången till och spridningen av yttranden via internet kan strypas på främst två sätt.

Det som närmast kan anses motsvara ett brott mot distributionsplikten för skrifter när det gäller nätpubliceringar är att den som levererar värdtjänster utestänger någon från att få utrymme på ett webbhotell på grund av dennes åsikter och värderingar. Därmed stoppas spridningen av den utestängdes yttranden.

Det andra sättet att begränsa det fria flödet av information och yttranden kan vara att en internetoperatör blockerar tillgång till vissa webbplatser främst på grund av deras innehåll. Därmed blir det omöjligt för operatörens kunder att ta del av information som operatören inte anser sig vilja göra tillgänglig. En plikt att "distribuera", dvs. tillåta spridning av och tillgång till yttranden, skulle i det

här fallet behöva utformas som en bestämmelse som förbjuder internetoperatörerna att blockera en webbplats respektive förbjuder leverantörer av värdtjänster att vägra någon tillgång till tjänsterna eller stänga en webbplats på grund av innehållet.

Blockering av barnpornografi

När det gäller att begränsa tillgången till barnpornografi har de större internetoperatörerna och ett antal mindre operatörer ingått en skriftlig överenskommelse med Rikspolisstyrelsen. Operatörerna förbinder sig att blockera de webbplatser som enligt polisens bedömning innehåller barnpornografi. Enligt polisens uppskattningar blockeras på detta sätt 90 procent av alla internetanvändares tillgång till de webbplatser som finns angivna på en särskild lista som polisen upprättat. Denna frivilliga överenskommelse har delvis pressats fram från politiskt håll. Dåvarande justitieministern Thomas Bodström förklarade i mars 2005 att om inte branschen tog sitt ansvar var han inte främmande för att lagstifta.

Debatten om blockering tog ny fart när Spelutredningen presenterade sitt betänkande *En framtida spelreglering* (SOU 2008:124). Enligt utredningen borde webbplatser med spel och lotterier som inte är anpassade till svensk lag blockeras. Utredningen kritiserades av flera remissinstanser. PTS ifrågasatte effektiviteten och befarade att blockeringen kunde skada enskildas yttrandefrihet. JK m.fl. remissinstanser konstaterade att någon motsvarande lagregel om att blockera olagligt material, t.ex. barnpornografi, inte hade införts. Hovrätten över Skåne och Blekinge befarade att det finns en risk att en blockering av webbplatser för spel och dobbel skulle kunna ha en smittoeffekt och drabba andra verksamheter och yttranden.

Spelutredningens förslag har inte lett till något lagförslag från regeringen.

När det gäller försöken att stoppa tillgången på barnpornografi via internet har EU-kommissionen tagit fram ett förslag som skärper kraven på medlemsländerna att vidta åtgärder. Det bör enligt kommissionen ske antingen genom lagstiftning eller genom att internetleverantörerna förmås att ingå frivilliga överenskommelser om blockering av sådana webbplatser.

Kritik har riktats mot blockering över huvud taget men främst mot att i lag införa tvingande regler för internetoperatörerna.

PTS konstaterar i sin rapport *Öppna nät och tjänster* från 2009 att trycket på internetoperatörerna undergräver den ansvarsfrihet som finns för de ”mellanhänder” som bara vidareförmedlar internettrafik. En sådan utveckling anser PTS vara problematisk ur öppenhetssynpunkt eftersom den kan begränsa utbudet av innehåll ”och därmed strypa den mångfald av idéer som i dag tillåts florerar på nätet”.

Användningen av elektroniska tjänster är enligt PTS en förutsättning för i stort sett all verksamhet i det privata näringslivet och den offentliga sektorn, liksom för enskilda medborgare. PTS framhåller att tillgången på kommunikationstjänster i alla former bidrar till kunskapsutbyte och en livskraftig samhällsdebatt.

13.5 Yttranden med distributionsproblem

Det finns som nämnts historiska exempel på hur regeringar och myndigheter har ingripit för att hindra spridningen av skrifter. Men även i närtid har det förekommit att åtgärder vidtagits för att stoppa spridning av yttranden. Nedan redovisas två uppmärksammade exempel.

Nationaldemokraterna och Posten

Inför valet 2002 gav Nationaldemokraterna ut ett valmanifest. I 17 punkter angav partiet hur man ville förändra i Sverige. I manifestet fanns allt från krav på ordning i skolan till återsändande av invandrare som saknar flyktingstatus.

Partiet fick omgående problem att sprida sitt budskap. Bussreklam drogs in, tidningar tackade nej till partiets annonser och Posten AB vägrade att dela ut manifestet.

Det finns inget som tvingar privata företag eller enskilda att befatta sig med skrifter eller reklam som de ogillar och inte vill bli förknippade med. Men när det gäller Posten AB och privata företag som har tillstånd att bedriva postverksamhet enligt postlagen träder grundlagen in. De klassas som postbefordringsföretag eller annan allmän trafikanstalt i den mening som avses i 6 kap. 4 § TF.

Därmed har bolaget enligt bestämmelsens ordalydelse ingen rätt att vägra distribuera skrifter på grund av deras innehåll.

Enligt Posten AB innehöll emellertid Nationaldemokraternas valmanifest sådant som inte stämde med företagets ”produktvillkor”. I dessa produktvillkor finns bl.a. krav på att det som ska distribueras

inte får innehålla inslag av pornografi och invandrarfientlighet. Som skäl för sin vägran att dela ut Nationaldemokraternas valmanifest hänvisade Posten AB till att företaget enligt postlagen inte hade någon skyldighet att distribuera s.k. masskorsband, dvs. försändelser som inte är adresserade. Till bilden hör att Posten AB hade tillstånd enligt postlagen att bedriva s.k. ”samhällsomfattande posttjänst”. Enligt lagtexten innebär en sådan tjänst att alla användare ska kunna ta emot och avlämna postförsändelser. Med ”postförsändelse” avses en adresserad försändelse som väger högst 20 kg. Det bör påpekas att innan Posten bolagiserades år 1994 fanns i den allmänna poststadgan ett åtagande för Postverket att distribuera även oadresserade försändelser om dessa var ställda till vissa grupper av mottagare (s.k. grupp-korsband).

Frågan om Posten AB:s vägran att distribuera valmanifestet anmäldes till JK för prövning om företagets agerande var förenligt med TF. I sitt beslut den 4 mars 2003 (dnr 301-03-30) konstaterade JK att det inte fanns någon skyldighet enligt postlagen för Posten AB att befordra oadresserade försändelser. Därför ansågs Posten AB inte ha brutit mot bestämmelsen i 6 kap. 4 § TF när man vägrade att distribuera valmanifestet.

Muhammedteckningarna och utrikesministern

Det finns även exempel på att det har vidtagits åtgärder för att hindra spridningen av yttranden via överföringar. Den 9 februari 2006 ”släcktes” webbplatsen för Sverigedemokraternas tidning SD-kuriren och med den även partiets webbplats. Internetoperatören tog bort webbplatsens uppkoppling mot internet efter att ha fått ”information” från Utrikesdepartementet och Säkerhetspolisen.

Upprinnelsen var att en dansk tidning hösten 2005 publicerade ett antal bilder på profeten Muhammed vilket ledde till protester från muslimer runt om i världen och våldsamma demonstrationer i flera arabiska länder. Med syftet att försvara yttrandefriheten publicerade den i Sverige grundlagsskyddade SD-kuriren en satirteckning av profeten Muhammed. Utrikesministern Laila Freivalds tog avstånd från publiceringen och bad om ursäkt för att det i Sverige finns personer som ”är hänsynslösa och medvetet kränker”. Sverigedemokraterna betecknades av utrikesministern som en liten grupp extremister.

Senare framkom det att utrikesministern inte bara hade uttalat sig utan även sanktionerat att hennes närmaste medarbetare kon-

taktade den berörda webboperatören för att lämna information. Även Säkerhetspolisen hade kontaktat webbföretaget.

Stängningen av webbplatsen prövades först av JK (beslut den 24 mars 2006 i ärendet med dnr 1319-06-21) som konstaterade att lagen är entydig och att en myndighet inte får ”förbjuda eller hindra” offentliggöranden eller spridning av yttranden till allmänheten via en webbplats. JK:s beslut fortsätter:

Att företrädare för det offentliga fysiskt eller genom hot ser till att en hemsida stängs strider sålunda mot detta förbud. Även vissa påtryckningar som leder till stängning kan innebära ett brott mot förbudet.

Eftersom det under utredningen framkom att statsrådet hade godkänt tjänstemannens agerande blev stängningen av webbplatsen en fråga för riksdagens konstitutionsutskott, som har att utöva tillsyn över statsråden.

I sitt granskningsbetänkande, bet. 2006/07:KU20, drog KU slutsatsen att kontakten med internetoperatören inte borde ha tagits. KU skrev i sitt beslut bl.a.:

Med hänsyn till de ändamål som uppbär censurförbudet måste myndigheterna i allt väsentligt avhålla sig från att försöka påverka grundlagsskyddade mediers publiceringsbeslut, eftersom påverkan lätt kan uppfattas som påtryckningar, och påtryckningar i sin tur i realiteten kan leda till att publicering hindras eller näst intill. Särskilt känsligt får det anses vara om den som agerar företräder regeringen eller ett departement.

13.6 Överväganden

Vårt förslag: Den s.k. distributionsplikten i TF och YGL utvidgas. Den som har tillstånd att bedriva postverksamhet ska inte kunna vägra att distribuera oadresserade skrifter och tekniska upptagningar på grund av deras innehåll.

Vår bedömning: Någon distributionsplikt för internetoperatörer och leverantörer av värdtjänster bör inte införas.

Kommittén vill framhålla betydelsen av att spridningen av yttranden på grund av deras innehåll inte hindras eller försvåras av myndigheter eller andra allmänna organ. Distributionsrätten är som framhållits ovan central för att yttrandefriheten ska ha ett reellt innehåll. Rätten att sprida yttranden gör sig lika starkt gällande oavsett om det hand-

lar om tryckta skrifter, tekniska upptagningar eller olika former av överföringar som t.ex. radioprogram och databaser som görs tillgängliga via internet.

I TF och YGL kompletteras distributionsrätten med en skyldighet för postbefordringsföretag och andra allmänna trafikanstalter att distribuera skrifter och tekniska upptagningar utan hänsyn till deras innehåll. Denna distributionsplikt gäller alltså för tryckta skrifter och tekniska upptagningar, men inte för andra massmedier.

Tryckta skrifter och tekniska upptagningar

Bestämmelserna om distributionsrätten i TF och YGL är tydliga och säkrar rätten att sprida yttranden. Endast ingripanden som uttryckligen anges i grundlagarna får vidtas för att hindra spridning, t.ex. konfiskeringsbeslag som beslutas av JK med stöd av 9 kap. 2 § och 10 kap. 1–2 §§ TF vid misstanke om att ett tryckfrihetsbrott har begåtts.

När det gäller distributionsplikten finns det anledning att överväga om Posten AB:s vägran att distribuera Nationaldemokraternas valmanifest bör föranleda en utvidgad distributionsplikt. Postens vägran får anses svärförenlig med de intentioner och tankar som ligger bakom distributionsplikten. En rätt att få sina åsikter distribuerade bör finnas även för politiska partier med obekväma eller av de flesta oönskade värderingar. Postens vägran innebar att Nationaldemokraterna i praktiken fick stora problem att nå ut med sitt politiska budskap.

Det framstår enligt kommitténs mening som angeläget att möjligheten att bedriva opinionsbildning genom bland annat s.k. masskorsband säkras. Denna form för att nå ut med politisk information eller annan opinionsbildning är viktig inte minst för politiska partier och ideella organisationer. För de politiska partierna är denna kommunikationskanal särskilt betydelsefull under ett valår då miljontals valsedlar och tonvis med valpropaganda ska distribueras.

Det är mot denna bakgrund motiverat att vidga bestämmelsen om distributionsplikt i TF och YGL till att omfatta även oadresserade försändelser. Det bör inte över huvud taget lämnas något utrymme för dem som har tillstånd att bedriva postverksamhet – och därmed fyller en viktig funktion för spridningen av yttranden – att utifrån innehållet avgöra vilka skrifter och tekniska upptagningar som ska distribueras. Utvidgningen bör gälla även i de fall

distributionen sker på ett sätt som inte omfattas av tillståndet enligt postlagen.

Det kan visserligen hävdas att redan förbudet i bestämmelsen att ställa "särskilda villkor" inkluderar ett förbud mot att vägra distribuera en skrift på ett visst sätt på grund av dess innehåll. Men en sådan tolkning har avvisats av JK och sedermera även TYB (se i det följande).

I TYB:s delbetänkande *Vissa tryck- och yttrandefrihetsrättsliga frågor. Internationellt rättsligt bistånd, brottskatalogen, målhandläggningsfrågor m.m.* (SOU 2004:114) väcktes frågan om det inte borde införas en skyldighet för Posten AB att distribuera oadresserade skrifter. Frågan togs upp med anledning av företagets vägran att distribuera Nationaldemokraternas valmanifest.

Beredningen konstaterade att förbudet mot transportvägran i 6 kap. 4 § TF och 3 kap. 10 § YGL gäller endast i den mån det finns en offentligrättslig skyldighet att befordra skrifter och upptagningar enligt bestämmelser utanför grundlagarna.

Med tanke på att det är vanligt att politiska partier sprider material på detta sätt har distributionen av masskorsband enligt beredningen betydelse för den demokratiska processen. Beredningen konstaterade att i det nämnda fallet hade "ett litet politiskt parti inte kunnat distribuera sitt material inför valet 2002 på samma sätt som andra partier". TYB förklarade i sitt betänkande att den ansåg det "fullt möjligt och, med hänsyn till intresset av en vid yttrandefrihet, naturligt" att införa en skyldighet att distribuera även oadresserade försändelser. I synnerhet när det gäller partiinformation och valsedlar skulle en sådan distributionsplikt enligt beredningen vara av betydelse för den demokratiska processen.

TYB avstod trots det från att föreslå en ändring i grundlagen. Inflyttningen till tätorterna har gjort det lättare att anlita andra företag än Posten för direktutdelning menade beredningen. Beredningen framhöll också att etableringen av internet har skapat nya vägar för att sprida yttranden. En distributionsvägran skulle enligt beredningen i dag därför inte få lika genomgripande effekter som vid tiden för TF:s tillkomst. Beredningen menade att frågan därför snarare hörde hemma i vallagstiftningen än i TF och YGL och hänvisade till den då sittande Grundlagsutredningen, som hade i uppgift att se över valsystemet och vallagen. Något förslag i den riktningen lade dock aldrig Grundlagsutredningen fram (se betänkandet *En reformerad grundlag*, SOU 2008:125).

Yttrandefrihetskommittén fäster, som redan har framgått, större vikt vid den principiella distributionspliktens betydelse för yttrande-

friheten. Lagstiftaren bör enligt Yttrandefrihetskommitténs uppfattning se till att de som anförtros en sådan vital samhällsuppgift inte kan hindra spridningen av skrifter och tekniska upptagningar på grund av deras innehåll. Först då får grundlagarnas intentioner genomslag i praktiken.

Distributionsplikten gör sig extra starkt gällande i de fall det råder en situation där en distributör i praktiken är den enda som svarar för stora delar av förekommande spridning. Sådan är situationen när det gäller postbefordran. Posten AB är i realiteten det enda företag som kan sprida skrifter och tekniska upptagningar till och i samtliga delar av landet.

En transportvägran skulle i dag visserligen inte få samma allvarliga följder för yttrandefriheten som under 1700- och 1800-talen. Men för den som drabbas kan det likväl innebära ett kraftigt avbräck i möjligheten att nå ut med information och skapa opinion.

Kommitténs slutsats är alltså att distributionsplikten bör förstärkas. Den som bedriver postverksamhet och omfattas av bestämmelsen ska inte ska kunna neka till att distribuera en skrift eller en teknisk upptagning med hänvisning till dess innehåll. Det gäller oavsett om försändelsen är adresserad eller inte.

Precis som gäller i dag för adresserade försändelser innebär det att den som omfattas av bestämmelsen är skyldig att distribuera t.ex. en oadresserad skrift även om den innehåller brottsliga yttranden eller om postbefordringsföretaget av andra skäl ogillar eller finner innehållet stötande. Distributionen av en skrift eller teknisk upptagning får däremot naturligtvis vägras av andra skäl, t.ex. att företaget inte har någon verksamhet i ett visst område eller att den som vill ha tjänsten utförd inte kan förväntas göra rätt för sig ekonomiskt.

När det gäller att bedöma vad som är brottsligt är det något som ankommer endast på domstolarna att avgöra. Beslag av en skrift kan endast beslutas av JK i avvaktan på domstolsbeslut och endast komma i fråga för en skrift som är utgiven.

Bestämmelserna om distributionsplikten finns i dag på grundlagsnivå i TF och YGL vad gäller adresserade försändelser. En utvidgning av de nuvarande bestämmelserna i TF och YGL får till följd att en fråga som berör enskildas avtalsfrihet regleras i grundlag. Sådan lagstiftning har varit ovanlig i svensk rätt. Traditionellt har grundlagarna reglerat relationen mellan det allmänna och den enskilde (SOU 2008:125 s. 404).

Det kan alltså på principiella grunder invändas att det allmänna inte ska ingripa i enskilda juridiska personers rätt att själva bestämma

över sin verksamhet. Denna invändning får dock stå tillbaka för det praktiska och starka allmänna intresset att säkerställa rätten att få skrifter och tekniska upptagningar distribuerade över hela landet. På motsvarande sätt har lagstiftaren tidigare ingripit genom att införa en skyldighet för privata företag som bedriver sändningar genom tråd att ge utrymme för program som behövs för att ge allmänheten tillgång till en allsidig upplysning.

Enligt kommitténs uppfattning är distributionsfrågan så central att den bör ges den stadga som följer av att bestämmelserna läggs fast i grundlag. Det gäller inte minst för att förhindra att tillfälliga opinionsyttringar leder till att spridningsplikten inskränks genom ett enkelt majoritetsbeslut i riksdagen. Därför är det lämpligt att det förbud mot att ställa särskilda villkor som finns i 6 kap. 4 § TF respektive 3 kap. 10 § YGL kompletteras och att distributionsplikten därmed görs mer heltäckande.

En invändning mot förslaget kan vara att distributionsplikten medför att den som har tillstånd att bedriva postverksamhet blir skyldig att sprida även uppenbart brottsligt material, liksom oönskade försändelser med exempelvis pornografiskt innehåll. Det är dock en effekt som får accepteras med hänsyn till vikten av att den som står för spridningen inte ska kunna göra någon bedömning av om innehållet lämpar sig för spridning.

Även i fortsättningen kommer naturligtvis den som utan föregående beställning via posten eller på annat sätt tillställer någon en pornografisk bild att kunna straffas enligt vad som sägs i lag. En utökad distributionsplikt påverkar alltså inte bestämmelserna i 6 kap. 2 § första stycket 1. TF eller 3 kap. 12 § första stycket 2 YGL.

Distributionsplikten kan vidgas på det åsyftade sättet enklast genom att det i de berörda bestämmelserna anges att distributionsplikten gäller såväl adresserade som oadresserade försändelser av skrifter respektive tekniska upptagningar.

Distributionsplikt för överföringar?

Eftersom det finns ett stort antal operatörer som tillhandahåller internetaccess har den som nekas uppkoppling eller ogillar att en operatör spärrar tillgången till vissa webbplatser möjlighet att skaffa en annan operatör. På samma sätt finns möjlighet att hitta en ny leverantör av värdtjänster för den som nekas utrymme på ett webbhotell för att publicera yttranden. Marknaden får sägas hittills ha tillgodosett yttrandefrihetsintresset. Mot bakgrund härav har vi

inte haft anledning att närmare överväga frågan som också berör etableringsfriheten.

Yttrandefrihetskommittén gör dock bedömningen att det på detta område finns anledning att noga följa utvecklingen. Det beror bl.a. på att ett fåtal internetoperatörer dominerar marknaden.

14 Rättegångsbestämmelserna – en översyn

14.1 Inledning

Reglerna om rättegången i tryck- och yttrandefrihetsmål finns i 12 kap. TF och 9 kap. YGL, varvid bestämmelserna i YGL hänvisar till TF. Beträffande detaljregleringen hänvisas i stor utsträckning till "lag" (se 12 kap. 15 § TF), varmed i praktiken avses den s.k. tillämpningslagen. Där finns bestämmelser om rättegången i 7–10 kap. I 12 kap. TF finns dock en ganska ingående reglering av jurysystemet. I den delen har man alltså valt att reglera i detalj på grundlagsnivå.

Kommittén har funnit att det bör övervägas om grundlagen utan förluster i skyddet för yttrandefriheten kan avlastas ett antal detaljregler om juryn. Man kan t.ex. fråga sig om regler om antalet juryledamöter i varje län behöver finnas på grundlagsnivå.

Vad gäller övriga bestämmelser om rättegången har kommittén inte funnit anledning att överväga några justeringar annat än av det slag som nämns i kap. 11 (språk m.m.). Den särskilda frågan om enskildas skydd mot anspråk på rättegångskostnader i vissa fall tas upp i kap. 20.

14.2 Jurysystemets grunder

Den särskilda processordningen i tryckfrihetsmål utgör en av grundprinciperna i TF. De bestämmelser som finns i TF ska också tillämpas i yttrandefrihetsmål.

En central del av processordningen är juryinstitutet. I tryck- eller yttrandefrihetsmål ska som huvudregel en jury bestående av *nio juryledamöter* medverka. Juryn ska ta ställning till om ett

specifikt yttrande utgör ett brott enligt TF. Begås den brottsliga gärningen i medier som omfattas av YGL är den att betrakta som ett yttrandefrihetsbrott. Juryn ska inte motivera sitt ställningstagande. En jury ska som regel också medverka vid bedömning av meddelarbrott enligt 7 kap. 3 § TF.

För att ett yttrande ska anses brottsligt krävs att minst sex av de nio juryledamöterna är eniga om det. Ett friande juryutslag kan inte ändras av rätten eller av högre instans. Däremot kan rätten, om juryn anser att ett yttrande är brottsligt, frikänna den tilltalade eller hänföra brottet under en mildare straffbestämmelse. Det är rätten som avgör vem som ska hållas ansvarig. Rätten avgör också frågor om påföljd, konfiskering och skadestånd utan medverkan av juryn.

De nio i juryn är tänkta att *spegla tidsandan* men också den stämning som råder där brottet har begåtts. Det har därför ansetts betydelsefullt att juryn har en *geografisk anknytning* till orten där det misstänkta brottet har begåtts.

14.3 Juryns tillkomst och reformering

Från TF:s tillkomst 1766 fram till år 1810 handlades tryckfrihetsmålen i domstolarna som vilka andra mål som helst. Efter reformeringen av grundlagen år 1810 begränsades behörigheten att ta upp tryckfrihetsmål uttryckligen till stadsdomstolar. Dessa avgjorde i regel inte målen utan utförde en egen undersökning som – tillsammans med ett utlåtande – överlämnades till Svea hovrätt. Hovrätten avgjorde målen efter att en särskild tryckfrihetskommitté fått yttra sig. I vissa fall skulle målet underställas Högsta domstolen. Enskilda ärekränkingsmål avgjordes dock normalt av underrätten.

Åren efter ändringarna 1810 fördes en intensiv debatt om hur tryckfrihetsmålen skulle handläggas. Fem år senare avskaffades tryckfrihetskommittén och ersattes med en jury där ledamöterna utsågs av parterna och rätten.

Jurysystemet genom tiderna

Sedan jurysystemet inrättades har antalet tryckfrihetsmål varierat. Statsvetaren Torbjörn Vallinder har i sitt verk om tryckfrihets-

juryn, *Nio edsvurna män*, gått igenom tryckfrihetsåtalet från 1815 och framåt.

Under 1830-talet lät regeringen väcka drygt 40 åtal. De riktade sig främst mot de liberala tidningar som angrep kungamakten och skrifter som kritiserade Karl XIV Johans tryckfrihetspolitik med dess s.k. indragningsmakt. Kungen lyckades inte med hjälp av juryn tysta oppositionen och tvingades konstatera att indragningsmakten hade visat sig vara verkningslös.

Även i slutet av 1880-talet och under 1910-talet var åtalen vanliga och riktade sig framför allt mot den framväxande arbetarrörelsens kritik mot de rådande samhällsförhållandena.

Strax före utbrottet av och under andra världskriget drev regeringen en repressiv tryckfrihetspolitik. Utöver offentliga maningar, transportförbud och införandet av en vilande censurlag lät regeringen initiera 38 åtal från hösten 1939 till våren 1943.

I inledningen av kriget hade regeringen framgång i åtalen. Enbart under 1939 väcktes 19 åtal varav 17 slutade i fällande domar. Därefter började juryn gå emot regeringens vilja att fälla tidningarna och under 1940 friade juryn i tolv av 15 fall.

Motgångarna fick regeringen att byta strategi. Det förekom att regeringen lät konfiskera tidningar som hade lett till "missförstånd med utländsk makt". Det skedde med stöd av en paragraf i TF som aldrig tidigare hade använts och som allmänt hade betraktats som antikverad.

Justitieministern KG Westman noterade i sin dagbok att konfiskationerna hade den fördelen "att man kommer förbi den oberäkneliga och i utrikespolitiska frågor omdömeslösa juryn" (Westman, *Politiska anteckningar september 1939 – mars 1943*, Stockholm 1987).

Torbjörn Vallinder ser vissa skillnader mellan olika perioder, men hans slutsats är att juryn över tid har varit mer ett skydd än den utgjort ett hot mot tryckfriheten.

Reformeringen av jurysystemet 1949

Den genomgripande översyn av TF som var klar 1947 efter fyra års arbete omfattade också jurysystemet (SOU 1947:60 s. 186). De sakkunniga upprepade i allt väsentligt de skäl som angavs när juryn infördes och framhöll att juryn tidigare hade ansetts utgöra "ett värn mot övergrepp från regeringsmakten och ämbetsmännen".

Att avgöra var gränsen skall dragas mellan befogad presskritik och straffvärt yttrande är ej sällan en svår och grannlaga uppgift. En jury, som företräder en upplyst, allmänt medborgerlig uppfattning, synes i allmänhet vara mera skickad för denna uppgift än en domstol. För domstolarnas egen auktoritet kan det ock vara till fördel, att de icke göras till skiljedomare i politiska frågor.

En juryprövning kunde visserligen innebära faror om jury-medlemmarna i politiskt känsliga frågor skulle ta större politisk hänsyn än domarna. Men det var enligt de sakkunniga inget särskilt tungt argument emot jurysystemet.

Väl kunna meningarna vara delade om det sätt på vilket juryinstitutionen fyllt sin uppgift; vad angår tryckfriheten i dess viktigaste beståndsdel, den politiska yttrandefriheten, torde dock några anmärkningar icke kunna riktas mot juryn.

För att eliminera faran för att juryn skulle låta sig påverkas av stämningar och värderingar i samhället som inte hör ihop med "ett objektiva bedömande", och att den i förtalsmål inte skulle klara av bevisprövningen på ett fullgott sätt, föreslog de sakkunniga att vid fällande juryutslag domstolen skulle kunna fria. Därmed flätades en medborgerlig bedömning samman med ett professionellt dömande.

Den dittills gällande ordningen att juryledamöter dels lottades fram ur en lista som domstolen hade fastställt, dels utsågs bland personer som parterna själva nominerat ansåg utredningen inte tillgodose det folkliga inflytande som borde känneteckna juryinstitutet. Utredningen föreslog därför att juryledamöterna skulle utses av folkvalda församlingar. Valet föll på landstingen och, i städer utan landsting, på stadsfullmäktige. Därutöver föreslog utredningen ett antal organisatoriska förändringar, bl.a. att juryledamöterna skulle delas in i två grupper.

Förslaget mottogs överlag positivt av remissinstanserna. Regeringen ställde sig i huvudsak bakom utredningens förslag. Enligt regeringen var det betydelsefullt att tryckfrihetsmål skulle avgöras under medverkan av lekmän som "skola representera det folkliga inflytandet i domstolen" och att de utgjorde en "garanti för tryckfriheten, i främsta rummet den politiska yttrandefriheten".

14.4 Jurysystemet ifrågasatt

I slutet av 1960-talet ifrågasattes både pressens självsanerande verksamhet och jurysystemet. I direktiven till Massmedieutredningen (MMU) förklarade regeringen att jurysystemet ”utgör utan tvivel ett värn för yttrandefriheten i tryck, radio och television”. Men systemet var enligt regeringen behäftat med brister, bl.a. framhölls avsaknaden av prejudikatbildning (se MMU:s betänkande *Massmediegrundlag*, SOU 1975:49 s. 48).

Av de 242 mål som MMU lät undersöka från åren 1963–1972 fällde juryn i 194 fall. I s.k. ”porrmål” fällde juryn i 145 av 155 mål, medan förtalsmålen slutade med fällning i 49 av 86 fall. Enligt utredningens samlade bedömning fyllde juryn ”sin funktion ganska bra”.

Men utredningen påpekade att det fanns problem med jury-systemet (s. 136) och skrev:

Av den av MMU verkställda undersökningen framgår att åtskilliga tryckfrihetsmål på parternas begäran avgjorts utan jury, och i ett inte obetydligt antal fall har rätten kommit till en mildare bedömning än juryn. Framför allt visar emellertid undersökningen hur ojämn bedömningen av juryn varit. Med det nu gällande jurysystemet måste det i stor utsträckning anses omöjligt för en part att i förväg någorlunda säkert beräkna utgången av en tryckfrihetsprocess.

MMU:s förslag till lösning på problemet var att alla tryck- och yttrandefrihetsbrott skulle handläggas av en domstol med placering i Stockholm. Juryn skulle ersättas med nio ledamöter, varav ordföranden och vice ordföranden skulle vara ordinarie domare. De övriga sju skulle vara lekmän och utses av riksdagen.

Den första reaktionen på utredningens förslag om juryn var positiv eller avvaktande. Men kritiken mot förslaget blev med tiden stark. Hovrätten över Skåne och Blekinge fann det orimligt att inrätta en specialdomstol enbart för att få en effektiv prejudikatbildning för ärekränkingsmål. Det viktiga var inte dessa förtalsmål utan att säkerställa den politiska och kulturella yttrandefriheten, menade hovrätten.

Tankarna på en specialdomstol hade tidigare väckts flera gånger men alltid tillbakavisats enligt hovrättens remissvar. Regeringen valde att inte gå vidare med MMU:s förslag och jurysystemet fick leva vidare oförändrat.

Fallet Holm fällde Sverige

I november 1993 fällde Europadomstolen för mänskliga rättigheter Sverige för brott mot konventionens artikel 6.1 om rätten till en rättvis rättegång.

Målet avsåg förtal och har kommit att kallas ”Fallet Holm”.¹ Holm ansåg sig förtalad i en bok, men juryn friade författaren.

Holm hävdade att han inte hade fått en opartisk rättegång eftersom fem av jurymedlemmarna tillhörde det socialdemokratiska partiet. Även förläggaren av boken var socialdemokrat och boken var utgiven på ett förlag knutet till det socialdemokratiska partiet.

Under prövningen av ärendet inför Europakommissionen (Europarådets kommission för de mänskliga rättigheterna) och i Europadomstolen redogjorde Sverige för den svenska traditionen med juryprövning och förklarade att det var en hävdvunnen princip att juryledamöter i dessa roller inte representerade ett parti utan allmänheten.

Men domstolen fällde trots det Sverige med sju röster mot två. Utslaget ledde till att regeringen lät se över bestämmelserna om juryn. Bland annat övervägdes möjligheten att Högsta domstolen skulle avgöra vilka fall som skulle prövas med jury (se 1993 år domarutredning i betänkandet *Domaren i Sverige inför framtiden – utgångspunkter för fortsatt utredningsarbete*, SOU 1994:99). Förslaget avvisades och i stället föreslog regeringen att domstolarna skulle pröva om en juryledamot är jävig enligt samma regler som gäller för domare enligt 4 kap. 13 § rättegångsbalken. Juryinstitutet gick därmed trots fällningen i Europadomstolen intakt ur konflikten.

14.5 Överväganden

Vårt förslag: Ett antal detaljbestämmelser som i dag ligger på grundlagsnivå flyttas till vanlig lag.

Kommittén anser det angeläget att framhålla den betydelse som den särskilda processordningen med juryprövning har och har haft för yttrandefriheten.

¹ Se domen den 25 november 1993 i målet Holm mot Sverige.

Det har inte specifikt ingått i kommitténs uppdrag att utvärdera eller materiellt se över juryinstitutet. Den översyn som har gjorts har i stället skett inom ramen för den allmänna översynen av de två gällande grundlagarna och – inledningsvis – som ett led i arbetet på en eventuell ny yttrandefrihetsgrundlag.

Regler som är grundläggande för juryinstitutet bör även i fortsättningen finnas på grundlagsnivå. Det gäller t.ex. kravet på kvalificerad majoritet i juryn för fällande dom, att behöriga domstolar ska vara spridda över landet och att juryledamöter ska utses av direktvalda församlingar.

Detaljregler som inte anses kunna påverka yttrandefriheten föreslås antingen utmönstras eller överlämnas till reglering i lag eller förordning. Exempel på regler som kan finnas i lag är sådana som gäller antalet juryledamöter per län och sådana som avser den s.k. jurymanalistan.

Några ytterligare kommentarer till de föreslagna förändringarna finns i författningskommentaren avseende 12 kap. TF (se kap. 23).

15 Förändringar i databasregeln

15.1 Bakgrund

Databasregeln i korthet

Den s.k. databasregeln i 1 kap. 9 § YGL innebär i korthet att grundlagens bestämmelser om radioprogram ska tillämpas då information tillhandahålls allmänheten ur en databas. Med en databas avses enligt 1 kap. 1 § femte stycket en samling av information lagrad för automatiserad behandling. En förutsättning för att databasregeln ska vara tillämplig är att innehållet i databasen kan ändras endast av den som driver verksamheten.

En annan förutsättning för grundlagsskydd är att databasen tillhandahålls på något av de sätt som anges i bestämmelsen. Grundlagen gäller för det första när innehållet i en databas tillhandahålls direkt genom överföring som sker på begäran av mottagaren. Det vanligaste exemplet på sådant tillhandahållande är webbsidor på internet. Det andra sättet som omfattas av bestämmelsen är när innehållet tillhandahålls indirekt på särskild begäran genom framställning av en teknisk upptagning, en skrift eller en bild. Det handlar i dessa fall om s.k. print on demand-verksamhet där t.ex. en dvd-skiva eller en bok framställs när en kund beställer den.

Det tredje sättet för tillhandahållande som omfattas av databasregeln är överföringar som sker enligt en överenskommelse i förväg. Det handlar här om s.k. push-teknik genom vilken information skickas från en databas till en mottagare enligt ett schema som mottagaren har specificerat i förväg, t.ex. sådan nyhetsbevakning som kan beställas på vissa webbplatser. Det kan gälla t.ex. nytillkommet material inom vissa ämnesområden eller enligt vissa sökkriterier som användaren har specificerat i förväg.

Det fjärde sättet för tillhandahållande som nämns i databasregeln är att innehållet i databasen spelas upp offentligt. Det som avses är i första hand s.k. digital bio. Sådan uppspelning sker utan

att det finns en teknisk upptagning, dvs. en filmrulle. I stället spelas filmen upp direkt från biografens datorserver eller från en server till vilken biografen har tillgång via elektronisk kommunikation.

Grundlagsskyddet enligt databasregeln gäller automatiskt för databaser som tillhandahålls av de aktörer som anges i första stycket. Det automatiska grundlagsskyddet gäller således för ”en redaktion för en 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”. I förarbetena brukar dessa benämnas massmedieföretag.

Databaser som tillhandahålls av andra aktörer än de som anges i första stycket omfattas av databasregeln om det finns ett utgivningsbevis utfärdat. Förutsättningarna för bl.a. utfärdande och återkallelse av utgivningsbevis för databaser framgår av andra–femte styckena i databasregeln.

Databasregeln i 1 kap. 9 § YGL infördes vid grundlagens tillkomst år 1992 och har därefter utvidgats och ändrats vid flera tillfällen. År 2003 infördes exempelvis möjligheten för andra än s.k. massmedieföretag att få grundlagsskydd för sina databaser genom att söka och få ett utgivningsbevis. Samtidigt utvidgades tillämpningsområdet till att omfatta även s.k. print on demand-verksamhet och push-teknik. År 2010 kompletterades bestämmelsen för att ge grundlagsskydd även åt digital bio.

Det har funnits vissa tillämpningsproblem med databasregeln. Dessa har berörts av Tryck- och yttrandefrihetsberedningen (SOU 2006:96 s. 173 f.). Även Yttrandefrihetskommittén har behandlat dem i delbetänkandet *Ny yttrandefrihetsgrundlag? – Yttrandefrihetskommittén presenterar tre modeller*, SOU 2010:68 (s. 67 f.). En översiktlig beskrivning av dessa problem görs i avsnitt 6.5. Nedan lämnas en redogörelse för de tillämpningsproblem som framstår som mest angelägna att åtgärda. I det därpå följande avsnittet lämnas förslag till ändringar i databasregeln.

Begreppet redaktion

Ett tillämpningsproblem som har att göra med det automatiska grundlagsskydd som gäller för s.k. massmedieföretag enligt första stycket gäller frågan hur begreppet ”redaktion” ska tolkas. Enligt bestämmelsen gäller nämligen grundlagen för databaser som till-

handahålls av bl.a. ”en redaktion för en periodisk skrift eller för radioprogram”.

Tillämpningsproblemen har att göra med att massmedieföretagen ibland väljer att organisera sin verksamhet på ett sätt som gör det svårt att definiera vad som är ”en redaktion” och vilken redaktion det är som råder över innehållet i en viss databas.

Det gäller bl.a. massmedieföretag med omfattande publiceringsverksamhet som bedrivs genom flera kanaler, t.ex. flera webbplatser och radioprogram. Det är i sådana situationer vanligt att det inte är samma personer som tar fram innehållet till ett radioprogram som uppdaterar innehållet på företagets alla webbplatser. Det kan också handla om situationer då databasverksamheten läggs i en annan juridisk person än den där redaktionen för den periodiska skriften eller radioprogrammet finns.

Det automatiska grundlagsskyddet enligt databasregeln är, som har nämnts ovan, avsett främst för de databaser som tillhandahålls av traditionella massmedieföretag. Det finns emellertid inget hinder mot att det automatiska grundlagsskyddet även tillämpas på databaser som tillhandahålls av andra, t.ex. en privatperson som också direktsänder ett radioprogram över internet. I vissa fall är inte personen eller företaget i fråga medveten om att grundlagen gäller automatiskt. Detta kan framstå som problematiskt eftersom grundlagsskyddet medför vissa straffsanktionerade skyldigheter, såsom att utse utgivare. Det finns ingen möjlighet att avstå från det automatiska grundlagsskyddet.

Dessa tillämpningsproblem har berörts i praxis och i förarbetsuttalanden. I rättsfallet RÅ 2003 ref. 30 bedömde Regeringsrätten, numera Högsta förvaltningsdomstolen, att redaktionsbegreppet inte innebär ett krav på att verksamheten ska innefatta nyhetsförmedling eller opinionsbildning. Vidare ansåg Regeringsrätten att redaktionsbegreppet inte kan ges någon annan eller vidare innebörd än att det innefattar de personer som har hand om ordnandet och utgivningen av tryckta skrifter.

I propositionen *Yttrandefrihetsgrundlagen och Internet*, 2001/02:74, ansåg regeringen att det handlar om en redaktion enligt databasregeln även när ett traditionellt massmedieföretag förlägger sin databasverksamhet till en särskild juridisk person (s. 46 f.). En förutsättning är dock att massmedieföretaget fortfarande kan anses vara den som tillhandahåller allmänheten upplysningarna. Det bör, enligt regeringen, vara de sakliga förhållandena och inte de formella omständigheterna som är avgörande. Prövningen får göras på grundval

av samtliga omständigheter i varje enskilt fall. Regeringen menade också att ledning får sökas i allmänna principer för räckvidden av offentligrättslig lagstiftning (jfr NJA 2001 s. 445).

Denna tolkning av redaktionsbegreppet bekräftades av Högsta domstolen i rättsfallet NJA 2007 s. 309, som handlade om tidningsartiklar vilka tillhandahölls i tidningen Expressens arkivdatabas som ingick i tjänsten PressText. Domstolen ansåg att varken databasens placering eller det faktum att databasverksamheten var förlagd i en särskild juridisk person var avgörande för bedömningen av vem som tillhandahöll databasen. I stället var det ”mest förenligt med de intressen som grundlagarna bygger på, inte minst intresset av att källskyddet bevaras, att den som faktiskt råder över informationen i databasen också betraktas som den som tillhandahåller den”. Företaget som drev PressText och som saknade rätt att ändra i databasen ansågs därför inte vara den som tillhandahöll arkivdatabasen. Högsta domstolen fann att det i stället var redaktionen för tidningen Expressen som hade tillhandahållit databasen för allmänheten. Den hade gjort det redaktionella urvalet vid publiceringen av artiklarna i databasen och hade dessutom behållit kontrollen över materialet efter publiceringen.

Av dessa uttalanden kan man dra slutsatsen att det inte är en förutsättning för det automatiska grundlagsskyddet att de personer som sköter den tekniska driften av databasen tillhör en redaktion för en periodisk skrift eller ett radioprogram. Det är tillräckligt att redaktionen råder över innehållet i databasen och gör det redaktionella urvalet.

Det är inte heller en förutsättning att databasen innehåller samma material som har publicerats i skriften eller radioprogrammet, eller att databasen har samma namn som skriften eller radioprogrammet. Det automatiska grundlagsskyddet enligt databasregeln omfattar således även databaser som saknar annan koppling till exempelvis en skrift eller ett tv-program än att innehållet produceras av samma redaktion. Detsamma gäller enligt ovan nämnda förarbetsuttalande om tillhandahållaren av databasen har ett redaktionellt samarbete med en redaktion för en periodisk skrift eller ett radioprogram.

Externa informationsleverantörer

Ett annat tillämpningsproblem avser risken för att grundlagsskyddet försvinner helt eller delvis för en databas om tillhandahållaren låter en s.k. extern informationsleverantör uppdatera innehållet i delar av databasen. Som ett exempel kan nämnas de medieföretag som låter ett produktionsbolag uppdatera en webbsida som är kopplad till det radio- eller tv-program som produktionsbolaget producerar åt medieföretaget. Det kan även handla om ett företag som får i uppdrag att sköta och välja ut den reklam som visas på ett tidningsföretags webbplats. Ett annat tänkbart exempel är utomstående aktörer som på uppdrag av massmedieföretaget förhandsgranskar (modererar) användares artikelkommentarer och fattar beslut om att publicera eller inte publicera dessa på ett massmedieföretags webbplats. Det är även vanligt att personer som inte hör till medieföretaget anlitas för att blogga på en särskild del av företagets webbplats och därmed får möjlighet att lägga in material utan föregående granskning.

Ett villkor för grundlagsskyddet enligt databasregeln är att det handlar om en databas vars innehåll kan ändras endast av den som driver verksamheten. Detta villkor har ansetts vara en förutsättning för att utgivaren ska kunna bära sitt ensamansvar för det som publiceras (prop. 1990/91:64 s. 112). Ursprungligen angavs i databasregeln att den inte gäller om ”den mottagande kan ändra innehållet i registret”. Den nuvarande formuleringen infördes år 2003. Syftet med ändringen var att klargöra att databasregeln inte ”omfattar sådana databaser där t.ex. en extern informationsleverantör kan ändra innehållet utan föregående åtgärd av databasinnehavaren” (prop. 2001/02:74 s. 98). När andra än tillhandahållaren av databasen kan påverka innehållet på de sätt som beskrivits har det därför uppstått frågor om grundlagsskyddet gäller för databasen.

Ändringen tillkom på förslag av Mediegrundlagsutredningen. Av utredningens betänkande *Yttrandefrihetsgrundlagen och Internet* (SOU 2001:28, s. 483) framgår att syftet med ändringen inte var att utesluta grundlagsskydd för material som publiceras i databasen på uppdrag av den som driver tjänsten. Avsikten var i stället att undanta material som publiceras i s.k. ”hämtningslänkar”, dvs. information som på olika sätt automatiskt hämtas in från t.ex. en annan webbplats utan att det finns ett uppdragsförhållande mellan databasägaren och den externa informationsleverantören. Utredningen påpekade bl.a. att ”[d]en som driver verksamheten behöver

inte själv ha den enda möjligheten att påverka innehållet utan även personal hos ett företag som driver verksamheten kan givetvis göra detta för företagets räkning”.

Detta kan dock inte sägas klart framgå av lagtexten och det har, som nämnts ovan, lett till en viss osäkerhet när det gäller webbplatser som innehåller material som uppdateras direkt av externa leverantörer.

Omodererade användarkommentarer

Ett liknande tillämpningsproblem rör databaser som innehåller delar som kan påverkas av mottagaren. Det handlar främst om kommentarer från användarna som läggs in i databasen utan föregående granskning av den som driver verksamheten. Inläggen kan göras med koppling till redaktionellt material (s.k. artikelkommentarer) eller i särskilda tjänster som är avsedda för diskussioner i vissa ämnesfrågor (s.k. diskussionsforum). Användarna av dessa tjänster kan, till skillnad från sådana externa informationsleverantörer som har berörts ovan, inte anses agera på uppdrag av den som driver verksamheten.

Det råder ingen tvekan om att dessa kommentarer innebär att någon annan än den som driver verksamheten kan påverka innehållet i databasen. Den oklarhet som har uppstått vid tillämpningen gäller i stället frågan om vad konsekvensen blir av att en databas innehåller sådana omodererade delar. Enligt en strikt tolkning uppfyller databasen inte förutsättningarna för grundlagsskydd enligt databasregeln och följaktligen gäller inte grundlagen för databasen, dvs. hela databasen inklusive redaktionellt material. Utgångspunkten för en sådan tolkning är att det handlar om en och samma databas. Om de omodererade delarna av t.ex. en webbplats kan avskiljas från det redaktionella innehållet är det dock möjligt att betrakta webbplatsen som två eller flera databaser. Grundlagen gäller i sådana fall det redaktionella innehållet, medan de omodererade delarna faller utanför.

Svårigheten är att avgöra vad som krävs för att åstadkomma en sådan uppdelning mellan två databaser. Det gäller särskilt vid artikelkommentarer, som vanligtvis är placerade i nära anslutning till redaktionellt material. Frågan behandlades i prop. 2001/02:74 (s. 98).

När det på samma www-adress finns både information som användarna inte kan ändra och t.ex. ett diskussionsforum där användarna kan göra inlägg som utan föregående åtgärd av databasinnehavaren blir direkt tillgängliga för andra användare torde diskussionsforumet kunna ses som en egen databas, om detta är naturligt med hänsyn till hur innehållet är ordnat på adressen. I sådant fall skulle endast den delen falla utanför grundlagsskyddet.

Radio- och TV-verket (numera Myndigheten för radio och tv) ansåg i ett beslut år 2004, i vilket myndigheten avslog en ansökan om utgivningsbevis för databasen www.brollopstorget.se (dnr 1192-2003), att avgörande för vad som utgör en databas är hur den framstår för användaren. Databasen ska enligt myndigheten framstå som en sammanhållen produkt eller tjänst som tillhandahålls av en och samma redaktion eller organisation och med en integrerad layout och under ett namn.

JK har i ett beslut från 2004 ansett att frågan om en webbsida kan hänföras till någon viss databas bör kunna bedömas med ledning av namnet och med beaktande av eventuell gemensam layout, redaktionell anknytning och hur sidorna tekniskt är anordnade i förhållande till varandra, samt att det ytterst avgörande bör vara om det material som har lagts ut framstår som en enhetlig produkt eller inte (dnr 1675-04-31).

I det tidigare nämnda rättsfallet NJA 2007 s. 309 ansåg Högsta domstolen att det fick anses naturligt att betrakta innehållet i en samling av datafiler vilka innehöll artiklar som hade publicerats i tidningen Expressen som en enhet i arkivdatabasen PressText. Högsta domstolen ansåg därför att dessa artiklar utgjorde en egen databas som var skild från motsvarande databaser med innehåll hämtat från andra källor i Presstext. I det fallet avgränsades databasen med hjälp av en sökfunktion som gjorde det möjligt att söka fram de artiklar från Expressen som ansågs utgöra en databas.

Av beslut från senare tid framgår att JK har tolkat databasregeln så att grundlagsskydd kan gälla för redaktionellt material på en webbsida även om det på samma sida finns delar som innehåller omodererade läsarkommentarer (se t.ex. dnr 987-12-31 och 1179-12-31).

Omodererade delar på en databas med utgivningsbevis

När det gäller databaser som omfattas av grundlagsskyddet med stöd av utgivningsbevis blir frågeställningen om omodererade delar något annorlunda. Utgivningsbevis ska inte utfärdas om en databas innehåller sådana delar. Vid utfärdandet har myndigheten att ta ställning till om den aktuella databasen uppfyller förutsättningarna enligt databasregeln. Det kan därvid bli aktuellt att bedöma vad som avgränsar den databas som ansökan gäller (se ovan om Radio- och tv-verkets beslut om www.brollopstorget.se).

Om utgivningsbevis utfärdas för databasen och det därefter införs t.ex. ett omodererat diskussionsforum, är den som driver verksamheten skyldig att anmäla detta (3 kap. 22 § tillämpningslagen). Utgivningsbeviset får återkallas av den utfärdande myndigheten om förutsättningar för att utfärda beviset inte längre finns (1 kap. 9 § tredje stycket fjärde meningen YGL). Men till dess att beslut om återkallelse har fattats har grundlagen ansetts gälla för databasen inklusive de omodererade delarna (jfr 1 kap. 9 § tredje stycket sista meningen YGL, se även prop. 2001/02:74 s. 100). Till skillnad mot vad som gäller för databaser som omfattas av det automatiska grundlagsskyddet finns det här ingen risk för att grundlagsskyddet faller bort på grund av att tillhandahållaren har utformat databasen på ett visst sätt. För att grundlagsskyddet ska falla bort krävs ett myndighetsbeslut.

Svårtillgänglig lagtext

Databasregeln i 1 kap. 9 § YGL har med de tillägg och förändringar som har gjorts sedan tillkomsten år 1992 blivit mycket komplicerad och omfattande. Paragrafen innehåller i dag sex stycken och flera hänvisningar till andra bestämmelser i YGL och TF. Vidare innehåller lagtexten flera formuleringar vars innebörd inte går att förstå utan en läsning av förarbeten och praxis.

15.2 Överväganden

Vårt förslag: Databasregeln förtydligas så att det framgår av lagtexten att grundlagen inte gäller de delar av databasen som kan påverkas av någon annan än den som driver verksamheten eller någon som handlar på uppdrag av denne. Därutöver görs en språklig och redaktionell översyn av lagtexten i databasregeln.

Vår bedömning: Det finns inte tillräckliga skäl för att ta bort eller ändra redaktionsbegreppet i databasregeln.

Det är uppenbart att databasregeln har lett till flera komplicerade tillämpningsproblem. Dessa har behandlats i flera tidigare utredningar och har i vissa fall lett till ändringar. Syftet med ändringarna har i en del fall varit att förtydliga det avsedda tillämpningsområdet, såsom tillägget av ”yrkesmässig” i formuleringen ”företag för yrkesmässig framställning” av bl.a. skrifter. I andra fall har avsikten varit att utvidga tillämpningsområdet till nya former för publicering på internet, såsom on demand- och push-teknik.

De tillämpningsproblem som har berörts ovan har sin bakgrund i att den nya tekniken har medfört förändrade arbetssätt och nya organisationsformer inom massmediebranschen. Konvergensen mellan tekniker som tidigare har varit tydligt åtskilda leder till att medieföretagen sprider redaktionella innehåll på flera sätt. Ett tidningsföretag ger t.ex. inte bara ut en tryckt tidning. På företagets webbplats publiceras material från den tryckta tidningen tillsammans med artiklar som har tagits fram särskilt för webben men även tillsammans med videoklipp och ljudinspelningar samt i vissa fall direktsändningar av dagshändelser. Vissa tidningsföretag har även mer utpräglad tv-verksamhet med direktsända studiprogram som tillhandahålls via deras webbplats, t.ex. Aftonbladet och Expressen. Samtidigt har radio- och tv-företag utökat sitt utbud på nätet genom att radio- och tv-program tillhandahålls via s.k. play-tjänster och med s.k. pod-teknik.

Det blir allt tydligare att webben och andra tjänster på internet är en helt central publiceringsplattform för medieföretagen. Även om de traditionella medierna såsom tryckta tidningar och sändningar av radio och tv via etern och i kabel kommer att finnas kvar, är det troligt att alltmer av den massmediala kommunikationen kommer att flyttas över och tillhandahållas via nätet.

Mot den bakgrunden finns det anledning att se över databasregeln, som är den bestämmelse som i första hand gäller för publicering via nätet. Direktsändning via nätet av radio eller tv samt sändningar av radio och tv på tider som bestäms av sändare (s.k. tablå-tv) omfattas dock av bestämmelsen om sändning av radioprogram i 1 kap. 6 § YGL.

Redaktionsbegreppet

Databasregeln utformades ursprungligen som ett komplement till det grundlagsskydd som gällde för de traditionella medierna. Vid tillkomsten av YGL omfattade sålunda databasregeln endast sådana databaser som tillhandahölls av s.k. massmedieföretag. Först år 2003 utvidgades tillämpningsområdet till databaser som tillhandahålls av andra än massmedieföretag. En förutsättning är då att utgivningsbevis gäller. Uppräkningen av massmedieföretagen i första stycket var avsedd att överensstämma med den krets som källskyddet är knutet till (prop. 1990/91:64 s. 66). Databasregeln utformades därför med bestämmelsen om meddelarfrihet som förebild (jfr 1 kap. 1 § tredje stycket TF och 1 kap. 2 § YGL).

Det automatiska grundlagsskydd som gäller för massmedieföretag omfattar bl.a. databaser som tillhandahålls allmänheten av ”en redaktion för en periodisk skrift eller för radioprogram”. Som framgått ovan är det inte alltid klart vad som menas med en redaktion. Det krävs t.ex. inte att det handlar om en verksamhet av viss omfattning eller att den sker yrkesmässigt. Det automatiska grundlagsskyddet för databaser gäller även för databaser som tillhandahålls av t.ex. en privatperson som direktsänder ett radioprogram över internet. Det ställs inte heller krav på att det ska handla om traditionell massmedieverksamhet som innefattar nyhetsförmedling och opinionsbildning (jfr RÅ 2003 ref. 30 refererat ovan).

Även inom större massmedieorganisationer kan det vara svårt att avgöra vad som utgör en redaktion och vilken redaktion som uppdaterar en viss databas. Bedömningen av vad som utgör ”en redaktion för en periodisk skrift eller för radioprogram” kan därför bli komplicerad och oförutsebar när det t.ex. handlar om webbplatser vars innehåll inte tillhandahålls av samma personer som producerar innehållet i en tidning, ett radioprogram eller ett tv-program. Det finns därför en risk att den som driver en databas felaktigt utgår

från att databasen omfattas av det automatiska grundlagsskyddet och att det därför inte är nödvändigt att söka utgivningsbevis.

Det kan framstå som rimligt att det automatiska grundlagsskyddet inte är beroende av hur medieföretaget väljer att organisera sin verksamhet. Det kan därför övervägas om det inte bör vara tillräckligt att företaget råder över innehållet i databasen. En tydlig sådan ordning skulle man kunna få om redaktionsbegreppet togs bort ur databasregeln. Det automatiska grundlagsskyddet skulle då i stället kunna gälla för ”databaser som tillhandahålls av den som ger ut en periodisk skrift eller sänder radioprogram” e.d.

En sådan ordning skulle dock medföra att det automatiska grundlagsskyddet gäller för samtliga databaser som tillhandahålls av den som ger ut periodisk skrift eller sänder radioprogram. Grundlagsskyddet är förenat med vissa straffsanktionerade skyldigheter – såsom att anmäla utgivare och att dokumentera innehållet – och det finns i princip inga möjligheter för den som omfattas att avstå från skyddet. Det finns därför skäl att anta att många som ägnar sig åt annat än traditionell massmedieverksamhet inte vill omfattas av grundlagsskyddet. Ett sätt att begränsa skyddet vore att ange att det gäller databaser som tillhandahålls av den som *yrkesmässigt* ger ut en periodisk skrift eller sänder radioprogram.

Syftet med att avgränsa det automatiska grundlagsskyddet till yrkesmässig verksamhet vore att begränsa det till de traditionella massmedieföretagen. Motsvarande krav gäller som förutsättning för det automatiska grundlagsskyddet i fråga om bokförlag och liknande – ”ett företag för yrkesmässig framställning av tryckta eller därmed enligt tryckfrihetsförordningen jämställda skrifter eller av tekniska upptagningar” (1 kap. 9 § första stycket YGL; jfr prop. 1997/98:43 s. 156 f.). Med yrkesmässig skulle här avses att den huvudsakliga verksamheten i ett företag e.d. består av utgivnings- eller sändningsverksamhet.

Ett krav på yrkesmässighet innebär emellertid en begränsning av det automatiska grundlagsskyddet jämfört med vad som gäller i dag. En sådan begränsning kan därför framstå som tveksam. Det kan också diskuteras om den förändring som diskuteras här verkligen ger en tydligare tillämpning av det automatiska grundlagsskyddet. Den innebär visserligen att det skulle sakna betydelse hur massmedieföretaget organiserar sin verksamhet internt. Men om massmedieföretaget väljer att lägga delar av verksamheten i olika juridiska personer, kan förslaget medföra att sådan verksamhet inte

omfattas av grundlagsskyddet trots att det finns ett redaktionellt samarbete. Även av detta skäl är förslaget diskutabelt.

Det finns således problem med att ersätta redaktionsbegreppet. Kommittén bedömer att fördelarna med det förslag som har diskuterats inte överväger nackdelarna. Vi anser därför att det är lämpligare att behålla den nuvarande formuleringen och det redaktionsbegrepp som används där. Avgörande för frågan om en viss redaktion tillhandahåller en databas får då anses vara – enligt vad som framgår av NJA 2007 s. 309 – att det är redaktionen som faktiskt råder över informationen i databasen. Det automatiska grundlagsskyddet gäller utifrån den förutsättningen om redaktionen – dvs. de personer som har hand om utgivningen av tidningen, radio- eller tv-programmet – bestämmer vilket material som ska publiceras i databasen.

Bedömningen torde genomgående få göras i det enskilda fallet utifrån det sätt på vilket databasverksamheten är organiserad. I det fallet att det finns en särskild webbredaktion inom en och samma koncern som självständigt avgör vad som ska tas in i databasen, torde databasen normalt ändå omfattas av det automatiska grundlagsskyddet om det t.ex. finns ett redaktionellt samarbete mellan redaktionerna. I fall där det är oklart om det automatiska grundlagsskyddet gäller, finns det alltid möjlighet att söka utgivningsbevis för databasen.

Kommittén föreslår alltså ingen ändring av databasregeln i denna del.

Externa informationsleverantörer som agerar på uppdrag ska inte påverka grundlagsskyddet

Som framgått ovan har sätten att organisera massmedial verksamhet förändrats sedan YGL infördes. Det gäller särskilt massmedieföretagens webbplatser som allt oftare innehåller delar som på olika sätt kan påverkas av personer som inte tillhör medieföretagets organisation. Dessa externa informationsleverantörer kan t.ex. vara personer som självständigt uppdaterar en blogg på medieföretagets webbplats eller ett produktionsbolag som sköter en del av webbplatsen.

Kännetecknande för denna typ av verksamhet är att den sker på uppdrag av den som driver verksamheten. Denne kan sägas ha delegerat – direkt eller underförstått – publiceringsbeslutet på samma sätt som ofta sker inom redaktioner. Behovet av att på detta sätt

delegera publiceringsbeslutet är särskilt stort när det handlar om publicering på webbplatser. Sådan publicering bygger ofta på att innehållet ska uppdateras löpande och att uppdateringarna görs av många personer.

Med hänsyn till hur publicering på massmedieföretagens webbplatser normalt sker, är det rimligt att även personer utanför organisationen anlitas för uppdatering av innehållet i databasen. För att ensamansvaret ska kunna upprätthållas förutsätter detta någon form av etablerat uppdragsförhållande som gör det möjligt för utgivaren att kontrollera att uppdragstagaren i fråga är pålitlig och lämpad att fatta publiceringsbeslut. Det bör därför inte vara möjligt att inom ramen för ensamansvaret delegera publiceringsbesluten i ett omodererat diskussionsforum till de användare som skriver kommentarer. Däremot bör beslut av det slaget kunna delegeras till exempelvis fristående bloggare eller fristående produktionsbolag som på uppdrag uppdaterar texter som ingår i ett massmedieföretags webbplats.

JK har ansett att utgivaren ansvarar för vad som skrivs i en blogg på en webbplats (beslut dnr 5532-09-31). JK ansåg att bloggar som fanns att tillgå på hemsidan utgjorde en del i hemsidans verksamhet. De kommentarer som publicerades i anslutning till bloggarna och utan redaktionell kontroll ansågs dock inte omfattas av utgivningsbeviset och utgivaransvaret.

Den ändring som infördes i databasregeln år 2003 och som innebär att regeln inte gäller när innehållet i databasen kan påverkas av någon annan än den som driver verksamheten (se prop. 2001/02:74 s. 98) har bidragit till en osäkerhet om och i vilken omfattning delegation av publiceringsbeslut kan ske till externa informationsleverantörer. Syftet med ändringen var emellertid inte, som har nämnts ovan, att inskränka grundlagsskyddet för material som publiceras av sådana externa informationsleverantörer som agerar på uppdrag av den som driver verksamheten (se Mediegrundlagsutredningen i betänkandet *Yttrandefrihetsgrundlagen och Internet*, SOU 2001:28 s. 483). Avsikten var i stället att undanta sådana databaser som innehåller information som på olika sätt automatiskt hämtas in och blir direkt tillgänglig för användarna av databasen utan att det finns ett uppdragsförhållande mellan databasägaren och den externa informationsleverantören.

Det är inte ovanligt att medieföretagen på sina webbplatser lägger in en ruta i vilken de senaste nyheterna från ett annat medieföretag publiceras. Ibland sker detta med stöd av en uttrycklig

överenskommelse mellan de båda företagen. Men det förekommer även att den som driver databasen lägger in en sådan ruta utan att ta kontakt med den som tillhandahåller informationen och utan att det finns något etablerat uppdragsförhållande. Det kan också tänkas att en sådan ruta innehåller kommentarer som förekommer i ett fristående diskussionsforum eller ett s.k. twitter-flöde.

Då sådan publicering sker utan överenskommelse med den externa aktören kan inte uppdatering av dennes material sägas ske på uppdrag av den som driver databasen. Det är inte heller fråga om att användarna påverkar innehållet på det sätt som är fallet när användarna kan lämna kommentarer till en artikel eller i ett diskussionsforum. Inte desto mindre handlar det om innehåll som kan ändras av någon annan än den som driver verksamheten. För detta material bör inte YGL gälla hos den som har hänvisat till det.

Med hänsyn till den osäkerhet som har uppkommit om grundlagens tillämpning i de nämnda situationerna anser kommittén att det finns anledning att klargöra regleringen. Det bör framgå av lagtexten att grundlagsskyddet inte påverkas av att en databas innehåller information som uppdateras av externa informationsleverantörer om det sker på uppdrag av den som driver verksamheten. Det gäller oavsett hur informationen tekniskt överförs till databasen och var den lagras.

Ett sådant förtydligande är också motiverat med hänsyn till hur medieföretagen vanligtvis organiserar sin webbpublicering.

Förtydligandet kan göras genom att det i databasregeln anges att grundlagen inte gäller för innehåll i databasen som kan ändras av någon annan än den som driver verksamheten eller någon som handlar på uppdrag av denne.

Kommittén föreslår att ett sådant tillägg görs i databasregeln.

Avgränsning av omodererade användarkommentarer

Frågan vad som ska gälla för databaser som innehåller omodererade delar har koppling till de tillämpningsproblem som gäller innehåll som levereras av externa informationsleverantörer. Med sådana omodererade delar avses här innehåll i databaser som kan påverkas av användare och som blir tillgängligt för andra användare utan föregående åtgärd av den som driver verksamheten.

I förarbetena till databasregeln har det angetts att de omodererade delarna torde ”kunna ses som en egen databas, om detta är naturligt

med hänsyn till hur innehållet är ordnat på adressen” (se prop. 2001/02:74 s. 98). Med utgångspunkt i detta uttalande har det förekommit att beslut om grundlagens tillämpning har baserats på hur databasen framstår för användaren genom utformningen av den webbplats som har utgjort databasen. Då användarkommentarer och annat omodererat innehåll inte har gått avskilja från redaktionellt innehåll har kommentarerna ansetts ingå i samma databas. Det har då uppstått osäkerhet i frågan om grundlagsskyddet faller bort för hela databasen.

Utvecklingen i JK:s praxis tycks gå mot ett synsätt som innebär att grundlagen gäller för de delar i en databas som tillhandahållaren har kontroll över. Det kan t.ex. medföra att det på en och samma webbsida (databas) finns både material som omfattas av YGL och sådant som faller utanför grundlagsskyddet (se t.ex. beslut dnr 987-12-31).

Oavsett vilket synsätt som används vid tillämpningen av databasregeln finns det en risk för att det inte går att skilja omodererade delar från de delar av databasen som innehåller redaktionellt material. Följden kan då bli att hela databasen anses falla utanför grundlagsskyddet eftersom den formellt sett inte uppfyller kravet på att innehållet inte får ändras av någon annan än den som driver verksamheten. Sättet för hur databasen utformas kan alltså ha stor betydelse för det yttrandefrihetsrättsliga ansvaret. Det påverkar även t.ex. meddelarskyddet.

Dessa tillämpningssvårigheter leder till osäkerhet om var gränserna för grundlagsskyddet går. Förutom att det finns risk för att meddelare misstar sig angående meddelarskyddet kan det medföra att åtal väcks i fel ordning (den s.k. kortslutningseffekten). Samtidigt är det tydligt att många massmedieföretag har blivit medvetna om behovet av att tydligt ange vilka delar av deras webbplatser som är omodererade. Det är numera vanligt att det i anslutning till artiklar anges om läsarnas kommentarer är omodererade och vad som i övrigt gäller för läsarnas medverkan. Fortfarande finns dock många databaser där det inte klart framgår i vilken utsträckning tillhandahållaren har kontroll över materialet.

Det bör därför övervägas att förtydliga databasregeln i detta avseende. Ett sätt att åstadkomma detta kan vara att låta bestämmelsen ge uttryck för den tolkning som har blivit förhärskande i praxis, nämligen att grundlagsskyddet gäller i de delar där tillhandahållaren har kontroll över innehållet. I databasregeln skulle då anges att grundlagen inte gäller *de delar av* databasen i vilka inne-

hållet kan ändras av någon annan än den som driver verksamheten. Avsikten skulle vara att klargöra att grundlagsskyddet inte faller bort för databasen i dess helhet bara för att det är möjligt för användarna att påverka innehållet i vissa delar.

Med en sådan lydelse blir det tydligt att grundlagsskyddet inte gäller för de delar av databasen där innehållet kan påverkas av någon annan än den som driver verksamheten. Det betyder att det straffrättsliga ansvaret enligt YGL begränsas i motsvarande mån. För de omodererade delarna gäller vanliga regler i bl.a. brottsbalken, personuppgiftslagen och lagen (1998:112) om ansvar för elektroniska anslagstavlor. Utgivaren behöver därmed inte ta ansvar för omodererade yttranden.

Det sagda bör förutsätta att yttrandena avskiljs i en eller flera markerade delar av databasen så att det framgår att det handlar om innehåll som inte kommer från den som driver verksamheten. Om det inte är möjligt att avgöra om en del är omodererad, bör utgångspunkten vara att grundlagen är tillämplig. Vid utkrävande av det straffrättsliga ansvaret kan det då bli en bevisfråga om grundlagen är tillämplig eller inte. En skyldighet för tillhandahållaren av databasen att tydligt avgränsa de delar i vilka innehållet kan påverkas av andra bör införas i tillämpningslagen.

Kommitténs slutsats är att databasregeln bör ändras på det sätt som nu har sagts. En följd av detta blir att grundlagsskyddet för omodererade delar i databaser med utgivningsbevis försvinner. Enligt gällande rätt anses ju grundlagsskyddet gälla för sådana delar till dess att utgivningsbeviset återkallas. Med förslaget kommer samma ordning att tillämpas för databaser med automatiskt grundlagsskydd som för databaser med utgivningsbevis. Ändringen innebär att bestämmelser i vanlig lag – såsom i personuppgiftslagen och lagen om ansvar för elektroniska anslagstavlor – ska tillämpas på de omodererade delarna i fråga om ansvar, förutsättningar för ingripande m.m.

Svårtillgänglig lagtext

Databasregeln har med de tillägg och förändringar som har införts sedan grundlagen trädde i kraft år 1992 blivit mycket komplicerad och omfattande. Det finns en risk att grundlagsskyddet för yttranden i databaser delvis tillämpas på ett sätt som lagstiftaren inte har avsett. Vidare kan det inte uteslutas att olika aktörer misstar sig om grund-

lagens tillämplighet, t.ex. meddelare som vill lämna uppgifter för publicering i en databas.

En språklig och redaktionell översyn är därför påkallad. En sådan översyn bör innebära att bestämmelser som inte behöver finnas på grundlagsnivå flyttas till tillämpningslagen. En annan utgångspunkt bör vara att tekniska begrepp och formuleringar som saknar funktion för tillämpningen undviks i möjligaste mån. Vidare bör hänvisningar mellan styckena och till andra bestämmelser undvikas så långt möjligt.

En formulering som kan tas bort är uttrycket ”elektromagnetiska vågor”. Ett skäl för att ta bort detta uttryck är att det inte kan anses förtydliga tillämpningsområdet mer än vad som redan följer av att det ska handla om en överföring. Att uttrycket nu finns i lagtexten har medfört att grundlagsskyddet är teknikberoende på ett onödigt sätt. Det komplicerar också tillämpningen genom att innebörden är svår för många att förstå.

Ett annat skäl är att elektromagnetiska vågor i den bemärkelse som avses i grundlagen inte alltid förekommer när databaser tillhandahålls. Ibland förekommer nämligen inga överföringar från databaser till allmänheten, utan exempelvis uppspelningar eller avläsning på annat sätt. Att databasregeln inte gäller manuella databaser följer redan av definitionen av databaser i 1 kap. 1 § femte stycket YGL, som anger att det ska handla om automatiserad behandling.

Uttrycket ”elektromagnetiska vågor” bör således kunna tas bort från databasregeln utan att tillämpningsområdet för databasregeln påverkas. Uttrycket bör även tas bort från definitionen i 1 kap. 1 §.

Lagteknisk lösning

Med de förtydliganden som har diskuterats ovan föreslås att bestämmelsen om databaser i 1 kap. delas upp i fyra paragrafer enligt följande.

Databaser

9 § Grundlagens föreskrifter om radioprogram gäller, enligt de förutsättningar som anges i andra och tredje styckena, för databaser som tillhandahålls allmänheten av en redaktion för en periodisk skrift eller ett radioprogram, ett företag för yrkesmässig framställning av sådana skrifter som avses i tryckfrihetsförordningen eller av tekniska upptagningar, eller en nyhetsbyrå.

Grundlagen gäller databaser från vilka information tillhandahålls allmänheten

1. genom överföringar på särskild begäran eller enligt överenskommelser i förväg,
2. genom framställning av tekniska upptagningar eller skrifter, eller
3. genom offentlig uppspelning.

Grundlagen gäller inte de delar av en databas i vilka innehållet kan ändras av någon annan än den som driver verksamheten eller någon som handlar på uppdrag av denne.

Att innehållet i vissa databaser ska jämföras med periodiska skrifter framgår av 1 kap. 9 och 10 §§ tryckfrihetsförordningen.

Utgivningsbevis för databaser

10 § Grundlagen är också tillämplig på databaser som tillhandahålls av någon annan än dem som anges i 9 § första stycket, om det finns utgivningsbevis för databasen. För en sådan databas gäller i övrigt vad som sägs i 9 §.

Utfärdande av utgivningsbevis för databaser

11 § Utgivningsbevis för en databas ska utfärdas om

- databasen tillhandahålls på de sätt som anges i 9 § andra stycket och detta sker från Sverige,
- behörig utgivare har utsetts och åtagit sig uppdraget,
- databasen har ett namn som är sådant att det inte lätt kan förväxlas med namnet på en annan databas som omfattas av denna grundlag eller som avses i 1 kap. 9 eller 10 § tryckfrihetsförordningen.

Ansökan om utgivningsbevis görs av den som driver verksamheten.

Giltighet, förnyelse och återkallelse av utgivningsbevis

12 § Ett utgivningsbevis gäller för en period av tio år från utfärdandet.

Ett utgivningsbevis får återkallas om förutsättningar för att utfärda ett sådant bevis inte längre finns, om verksamheten inte har påbörjats inom sex månader från den dag då utgivningsbeviset utfärdades eller om den som driver verksamheten begär det.

Varje databas ska ha ett namn.

Närmare bestämmelser om utfärdande, förfall, förnyelse och återkallelse av utgivningsbevis samt om namn för databaser meddelas i lag.

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

Frågan om utformningen av lagtexten berörs närmare i författningsskomentaren, se avsnitt 23.3.

Övrigt

I längden bör det övervägas om inte databasregeln bör delas upp ytterligare. Den har med de utvidgningar som gjorts kommit att omfatta sådana former av tillhandahållanden som har liten eller ingen koppling till vad som normalt uppfattas som en databas. Det gäller framför allt s.k. print on demand-verksamhet och offentliga uppspelningar.

Med print on demand-verksamhet avses framställning av exemplar av skrifter och upptagningar som sker efter beställning av mottagaren. Det grundlagsskydd som kan uppnås enligt databasregeln gäller inte de framställda exemplaren utan endast den bakomliggande databasen. Det kan diskuteras om det inte borde vara exemplaren som ska omfattas av grundlagsskyddet. Frågan om grundlagsskydd skulle då i stället regleras i de bestämmelser som gäller skrifter respektive tekniska upptagningar.

När det talas om tillhandahållande av en databas genom offentlig uppspelning avses i första hand s.k. digital bio. Uppspelning sker då normalt från en dator som finns i biografen eller från en server som tillhandahålls av t.ex. filmbolaget. Det finns i dessa fall ingen databas i den bemärkelse som ursprungligen avsågs med databasregeln. Det är inte heller databasen som omfattas av grundlagen utan endast det innehåll som spelas upp offentligt (prop. 2009/10:81 s. 67). Det kan därför vara lämpligare att reglera sådana uppspelningar i en särskild bestämmelse.

Genom att man tar bort publiceringsformer som inte har med databaser att göra kan databasregeln bli mer lättillgänglig. Samtidigt kan skyddet för s.k. print on demand-verksamhet och offentliga uppspelningar regleras på ett sätt som är mer anpassat för dessa verksamheter.

En uppdelning av databasregeln på detta sätt kräver dock ytterligare överväganden. Vi har valt att inte prioritera dessa frågeställningar och avstår därför från att lägga något förslag i den delen.

16 Arkivdatabaser och taltidningar

16.1 Bakgrund

Arkivdatabaser

De flesta större tidningsföretag tillhandahåller numera material från de tryckta tidningarna i olika former av databaser. Tidningarnas webbplatser, som utgör databaser enligt YGL:s terminologi, innehåller vanligtvis ett urval av material som har funnits eller ska publiceras i papperstidningen. Men inte sällan innehåller de även material som endast läggs ut på webbplatsen, bl.a. video- och ljudinspelningar. Det förekommer även att de tryckta tidningarna tillhandahålls via internet i form av s.k. pdf-filer. Normalt ligger äldre material kvar på webbplatsen lång tid efter att det först publicerades.

På motsvarande sätt gör också andra medieföretag material tillgängligt på webben. De flesta radio- och tv-företag tillhandahåller s.k. play-tjänster från vilka ljud och videomaterial kan spelas upp direkt i t.ex. en dator eller en mobiltelefon. Även direkt-sändning av radio och tv i sådana tjänster förekommer.

Vid sidan av dessa sätt att tillhandahålla tidigare publicerat material har många medieföretag databaser som är särskilt inrättade i arkivsyfte. Sådana arkivdatabaser används bl.a. av journalister och forskare men är vanligtvis också tillgängliga för allmänheten, bl.a. på bibliotek och i skolor. I vissa fall tillhandahålls arkivdatabaser av medieföretagen själva. Det är också vanligt att flera medieföretag samarbetar och tillhandahåller sina arkivdatabaser i en gemensam tjänst, såsom PressText Online och Mediarkivet.

PressText Online innehåller material från ett 40-tal svenska tidningar. Varje tidningsföretag bestämmer på egen hand vilket material från tidningen som ska tillhandahållas där. Artiklarna i PressText Online är sökbara samma dag som de publiceras i tidningen. Databasens tidigaste artiklar är daterade 1990. En annan

liknande tjänst är Mediearkivet som innehåller cirka 450 svenska tryckta dagstidningar och tidskrifter. Totalt omfattar Mediearkivet över 20 miljoner artiklar i fulltext. Det äldsta materialet är från januari 1981.

Utanför tidningsbranschen är det mera ovanligt med särskilt inrättade arkivdatabaser. Som exempel kan nämnas att Sveriges radio tillhandahåller visst material från sitt arkiv på internet i SR Minnen.

Medieföretagens arkivdatabaser ger tillgång till värdefullt historiskt material som har stor betydelse som referensmaterial för yrkesverksamma journalister och forskare men även för allmänheten.

Grundlagsskydd för arkivdatabaser

Medieföretagens arkivdatabaser omfattas av grundlagsskyddet enligt databasregeln. Skyddet gäller automatiskt enligt databasregelns första stycke för databaser som tillhandahålls av ”en redaktion för en 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”. För dessa databaser gäller således grundlagen utan krav på utgivningsbevis. Det kan nämnas att den här kretsen brukar omnämnas i förarbetena som massmedieföretag (se t.ex. prop. 1990/91:64 s. 112). Här nedan används massmedieföretag som ett samlingsbegrepp för de aktörer som har automatiskt grundlagsskydd till för sina databaser.

Tidigare har den s.k. bilageregeln ansetts vara tillämplig på arkivdatabaser. Regeln innebär i korthet att ett förlagetorget återgivande av innehållet i en tidning ska jämföras med en bilaga till tidningen när återgivandet sker i form av ett sådant radioprogram eller en sådan teknisk upptagning som avses i YGL. Bilageregeln infördes i TF i samband med införandet av YGL. Avsikten var att det tryckfrihetsrättsliga ansvaret för s.k. taltidningar skulle ligga kvar på utgivaren för den tryckta tidningen. Det var därmed inte nödvändigt att utse en särskild utgivare för radioprogrammet eller den tekniska upptagningen.

Bilageregeln fick en utformning som gjorde att den blev tillämplig även på annan förlagetrogen publicering än s.k. taltidningar. Den ansågs därför kunna gälla även då innehållet i periodiska skrifter tillhandahölls i sådana databaser som avses i

1 kap. 9 § YGL. Massmedieföretagens arkivdatabaser fick därmed ett automatiskt gällande grundlagsskydd. En sådan tolkning avvisades dock år 2003 av Högsta domstolen (NJA 2003 s. 31). Efter denna dom är, som har nämnts ovan, tidningsföretagen hänvisade till att tillhandahålla sina arkivdatabaser under det grundlagsskydd som databasregeln ger.

Grundlagsskydd enligt databasregeln innebär flera nackdelar i jämförelse med det skydd som gäller enligt bilageregeln. Nackdelarna följer av att tillhandahållande i en databas enligt databasregeln utgör en ny publicering även om det handlar om arkivering av tidigare publicerat material. Det medför att det inte är möjligt att hålla samman ansvaret för den ursprungliga publiceringen och det material som läggs i databasen. Tidningsföretag som tillhandahåller en arkivdatabas måste därför utse en särskilt utgivare för arkivdatabasen.

Vidare är preskriptionsreglerna så utformade att ett yttrandefrihetsbrott i en databas behandlas som ett s.k. perdurerande brott. Det innebär att preskriptionstiden inte börjar löpa förrän materialet tas bort från databasen. Det ansvar som bärs av utgivaren för databasen är därför inte tidsmässigt begränsat på det sätt som gäller för ansvaret för den ursprungliga publiceringen i tidningen.

Utgivaren för arkivdatabasen måste – i varje fall om inte utgivarskapet delas upp – bära ansvaret för allt som ligger i databasen. Detta gällde även då bilageregeln ansågs tillämplig på arkivdatabaser (se prop. 2001/02:74 s. 81 f.). Vid byte av utgivare måste då den nya utgivaren ta ansvar för allt befintligt material i arkivdatabasen. Många gånger är innehållet i databasen så omfattande att det inte finns en möjlighet för en ny utgivare att överblicka det material som finns i databasen när han eller hon tillträder. Det är alltså svårt för utgivaren att ta ställning till om materialet innehåller något som kan utgöra yttrandefrihetsbrott.

Beräkning av preskriptionstiden vid tillhandahållande av databaser

En fråga som har stor betydelse för det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga ansvaret för tillhandahållande i databaser är från vilken tidpunkt preskriptionstiden ska beräknas. Vid införandet av YGL fanns inga särskilda regler för preskriptionstidens beräkning vid tillhandahållande av databaser. I stället gällde bestämmelserna

om radioprogram, dvs. preskription räknades från den tidpunkt då programmet sändes.

Detta medförde att det fanns en viss oklarhet om hur preskriptionstiden skulle beräknas vid tillhandahållande i en databas. Mediegrundlagsutredningen ansåg att det fanns tre möjliga tolkningar. Preskriptionstiden kunde beräknas från varje tidpunkt då en överföring skedde från en databas (på begäran av mottagaren), då materialet först lades ut i databasen eller då material togs bort från databasen. Utredningen, stannade för det sistnämnda alternativet och argumenterade enligt följande i betänkandet *Yttrandefrihetsgrundlagen och Internet* (SOU 2001:28 s. 319).

Beräkning av preskriptionstiden för varje överföring för sig eller från det att materialet först tillgänglighölls i databasen kan i förstone tyckas bäst stämma överens med det som nu gäller för radiosändningar och tekniska upptagningar eftersom tiden för dessa medier löper från sändningen respektive från det att den tekniska upptagningen publicerades, dvs. lämnades ut för spridning. Publiceringstidpunkten kan i fråga om databaser ses som det tillfälle när informationen görs tillgänglig för överföring till allmänheten. Å andra sidan kan man också hävda att det inte finns en viss publiceringstidpunkt utan att det är fråga om en pågående publiceringsverksamhet under den tid som databasen hålls tillgänglig. Parallellen med publiceringstiden för radiosändningar och tekniska upptagningar är därför inte så motiverad som den kan te sig. Snarare är det relevant att jämföra med upprepade sändningar och med spridningsbrott där handlandet är utsträckt i tiden. Vidare kan det noteras att "publiceringstidpunkten" för tekniska upptagningar (liksom tryckta skrifter) och radio- och TV-sändningar inte är knuten till att upptagningen (skriften) eller sändningen faktiskt når mottagarkretsen utan det är fråga om att upptagningen eller sändningen blir tillgänglig för allmänheten så att denna kan ta del av den om den vill det. Det finns alltså skäl som talar för att publiceringen inte skall anses knuten till en bestämd tidpunkt utan att den skall anses pågå under hela den period då innehållet hålls tillgängligt. Ett sådant betraktelsesätt skulle då innebära att det är tillgänglighållandet över tid och inte början av databasinnehållets tillhandahållande eller varje faktisk överföring till mottagare som är betydelsefullt vid tillämpning av 7 kap. 1 § YGL.

Ett motsatt synsätt torde dessutom innebära avsevärda problem eftersom det skulle krävas bevisning om när innehållet började tillhandahållas i databasen eller när en överföring faktiskt skedde medan det vid det senare sättet att beräkna tiden ofta skulle vara tillräckligt att visa att materialet alltså var tillgängligt vid en viss tid.

Mediegrundlagsutredningen föreslog en bestämmelse som skulle förtydliga att preskriptionstiden för yttrandefrihetsbrott i data-

baser ska beräknas från den tidpunkt då det brottsliga meddelandet inte längre tillhandahölls. Med vissa mindre justeringar infördes förslaget år 2003. I propositionen (prop. 2001/02:74 s. 79) anslöt sig regeringen till utredningens bedömning. För tillhandahållande av databaser gäller således att preskriptionstiden ska beräknas från den tidpunkt när information inte längre tillhandahölls (7 kap. 1 § andra stycket). Detta innebär att preskription inte inträder förrän sex månader efter det att materialet tas bort från en databas.

Mediegrundlagsutredningens förslag om bilageregeln

Mediegrundlagsutredningen lade fram sitt betänkande innan Högsta domstolen år 2003 kom till slutsatsen att bilageregeln inte ska tillämpas då innehållet i en periodisk skrift tillhandahålls i form av en databas (NJA 2003 s. 31). Utredningen behandlade därför även frågan hur preskriptionstiden ska beräknas då bilageregeln är tillämplig på en databas (SOU 2001:28 s. 322 f.). Sammanfattningsvis konstaterade utredningen att synsättet att preskriptionstiden ska beräknas från det att materialet inte längre tillhandahölls kan anses strida mot bilageregeln syfte med ett sammanhållet ansvar som bärs av utgivaren av den periodiska skriften. Det motsatta synsättet innebär emellertid att preskriptionstiden beräknas från det att materialet först tillhandahölls. En följd blir då att efter preskriptionstiden kan material med ett brottsligt innehåll ligga kvar i databasen under i princip oändlig tid, utan möjlighet för JK eller målsäganden att ingripa.

Efter en intresseavvägning fann utredningen att ansvaret borde hållas samman. När bilageregeln är tillämplig på en databas ansåg därför utredningen att preskriptionstiden borde beräknas från det att materialet tillhandahölls i databasen. Ett förslag med den innebörden presenterades i betänkandet. Det ansågs dock inte lämpligt att brottsligt material skulle kunna ligga kvar i en databas. Utredningen föreslog därför en ny bestämmelse som skulle göra det möjligt för en domstol att förordna att det brottsliga materialet ska tas bort ur databasen.

Det kan noteras att utredningen diskuterade om bilageregeln borde begränsas så att den inte omfattade databaser (a. bet. 328 f.) Utredningen konstaterade därvid "... att det knappast framgår klart av vare sig lagtext eller förarbeten att avsikten var att bilageregeln skulle vara tillämplig på databaser". Vidare ansåg utredningen att

”regeln synes snarare vila på förutsättningen att publiceringen sker momentant och någorlunda samtidigt i skriften och de andra medierna”.

Utredningens förslag i dessa delar genomfördes inte. Regeringen bedömde att antalet databasverksamheter som omfattas av bilageregeln var förhållandevis begränsat och kunde dessutom förväntas minska (prop. 2001/02:74 s. 81 f.). Av den anledningen ansåg regeringen att det inte fanns skäl att belasta grundlagsregleringen med nya bestämmelser i detta avseende.

I fråga om vad som ska gälla för beräkning av preskriptionstid för databaser som omfattas av bilageregeln, ansåg regeringen att ledning får sökas i det befintliga regelverket och tillade följande.

Därvid torde den risk för immunitet och den komplicerad av systemet som utredningens synsätt innebär medföra att frågan om preskriptionstidens utgångspunkt för databaser enligt bilageregeln i rätts-tillämpningen kommer att besvaras på samma sätt som för övriga databaser dvs. att preskriptionstiden får anses börja löpa från det att materialet sist tillhandahölls i databasen.

Europadomstolens dom Times Newspapers Ltd (nr 1 och 2)

I engelsk rätt gäller sedan länge att varje publicering av ett ärekränkande material ger upphov till att en ny preskriptionstid börjar löpa. Det innebär att den som sprider en redan utgiven bok kan göra sig skyldig till ärekränkning även om preskriptionstiden för den ursprungliga utgivningen av boken har löpt ut. Till grund för denna princip (”multiple publication rule”) ligger ett rättsfall från 1849 (Duke of Brunswick v Harmer [1849] 14 QB 154). Vid tillhandahållande via internet har principen ansetts innebära att en ny ärekränkning sker varje gång som material laddas ned från en webbsida (Godfrey v Demon Internet Limited [2001] QB 201). Principen kallas då för ”the internet publication rule”.

Europadomstolen har i domen Times Newspapers Limited (nr 1 och 2) mot Förenade Kungariket (dom den 10 mars 2009) bedömt om den engelska principen är förenlig med rätten till yttrandefrihet enligt artikel 10 i Europakonventionen. I målet hävdade tidningen Times att en regel som innebär att tillhandahållande via internet ska anses utgöra grund för en förtalstalan varje gång material laddas ned av en användare, utgör ett oproportionerligt ingrepp i den yttrandefrihet som skyddas av artikel 10 i Europakonventionen.

Målet gällde två artiklar som hade publicerats i den tryckta tidningen och därefter lagts ut på tidningens webbplats. I artiklarna påstods att en namngiven person var rysk maffialedare och att han hade ägnat sig åt penningtvätt. Efter att den utpekade personen hade väckt talan mot tidningen för förtal (*libel*) infogade tidningen en upplysning i anslutning till artiklarna om att dessa var föremål för en förtalsprocess. I de brittiska domstolarna hävdade tidningen att endast den första publiceringen på webbplatsen (dvs. när artiklarna först lades ut på webbplatsen) kunde ligga till grund för en förtalstalan och att ett eventuellt förtalsbrott därför var preskriberat (*the single publication rule*). De brittiska domstolarna avvisade denna invändning och ansåg i stället att vid publicering av ärekränkande material på internet begås en ny ärekränkning varje gång som en läsare får tillgång till materialet (*the internet publication rule*).

Europadomstolen konstaterade att sådana arkiv som det var fråga om i målet utgör en viktig källa för utbildning och historisk forskning. Detta gällde särskilt eftersom arkiven var tillgängliga för allmänheten och normalt kostnadsfria. Domstolen ansåg att det i princip är de enskilda konventionsstaternas sak att bestämma hur preskriptionstiden vid ärekränkning ska beräknas. Vidare ansåg domstolen att en skyldighet att förse artiklarna i arkivet med en uppgift om att publicering av artiklarna är föremål för ärekränkningstalan inte innebär en oproportionerlig inskränkning i yttrandefriheten. Domstolen påpekade särskilt att de brittiska domstolarna inte hade krävt att artiklarna skulle avlägsnas helt från hemsidan.

Domstolen fann därför att de brittiska domstolarnas tillämpning av nationell lag utgjorde en nödvändig och proportionerlig begränsning av den klagandes yttrandefrihet. I domskälen tillade dock domstolen att en ärekränkningstalan mot en tidning som väcks efter mycket lång tid kan innebära en oproportionerlig begränsning av yttrandefriheten.

Det bör noteras att målet inte gällde straffrättsligt ansvar för förtal. Domstolens uttalande om preskription torde dock ha betydelse även för bedömningen av sådant ansvar.

”Single publication rule” i amerikansk rätt

I amerikansk rätt gäller sedan länge principen om ”single publication rule”, dvs. att preskriptionstiden räknas från tidpunkten för den ursprungliga publiceringen. I ett rättsfall från 2002 tillämpades denna princip även vid publicering på en webbplats (New York Court of Appeal, *Firth v. New York* 2002). Den gäller dock inte om den senare publiceringen ändras till form eller innehåll, vilket har lett till viss osäkerhet om hur stora ändringar som krävs för att en ny preskriptionstid ska börja löpa.

Modifierad ”single publication rule” i engelskt lagförslag

I Storbritannien debatteras för närvarande en reform av reglerna om ärekränkning. Ett förslag har presenterats av Ministry of Justice.¹ Ett syfte med förslaget är att anpassa regelverket till publicering som sker i nya medieformer på internet. Det konstateras bl.a. att tillämpningen av ”the internet publication rule” har medfört problem vid publicering på internet. Därför föreslås att en ”single publication rule” införs som innebär att preskription inträder ett år efter den ursprungliga publiceringen. En förutsättning är att den senare publiceringen har ett innehåll som i princip är oförändrat (”the same or substantially the same”).

Ny preskriptionstid ska dock löpa om materialet sprids på nytt av någon annan eller om sättet för den senare publiceringen var ”materially different”, t.ex. genom att det ärekränkande uttalandet placeras på en del av en webbplats som har många besökare. Vidare föreslås att en domstol ska ha möjlighet att tillåta en talan trots att preskription har inträtt. Det förutsätter dock att det anses rimligt (”equitable”) med hänsyn till samtliga omständigheter i det enskilda fallet.

Förslaget har remissbehandlats men har ännu inte lett till lagstiftning.

¹ <http://www.justice.gov.uk/consultations/draft-defamation-bill.htm>

16.2 Överväganden

16.2.1 Grundlagsskydd för tidningsföretagens arkivdatabaser

Vårt förslag: En ny bestämmelse införs som innebär att bestämmelserna i TF ska tillämpas då ägaren till en periodisk skrift tillhandahåller databaser utslutande i syfte att arkivera innehållet i periodiska skrifter (arkivdatabaser). Preskriptionstiden räknas från tidpunkten för utgivningen av den periodiska skriften.

Utgångspunkter

Av redovisningen ovan framgår att arkivdatabaser i TF och YGL behandlas på samma sätt som andra databaser. Arkivdatabaser omfattas således av grundlagsskyddet i YGL om de är inrättade på det sätt som anges i databasregeln. Det innebär bl.a. att utgivare måste utses för arkivdatabasen och att preskriptionstiden för material som läggs in i databasen räknas från den tidpunkt då tillhandahållandet upphör. Det är således inte möjligt att hålla samman det tryckfrihetsrättsliga ansvaret för den ursprungliga publiceringen med ansvaret för arkiveringen.

Detta förhållande leder till problem för dem som tillhandahåller arkivdatabaser. Eftersom arkivdatabaserna är av stor betydelse för såväl massmedierna som allmänheten finns det skäl att överväga om en särskild bestämmelse för sådana arkivdatabaser ska införas. Syftet är att skapa förutsättningar för medieföretagen att tillhandahålla arkivdatabaser med ett yttrandefrihetsrättsligt ansvar som är väl avgränsat, förutsebart och rättssäkert.

Sammanhållet ansvar

Den grundläggande tanken med bilageregeln i 1 kap. 7 § andra stycket TF är att ansvaret för innehållet i en radio- eller kassettidning ska ligga kvar på utgivaren för den tidning som har varit förlagan till radio- eller kassettidningen. Därmed är det inte nödvändigt att utse särskilda utgivare för radio- och kassettidningarna. En förutsättning är att innehållet återges oförändrat och att det anges

hur innehållet har disponerats. Ett liknande synsätt för arkivdatabaser har många fördelar och avspeglar också hur det många gånger fungerar i praktiken. Införandet av tidigare publicerat material i arkivdatabasen betraktas normalt sett inte som en ny publicering utan som en dokumentation av innehållet i t.ex. en tidning. Ett ansvar som på detta sätt knyts till den ursprungliga publiceringen innebär att ansvaret för publiceringen i arkivdatabasen bärs av samma person som har godkänt den ursprungliga publiceringen.

Det är också lämpligt att utgivarens ansvar begränsas genom att tillhandahållandet i arkivdatabasen preskriberas efter samma tid som gäller för den ursprungliga publiceringen. En utgivare av en tryckt tidning som har godkänt publiceringen av en artikel i tidningen bör således bära det straffrättsliga ansvaret även för publiceringen i arkivdatabasen. Och ansvaret bör gälla sex månader från utgivningen av tidningen. Det bör i sådana fall inte ha någon betydelse att artikeln läggs in i arkivdatabasen långt senare, dvs. utan tidsmässigt samband med den ursprungliga publiceringen. Ett massmedieföretag som digitaliserar äldre tidningar och placerar dessa i en arkivdatabas kan då göra så utan att riskera att det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga ansvaret återuppväcks.

Bestämmelsen bör gälla för tidningsföretagens arkivdatabaser

Arkivdatabaser tillhandahålls i dag främst av tidningsföretagen. Liknande arkiv finns hos flera radio- och tv-företag även om dessa arkiv normalt sett inte tillhandahålls allmänheten bl.a. beroende på upphovsrättsliga begränsningar. Behovet av en särskild reglering för arkivdatabaser finns således främst för sådana databaser som tillhandahålls av tidningsföretagen. En reglering bör därför gälla arkivdatabaser med innehåll från periodiska skrifter och som tillhandahålls av tidningsföretagen själva. Arkivdatabaser som innehåller annat grundlagsskyddat material bör inte innefattas. Om det i framtiden uppkommer ett behov av att låta den särskilda regleringen omfatta även sådana arkivdatabaser får en utvidgning övervägas då.

Vad som avses med arkivdatabaser

En särskild ansvarsbestämmelse som gäller arkivdatabaser förutsätter att det är möjligt att definiera sådana databaser och skilja dem från andra databaser som omfattas av grundlagen. En naturlig utgångspunkt är därvid att det ska handla om databaser som används som arkiv för sådant som har publicerats i periodiska skrifter.

I arkivfunktionen ligger att det ska handla om en dokumentation av information som har fått ett bestämt innehåll. Det betyder att innehållet i arkivdatabasen inte får ändras och att det i princip ska vara möjligt att ta del av informationen på samma sätt som när den publicerades i tidningen. Av praktiska skäl bör det dock vara möjligt att utelämna viss information om det tydligt framgår att så har skett. Det kan t.ex. vara så att arkivdatabasen är konstruerad så att den bara kan hantera texter och att bilder därför måste utelämnas. En uppgift om att en viss artikel har klandrats av PO/PON bör inte heller påverka grundlagens tillämpning på en arkivdatabas.

Det framstår som lämpligt att låta grundlagsskyddet för arkivdatabaser gälla under samma förutsättningar som gäller enligt den nuvarande bilageregeln. Det betyder att innehållet måste återges oförändrat och att det ska anges hur innehållet har disponerats.

För att det inte ska råda någon oklarhet om när den särskilda ansvarsbestämmelsen gäller bör det ställas krav på att arkivdatabaser avskiljs från andra databaser som omfattas av grundlagen. Bestämmelsen bör sålunda gälla endast sådana databaser som används uteslutande i syfte att arkivera material från grundlagsskyddade tidningar. En del av en webbplats kan då inte utgöra en arkivdatabas även om den kallas för arkiv. För det fallet att material från arkivdatabasen länkas in på en webbplats bör det betraktas som en ny publicering. Ansvaret får då bäras av utgivaren för webbplatsen och ny preskriptionstid börja räknas från det att materialet tas bort från webbplatsen.

En förutsättning bör dessutom vara att det är den som står för den ursprungliga publiceringen som tillhandahåller arkivdatabasen. Arkivdatabaserna får således inte innehålla material som kommer från andra tidningar än de som tillhandahållaren av databasen har gett ut. Det utesluter inte att tidningsföretagen kan samarbeta och tillhandahålla sina arkivdatabaser som en gemensam tjänst. Förutsättningen bör dock vara att det enskilda tidningsföretaget

fortfarande råder över informationen i sin arkivdatabas (jfr NJA 2007 s. 309).

Konsekvensen av att en databas som visserligen är inrättad i syfte att utgöra en arkivdatabas men som av olika skäl inte uppfyller de rättsliga kraven bör inte alltid bli att ett sammanhållet ansvar för allt material i databasen utesluts. Om det t.ex. av misstag införs material i arkivdatabasen som härrör från en tidning som inte ges ut av den som tillhandahåller databasen, bör det sammanhållna ansvaret inte gälla för detta material. Ett sådant misstag bör däremot inte utesluta att det sammanhållna ansvaret gäller för annat arkivmaterial i databasen. Om en större del av materialet i en arkivdatabas visar sig utgöra annat än arkivmaterial, bör databasen inte längre anses inrättad uteslutande för arkivsyfte. Det sammanhållna ansvaret är i sådana fall uteslutet för allt material i databasen. Så kan t.ex. bli fallet om den databas som ursprungligen inrättades som en arkivdatabas senare får en annan funktion, eller om arkivdatabasen integreras med företagets vanliga webbplats.

För att ytterligare motverka gränsdragningsproblem och för att underlätta utredningen vid ett eventuellt ingripande av JK är det lämpligt att införa en skyldighet att anmäla arkivdatabaser till en myndighet. Den som tillhandahåller arkivdatabasen bör dessutom vara skyldig att tydligt ange att det handlar om en arkivdatabas. I anknytning till innehållet bör det också anges var materialet har publicerats tidigare, när publiceringen skedde och vem som var utgivare för den publiceringen. Skyldigheten att anmäla arkivdatabasen och att ange vissa uppgifter bör inte påverka tillämpningen av det sammanhållna ansvaret. Det bör vara tillräckligt att dessa åligganden sanktioneras med böter. Bestämmelserna om anmälnings- och uppgiftsskyldighet kan placeras i tillämpningslagen.

Skyldighet att ta bort material i arkivdatabaser som är brottsligt?

Förslaget om ansvar för innehållet i arkivdatabaser innebär att material som tillhandahålls i en arkivdatabas preskriberas en tid efter den ursprungliga publiceringen. Preskriptionstiden kommer alltså att räknas från den tidpunkt då den arkiverade tidningen gavs ut. För allmänt åtal gäller den korta preskriptionstiden på sex månader, medan möjligheterna att väcka enskilt åtal styrs av de allmänna preskriptionsbestämmelserna i 35 kap. brottsbalken. För

brottet grovt förtal gäller exempelvis en preskriptionstid på fem år från det att brottet begicks. Vidare är det möjligt att väcka en skadeståndstalan med anledning av tryck- eller yttrandefrihetsbrott i upp till tio år efter det att brottet begicks, se 8 kap. 4 § YGL, 11 kap. 5 § TF och 2 § preskriptionslagen (1981:130). Den tidpunkt då ett brott i en arkivdatabas begås ska enligt förslaget anses vara tidpunkten då den arkiverade tidningen ges ut.

Förslaget innebär således en tidsmässig begränsning av det ansvar som annars gäller för databaser som omfattas av YGL. Enligt 7 kap. 1 § andra stycket YGL räknas preskriptionstiden från tidpunkten då materialet i databasen inte längre tillhandahölls, dvs. då det togs bort från databasen.

Ett skäl för att göra denna begränsning av ansvaret för arkivdatabaser är, som har nämnts ovan, att det handlar om en dokumentation av något som redan har publicerats. Ett annat viktigt skäl är att det finns ett samhällsintresse av att dessa databaser tillhandahålls allmänheten. Det finns normalt sett inte heller anledning att anta att massmedieföretagens arkivdatabaser innehåller brottsligt material, även om det naturligtvis inte är uteslutet.

Med den bestämmelse som nu har diskuterats blir det inte möjligt att ingripa straffrättsligt mot tillhandahållande i en arkivdatabas av en tidningsartikel som har fällts för ett tryckfrihetsbrott. Det kan framstå som stötande att material som t.ex. är grovt kränkande för en utpekad person eller som kan anses utgöra hets mot folkgrupp ska kunna ligga kvar i en arkivdatabas utan att det finns någon möjlighet att ingripa. Det gäller särskilt eftersom materialet i arkivdatabaserna troligen kommer att vara sökbart via internet.

Vi har därför övervägt om det finns skäl att införa en möjlighet för domstol att besluta om att material som bedöms vara brottsligt ska tas bort från arkivdatabasen (jfr Mediegrundlagsutredningens förslag i SOU 2001:28 s. 326). Det skulle alltså inte innebära en förlängning av det straffrättsliga ansvaret, vilket enligt kommitténs förslag ska vara – när det gäller väckande av allmänt åtal – preskriberat sex månader efter publiceringen i tidningen. Skyldigheten att ta bort material skulle i sådana fall sanktioneras med böter för tillhandahållaren av arkivdatabasen. Det sammanhållna ansvaret för utgivaren av den ursprungliga publiceringen i tidningen skulle alltså inte påverkas.

Vi bedömer emellertid att behovet av en bestämmelse enligt vilken en domstol kan besluta att material i en arkivdatabas ska tas

bort för närvarande är ganska litet. Den föreslagna bestämmelsen om arkivdatabaser får därtill ett relativt begränsat tillämpningsområde och det finns inte anledning att misstänka att den kommer att missbrukas i någon stor omfattning. Härtill kommer att ett system för väckande av talan om borttagande blir relativt komplicerat, särskilt som det torde bli nödvändigt att slå fast att ett brott har begåtts.

Kommittén avstår därför från att nu lägga fram något förslag om borttagandeskyldighet. Om det visar sig att bestämmelsen om arkivdatabaser leder till ett ökat tillhandahållande av material som är brottsligt, eller om behov annars uppkommer, kan det finnas anledning för grundlagsstiftaren att återkomma till frågan.

16.2.2 Radio- och kassettidningar (taltidningar)

Vårt förslag: Tillämpningsområdet för bilageregeln utvidgas till att omfatta tillhandahållande genom databaser. Regeln blir tillämplig endast då innehållet i den periodiska skriften har anpassats särskilt för personer med funktionsnedsättning. Preskriptionstiden beräknas från den tidpunkt då den periodiska skriften gavs ut.

Bakgrund

Bilageregeln är i dag tillämplig på s.k. radio- och kassettidningar som sprids i form av ett radioprogram eller en teknisk upptagning. Sådana tidningar är särskilt anpassade för synskadade (2 § förordningen 1988:582 om statligt stöd till radio- och kassettidningar samt 3 kap. 7 § och 4 kap. 1 § tillämpningslagen). Bilageregeln är dock inte begränsad till radio- och kassettidningar. Även andra radioprogram och tekniska upptagningar omfattas under förutsättning att innehållet från en periodisk skrift återges oförändrat i programmet eller i upptagningen och att det framgår hur innehållet har disponerats.

Med Högsta domstolens avgörande i NJA 2003 s. 31 har det blivit klarlagt att bilageregeln inte omfattar tillhandahållande i databaser. Ett tidningsföretag kan således inte få grundlagsskydd med stöd av bilageregeln för ett förlagetorget återgivande av innehållet i en periodisk skrift som tillhandahålls i form av en databas. Det gäller även om innehållet är särskilt anpassat för synskadade.

I dag distribueras radiotidningar vanligtvis genom en sändning till mottagarnas utrustning, t.ex. en dator. De utgör därför sådana radioprogram som omfattas av bilageregeln. Distributionen av taltidningar är dock föremål för översyn och mycket talar för att den i framtiden kommer att ske uteslutande via internet och på begäran av användaren (se *En ny taltidningsverksamhet*, Ds 2012:12 s. 27 f.). Taltidningar som distribueras på ett sådant sätt kan enligt den ovan nämnda domen inte omfattas av bilageregeln. Däremot kan de omfattas av det grundlagsskydd som ges i databasregeln.

Nackdelarna med att tillämpa databasregeln på taltidningar är flera och i princip desamma som för arkivdatabaser. För det första måste tidningsföretagen utse en särskild utgivare för databasen som ska anmälas till Myndigheten för radio och tv. För det andra gäller andra preskriptionsregler för tillhandahållandet i databasen än för den periodiska skriften (se ovan), vilket innebär att det alltid måste finnas en utgivare för databasen. När en utgivare avgår och ersätts med en ny måste den nye utgivaren ta ansvar för allt som tidigare har förts in i databasen.

Bilageregeln bör utvidgas och omformuleras

Förändrade former för distribution av taltidningar innebär att den s.k. bilageregeln bör utvidgas till att omfatta taltidningar som tillhandahålls från sådana databaser som avses i YGL. Därmed återställs den ordning som ansågs gälla före Högsta domstolens dom i NJA 2003 s. 31.

Kommittén har i avsnitt 16.2.1 ovan konstaterat att preskriptionstiden vad gäller arkivdatabaser bör räknas från den tidpunkt då den ursprungliga tidningen gavs ut. Vi har där ansett att det är en lämplig ordning för att den ansvarige ska kunna överblicka sitt straffrättsliga ansvar vid publicering. Det framstår som en förutsättning för att undvika problemen med att nya utgivare måste ta ansvar för vad tidigare utgivare har publicerat. Av samma skäl anser vi att denna ordning bör gälla även för de databaser från vilka taltidningar tillhandahålls. Preskriptionstiden för tillhandahållandet av en taltidning i en databas bör alltså räknas från tidpunkten för den ursprungliga utgivningen av den tidning som har utgjort förlaga för taltidningen. Utgivaren av den periodiska skriften bär sålunda ansvaret för taltidningen under sex månader från utgivningen av den tryckta tidningen. Detta bör gälla även när tal-

tidningar sprids i form av radioprogram eller tekniska upptagningar.

Den nuvarande bilageregeln gäller oavsett vem radioprogrammet eller den tekniska upptagningen är riktat till. Enligt vårt förslag begränsas dock regeln till att gälla endast i de fall då innehållet i skriften är särskilt anpassat för personer med funktionsnedsättning. Bestämmelsen får därmed ett tillämpningsområde som bättre överensstämmer med det ursprungliga syftet med bilageregeln (se prop. 1990/91:64 s. 138).

I stora delar kommer en bestämmelse om taltidningar att likna förslaget i avsnitt 16.2.1 om arkivdatabaser. I taltidningar är dock innehållet från tidningen anpassat för personer med funktionsnedsättning. De är således inte framställda i syfte att arkivera innehållet i tidningen och kan därför inte ingå i en arkivdatabas. Mot den bakgrunden behövs det en särskild bestämmelse för taltidningar som tillhandahålls i databaser vid sidan om en bestämmelse om arkivdatabaser.

16.2.3 Lagteknisk lösning

Kommittén föreslår att de ändringar som har diskuterats i detta kapitel görs i TF, dels genom ändringar i bilageregeln, dels genom en ny paragraf som behandlar arkivdatabaser. Bestämmelserna föreslås få följande lydelse.

Taltidningar

9 § Om ägaren till en periodisk skrift sprider eller låter sprida skriftens innehåll eller delar av detta i form av ett radioprogram eller en teknisk upptagning som avses i yttrandefrihetsgrundlagen eller från en databas som avses i 1 kap. 9 § andra och tredje styckena i den grundlagen, ska i fråga om tillämpning av 1–14 kap. den i sådan form spridda versionen anses utgöra en bilaga till skriften. Detta gäller dock endast om innehållet i skriften är särskilt anpassat för personer med funktionsnedsättning samt om innehållet återges oförändrat och det framgår hur det har disponerats.

I lag får föreskrivas en särskild skyldighet att spela in sådana program och bevara tekniska upptagningar samt tillhandahålla dessa. Bestämmelser om rätt till sändningar finns i 3 kap. yttrandefrihetsgrundlagen.

Arkivdatabaser

10 § Vad som sägs i 9 § första stycket första meningen gäller även innehållet i en periodisk skrift som tillhandahålls ur en databas som avses i 1 kap. 9 § andra och tredje styckena yttrandefrihetsgrundlagen och som används uteslutande i syfte att arkivera innehållet i periodiska skrifter. Detta gäller enbart om databasen tillhandahålls av ägaren till den periodiska skriften och om innehållet återges oförändrat och det framgår hur det har disponerats.

I lag får meddelas bestämmelser om anmälan av arkivdatabaser och vad som i övrigt ska gälla för tillhandahållandet.

Bestämmelserna diskuteras närmare i författningskommentaren, se avsnitt 23.2.

17 En delegationsbestämmelse om produktinformation m.m.

17.1 Bakgrund

Allmänt

Tryck- och yttrandefrihetsrättsliga frågor kan aktualiseras vid lagstiftning och förhandlingar om rättsakter som vid en första anblick inte alls ser ut att beröra sådana aspekter. I huvudsak förklaras detta av att tillämpningsområdet för TF och YGL bestäms med utgångspunkt i den teknik som används för att kommunicera det aktuella yttrandet till allmänheten. Det är således inte innehållet i själva yttrandet som avgör om grundlagarna är tillämpliga. Som har framgått av redogörelsen i avsnitt 2.3.2 finns det dock undantag från denna grundregel. Dessa s.k. materiella undantag framgår i vissa fall direkt av grundlagstexten. I andra avseenden är undantagen oskrivna och har sin grund i en ändamålstolkning av TF och YGL.

Ett område där yttrandefrihetsrättsliga frågor kan bli aktuella rör varningstexter, innehållsdeklarationer och annan produktinformation på och i förpackningar (t.ex. "bipacksedlar"). Information av det slaget kan t.ex. vara tryckt och därmed omfattas av TF eller ingå i en teknisk upptagning och skyddas enligt YGL. Samtidigt har lagstiftaren, inte minst på EU-nivå, ansett det nödvändigt att reglera utformningen av den här typen av texter. Dessa åtgärder syftar i de flesta fall till att skydda folkhälsan.

Bestämmelser på lagnivå som ålägger någon att ge ett grundlagskyddat massmedium ett visst innehåll kan naturligtvis medföra komplikationer i förhållande till TF och YGL. Problem kan uppstå bl.a. med hänsyn till den grundläggande tryck- och yttrandefrihetsrättsliga principen om förbud för det allmänna att med hänsyn till innehållet vidta hindrande åtgärder mot att sprida eller offentliggöra ett grundlagsskyddat medium (1 kap. 2 § andra stycket TF

och 1 kap. 3 § första stycket YGL). Sådana situationer har som regel behandlats genom tolkning av grundlagarnas ändamål och innebörd. Det har nämligen bedömts att den typen av information – under vissa förutsättningar – inte berör ändamålet med grundlagarna och att det därför finns möjlighet att göra undantag från TF och YGL.

Varningstext på cigarettpaket m.m.

Det ledande och mest väldokumenterade exemplet i frågan rör varningstexter på cigarettpaket. Regeringen föreslog år 2002 förändringar i tobakslagen (1993:581) med avsikt att införliva EU:s s.k. märkningsdirektiv om tobaksvaror¹ (prop. 2001/02:162). Direktivet och regeringens lagförslag innebar bl.a. att ett antal s.k. allmänna och kompletterande varningstexter skulle förekomma på paketen.

Innehållet i de aktuella varningstexterna är illustrativa i sammanhanget och återges därför i sin helhet.

Allmänna varningstexter

- 1."Rökning dödar/Rökning kan döda." eller
- 2."Rökning skadar allvarligt dig själv och personer i din omgivning."

Alternativa varningstexter

1. Rökare dör i förtid.
2. Rökning ger förträngningar i blodkärlen och orsakar hjärtinfarkt och stroke.
3. Rökning orsakar dödlig lungcancer.
4. Rökning under graviditeten skadar ditt barn.
5. Skydda barnen, låt dem inte andas in din tobaksrök.
6. Din läkare eller ditt apotek kan hjälpa dig att sluta röka.
7. Rökning är mycket beroendeframkallande, börja inte röka.
8. Om du slutar röka löper du mindre risk att få dödliga hjärt- och lungsjukdomar.
9. Rökning kan leda till en långsam och smärtsam död.
10. Sök hjälp för att sluta röka:
(telefonnummer/postadress/Internetadress/fråga din läkare/på apotek).
11. Rökning kan försämra blodflödet och orsakar impotens.
12. Rökning får din hy att åldras.
13. Rökning kan skada sperman och minskar fruktsamheten.
14. Rök innehåller bensen, nitrosaminer, formaldehyd och cyanväte.

¹ (EGT L 194, 18.7.2001, s. 26, Celex 32001L0037)

I Lagrådets yttrande över förslaget framhölls särskilt frågan om varningstexternas förenlighet med TF. Lagrådet anförde följande om den bestämmelse i lagförslaget där innehållet i varningstexterna behandlades.

I paragrafen åläggs skyldighet att förse förpackningar till tobaksvaror med vissa texter, f.n. varningstexter och innehållsdeklaration. En förpackning som är försedd med sådana tryckta texter är att betrakta som tryckt skrift enligt tryckfrihetsförordningen (TF). Vad som nu kan aktualisera lagrummets förenlighet med TF är dels de tillägg som föreslås i remissen, dels föreskrifterna i märkningsdirektivet om innehållet i varningstexten. Frågan är inte berörd i remissen.

Paragrafen har med endast mindre ändringar förts över till 1993 års tobakslag från 1975 års lag om varningstext och innehållsdeklaration på tobaksvaror. I propositionen till denna lagstiftning (prop. 1975/76:49 s 22) sägs att varningstexten måste ges ett konkret innehåll med upplysningar om vilka risker bruket medför och att det således skall vara fråga om en saklig information som bygger på resultaten av forskningen på området.

En bestämmelse som påbjuder att en skrift skall ha ett visst innehåll torde i princip komma i konflikt med TF, närmare bestämt med förbudet i 1 kap. 2 § andra stycket mot hindrande åtgärder. Ett visst utrymme lär dock finnas för ålägganden i vanlig lag att förse en skrift med texter av det slag som det nu är fråga om. TF:s tillämpningsområde bestäms nämligen ytterst av dess syfte att värna det fria ordet, och det finns regleringar som träffar tryckt skrift som därför kan sägas ligga utanför ramen för TF:s skydd. Det gäller inte minst ingripanden i fråga om framställningar på det kommersiella området. Var gränsen går är i detta fall osäkert. För att ett påbud om text med visst innehåll skall kunna tolereras från tryckfrihetsrättslig synpunkt bör, i anslutning till det nyss återgivna motivuttalandet, krävas att det inte rör sig om texter av uttryckligen åsiktspåverkande eller opinionsbildande karaktär.

Från nu angivna utgångspunkter har Lagrådet i och för sig inte något att erinra mot de tillägg i fråga om illustrationer, rökavvänjning och uppgifter för att säkerställa tobaksvarans identitet som föreslås i 9 §. Det är emellertid att märka att denna är en bemyndiganderegler och att direktivets närmare genomförande kommer att göras i författningar på lägre nivå. Lagrådet vill allvarligt ifrågasätta om de i artikel 5 med bilaga upptagna allmänna och kompletterande varningstexterna genomgående har den sakliga inriktning som enligt ovan krävs för att inte gränsen till TF:s skyddsområde skall överskridas. Så t.ex. är ett par av de kompletterande varningstexterna formulerade i imperativ form. Det är också tveksamt om inte kraven på texter blir så omfattande att de alltför mycket beskär möjligheten för näringsidkaren att förse förpackningar med egen text. Vad som nu har sagts måste beaktas under det fortsatta normgivningsarbetet. Att detta arbete syftar till att genomföra ett EG-direktiv rubbar inte läget.

Det centrala i yttrandet är Lagrådets konstaterande att ”påbud om viss text” på cigarettpaketen var förenligt med TF om det inte rörde sig om texter som uttryckligen var åsiktpåverkande eller opinionsbildande. I det senare fallet kunde ett åläggande om att införa viss text på paketen inte godtas tryckfrihetsrättsligt eftersom – som lagrådsyttrandet får uppfattas – ett grundlagsskyddat medium (cigarettpaketet) då skulle användas för att framföra ett yttrande som omfattas av TF:s innebörd och syfte. TF gav inte stöd för att reglera den typen av åtgärder på lagnivå.

Lagrådets slutsatser i fråga om varningstexter på cigarettpaket tillämpades även i samband med införandet av lagen (2011:579) om leksakers säkerhet, som även den hade sin grund i ett EU-direktiv. Lagen innehåller krav på att förpackningar till leksaker ska förses med varnings- och informationstexter. De aktuella texterna ansågs av regeringen ligga utanför TF:s skydd eftersom de hade ”den sakliga inriktning som krävs för att gränsen till tryckfrihetsförordningens skyddsområde inte ska överskridas” (prop. 2010/11:65 s. 46).

Läkemedelsinformation

Frågan om den tryckfrihetsrättsliga ställningen för varningstexter och produktinformation m.m. är även aktuell i andra lagstiftningssammanhang. Här bör nämnas det pågående arbetet med en ny EU-reglering vad gäller information till allmänheten om receptbelagda läkemedel.² Förslaget avser ändringar i EU:s läkemedelsdirektiv (2001/83/EG) och i en förordning (2004/726/EG) som behandlar information till allmänheten om receptbelagda humanläkemedel.

Enligt förslaget är utgångspunkten att det även i fortsättningen ska gälla ett förbud mot reklam för receptbelagda läkemedel. Ett syfte med förslaget är att klarlägga under vilka förutsättningar läkemedelsföretag får lämna information om sådana läkemedel till allmänheten. Enligt förslaget måste informationen baseras på tillgänglig godkänd produktinformation, information i märkning och i bipacksedlar. Informationen får inte gå bortom ”denna godkända

² Se Kommissionens förslag KOM(2012) 48 resp. 49. I samband med färdigställandet av detta betänkande fick vi besked om att arbetet med de aktuella ändringarna i EU:s läkemedelsdirektiv och läkemedelsförordning hade lagts ned. Inom den rådsarbetsgrupp som arbetade med förslaget hade det gjorts bedömningen att det inte fanns förutsättningar att gå vidare med detta. Texten i betänkandet har inte anpassats till denna utveckling. Vi bedömer att texten trots det har relevans för diskussionen om gränserna för grundlagsskyddet i fråga om produktinformation m.m.

information” (dock med undantag för bl.a. frågor om miljöpåverkan, prisinformation och produktförändringar).

Förslaget innebär vidare att information till allmänheten om receptbelagda läkemedel får göras tillgänglig endast genom vissa kommunikationskanaler. Informationen får endast förekomma i ”hälsorelaterade publikationer” och på webbplatser om läkemedelsprodukter samt som svar på frågor från allmänheten. Andra kanaler för spridning av information till allmänheten får inte användas. Det får t.ex. inte ske i radio och tv.

I förslaget till direktiv tas viss hänsyn till att detta kan vålla konstitutionella problem för en del medlemsstater. Det ges möjlighet för medlemsstater att göra undantag från delar av förslaget som innebär att nationella myndigheter ska förhandsgranska läkemedelsinformation. Enligt ett uttalande i ingressen till direktivförslaget anges att direktivet inte på något sätt hindrar ”medlemsstaterna från att tillämpa sina konstitutionella bestämmelser om pressfrihet och yttrandefrihet i medierna”.

Förslaget har varit föremål för s.k. subsidiaritetsprövning i riksdagen (2011/12:KU5y och 2011/12:SoU18). Riksdagen uttalade att den ansåg att förslaget strider mot subsidiaritetsprincipen. I ett yttrande till socialutskottet i ärendet framhöll konstitutionsutskottet bl.a. att förslaget var i strid med TF och YGL. Utskottet anförde följande.

Utskottet konstaterar nu att direktiv- och förordningsförslagen i flera delar strider mot censurförbudet och ansvarighetssystemet och andra viktiga principer inom grundlagsregleringen på tryck- och yttrandefrihetsområdet. Utskottet noterar även att ett s.k. grundlagsundantag tagits in i ett av direktivförslagets skäl. Utskottet vidhåller sin tidigare uppfattning, att en rättsakt från unionen, som från svensk sida framstår som konstitutionellt oacceptabel, inte ligger inom det område där beslutanderätt har överlåtits. Därför anser utskottet det angeläget att dessa frågor prioriteras i det fortsatta arbetet.

Det aktuella ärendet manar även utskottet till att påminna om unionens fördragsfästa skyldighet att respektera bl.a. medlemsstaters nationella identitet som kommer till uttryck i deras politiska och konstitutionella grundstrukturer.

Avgränsning mot regler om reklam m.m.

Det bör framhållas att de frågor om räckvidden hos TF och YGL som behandlas ovan har en kommersiell koppling genom att de som regel innebär åligganden för enskilda näringsidkare. De åtgärder (varnings-

texter, produktinformation m.m.) som avses tycks emellertid inte omfattas av de undantag från tryck- och yttrandefriheten som gäller för kommersiell annonsering och annan marknadsföring.

Kommersiell marknadsföring och dess relation till det särskilda grundlagsskyddet följer en etablerad och relativt väl utvecklad praxis (se avsnitt 2.3.2). Utgångspunkten är att det inte faller inom grundlagarnas syfte att skydda näringsidkarens ekonomiska intressen. Reklam i grundlagsskyddade medier kan därför i vissa avseenden underkastas regler i vanlig lag, i stället för TF och YGL.

I 1 kap. 9 § TF anges ett antal uttryckliga undantag från grundlagens tillämpningsområde. Undantagen ger möjlighet för riksdagen att i lag uppställa förbud mot vissa typer av kommersiella annonser, bl.a. i samband med marknadsföring av alkohol och tobak (p. 1 och 2). Vidare kan förbud i lag meddelas mot kommersiella annonser till skydd för miljö och hälsa och som har sin grund i EU-rätten (p. 3). Bestämmelsen i TF tillämpas även på YGL:s område (se 1 kap. 12 § YGL). När det gäller radioprogram har dock det uttryckliga undantaget för reklam gjorts något vidare. Detta ger större möjligheter att i lag meddela föreskrifter om kommersiell reklam och s.k. sponsring.

Undantaget för reklam m.m. är dock större än vad som framgår av de ovan nämnda bestämmelserna. Det brukar nämligen anses att all marknadsföring (t.ex. annonser) i ”kommersiell verksamhet som har ett kommersiellt syfte och som har rent kommersiella förhållanden till föremål” faller utanför det materiella tillämpningsområdet (se bl.a. NJA 1999 s. 749). Det här medför bl.a. att rent kommersiell reklam i grundlagsskyddade medier underkastas bestämmelserna i marknadsföringslagen (2008:486) om god marknadsföringssed.

Den närmare innebörden av dessa undantag och hur långt de sträcker sig i enskilda fall är en juridiskt komplicerad fråga som här inte berörs närmare. Det bör emellertid framhållas att undantagen inte ska uppfattas som att grundlagen helt undantas från tillämpning när det gäller reklam m.m. Det står klart att principen om censurförbud inte kan undantas och att det således aldrig får förekomma att ett offentligt organ förhandsgranskar reklam i grundlagsskyddade medier. Däremot godtas ingripanden i efterhand.

I syfte att ringa in de fall som kan beröras av de nu aktuella undantagen är själva grunddefinitionen av begreppet ”marknadsföring” i marknadsföringslagen av intresse. I 3 § ges följande definition.

marknadsföring: reklam och andra åtgärder i näringsverksamhet som är ägnade att främja avsättningen av och tillgången till produkter inbegripet en näringsidkares handlande, underlåtenhet eller någon annan åtgärd eller beteende i övrigt före, under eller efter försäljning eller leverans av produkter till konsumenter eller näringsidkare.

17.2 Överväganden

Vårt förslag: En ny s.k. delegationsbestämmelse införs i TF och YGL i fråga om krav på att införa och på visst sätt utforma varningstexter, innehållsdeklarationer och annan liknande produktinformation. Undantaget gäller under förutsättning att informationen inte är av en uttryckligen åsiktspåverkande eller opinionsbildande karaktär. Det innebär att grundlagarna inte utgör något hinder mot att i lag meddela bestämmelser om sådan information.

Det är i princip okontroversiellt att det ibland finns skäl att göra materiella undantag i tillämpningsområdet för TF och YGL. Undantagen blir som regel aktuella i situationer där det yttrandefrihetsrättsliga intresset framstår som begränsat och andra hänsyn i rättsordningen därför väger tyngre, t.ex. vissa straff- eller marknadsrättsliga aspekter.

I de nu aktuella fallen är det sedan länge accepterat att lagstiftaren av bl.a. folkhälsoskäl får uppställa vissa krav på att konsumenter informeras om riskerna med produkter som de har köpt eller avser att inhandla. Detsamma kan anföras om t.ex. produkter som har miljöpåverkande effekter. Utgångspunkten är att sakligt inriktad information av det här slaget inte omfattas av syftet med TF och YGL. Det är normalt inte den typen av information som grundlagarna är tänkta att skydda. Grundlagarna lägger därför inte hinder i vägen för att lagstiftaren meddelar bestämmelser om hur produktinformation m.m. ska utformas. Så har också skett i bl.a. tobakslagen i fråga om varningstexter och innehållsinformation på cigarettpaket och i lagen om leksakers säkerhet (genom båda lagarna införlivas rättsakter från EU).

Undantaget för produktinformation från grundlagarnas materiella tillämpningsområde kan dock inte vara absolut. Det nämnda lagrådsyttrandet om varningstexter på tobakspaket illustrerar att det kan finnas fall där upplysningar som ska förmedlas i anslutning till en produkt inte enbart är en neutral redogörelse för forskningsrön,

innehållet i produkten eller för någon annan liknande information. Här avses yttranden som ger uttryck för värderingar och som syftar till att påverka människors åsikter och den allmänna opinionen. Enligt det rådande synsättet omfattas sådana yttranden av ändamålet med TF och YGL. Det gäller även om de framförs i en bipacksedel, på en förpackning eller på något annat sätt som ligger långt från den mer traditionella förståelsen av begreppet massmedier.

I syfte att åskådliggöra skillnaden mellan dessa fall kan här nämnas att en varningstext med orden ”Rökning får din hy att åldras” inte bör falla under grundlagsskyddet i materiellt avseende. En text av det slaget kan således regleras i vanlig lag.

Däremot får ett uttryck som ”Du bör inte röka eftersom rökning dödar!” anses ha en uttrycklig opinionsbildande innebörd och därmed ligga helt inom ramen för skyddet i TF och YGL. En bestämmelse i lag som anger att en sådan text ska införas i ett grundlagsskyddat massmedium får därför anses vara i strid med förbudet mot hindrande åtgärder och därmed sakna grundlagsstöd (se 1 kap. 2 § andra stycket TF och 1 kap. 3 § första stycket YGL).

Vi menar att det här synsättet i grunden inte bör ändras. Frågeställningen är snarare om detta bör förtydligas och ges ett mer direkt stöd i grundlagstexten. Fördelen med att kodifiera rättsläget är att tillämpningsområdet för grundlagarna kan bli tydligare och att det därmed blir lättare att förstå och tillämpa regleringen. I internationella förhandlingar – inte minst på EU-området – kan det dessutom antas öka möjligheterna att få acceptans för den svenska förhandlingspositionen om denna vilar på en klar och distinkt princip med uttryckligt grundlagsstöd.

En nackdel med att fixera undantaget i grundlagstexten är att detta inte helt återspeglar att den nuvarande ordningen har växt fram ur enskilda fall där lagstiftaren har utnyttjat möjligheterna att göra en flexibel tolkning utifrån syftet med TF och YGL. Den invändningen kan anföras även i andra situationer när det är fråga om att lagfästa oskrivna inskränkningar i tillämpningsområdet. Det kan hävdas att kodifiering i vissa fall riskerar att göra olika undantag större än vad som egentligen följer av praxis och att skyddet för yttrandefriheten därmed försvagas.

I det här fallet menar vi dock att skälen för att ändra i grundlagen väger tyngre än de argument som kan anföras mot en kodifiering. Av det aktuella yttrandet från Lagrådet framgår en tydlig princip vars innebörd inte riskerar att gå förlorad om den uttrycks i grundlagstext. Det får dessutom vägas in att undantaget tar sikte på

ett förhållandevis litet område där de yttrandefrihetsrättsliga intressena väger relativt lätt.

Mot den här bakgrunden bör det införas en ny delegationsbestämmelse i TF och YGL som tar sikte på införandet och utformningen av varningstexter, innehållsdeklarationer och annan liknande produktinformation. Av bestämmelsen bör det framgå att undantaget inte gäller för information som är av uttryckligen åsiktspåverkande eller opinionsbildande karaktär. Tillägget om sådan åsiktspåverkande information m.m. tydliggör var gränserna för delegationsbestämmelsen går. Det bör också ses som en markering om att undantaget avseende varningstexter och annan liknande produktinformation inte får användas på innehållet i dagstidningar, böcker, musik och andra liknande medieprodukter. Tanken är således inte att delegationsbestämmelsen ska ge stöd åt lagstiftning som t.ex. tvingar skivbolag att förse musikprodukter med varningstexter om att det förekommer ett grovt språk i låttexterna. Information av det slaget är tydligt ägnad att påverka allmänna samhällsnormer och har en sådan karaktär att den omfattas av grundlagarnas ändamål.

En viktig frågeställning blir då hur en delegationsbestämmelse ska avgränsas. Vad i grundlagarna är det som undantas med en bestämmelse av det här slaget?

För det första står det klart att undantaget för produktinformation inte omfattar sådant som redan undantas genom de befintliga delegationsbestämmelserna avseende förbud mot kommersiella annonser i 1 kap. 9 § TF (se p. 1–3 i fråga om alkohol och tobak resp. till skydd för hälsa eller miljö). På liknande sätt påverkas inte det undantag som möjliggör att marknadsföringslagen tillämpas på medier som omfattas av TF och YGL. Det är alltså inte fråga om att nu reglera ”reklam och andra åtgärder i näringsverksamhet som är ägnade att främja avsättningen av och tillgången till produkter” (jfr 3 § marknadsföringslagen).

För det andra bör det klargöras att undantaget enbart tar sikte på den information som ska lämnas av en tillverkare, importör, distributör eller någon annan med den typen av koppling till produkten. Undantaget ger således inte möjlighet för lagstiftaren att på något sätt styra hur allmänheten – bl.a. konsumenter och journalister – utnyttjar sin yttrandefrihet när den t.ex. kommenterar en viss produkt.

Det finns, för det tredje, skäl att betona betydelsen av att de materiella undantagen från TF och YGL inte omfattar hela grundlagsskyddet. Förbudet mot förhandsgranskning av skrifter eller andra medier som omfattas av grundlagarna kan under inga omständigheter

frågas. Detta gäller givetvis även det undantag för varningstexter, innehållsdeklarationer och annan liknande produktinformation som diskuteras här. Vidare bör delegationsbestämmelsen inte anses möjliggöra ett förbud mot att använda vissa typer av grundlagsskyddade medier (t.ex. skrifter eller radio- och tv-program) för att framföra den aktuella informationen. Detta skulle innebära en alltför långtgående urgröpning av grundlagarnas förbud mot hindrande åtgärder.

Således skulle förslaget om en ny EU-reglering avseende läkemedelsinformation bedömas som oförenlig med TF och YGL även med den delegationsbestämmelse om produktinformation som vi nu föreslår (jfr 2011/12:KU5y och 2011/12:SoU18).³

³ Se noten närmast ovan om att detta förslag nu har dragits tillbaka.

18 Andra förändringar som har diskuterats

18.1 Inledning

Under kommitténs arbete har det väckts ett antal frågor som berör det materiella innehållet i TF och YGL. En särskild prioriteringslista som reviderats ett antal gånger har upprättats.

Av tidsskäl har kommittén bara hunnit överväga och lägga förslag vad gäller ett antal av de frågor som har tagits upp på listan. De frågor som kommittén inte har ansett sig ha tid och möjlighet att prioritera återges nedan.

Kommittén finner det angeläget att kort redovisa de frågor som kvarstår. Det är frågeställningar av skiftande dignitet, men samtliga förtjänar enligt kommitténs uppfattning att bli föremål för överväganden. Förteckningen nedan bör därför ses som en ”stafett-pinne” som vi härmed lämnar över till kommande översyner av grundlagarna.

De hänvisningar som görs till olika lagrum avser, om inget annat anges, de nuvarande bestämmelserna.

18.2 Frågor som kommittén inte hunnit överväga

En uttrycklig delegationsbestämmelse avseende förbud mot och villkor för *reklamåtgärder* av rent kommersiell natur bör övervägas närmare. Innebörden av praxis är i viss mån ifrågasatt och det har också framförts invändningar mot att försöka precisera rättsläget i grundlag. En bestämmelse av detta slag återfinns i 1 kap. 13 § 4 NYGL, se bilaga 9.

Det bör övervägas om det s.k. *titelskyddet* för periodiska skrifter och databaser kan förenklas. Frågan som har väckts är om titel-

skyddet i stället kan upprätthållas med hjälp av den varumärkesrättsliga regleringen och om bestämmelserna kan flyttas från grundlag till vanlig lag. Bestämmelser om detta finns i 5 kap. 5–7 §§ TF och 1 kap. 9 § YGL.

Kravet att periodiska skrifter ska ha och följa en bestämd *utgivningsplan* kan ifrågasättas (se 5 kap. 5–8 §§ och 1 kap. 7 § första stycket TF).

Finns det skäl att införa en *presumtionsregel* för att underlätta rättstillämpningen när det är svårt att avgöra om en skrift är tryckt eller inte (se 1 kap. 5 § TF)?

Relevansen hos "*den andliga odlingens intressen*" i TF:s bestämmelse om upphovsrätt kan diskuteras. Det kan övervägas om den bör utmönstras ur delegationsbestämmelsen om upphovsrätt (se 1 kap. 8 § TF, till vilken det hänvisas i 1 kap. 12 § YGL)?

Kommittén har diskuterat införandet av en uttrycklig *godtrosbestämmelse* för att stärka skyddet för meddelaren. Den skulle innebära att en meddelare går fri om han eller hon kan visa att uppgifterna lämnades i tron att de skulle publiceras i ett grundlagskyddat massmedium. En sådan bestämmelse återfinns i 1 kap. 6 § NYGL, se bilaga 9. Frågan berörs också i kap. 10.

I TF finns bestämmelser som gör det möjligt att om riket befinner sig i krig förbjuda fortsatt utgivning av en periodisk skrift som har befunnits brottslig, s.k. *utgivningsförbud*. Bestämmelsen aktualiserar uppenbara yttrandefrihetsaspekter men även en vidare diskussion om hur riket ska styras och skyddas vid krig, krigsfara och nödsituationer. Det kan övervägas om detta utgivningsförbud bör tas bort (se 15 kap. RF och 7 kap. 8 § första stycket TF).

I TF finns olika *preskriptionstider*, en för periodiska skrifter på sex månader och en för icke periodiska skrifter på tolv månader. På YGL:s område gäller olika preskriptionstider för tekniska upptagningar, radiosändningar och databasöverföringar. Frågan om att samordna preskriptionstiderna har väckts inom kommittén men har inte prioriterats (se 10 kap. 7 § NYGL, 9 kap. 3 § första stycket TF och 7 kap. 1 § YGL).

Finns det skäl att i TF införa en möjlighet till *åtalsjustering*, väckande av alternativa åtal och gemensam rättegång i flera mål? Frågan har väckts men inte diskuterats närmare (se kommitténs skiss till bestämmelse i 11 kap. 3 § NYGL).

I YGL finns bestämmelser som möjliggör *ingripanden mot fortsatt sändning* av radioprogram genom tråd av ett utbud som inriktas på våldsförställningar, pornografiska bilder eller hets mot

folkgrupp. Frågan har väckts om bestämmelsen bör ges en utformning som endast ger stöd för ingripanden till skydd för minderåriga (se 3 kap. 1 § 4 YGL).

Frågan har väckts om det ska införas ett undantag för *hantering av personuppgifter* i TF och YGL i de fall hanteringen sker för något annat ändamål än de som anges i grundlagens ändamålsbestämmelse. Kommitténs bedömning är att om TF och YGL behålls bör en sådan bestämmelse inte införas (se 1 kap. 14 § NYGL).

YGL öppnar för möjligheten att i lag kräva tillstånd och ställa *villkor för sändningar* på andra sätt än genom tråd. Denna möjlighet har använts för att i lag skriva in att tillstånd får återkallas om den som bedriver verksamheten fälls för yttrandefrihetsbrott (18 kap. 3 § RTVL). Det bör övervägas om det finns anledning att i YGL skriva in att tillstånd inte får återkallas på grund av innehållet i sändningarna (se 3 kap. 2 § YGL).

Bestämmelser i YGL gör det också möjligt att i lag förbjuda och straffbelägga den som sprider tekniska upptagningar till barn och unga som kan verka *”förråande eller medföra annan allvarlig fara för de unga”*. Det kan övervägas om denna bestämmelse, bl.a. med tanke på internets genombrott, är otidsenlig och bör avskaffas (se 3 kap. 12 § YGL).

En domstol kan i en dom som gäller förtal eller förolämpning ålägga den som driver sändningsverksamhet i radio eller tv att *återge domen eller ett sammandrag av den*. Frågan har väckts om denna möjlighet bör införas även vid fällande domar som avser publiceringar i databaser (se 5 kap. 4 § tredje stycket YGL).

18.3 Två frågor som behandlats i särskild ordning

Inom kommittén har väckts två frågor som har behandlats i särskild ordning. Det gäller dels frågan om meddelarskydd för anställda inom privat verksamhet som finansieras med offentliga medel, dels frågan om brottet hets mot folkgrupp bör utvidgas till att även omfatta transpersoner och personer med funktionsnedsättning.

Införandet av meddelarskydd för anställda inom offentligt finansierad verksamhet har diskuterats i flera år. Frågan har aktualiserats av riksdagsledamöter från flera partier i återkommande motioner. Konstitutionsutskottet har i sina yttranden över motionerna instämt i

att frågan är betydelsefull och uttryckt förväntningar att den ska utredas inom Yttrandefrihetskommittén.

Med tanke på de omfattande uppgifter som kommittén har haft och den tid som har stått till buds har vi konstaterat att vi inte hinner utreda frågan. I en skrivelse till Justitiedepartementet i december 2011 förklarade kommittén att frågan är komplex men underströk samtidigt att den finner det angeläget att frågan så snart som möjligt utreds.

Frågan om en utvidgning av skyddet för transpersoner och personer med funktionsnedsättning mot hetsande yttranden har också varit föremål för riksdagsmotioner. I den nämnda skrivelsen till regeringen konstaterade kommittén, på samma sätt som i fråga om meddelarskyddet, att ett utökat skydd med tanke på de svåra gränsdragningar som en utökning rymmer kräver omfattande överväganden.

Inte heller denna fråga har kommittén funnit möjlig att utreda inom den tidsram som gällt.

18.4 Ett expertförslag om tvångsmedel m.m.

Under slutet av utredningstiden har några av kommitténs experter, därtill ombedda av kommittén, presenterat en promemoria benämnd *PM med förslag till lagreglering av tvångsmedelsanvändning på TF- och YGL-området*. I promemorian föreslås ändringar i rättegångsbalkens bestämmelser om straffprocessuella tvångsmedel.

Syftet med dessa ändringar är att säkerställa att grundlagarnas anonymitetsskydd fullt ut kan upprätthållas när en fråga om tvångsmedel aktualiseras i en brottsutredning utanför det grundlagsskyddade området. I korthet innebär förslaget att reglerna om beslagsförbud i 27 kap. 2 § rättegångsbalken ska omfatta också elektroniska upptagningar, att kopior av beslagtagna egendom ska förstöras när det ärende som ett beslag har skett i har avslutats, att endast domstol ska få besluta om användning av tvångsmedel hos personer med tystnadsplikt och att särskilda regler för genomsökning av bl.a. beslagtagna datorer ska införas.

Frågeställningarna i promemorian är av stort principiellt intresse ur tryck- och yttrandefrihetssynpunkt. En del av dem har berörts i Förundersökningsutredningens slutbetänkande *Förundersökning – objektivitet, beslag, dokumentation m.m.* (SOU 2011:45), som presenterades i maj 2011. Men de förtjänar enligt kommittén att

belysas också utifrån ett perspektiv där det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga intresset står mer i förgrunden än intresset av effektivare brottsutredningar.

Vi har funnit det angeläget att de frågor som behandlas i promemorian övervägs ytterligare. Den tid som vi har haft till förfogande har emellertid inte räckt till för det. Promemorian har därför lämnats över till Justitiedepartementet, där den lämpligen kan beaktas i det pågående arbetet med Förundersökningsutredningens förslag. Promemorian finns som bilaga 7 till detta betänkande.