

V. SKYDDET FÖR PRIVATLIVET
M.M.

19 En straffbestämmelse i TF och YGL om integritetsskydd?

19.1 Bakgrund

19.1.1 Inledning

Allmänna utgångspunkter och vårt uppdrag

Den tekniska utvecklingen under senare år har inneburit stora förändringar i samhällslivet. I dag har nästan alla möjlighet att med hjälp av en dator eller en mobiltelefon inhämta och dokumentera uppgifter om i princip vad som helst eller vem som helst. Genom internet är det enkelt att snabbt sprida information till en stor allmänhet.

Den nya tekniken för masskommunikation och annan informations spridning är inte bara tillgänglig för de traditionella och etablerade aktörerna på mediemarknaden, utan den kan användas av vem som helst. Denna utveckling är ur ett yttrandefrihetsperspektiv naturligtvis starkt positiv.

Men den har också fört med sig nackdelar, inte minst när det gäller enskildas integritetsskydd. Långt ifrån alla användare av den nya tekniken har nämligen en så ansvarsfull hållning som normalt kännetecknar de etablerade medierna. Statistik från Brottsförebyggande rådet (BRÅ) visar att antalet anmälda ärekränkingsbrott har mer än fördubblats under de senaste tio åren. Datainspektionen har också varnat för att kränkningarna på internet har blivit både grövre och fler.

Det har under en längre tid funnits en debatt om att Sverige saknar ett tillräckligt skydd för privatlivet. Det gäller i synnerhet i fråga om spridning av integritetskänsliga uppgifter. I ett internationellt perspektiv har det ansetts att vårt lagstiftningsmässiga skydd

för enskildas privatliv framstår som relativt svagt (se bl.a. Lagrådets yttrande 2012-03-13 över remissen *Kränkande fotografering*).

Den vanligaste förklaringen till att Sverige aldrig har infört ett sådant skydd, som sedan länge har funnits i andra länder i Europa, är den starka ställning som tryck- och yttrandefriheten har i svensk rätt. Bestämmelserna om bl.a. ärekränkning och massmediernas självsanerande verksamhet har vanligtvis ansetts tillräckliga för att skydda den enskilde mot kränkningar. De kränkningar som trots allt har förekommit har hittills inte ansetts tillräckligt många eller grova för att ligga till grund för en ändrad inställning. Systemet med utgivare kombinerat med ansvarstagande och seriösa publicister har också haft betydelse för att integritetsskyddet i TF och YGL ansetts inte behöva förstärkas.

Frågan om den enskildes personliga integritet har emellertid fått förnyad aktualitet och alltmer hamnat i fokus de senaste åren. Det beror bl.a. på den rättsutveckling som har ägt rum genom Europadomstolens praxis. Det har i olika sammanhang ifrågasatts om svensk rätt fullt ut lever upp till Europakonventionens krav i fråga om bl.a. rätten till skydd för privatlivet.

I vårt uppdrag ingår att överväga om det generella skyddet för enskildas integritet och privatliv i TF och YGL bör stärkas och vilka effekter detta i så fall skulle få för tryck- och yttrandefriheten.

Tidigare diskussion

Frågor om integritetsskydd i samband med bl.a. fotografering och spridning av information har varit föremål för utredning vid flera tillfällen. En kort sammanfattning av de senaste decenniernas diskussion och de förslag till åtgärder som har presenterats lämnas här nedan.

1966 års integritetsskyddskommitté föreslog i delbetänkandet *Fotografering och integritet* (SOU 1974:85) en kriminalisering av olovlig respektive otillbörlig fotografering. Regeringen ville dock avvakta kommitténs ställningstagande i fråga om möjligheterna att ingripa mot spridning av fotografier och annan information om enskildas personliga förhållanden, innan åtgärder mot fotografering vidtogs.

I sitt slutbetänkande *Privatlivets fred* (SOU 1980:8) kunde kommittén inte enas och presenterade därför tre olika förslag om hur skyddet för den enskildes integritet kunde förbättras; självsanerings-

linjen, ersättningslinjen och lagstiftningslinjen. Det mest långtgående förslaget – lagstiftningslinjen – innebar att skyddet för den personliga integriteten skulle förstärkas genom att kränkningar av privatlivets fred kriminaliserades. Kriminaliseringen skulle omfatta även de grundlagsskyddade mediernas verksamhet.

Regeringen lämnade över betänkandet tillsammans med remissyttrandena till Yttrandefrihetsutredningen för vidare överväganden. Yttrandefrihetsutredningen avrådde i sitt betänkande *Värna yttrandefriheten* (SOU 1983:70) från att genom generell lagstiftning förstärka integritetsskyddet, och ansåg att det allmänna borde fortsätta att visa förtroende för pressens självsaneringsverksamhet. Integritetsskyddskommitténs förslag ledde aldrig till lagstiftning.

I departementspromemorian *Skyddet för enskilda personers privatliv – En studie* (Ds 1994:51) redovisades ett uppdrag att utreda vissa frågor om skyddet för enskilda personers privatliv. Uppdraget avsåg primärt att följa upp och redovisa vad som hade hänt på området sedan 1966 års integritetsskyddskommitté. Utredaren konstaterade att det föreliggande skyddet för den personliga integriteten inte allmänt uppfattades som tillfredsställande och att en särskild anledning till den ökande oron angående skyddet för den personliga integriteten var den snabba utvecklingen av möjligheterna att i detalj kartlägga varje enskild individ. Enligt utredaren fanns det anledning att på nytt närmare pröva frågan om behovet av ett bättre skydd mot bl.a. olovlig observation och fotografering.

2004 års integritetsskyddskommitté föreslog i sitt slutbetänkande *Skyddet för den personliga integriteten* (SOU 2008:3) att det skulle föras in en bestämmelse om ansvar för olovlig fotografering i brottsbalken. Tanken var att det skulle bli förbjudet att utan samtycke fotografera eller filma någon som befinner sig på en plats dit allmänheten inte har insyn. Kommittén fick enligt sina direktiv inte föreslå förändringar i integritetsskyddet i förhållande till de grundlagsskyddade medierna.

Mot bakgrund av bl.a. remissynpunkterna på kommitténs förslag övervägdes frågan om straffansvar för integritetskränkande fotografering på nytt i departementspromemorian *Olovlig fotografering* (Ds 2011:1). De förslag som lades fram i promemorian behandlade regeringen i remissen *Kränkande fotografering* som lämnades över till Lagrådet den 1 mars 2012. I denna föreslås att ett nytt brott benämnt kränkande fotografering ska införas i brottsbalken. Syftet är att kriminalisera sådan integritetskränkande fotografering som inte ska behöva tålas.

Lagrådet har yttrat sig över förslaget och då avstyrkt att ny lagstiftning om kränkande fotografering genomförs på föreliggande beredningsunderlag. Lagrådet anser att det finns mycket starka skäl att behandla frågorna om olovlig upptagning och spridning av integritetskänsliga bilder i ett sammanhang. Enligt Lagrådet bör det också inom kort kunna finnas förutsättningar för en sådan behandling, med hänsyn till det uppdrag och den tidsplan som gäller för vårt arbete.

Slutligen kan nämnas att riksdagens utskott vid åtskilliga tillfällen har behandlat och avstyrkt motionsyrkanden om ett stärkt integritetsskydd vid fotografering och användning av bilder.

19.1.2 Det nuvarande svenska skyddet för den personliga integriteten

Vissa lagbestämmelser om integritetsskydd

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

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

sätt bete sig hänsynslöst mot någon annan. Detta brott benämns *ofredande*.

Vad som närmare kriminaliseras genom de angivna bestämmelserna i brottsbalkens femte kapitel är alltså att dels lämna eller sprida missaktande uppgifter om en person till någon annan än den berörde (förtal), dels smäda eller på annat sätt bete sig skymfligt mot någon genom att vända sig direkt till denne (förolämpning). Genom bestämmelsen i 4 kap. 7 § straffbeläggs ett hänsynslöst beteende gentemot någon annan som innebär en kännbar fridskränkning (ofredande).

Ärekränkingsbrotten förtal och förolämpning har sina motsvarigheter i TF:s och YGL:s särskilda brottskatalog. Dessa brott utgör alltså tryck- respektive yttrandefrihetsbrott om de begås genom grundlagsskyddade medier. Detta gäller emellertid inte ofredande.

Vid en översiktlig redogörelse för lagbestämmelser som skyddar den personliga integriteten bör man också nämna offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) samt personuppgiftslagen (1998:204). Offentlighets- och sekretesslagen innehåller bestämmelser som begränsar offentlighetsprincipen och som innebär att vissa uppgifter av betydelse för enskildas personliga integritet inte ska lämnas ut av en myndighet. Personuppgiftslagen anger hur personuppgifter får behandlas. Enligt 7 § första stycket personuppgiftslagen ska bestämmelserna i den lagen emellertid inte tillämpas i den utsträckning det skulle strida mot bestämmelserna om tryck- och yttrandefrihet i TF eller YGL.

Det självsanerande systemet

Sedan början av 1900-talet har det i Sverige funnits en av pressbranschen inrättad självsanerande verksamhet. Syftet med denna är att upprätthålla god publicistisk sed och ge den enskilde ett skydd mot publicitetsskador utöver det som lagen erbjuder. Verksamheten är fristående från staten och bekostas av branschens organisationer. Den självsanerande verksamheten bedrivs i dag genom Allmänhetens Pressombudsman (PO) och Pressens Opinionsnämnd (PON).

PO och PON kan pröva publiceringar som sker i periodiska skrifter men också i vissa fall publiceringar på webbplatser. Prövningen sker utifrån de pressetiska regler som har beslutats av pressens huvudorganisationer. Av en s.k. portalparagraf till reglerna framgår att

det vid publiceringar gäller att skydda enskilda mot oförskyllt lidande genom publicitet. I portalparagrafen anges också att reglerna ska vara ett stöd för en ansvarig hållning inför den publicistiska uppgiften.

Flera av reglerna rör respekten för den personliga integriteten, bl.a. regel 7 som anger följande.

Överväg noga publicitet som kan kränka privatlivets helgd. Avstå från sådan publicitet om inte ett uppenbart allmänintresse kräver offentlig belysning.

Vidare innehåller regel 15 följande anvisning.

Överväg noga konsekvenserna av en namnpublicering som kan skada människor. Avstå från sådan publicering om inte ett uppenbart allmänintresse kräver att namn anges.

Till *PO* bör utses en person med särskilda insikter inom området för pressetik. *PO* utses av ett kollegium som består av chefsjustitieombudsmannen, ordföranden i Sveriges Advokatsamfund och ordföranden i Pressens samarbetsnämnd.

PO prövar klagomål från enskilda om anmälaren själv är utpekad och personligen berörd av de publicerade uppgifterna. Om *PO* anser att en tidning eller en tidskrift har avvikit från god publicistisk sed och tillfogat anmälaren en oacceptabel publicitetsskada, kan *PO* hänskjuta saken för avgörande i *PON*. Om *PO* skriver av en anmälan kan anmälaren överklaga avskrivningen till *PON*.

PON består av en ordförande, tre vice ordförande och fjorton ledamöter. Ordföranden och vice ordförandena bör enligt stadgarna för nämnden vara jurister med erfarenhet som ordinarie domare.

PON:s utlåtanden kallas för opinionsuttalanden. Om en publicist har överträtt publicitetsreglerna kan denne klandras enligt en tregradig skala; den ansvarige har "åsidosat", "brutit mot" eller "grovt brutit mot" god publicistisk sed. En tidning som har klandrats är skyldig att publicera nämndens uttalande och att betala en expeditiionsavgift.

Särskild granskning av radio och tv

Enligt 16 kap. 2 § radio- och tv-lagen (2010:696) övervakar granskningsnämnden för radio och tv genom granskning i efterhand om program som har sänts i bl.a. tv eller ljudradio står i överensstämmelse

med den lagen och de programrelaterade villkor som kan gälla för tjänsterna. Granskningsnämnden består av en ordförande och sex andra ledamöter. Ordföranden och vice ordföranden ska vara eller ha varit ordinarie domare.

Nämndens granskning omfattar huvudsakligen de nationella sändningar som bedrivs av Sveriges Television, Sveriges Radio, Sveriges Utbildningsradio och TV4. De tre förstnämnda programföretagen bedriver sin verksamhet med tillstånd av regeringen. För TV4 är det Myndigheten för radio och tv som lämnar tillstånd.

Enligt radio- och tv-lagen får tillstånden förenas med villkor om bl.a. skyldighet att i sändningsverksamheten respektera den enskildes privatliv. Sådana villkor finns också i tillstånden för bl.a. de nämnda programföretagen. När det gäller den enskildes privatliv anges att detta ska respekteras i programverksamheten om inte ett oavvisligt allmänt intresse kräver annat. Denna villkorsbestämmelse är avsedd att ge skydd för den personliga integriteten och tillämpas även vid namnpublicering i samband med brott eller misstanke om brott. Nämnden får pröva frågor om intrång i privatlivet endast om det finns ett medgivande från den berörda personen.

Av 7 kap. 4 § YGL följer att nämnden endast får uttala sin mening och förelägga den sändande att följa de föreskrifter eller villkor som gäller för sändningarna.

Granskningsnämndens beslut kan vara friande, fällande eller friande med kritik. När ett programföretag fälls för att inte ha följt regler om innehållet i sändningarna, kan nämnden besluta att företaget ska offentliggöra beslutet på ett lämpligt sätt. Ett beslut får inte överklagas. Däremot kan man begära omprövning hos nämnden.

19.1.3 Europakonventionen

Rätt till skydd för privat- och familjeliv

Enligt artikel 8.1 i Europakonventionen har var och en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Rätten till respekt för privatlivet innefattar bl.a. en rätt till skydd för en persons rykte, dvs. en rätt till skydd mot förtal eller nedläggande uppgifter, och en rätt att bli lämnad i fred, dvs. ett skydd mot alltför närgående uppmärksamhet (se Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 2007, s. 308 f.). Av denna artikel följer en skyldighet för konventionsstaterna att ha en lagstiftning som

skyddar enskilda mot ärekränkning. Rätten att bli lämnad i fred innefattar ett skydd mot att bli fotograferad eller avlyssnad och att få t.ex. fotografier eller ljudinspelningar av privat karaktär publicerade eller använda för ovidkommande syften (a. st.). Det handlar alltså här om ett skydd mot inhämtning eller spridning av privata uppgifter även om dessa inte är nedsättande. Skyddet omfattar personer när de utövar aktiviteter som hör till privatlivet oavsett var dessa aktiviteter utspelar sig. Det omfattar även s.k. offentliga personer.

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

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

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

Rätt till yttrandefrihet

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

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

Också i fråga om rätten till yttrandefrihet har konventionsstaterna en skyldighet att se till att det finns en ändamålsenlig lagstiftning som skyddar denna.

Inte heller yttrandefriheten är absolut utan kan inskränkas under de förutsättningar som anges i artikel 10.2.

Rätten till yttrandefrihet kommer inte sällan i konflikt med rätten till skydd för privatlivet. Dessa rättigheter måste då balanseras mot varandra. Vid den avvägning mellan de motstående intressen som därvid måste göras är det av avgörande betydelse i vad mån ett ifrågasatt yttrande, t.ex. en publicering av bild eller text i en tidning, utgör ett bidrag till en diskussion av allmänt intresse. Om så är fallet måste normalt den enskildes rätt till skydd för privatlivet vika för yttrandefriheten.

Europadomstolen har i flera fall haft att balansera de aktuella rättigheterna mot varandra, bl.a. i målet von Hannover mot Tyskland (dom den 24 juni 2004, det s.k. Caroline 1-målet). I detta mål ansåg Europadomstolen att en publicering av vissa foton av prinsessan Caroline av Monaco innebar en kränkning av hennes rätt till respekt för privatlivet. Domstolens avgörande har föranlett en hel del diskussion i Sverige. Det har berörts mera utförligt i vårt delbetänkande *Grundlagsskydd för digital bio och andra yttrandefrihetsrättsliga frågor* (SOU 2009:14 s. 75 f.).

Den 7 februari 2012 meddelade Europadomstolen på nytt dom i ett uppmärksammat mål mellan samma parter (det s.k. Caroline 2-målet). I detta mål hade prinsessan Caroline stämt Tyskland för brott mot artikel 8. Grunden för hennes talan var att tyska domstolar inte hade beivrat publicering av vissa fotografier som utan hennes samtycke hade tagits av henne. Domen meddelades efter avgörande i s.k. Grand Chamber. Tyskland friades av Europadomstolen. Enligt domstolen stred det inte mot konventionens krav på respekt för privatlivet att tyska domstolar tillät den ifrågasatta publiceringen.

I domskälen upprepade Europadomstolen vad den hade anfört i tidigare avgöranden, nämligen att domstolar och myndigheter ska balansera yttrandefriheten mot skyddet för privatlivet när de båda står emot varandra. När det gäller den närmare avvägning som därvid ska ske angav domstolen fem kriterier av betydelse för prövningen (se moment 109–113 i domen). De kriterier som angavs var dessa:

- a) I vilken mån som den publicerade artikeln eller fotot bidrar till en diskussion av allmänt intresse.

- b) Hur välkänd den berörda personen är och vilket ämnen publiceringen handlar om.
- c) Tidigare uppträdande av den berörda personen.
- d) Innehåll, gestaltning och konsekvenser av publiceringen.
- e) Omständigheterna under vilka fotot togs.

Det har hävdats att domen i Caroline 1-målet i första hand skulle ta sikte på s.k. paparazziverksamhet. Genom domen i Caroline 2-målet torde det dock stå klart att de kriterier som enligt domstolen ska beaktas vid intresseavvägningen är tillämpliga oavsett om det handlar om publicering av fotografier eller andra uppgifter av privat karaktär. I fråga om publicering av fotografier ska man emellertid beakta under vilka omständigheter som ett fotografi har tagits.

Rätt till ett effektivt rättsmedel

Enligt artikel 13 ska var och en, vars fri- och rättigheter enligt konventionen har kränkts, ha tillgång till ett effektivt rättsmedel inför en nationell myndighet. Detta gäller även om kränkningen har förövats av någon under utövning av offentlig myndighet.

Rätten enligt denna artikel innefattar inte bara en rätt för den enskilde att få ett påstående om konventionsbrott prövat. Den innebär även ett krav på rättelse eller gottgörelse för det fall att påståendet om konventionsbrott visar sig stämma.

Det är inte helt enkelt att uttala sig om vad rätten till rättsmedel närmare innebär. De kriterier som Europadomstolen har uppställt i sin praxis har dock ansetts kunna sammanfattas under fem punkter. (Sammanfattningen återfinns i Integritetsskyddskommitténs slutbetänkande SOU 2008:3 s. 89, och i SOU 2010:87, *Skadestånd och Europakonventionen*, betänkande av Utredningen om det allmännas ansvar enligt Europakonventionen, s. 157 f.).

1. Rättsmedlet ska vara tillgängligt och praktiskt möjligt för den berörda personen att använda samt erbjuda reella möjligheter till prövning av den aktuella frågan.
2. Rättsmedlet ska vara ägnat att leda till rättelse och ge rimliga utsikter till framgång (vilket inte innebär att det måste leda till framgång för klaganden).
3. Det prövande organets befogenheter och de garantier som gäller vid förfarandet inför det prövande organet ska vara tillräckliga.

Något krav på att prövningen måste ske av en domstol uppställs inte. Administrativa rättsmedel kan således vara tillräckliga för att uppfylla konventionens krav.

4. Prövningen ska leda till beslut i rimlig tid, och framför allt ska beslut fattas medan det fortfarande kan få en praktisk effekt.
5. Domen eller beslutet måste kunna verkställas.

Även om ett rättsmedel sett för sig inte uppfyller kraven enligt artikeln kan flera rättsmedel sammantagna göra det.

Det framgår inte av artikel 13 vad kravet på effektivt rättsmedel innebär i fråga om rätt till gottgörelse. Europadomstolens praxis tyder på att det finns en betydande tolkningsmarginal för konventionsstaterna att välja hur de uppfyller de krav som ställs i artikeln. I många fall torde det stå klart att skadestånd är den enda tänkbara gottgörelsen för en konventionskränkning. I andra fall har själva konstaterandet att en kränkning har skett ansetts utgöra skälig gottgörelse.

Europadomstolen har i flera fall uttalat att preventiva åtgärder är att föredra framför ren gottgörelse.

19.2 Vår kartläggning av behovet av en integritetsskyddsbestämmelse inom det grundlagsskyddade området

Databaser med utgivningsbevis

Vi har vid två tillfällen undersökt innehållet i sådana databaser som har utgivningsbevis enligt 1 kap. 9 § andra stycket YGL. Undersökningarna har varit inriktade på i vilken mån det förekommer integritetskränkningar i dessa. Resultatet av den första undersökningen redovisades i delbetänkandet SOU 2009:14 och avsåg databaser som hade erhållit utgivningsbevis t.o.m. den 2 september 2008.

Totalt undersöktes 509 databaser. Vi fann att integritetskränkningar kunde bedömas förekomma i 20 av dessa, alltså i fyra procent av databaserna. I sex av fallen kunde kränkningarna bedömas utgöra förtal. Resterande kränkningar bestod i vad som kunde anses utgöra brott mot personuppgiftslagen eller kreditupplysningslagen (1973:1173). Vårt bestämda intryck var att databasverksamheten i allt väsentligt bedrevs på ett seriöst och ansvarstagande

sätt och att innehållet i databaserna till helt övervägande del utgjorde värdefulla bidrag till ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning. För en närmare redogörelse för undersökningen hänvisas till avsnitt 2.4 och 2.5 i delbetänkandet.

Den andra undersökningen avsåg de databaser som fått utgivningsbevis under perioden den 3 september 2008 till den 9 december 2010. Sammanlagt 229 webbplatser besöktes. Enligt vår bedömning tyder allt på att antalet integritetskränkningar fortfarande är mycket begränsat. De besökta webbplatserna redovisas i bilaga 8.

PON:s avgöranden

Vi har i två omgångar gått igenom beslut från PON. Den första genomgången avsåg PON:s fällande beslut år 2009. Detta år avgjorde nämnden sammanlagt 114 ärenden och i 55 fall uttalade nämnden klander. I 41 fall ansåg nämnden att tidningen hade ”brutit mot god publicistisk sed” medan den mildare formen av klander, ”åsidosättande av god publicistisk sed”, ansågs ha förekommit i 14 fall. Inte någon tidning fälldes för att ”grovt ha brutit mot god publicistisk sed”.

Nämnden gör inte någon kategorisering av anmälningarna eller fällningarna. I nämndens avgöranden hänvisas aldrig heller till någon specifik punkt i reglerna.

Vi har identifierat 14 fällningar som hänförliga till den enskildes personliga integritet. Till denna grupp har i så stor utsträckning som möjligt förts fall som enbart rör enskildas privata angelägenheter. Med det avses här händelser och uppgifter som normalt är att betrakta som en angelägenhet för den enskilde och därmed i normalfallet har ett lågt eller obefintligt allmänintresse. Fällningar som rör offentliga personer som agerar inom sitt uppdrag och enskilda som utmålas som brottslingar har sorterats in i egna grupper. Sorteringen har gjorts för att försöka ge en bild av vilka typer av integritetsbrott som förekommer och hur de bedöms inom det pressetiska systemet.

Något förenklat kan de beskrivas på följande sätt: integritetskränkning av psykiskt sjuk, rektor fick sitt förflutna exponerat, utpekande och uppgifter om psykisk ohälsa, känsliga uppgifter om könsbyte m.m., hundägares integritet kränkt, vandrande dement kränkt, intrång i privatlivets helgd efter självmord, kränkande, plågsamma och omotiverade uppgifter, kränkning av ett mordoffer och

dennes anhöriga, integritetskränkning genom exponering av en underhållstvist samt nakenbilder av en modell.

Merparten av de artiklar som PON fällde under året hade även publicerats på olika webbplatser. När innehållet varit detsamma eller i stort sett detsamma har fällningarna avsett bägge publiceringarna.

Den andra genomgången avsåg PON:s beslut från åren 2000 och 2010. Under år 2000 uttalade nämnden klander i 23 fall av de totalt 98 som nämnden prövade. I två fall rörde det sig om den skarpaste tillrättavisningen ”grovt brutit mot god publicistisk sed”. Tio fall har vi hänfört till den kategori där enskilda har fått personliga angelägenheter exponerade. Dessa rörde i huvudsak följande uppgifter: känsliga uppgifter om 17-åringens död, tolvåring terroriserade skola, bildpublicering kränkte skoterförare, kvinna misskrediterad, artikel om vårdnadstvist, genrebild utmålande en person som missbrukare, grova felaktigheter i en artikel om vårdnadstvist, ärekränkning av 16-åringar, detaljerad skildring av övergrepp samt skildring av dödsfall.

Under år 2010 uttalade PON klander i 45 fall. Av dessa har vi bedömt att 15 tillhör kategorin enskilda som fått personliga angelägenheter exponerade. I sex fall ansåg PON att tidningarna hade ”åsidossatt god publicistisk sed” och i nio fall ”brutit mot god publicistisk sed”.

Fem fall kan hänföras under rubriken *Barn och unga*. Det rör sig här om fall där barn och ungdomar har pekats ut och kunnat identifieras. I ett fall hade det lämnats mycket integritetskänslig information om en tonårsflickas privatliv. Under rubriken *Politik och integritet* hänförs fall där personer omnämns med namn i samband med artiklar om partier som befinner sig långt till höger på den politiska skalan. Till rubriken *Brottsoffer och sjukdomar* kan hänföras tre fall där det varit fråga om en person som har namngivits i en artikel om en allvarlig arbetsplatsolycka, om ett mordoffer som beskrivits ofördelaktigt och om ytterst integritetskänsliga upplysningar om en operation av en kvinna som det var möjligt att identifiera. Slutligen fälldes en tidning för ingående och delvis nedlåtande uppgifter om de inblandande i en rättegång.

Många gånger räcker det med att det kan antas att några fler kan få kännedom om en persons identitet än de som kände till den före publiceringen för att en person ska anses ha blivit identifierad. Det kan noteras att PON visat sig mycket mån om att publiceringar inte heller ska innebära en ökad detaljkunskap av integritetskänslig karaktär hos dem som redan känner till vem som avses med publiceringarna.

Granskningsnämndens praxis

Vi har också undersökt i vilken utsträckning det förekommer intrång i enskildas privatliv i de sändningar som granskas av granskningsnämnden för radio och tv. Utgångspunkten för granskningen har varit en temaskrift från Granskningsnämnden om nämndens tillämpning av bestämmelsen i sändningstillstånden om respekt för den enskildes privatliv (se *Granskat och klart – tema, om privatlivsfrågor*). Skriften publicerades i juni 2009 och beskriver nämndens praxis i privatlivsfrågor under perioden 1994 – juni 2009. Innan vi går närmare in på denna praxis ska först något sägas om hur nämnden handlägger ärenden som rör respekt för den enskildes privatliv.

Först tar nämnden ställning till om den berörda personen kan identifieras av andra än dem som redan känner till de aktuella förhållandena. Om sådan identifiering inte är möjlig, sker ingen fortsatt prövning i ärendet. Kan personen identifieras, är nästa steg i prövningen att bedöma om de lämnade uppgifterna eller sammanhanget är av sådan karaktär att programmet innebär ett intrång i personens privatliv. Om ett intrång bedöms ha uppkommit går nämnden vidare och prövar om det fanns ett allmänintresse som motiverade intrånget. Generellt sett gäller att personer med framskjutna positioner i samhället får tåla mer av negativ publicitet än privatpersoner.

I temaskriften anges 25 fall där det enligt nämnden var möjligt att identifiera någon person. För att identifiering ska anses möjlig behöver en person inte förekomma med namn eller bild utan detta kan ske även på andra sätt. I de aktuella ärendena synes den berörda personen inte uttryckligen ha namngetts i något fall. Det tycks i stället ha varit uppgifter om yrke, arbetsplats, ort, personbilder bakifrån eller bilder på fastigheter och liknande uppgifter som enligt nämnden möjliggjort identifieringen.

Vidare redovisas 24 fall där nämnden ansåg att den berörda personen hade kunnat identifieras, men där nämnden gjorde bedömningen att det inte hade varit fråga om något intrång i dennes privatliv.

Tyngdpunkten i temaskriften ligger på de fall där nämnden funnit att det förekommit ett privatlivsintrång, och därefter prövat om intrånget varit motiverat ur ett allmänintresse. Dessa beslut redovisas under huvudrubrikerna *Personliga förhållanden*, *Berättelser om övergrepp*, *Rapportering om brott och oegentligheter* samt *Privatlivsintrång i humor- och satirprogram*.

Under dessa rubriker redovisas drygt 60 fällningar där ett privatlivsintrång alltså bedöms ha uppkommit och som inte har varit motiverat av något oavvisligt allmänt intresse. Ungefär 50 av dessa avser inslag i tv medan resten avser radio. Knappt hälften av fällningarna avser kategorin *Rapportering om brott och oegentligheter*. Nästan lika många är hänförliga till kategorin *Personliga förhållanden*. Resterande fällningar är ungefär jämnt fördelade mellan kategorierna *Berättelser om övergrepp* och *Privatlivsintrång i humor- och satirprogram*.

Från Myndigheten för radio och tv har inhämtats att nämnden under åren 1994–2009 prövade cirka 250 anmälningar rörande privatlivet. I ungefär 100 fall ledde prövningen till fällande beslut. I genomsnitt rör det sig sålunda om mindre än sju fall per år där nämnden ansett att ett programföretag har brutit mot bestämmelsen om respekt för den enskildes privatliv. Av allt att döma är antalet privatlivskränkningar alltså litet också inom radio- och tv-området.

Mot bakgrund av de beskrivningar av ärendena som lämnats i temaskriften har vi inte funnit skäl att närmare granska de enskilda besluten.

19.3 Överväganden

Vår bedömning: Vi anser att det inte bör införas någon straffbestämmelse i TF och YGL om integritetsskydd. Däremot finns det skäl för regeringen att överväga en straffbestämmelse utanför det grundlagsskyddade området.

Inledning

Europakonventionen och Europadomstolens tolkning av denna anger miniminivån för det skydd som Sverige måste garantera den enskilde i fråga om privat- och familjelivet. Av artikel 8 anses bl.a. följa dels en rätt till skydd mot ryktesspridning, dels en rätt till skydd mot närgången uppmärksamhet.

Skyddet mot närgången uppmärksamhet inbegriper bl.a. ett skydd mot att bli fotograferad och att få fotografier av privat karaktär publicerade eller använda för ovidkommande syften. Häri får

sannolikt anses inrymmas också ett visst skydd mot spridning av annan integritetskänslig information, t.ex. uppgifter i text, även när det handlar om uppgifter som inte är nedsättande eller missaktande. Enligt Integritetsskyddskommittén tycks dock inte något krav på skydd mot att en enskild sprider uppgifter i ord om någon annans privata förhållanden kunna utläsas av artikel 8 i andra fall än då uppgifterna är nedsättande (se SOU 2008:3 s. 219). Denna uppfattning synes emellertid vara svår att förena med artikelns ordalydelse. Det finns inte heller något som tyder på att de kriterier som Europadomstolen har slagit fast i bl.a. målen von Hannover mot Tyskland skulle vara tillämpliga bara då det handlar om fotografier.

Integritetsskyddet i nationell svensk rätt jämfört med Europakonventionen

När det gäller skyddet mot ryktesspridning torde nationell svensk rätt – genom brottsbalkens bestämmelser om förtal och förolämpning – fullt ut tillgodose de krav som Europakonventionen ställer upp. Att detsamma gäller också i fråga om rätten till skydd mot närgången uppmärksamhet är inte lika givet.

I rättspraxis har prövats ett antal fall där domstolarna har haft att bedöma fotografering i privata eller utsatta situationer. Det har bl.a. gällt filmning av samlag av ena parten utan den andra partens samtycke och vetskap, fotografering och filmning av en person när han sexuellt berörde sin sovande flickvän, smygfilmning av en person i ett badrum samt filmning och avlyssning i smyg av en tidigare partner med en ny partner i bostaden i sexuella situationer. I dessa fall har inte kunnat dömas till ansvar för själva fotograferingen eller filmningen, bl.a. eftersom ansvar för ofredande ansetts förutsätta att den fotograferande uppfattat fotograferingen. Däremot har i några fall kunnat dömas för förtal vad avser spridning av bilderna, olovlig avlyssning såvitt avser ljudupptagningen eller för annat brott, t.ex. hemfridsbrott, i anslutning till fotograferingen. En fällande dom för förtal i fall som de nämnda förutsätter emellertid att den bild som förmedlas av den enskilde anses ägnad att utsätta denne för andras missaktning. Så är långtifrån alltid fallet. Ibland synes dock brottsbalkens bestämmelser ha pressats hårt för att uppnå materiell rättvisa i det enskilda fallet. I de fall filmningen eller visningen inte utgör brott kan något skadestånd inte heller dömas ut.

Högsta domstolen har påtalat att själva filmningen i vissa fall lika fullt kan vara djupt integritetskränkande och i några fall har domstolarna också gett uttryck för uppfattningen att straffskyddet är bristfälligt (jfr t.ex. rättsfallen NJA 1992 s. 594, 1996 s. 418 och 2008 s. 946). I det senare rättsfallet uttalade Högsta domstolen att det i svensk rätt inte finns något generellt förbud mot att utan samtycke filma en enskild person eller att för andra visa en film där en enskild person förekommer, även om filmningen eller visningen i det enskilda fallet är djupt integritetskränkande. Därefter anförde Högsta domstolen att det kan starkt ifrågasättas om det är förenligt med Europakonventionen att förfaranden av detta slag lämnas helt osanktionerade.

Det finns inte heller något generellt förbud för enskilda att lämna eller sprida integritetskänsliga uppgifter om en annan person. Ett sådant förfarande är normalt inte brottsligt som förtal, förolämpning eller ofredande om uppgifterna inte är nedsättande eller missaktande, smädande eller utgör en kännbar fridskränkning. Sådana aktiviteter kan dock vara otillåtna enligt bl.a. personuppgiftslagen.

Som det har påtalats vid ett flertal tillfällen finns det begränsningar i skyddet för den enskildes privatliv i svensk rätt. Det kan diskuteras hur betydande dessa begränsningar är och hur de förhåller sig till Europakonventionens krav. Diskussionen försvåras i viss mån av att det inte sällan är svårt att avgöra vilka krav som konventionen egentligen ställer upp i olika avseenden och därmed om en nationell reglering helt och fullt lever upp till de krav som anses följa av denna. Dessutom ska en avvägning i det enskilda fallet alltid göras mellan rätten till skydd för privatlivet och rätten till yttrandefrihet.

Lagstiftningen ger i en del situationer inte någon möjlighet till domstolsprövning för den som har blivit utsatt för en integritetskränkning. Avsaknaden av en straff- eller skadeståndsbestämmelse för dessa fall torde medföra att den intresseavvägning som ska ske i enskilda fall vid påståenden om brott mot artikel 8 inte kan utföras. Detta får sägas vara en svaghet i förhållande till Europakonventionens krav.

Inom det grundlagsskyddade området är förhållandet emellertid något annorlunda. Här finns bl.a. ett självsaneringssystem som ger möjlighet till upprättelse i vissa fall. Men även om man väger in det skydd som ligger i självsaneringssystemet, kan det råda delade meningar om huruvida det samlade skyddet är tillräckligt för att nationell svensk rätt inom det grundlagsskyddade området kan anses erbjuda ett

sådant effektivt rättsmedel som Europakonventionen ställer krav på vid privatlivskränkningar.

Det bör dock påminnas om att Europadomstolen inte har prövat något påstående om privatlivskränkning där det svenska tryck- och yttrandefrihetsrättsliga systemet har satts i fråga. Innan en sådan prövning har skett är det därför vanskligt att avgöra vilka närmare förpliktelser som följer av konventionen på det grundlagsskyddade området.

Utformningen av en eventuell straffbestämmelse

Vi har under utredningens gång diskuterat flera varianter av en straffbestämmelse och hur en sådan lagtekniskt skulle kunna utformas. Det har rört sig om allt från ett mer generellt straffstadgande om skydd för privatlivet till mer preciserade bestämmelser som tar sikte på vissa särskilt angivna åtgärder.

Det mest omfattande och ingripande alternativet som diskuterades var att kriminalisera alla former av kränkningar av privatlivet. En sådan bestämmelse skulle kunna formuleras på följande sätt.

Den som grovt kränker någon annans privatliv döms för kränkning av privatlivet till böter eller fängelse i högst sex månader.

En kränkning enligt första stycket är inte brottslig om den med hänsyn till omständigheterna var försvarlig.

Den främsta invändningen mot en sådan bestämmelse är svårigheten att förutse vilka åtgärder som skulle bli straffbara.

En bestämmelse med ett betydligt mer preciserat och därmed krympt tillämpningsområde som vi övervägde var följande.

Den som i text eller bild allvarligt kränker någon annan genom att

- a) exponera dennes kropp på ett särskilt närgånget sätt,
- b) blottlägga ett sexuellt övergrepp mot personen,
- c) förfölja denne med ideliga förödmjukande tillmälen, eller
- d) sprida bilder som tillkommit genom olovlig fotografering enligt 4 kap. 6 a §,

döms för *integritetskränkning* till böter eller fängelse i högst sex månader.

En kränkning enligt första stycket är inte brottslig om den med hänsyn till omständigheterna var försvarlig.

Straffbestämmelsen i grundlag skulle dock omfatta bara sådana yttranden som omfattas av grundlagarna medan bestämmelsen i brotts-

balken skulle omfatta alla integritetskränkningar av angivet slag som inte är försvarliga.

Beträffande den här bestämmelsen ansåg vi att inriktningen i stället borde vara en regel som använder generella begrepp men som samtidigt har ett smalt tillämpningsområde.

Den bestämmelse som vi slutligen diskuterade hade som utgångspunkt att straffansvaret i stället skulle begränsas till de mest klandervärda fallen, och endast ta sikte på sådana fall som typiskt sett kan leda till allvarligt eller betydande men för den enskilde. Det skulle också finnas en möjlighet att undgå straffansvar i situationer där yttrandefrihetsintresset väger tyngre än behovet att skydda den enskildes privatliv. Lagtexten till ett sådant straffstadgande skulle kunna se ut så här.

Den som gör intrång i någon annans privat- eller familjeliv genom att sprida uppgifter om detta på ett sätt som, med beaktande av uppgifternas art och övriga omständigheter, är ägnat att medföra allvarligt men för den utpekade eller någon som är närstående till denne döms, om gärningen inte är belagd med straff enligt 1–2 §§, för *privatlivskränkning* till böter, eller, om brottet är grovt, för *grov privatlivskränkning* till böter eller fängelse i högst två år.

Var uppgiftslämnaren skyldig att uttala sig eller var det annars med hänsyn till omständigheterna försvarligt att sprida uppgifterna ska inte dömas till ansvar.

En sådan bestämmelse skulle kunna placeras i 5 kap. brottsbalken och brottet vara subsidiärt till förtal och grovt förtal. När det gäller våra överväganden om dess närmare innebörd kan i korthet följande sägas.

Rekvisitet *intrång* innebär att det ska handla om spridning av uppgifter utan den utpekades samtycke som denne har skäl att få behålla för sig själv. Det kan t.ex. röra sig om uppgifter som avslöjar intima eller annars privata detaljer, uppgifter om sjukdom eller sexualliv, nakenbilder eller bilder från en olycks- eller brottsplats. Spridning av sådana bilder är normalt inte avsedda att utsätta någon för andras missaktning och utgör därför normalt inte förtal.

Att det ska röra sig om *privat- eller familjeliv* innebär att sådana uppgifter är undantagna från det kriminaliserade området som gäller en persons offentliga liv.

Kravet att uppgifterna ska *spridas* innebär att det normalt inte är tillräckligt att uppgifterna lämnas till någon enstaka person.

Med uppgifternas *art* avses uppgifternas karaktär och innehåll. Ju mer känsliga de är, desto mindre spridning fordras normalt för att de ska vara ägnade att medföra allvarligt men, och omvänt. Bland

övriga omständigheter som kan beaktas vid menbedömningen är bl.a. hur uppgifterna har spritts och i vilken omfattning.

Spridningen av uppgifterna ska vara *ägnad att medföra allvarligt men* för den utpekade. Det innebär att spridningen typiskt sett ska medföra ett sådant men. Den utpekades egen uppfattning i frågan har ingen avgörande betydelse, inte heller spridarens uppfattning.

Det är tillräckligt att en *närstående* till den utpekade lider men av att uppgifter om den utpekade sprids till andra. Med närstående avses i första hand personer som den utpekade bor tillsammans med samt dennes mor, far, syskon, barn, hustru och registrerade partner.

Med undantaget för det som är *försvarligt* avses framför allt sådana fall där kränkande uppgifter publiceras om en person som är mycket känd eller har ett omfattande ansvar och därför utgör ett föredöme eller en förebild för många eller av någon annan anledning tilldrar sig ett stort allmänt intresse. Det är givet att uppgifter om kända och inflytelserika personer ofta har betydligt större allmänintresse än uppgifter om vanliga privatpersoner. I försvarlighetsrekvisitet ligger sålunda i princip att det kränkande handlandet ska vara motiverat av ett allmänintresse kring personen i fråga.

Bestämmelsen tar sikte på spridning och inte anskaffande av uppgifter. Den skiljer sig bl.a. härigenom från det förslag till förbud mot kränkande fotografering som regeringen presenterade i en lagrådsremiss den 1 mars 2012.

I samband med vår slutdiskussion om bestämmelsen berörde vi en variant där rekvisiten *familjeliv* och *närstående* hade utmönstrats ur lagtexten. Syftet med denna ändring var framför allt att ge bestämmelsen ett mer preciserat tillämpningsområde.

Behovet av lagstiftning – våra slutsatser

Som framgått har vi i uppdrag att överväga om det generella skyddet för enskildas integritet och privatliv i TF och YGL bör stärkas. Vi ska också överväga vilka effekter detta i så fall skulle få för tryck- och yttrandefriheten. Vårt arbete är alltså inriktat på integritetskränkningar i samband med publiceringar i grundlagsskyddade medier.

Våra genomgångar av databaser med frivilligt grundlagsskydd har sammantaget gett vid handen att det endast i mycket begränsad omfattning förekommer integritetskränkningar på dessa. Genomgångarna ger således inte några indikationer på att det finns behov

av ett starkare integritetsskydd beträffande publiceringar på sådana webbsidor.

När det gäller genomgångarna av PON:s fällande beslut framstår det som att endast någon enstaka publicering kan sägas innefatta ett grovt integritetsintrång. Den absoluta merparten av övriga fällningar skulle troligen komma att frias vid en prövning mot de förslag till straffstadgande som vi har skissat på.

Genomgången av granskningsnämndens praxis ger vid handen att förhållandet är ungefär detsamma inom radio- och tv-området. Det är tveksamt om ens något av de privatlivsintrång som beskrivs i temaskriften är tillräckligt allvarligt för att vara brottsligt enligt de förslag till straffbestämmelse som vi närmare har övervägt. Det synes däremot som att förtalsbestämmelsen hade kunnat aktualiseras i något fall, om det hade blivit fråga om en straffrättslig bedömning av de fällda inslagen.

Det finns i rättspraxis flera exempel på fall där enskilda har blivit utsatta för allvarliga integritetskränkningar – t.ex. smygfilmning av privatpersoner i en intim situation i hemmiljö – men där den tilltalade har frikänts i avsaknad av en uttrycklig kriminalisering. De fall som vi känner till är emellertid uteslutande sådana där grundlagarna inte har varit tillämpliga.

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

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

Våra undersökningar har inte heller gett belägg för att det finns något egentligt behov av att stärka det generella skyddet för enskildas integritet och privatliv i TF och YGL. De integritetskränkningar av allvarligare slag som förekommer inträffar nästan bara utanför det grundlagsskyddade området. Att under dessa förhållanden tillgripa lagstiftning skulle kunna medföra en risk för att de grundlagsskyddade medierna blir mer försiktiga i sin publicistiska verksamhet och att lagstiftningen därmed får en återhållande effekt som inte är moti-

verad. Vi har därför stannat vid att det för närvarande inte finns tillräckliga skäl att införa en straffbestämmelse om integritetsskydd i grundlagarna.

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

Den bild som vi har fått av förhållandena utanför det grundlagsskyddade området ger således vid handen att det där förekommer integritetskränkningar i en inte obetydlig omfattning. Att dessa kränkningar inte alltid kan beivras utgör ett problem och kan i många fall framstå som stötande. Mot den bakgrunden finns det skäl för regeringen att överväga lagstiftning utanför det grundlagsskyddade området.

20 Enskildas processuella skydd vid brott i medierna

20.1 Bakgrund

20.1.1 Inledning

En fråga som har anknytning till skyddet för den personliga integriteten är utformningen av de bestämmelser som reglerar förutsättningarna för enskilda att föra talan vid domstol om de utsätts för brott i medierna. Vi har till uppdrag att bl.a. utreda om den särskilda rättegångskostnadsregeln i 10 kap. 4 § tillämpningslagen bör ändras för att öka möjligheterna att kvitta rättegångskostnaderna i tryck- och yttrandefrihetsmål. Med kvittning avses i detta sammanhang att vardera parten i ett mål får svara för sin egen rättegångskostnad.

Vi ska också överväga om det genom ändringar i TF och YGL eller i tillämpningslagen är möjligt att på annat sätt stärka enskilda personers ställning i förhållande till medieföretag när de utsätts för brott i medierna. Det ska dock enligt direktiven ske utan att tryck- och yttrandefriheten på något avgörande sätt inskränks.

20.1.2 Vissa särskilda bestämmelser av betydelse för tryck- och yttrandefrihetsmål

En av de grundläggande principerna i TF och YGL är att det finns en särskild rättegångsordning för tryck- och yttrandefrihetsmål. För en översiktlig genomgång av vad som är utmärkande för denna rättegångsordning hänvisas till avsnitt 2.2.7. Härutöver gäller särskilda förutsättningar för att allmänt åtal ska få väckas för förtal, grovt förtal och förolämpning. I det följande används uttrycket ärekränkingsbrott som en samlingsbeteckning för dessa brott.

Det finns vidare en särskild regel för fördelning av rättegångskostnader som gäller för vissa fall.

Enligt 20 kap. 6 § rättegångsbalken ska åklagare väcka åtal för brott som hör under allmänt åtal om inte något annat är föreskrivet. Denna bestämmelse ger uttryck åt den i svensk rätt sedan gammalt upprätthållna grundprincipen om obligatoriskt åtal. Av 20 kap. 8 § första stycket rättegångsbalken framgår att också målsäganden i vissa fall får väcka åtal för brott som hör under allmänt åtal. En förutsättning är att målsäganden har angett brottet till åtal och att åklagaren har beslutat att åtal inte ska äga rum. Målsäganden har alltså en sekundär åtalsrätt i fråga om brott som hör under allmänt åtal.

När det gäller åtal för förtal, grovt förtal och förolämpning finns dock särskilda bestämmelser i 5 kap. 5 § första stycket brottsbalken. Där anges att dessa brott som huvudregel inte får åtalas av någon annan än målsäganden. 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 det av särskilda skäl anses påkallat från allmän synpunkt (se avsnitt 20.3).

Bestämmelsens tillämpningsområde är inte begränsat till sådana ärekränkingsbrott där lagföring sker enligt vanlig lag. Den gäller också när förtal begås genom grundlagsskyddade medier. Det innebär att den måste iakttas inte bara av allmän åklagare utan också av JK i egenskap av ensam åklagare inom det grundlagsskyddade området.

I 10 kap. 4 § tillämpningslagen finns en särskild bestämmelse för fördelning av rättegångskostnader i tryck- och yttrandefrihetsmål. Bestämmelsen är tillämplig i mål där målsäganden har fört talan. Den gör det möjligt för rätten, om det finns skäl för det, att besluta att vardera parten ska stå för sina egna rättegångskostnader. Kvittning kan dock ske endast om frågan om brott föreligger har prövats av en jury. Bestämmelsen behandlas närmare i avsnitt 20.5.

20.1.3 Rättshjälp i tryck- och yttrandefrihetsmål

I vissa angelägenheter kan en rättssökande beviljas rättshjälp enligt rättshjälpslagen (1996:1619). Följande kan sägas om huvuddragen i rättshjälpslagen och innebörden av rättshjälp.

När rättshjälp har beviljats betalar staten kostnaderna för rättshjälpsbiträde. Staten betalar också kostnaderna för bl.a. bevisning vid allmän domstol.

Rättshjälp är inte gratis för den rättssökande. Den som har beviljats rättshjälp ska betala en rättshjälpsavgift. Avgiften bestäms med hänsyn till kostnaderna för rättshjälpsbiträdet och den rättssökandes ekonomiska situation.

De närmare förutsättningarna för att rättshjälp ska beviljas och de begränsningar som gäller i rätten till rättshjälp anges i lagen. En allmän förutsättning är att rättshjälp inte får beviljas en fysisk person vars ekonomiska underlag överstiger 260 000 kr. Med ekonomiskt underlag avses den rättssökandes beräknade årsinkomst sedan hänsyn tagits till underhållsskyldighet, förmögenhetsförhållanden och skuldsättning. En annan viktig förutsättning är att rättshjälp får beviljas endast om det med hänsyn till angelägenhetens art och betydelse, tvisteföremålets värde och omständigheterna i övrigt är rimligt att staten bidrar till kostnaderna. Det är också viktigt att framhålla att rättshjälpen inte omfattar den ersättningsskyldighet för motpartens rättegångskostnader som den rättssökande kan åläggas om han förlorar en rättegång.

Rättshjälpen är subsidiär i förhållande till rättsskydds-försäkringar. Det innebär att den som har – eller borde ha haft – en rättsskydds-försäkring som omfattar den aktuella rättsliga angelägenheten i normala fall inte får rättshjälp. Ett rättsskyddsmoment ingår i hem- och villaförsäkringar. Rättsskydds-försäkringarna omfattar normalt inte brottmål. En sådan försäkring kan därför inte utnyttjas av den som vill väcka enskilt åtal för ärekränkingsbrott.

Det finns inga särskilda bestämmelser eller undantag i rättshjälpslagen som tar sikte på den som vill väcka ett enskilt åtal eller en skadeståndstalan med anledning av ett ärekränkingsbrott. Den som vill föra en sådan talan kan alltså i och för sig få rättshjälp. En ansökan avslås emellertid ofta med hänsyn till angelägenhetens art (se prop. 1996/97:9 s. 121).

Enligt förarbetena till såväl den nuvarande som den tidigare rättshjälpslagen gäller nämligen stor restriktivitet i fråga om möjligheterna till rättshjälp i angelägenheter som rör enskilt åtal eller skadestånd på grund av förtal. Restriktiviteten gäller framför allt beträffande den som vill *väcka* en sådan talan (se NJA 2007 s. 479). För den som är svarande torde möjligheterna till rättshjälp inte vara lika begränsade. Om saken gäller förtal i tryckt skrift har

rättshjälp beviljats i något större utsträckning än vid påstående om brott utanför det grundlagsskyddade området (a. prop.).

20.2 Problem för den enskilde

En enskild som anser sig ha blivit förtalad i t.ex. en tidning kan ha besvärliga överväganden att göra. Om talan väcks vid allmän domstol måste han vara beredd att i en offentlig rättegång låta ventilera de uppgifter som han menar är brottsliga. Förutom den påfrestning och det obehag som en rättegång så gott som alltid innebär för de inblandade, kan den enskilde i ett ärekränkingsmål uppleva sig utsatt för en ny kränkning genom rättegången. Till det kommer att uppgifterna kan få spridning. Dessa förhållanden kan avhålla enskilda från att gå till domstol även i fullt befogade fall.

Härtill kommer att åtalsreglernas utformning innebär att den enskilde i praktiken alltid är hänvisad till att väcka enskilt åtal. Till skillnad från vad som gäller i fråga om brott som hör under allmänt åtal får den enskilde därför själv svara för brottsutredningen och åtalets utförande. Dessutom avgörs ansvarsfrågan i tryck- och yttrandefrihetsmål av en jury. Det innebär att det kan vara vanskligt att göra en prognos av hur stora möjligheterna är att nå framgång med talan. Juryns eventuellt friande utslag kan inte ändras av rätten.

Den som väcker ett enskilt åtal löper också en risk att få betala både sina egna och motpartens rättegångskostnader. Det är inte ovanligt att rättegångskostnaderna i ett förtalsmål av ordinär beskaffenhet uppgår till flera hundra tusen kronor bara i första instans. Även om den enskilde skulle ha rättshjälp som täcker de egna rättegångskostnaderna, kan en skyldighet att betala motpartens kostnader blir mycket kännbar.

Sammanfattningsvis kan konstateras att utformningen av de processuella och materiella bestämmelserna utan tvekan kan verka avhållande för den som överväger att väcka ett enskilt åtal eller föra en skadeståndstalan. Den enskildes processuella rättsskydd kan sägas vara förhållandevis svagt på tryck- och yttrandefrihetsområdet jämfört med hur det förhåller sig inom andra rättsområden. Till viss del hänger detta naturligtvis samman med intresset av en vidsträckt yttrandefrihet.

20.3 Närmare om den särskilda åtalsprövningsregeln

Inledning

Den särskilda åtalsprövningsregeln i 5 kap. 5 § första stycket brottsbalken infördes i samband med att balken trädde i kraft. Det skedde samtidigt som det blev möjligt att väcka allmänt åtal för förtal efter angivelse av målsäganden. Av uttalanden i förarbetena (se prop. 1962:10 s. C 184 f.) framgår att allmän åklagare i fråga om förtalsbrott avsågs ingripa endast i särskilt kvalificerade fall. Genom föreskriften att allmänt åtal får ske om det av särskilda skäl anses påkallat ur allmän synpunkt skulle åklagarna ha stöd för att utan mera ingående undersökningar avvisa obefogade anmälningar. Som exempel på när det inte sällan torde föreligga skäl att väcka allmänt åtal angavs i förarbetena att en innehavare av en allmän befattning har utsatts för förtal som avser hans åtgärder i befattningen.

Gällande rätt kan sägas vila på uppfattningen att det i första hand är ett enskilt intresse att ärekränkingsbrott beivras i straffrättslig ordning. Att lagstiftaren har intagit denna inställning beror bl.a. på den självsanerande verksamhet som bedrivs genom Allmänhetens Pressombudsman (PO) och Pressens Opinionsnämnd (PON). Av betydelse för det allmännas inställning torde också den tillsyn och granskning vara som granskningsnämnden för radio och tv utövar när det gäller vissa radio- och tv-program.

Allmänt åtal för ärekränkingsbrott

Sedan den särskilda åtalsprövningsregeln infördes har allmänt åtal för tryck- eller yttrandefrihetsbrottet förtal väckts endast i några enstaka fall. Under 2000-talet har det skett bara i ett fall. Det var i maj 2006 då JK åtalade tidningen Expressens ansvarige utgivare för tryck- och yttrandefrihetsbrottet grovt förtal. Åtalet avsåg uppgifter om att en känd skådespelare hade tagits in på en klinik för behandling på grund av alkoholförgiftning. Åtalet ledde till fällande dom.

Det står alltså klart att den restriktiva syn på allmänt åtal för ärekränkingsbrott som lagstiftaren förordade vid åtalsprövningsregelns tillkomst har fått genomslag i JK:s åtalspraxis. Det förekommer i princip inte allmänt åtal för sådana tryck- eller yttrandefrihetsbrott.

Utanför det grundlagsskyddade området är situationen inte riktigt densamma. Trots att samma förutsättningar gäller för allmänt åtal, väcker allmän åklagare åtal för ärekränkingsbrott i större utsträckning än JK.

Av en rättspromemoria från Åklagarmyndigheten, Utvecklingscentrum Stockholm, framgår att allmän åklagare under 2009 och 2010 väckte åtal för förtal och grovt förtal i sammanlagt 40 fall, 17 under år 2009 och 23 under år 2010 (*RättsPM 2012:1* s. 23 f.). Enligt promemorian väcktes sammanlagt 200 åtal för ärekränkingsbrott under 2010. Häri inbegrips förutom förtal och grovt förtal även förolämpning. Man kan alltså konstatera att åtalen för förtal och grovt förtal utgjorde något mer än 11 procent av det totala antalet åtal för ärekränkingsbrott detta år (23 av 200).

Även utanför det grundlagsskyddade området är dock antalet åtal för ärekränkingsbrott totalt sett förhållandevis litet. Utifrån statistiken i promemorian kan utläsas att allmän åklagare under åren 2006–2010 fattade beslut beträffande brottsmisstankar avseende ärekränkingsbrott i ca 7 700 fall per år. Av dessa väcktes allmänt åtal för ärekränkingsbrott i ca 3 procent varje år. Enligt promemorian tillämpades den särskilda åtalsprövningsregeln i 93–95 procent av de fall som inte ledde till åtal.

I promemorian ges också viss vägledning till åklagare om när ett åtal för ärekränkingsbrott ska anses av särskilda skäl påkallat från allmän synpunkt. Utan att vi går in närmare på vad som sägs kan det konstateras att innehållet inte förmedlar en riktigt lika restriktiv syn på allmänt åtal som har kommit till uttryck i förarbetena.

Tidigare utredningar som behandlat frågan om förutsättningarna för allmänt åtal vid ärekränkingsbrott

Tystnadspliktskommittén föreslog i sitt betänkande *Tystnadsplikt och yttrandefrihet* (SOU 1975:102) att allmänt åtal för ärekränkingsbrott skulle gälla som huvudregel men att sådant åtal skulle kunna underlåtas om åtal inte var påkallat från allmän synpunkt. Förslaget ledde inte till någon åtgärd från lagstiftaren.

Vidare behandlade Yttrandefrihetsutredningen frågan i sitt betänkande *Värna yttrandefriheten* (SOU 1983:70 s. 256 f.). Också Yttrandefrihetsutredningen föreslog en förändring av den särskilda åtalsprövningsregeln men gick inte lika långt i sitt förslag som

Tystnadspliktskommittén. En lämplig avvägning mellan de intressen som berördes nådde man enligt utredningen om man slopade kravet på ”särskilda skäl”. Allmänt åtal för förtal och grovt förtal samt för förolämpning mot någon i eller för hans myndighetsutövning borde enligt utredningen – om gärningen hade förövats genom en sådan offentlig framställning som omfattas av grundlagsskydd – väckas när målsäganden anger brottet till åtal och åtal är påkallat från allmän synpunkt. Enligt utredningen måste detta krav oftast räcka som grund för omedelbar avskrivning av obefogade angivelser och bagatellartade övertramp.

Det kan vara intressant att framhålla att det var utredningens avsikt att inte endast enstaka undantagsfall skulle gå vidare till förundersökning. Från allmän synpunkt var det enligt utredningen påkallat att inte bara innehavare av allmänna befattningar fick stöd och hjälp av det allmännas rättsmaskineri för att kunna behålla sitt anseende och sin personliga värdighet. Eftersom förtal kan hota en persons hela sociala existens, ansåg utredningen att det allmänna borde gå den enskilde till handa i både materiellt och ideellt hänseende oavsett vilken ställning personen har i samhället.

Yttrandefrihetsutredningen gjorde också bedömningen att åklagaruppgiften med den föreslagna utformningen av åtalsregeln inte borde bli mer betungande än att den också i fortsättningen kunde vila på JK ensam.

Regeringen behandlade Yttrandefrihetsutredningens förslag i prop. 1986/87:151 s. 44 f. Departementschefen konstaterade att han för egen del hade svårt att bilda sig en klar uppfattning om vad den föreslagna ändringen skulle innebära i praktiken. Med hänvisning till ett uttalande av Riksåklagaren anförde han att det endast sällan torde vara påkallat av allmänna skäl att väcka åtal i de fall som det gällde. Det var därför tvivelaktigt om ett borttagande av kravet på särskilda skäl skulle innebära någon markant förändring av åtalspraxis; kvar stod ju kravet på att åtal ska vara påkallat från allmän synpunkt, vilket i flertalet fall torde kunna åberopas för att underlåta åtal.

Departementschefen uttalade förståelse för de synpunkter som låg bakom förslaget. Men det bedömdes alltför ovisst om det skulle medföra några påtagliga effekter. Han ansåg därför att förslaget inte borde genomföras.

20.4 Ansvar för rättegångskostnader

Målsägandens ansvar för rättegångskostnader vid enskilt åtal

Vid enskilt åtal tillämpas reglerna om rättegångskostnader i 18 kap. rättegångsbalken i tillämpliga delar (31 kap. 11 § första stycket rättegångsbalken). För ett enskilt åtal gäller alltså i princip samma regler för fördelning av rättegångskostnader som i ett tvistemål. Det betyder att det i första hand är huvudregeln i 18 kap. 1 § rättegångsbalken som är tillämplig. Det innebär att den som förlorar ett mål ska ersätta motparten dennes rättegångskostnader.

Tanken med bestämmelsen är att den som blir stämd vid en domstol ska gå skadelös ur processen om han vinner målet. Den ska också verka handlingsdirigerande genom att avhålla enskilda från att väcka talan i de fall där talan framstår som obefogad.

Huvudregeln kan frångås i vissa fall, t.ex. om den vinnande parten inte får fullt bifall till sin talan eller om han eller hon genom försumlig processföring har orsakat onödiga kostnader (18 kap. 4 och 6 §§ rättegångsbalken).

I 31 kap. 11 § tredje stycket rättegångsbalken finns en bestämmelse som i vissa fall begränsar målsägandens rättegångskostnadsansvar vid enskilt åtal. Om den tilltalade frikänns ska målsäganden ersätta staten vad som enligt rättens beslut betalas av allmänna medel i ersättning till försvarare, om det finns särskilda skäl för det. Regeln gäller alltså statens kostnader för offentlig försvarare. Målsäganden har enligt paragrafens första stycke ett i princip fullständigt ansvar för den tilltalades eventuella kostnader för privat försvarare.

Om en målsägande förlorar ett förtalsmål mot en ansvarig utgivare som har privat försvarare är utgångspunkten alltså att målsäganden får betala försvararkostnaderna.

Vissa särskilda rättegångskostnadsregler

Det finns i gällande rätt flera exempel på särskilda bestämmelser om rättegångskostnader som motiveras av att det har ansetts finnas ett behov av att mera allmänt kunna frångå huvudregeln.

Ett sådant exempel är den särskilda bestämmelse som finns i 18 kap. 8 a § rättegångsbalken. Den är tillämplig i s.k. småmål, dvs. tvistemål där förlikning om saken är tillåten och där värdet av vad som yrkas uppenbart inte överstiger hälften av basbeloppet. I likhet med vad som gäller enligt huvudregeln är förlorande part skyldig

att ersätta vinnande parts rättegångskostnader. Bestämmelsen skiljer sig dock från huvudregeln på så sätt att endast vissa närmare angivna kostnader är ersättningsgilla. Den mest betydelsefulla skillnaden är att en parts kostnad för arvode till biträde eller ombud i princip inte ersätts. Ersättning för sådan rättegångskostnad får nämligen inte avse annat än kostnad för rättslig rådgivning under en timme vid ett tillfälle för varje instans. Beloppet är dessutom begränsat och får motsvara högst den ersättning som betalas för rådgivning enligt rättshjälpslagen.

En annan särskild kostnadsregel finns i 6 kap. 6 § skadeståndslagen (1972:207). Enligt paragrafens första stycke ska en skadelidande som har tillerkänts skadestånd för kränkning inte förpliktas ersätta den skadeståndsskyldiges rättegångskostnader i ett mål där skadestånd på grund av brottet prövas. Detta gäller dock inte om särskilda skäl föranleder annat.

Paragrafen innebär en begränsning i den skadelidandes skyldighet att ersätta motpartens kostnader i förhållande till rättegångsbalkens regler. En skadelidande som har slutligt tillerkänts skadestånd för kränkning undgår ersättningsskyldighet för rättegångskostnad, även om processen i det väsentliga har förlorats (det yrkade skadeståndet har satts ned i första instans eller efter överklagande). I detta fall är alltså kvittning av kostnaderna huvudregel när den skadelidande har förlorat processen.

Om den skadelidande har föranlett en onödig rättegång eller gjort sig skyldig till försumlig processföring kan den skadelidande enligt bestämmelsens tredje stycke förpliktas ersätta merkostnader som har uppstått härigenom.

Ytterligare en kostnadsregel som avviker från huvudregeln finns i 5 kap. 2 § första stycket lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister (LRA). Enligt denna bestämmelse kan rätten i mål som handläggs enligt den lagen besluta att vardera parten ska bära sin rättegångskostnad, om den part som förlorat målet hade skälig anledning att få tvisten prövad. Kvittning kan äga rum oavsett om det är arbetstagaren eller arbetsgivaren som har förlorat.

Förutom denna bestämmelse i LRA finns andra bestämmelser där ansvaret för rättegångskostnader kan fördelas utifrån en prövning av om den som har väckt talan har haft skälig anledning att få sin talan prövad eller har inlett rättegång utan tillräckliga skäl. Sådana bestämmelser finns i bl.a. 25 kap. 6 § miljöbalken, 3 kap. 13 § lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. och 15 kap. 8 § plan- och bygglagen (2010:900).

20.5 Närmare om tillämpningslagens kvittningsregel

Inledning

Den särskilda kvittningsregeln i 10 kap. 4 § tillämpningslagen (se sist i avsnitt 20.1.2) utgör ett undantag från vad som annars gäller vid enskilt åtal. Av 14 kap. 5 § första stycket TF och 11 kap. 1 § andra stycket YGL samt 11 kap. 3 § tillämpningslagen följer att den ska tillämpas före rättegångsbalkens bestämmelser. Vid enskilt åtal i tryck- och yttrandefrihetsmål finns det alltså en möjlighet att fördela rättegångskostnaderna utifrån en annan grund än målets utgång. Det är normalt inte möjligt i ett brottmål.

I bestämmelsen anges inte uttryckligen vilka skäl som kan föranleda kvittning. Uttalandena i förarbetena är dessutom mycket kortfattade. I fråga om bestämmelsens närmare tillämpning ges där ingen annan vägledning än att med stadgandet avses sådana fall då rätten har en annan uppfattning i brottslighetsfrågan än juryn, vare sig juryns utlåtande är friande eller fällande (se betänkandet *Förslag till tryckfrihetsförordning*, SOU 1947:60 s. 297 f.). Vid bedömningen av rättegångskostnadsfrågan tycks rätten enligt denna bestämmelse alltså inte vara bunden av juryns friande utslag utan kan lägga en egen bedömning i skuldfrågan till grund för sitt beslut.

Enligt bestämmelsens ordalydelse har den ett vitt tillämpningsområde. Ordalydelsen utesluter inte ens att kvittning sker ”åt båda hållen”. I praktiken torde dock kvittning inte kunna ske till nackdel för målsäganden, dvs. när målsäganden vinner målet. En förutsättning för kvittning är ju, enligt förarbetena, att rätten har en annan uppfattning i brottslighetsfrågan än juryn. För att någon ska kunna dömas för exempelvis tryck- eller yttrandefrihetsbrottet förtal krävs att såväl juryn som rätten har ansett att ett yttrande är brottsligt. En tillämpning av kvittningsregeln i en situation där målsäganden vinner målet skulle därför stå i strid med förarbetsuttalandena.

Det finns i refererad rättspraxis bara några enstaka fall där kvittningsregeln har tillämpats. I rättsfallet NJA 1976 s. 150 befriade Högsta domstolen målsäganden från att ersätta den tilltalade för hans rättegångskostnader i hovrätten. Målet gällde grovt förtal. Målsäganden överklagade hovrättens friande dom till Högsta domstolen som fastställde hovrättens domslut i ansvarsfrågan. I fråga om rättegångskostnaderna tillämpade Högsta domstolen kvittningsregeln i den då gällande 10 § lagen (1949:164) med vissa

bestämmelser om rättegången i tryckfrihetsmål. Högsta domstolen ansåg att målsäganden ”med hänsyn till omständigheterna” borde befrias från ersättningsskyldighet. Högsta domstolen motiverade inte sitt ställningstagande ytterligare.

I rättsfallet RH 124:84 kvittade hovrätten rättegångskostnaderna vid tingsrätten sedan målsäganden hade överklagat tingsrättens dom. Målet gällde grovt förtal. Vid tingsrätten hade juryn svarat nej på samtliga frågor om huruvida vissa uttalanden var brottsliga. Tingsrätten ogillade åtalet och lämnade skadeståndstalan utan bifall samt förpliktade målsäganden att ersätta de tilltalades rättegångskostnader. Hovrätten hänvisade i sin dom till förarbetsuttalandena till kvittningsregeln och anförde därefter att den fann ”omständigheterna i detta mål vara sådana att rättegångskostnaderna skäligen bör kvittas”.

Det kan vara så att hovrätten ”överprövade” juryns ställningstagande och gjorde en annan bedömning i brottslighetsfrågan. Men anledningen till kvittningen kan också vara en annan, motiveringen ger ingen ledning.

Trots att det finns få refererade rättsfall tycks kvittningsregeln – enligt vad vi har erfarit – inte sakna betydelse i rättstillämpningen. Den synes framför allt komma till användning i sådana fall då rätten har haft en annan uppfattning än juryn i fråga om målets utgång.

Kvittningsregeln och Europakonventionen

I artikel 6.2 i Europakonventionen anges följande.

Var och en som blivit anklagad för brott skall betraktas som oskyldig till dess hans skuld lagligen fastställts.

I ett beslut av Hovrätten över Skåne och Blekinge har ifrågasatts om inte en tillämpning av kvittningsregeln i enlighet med vad som har angetts i förarbetena står i strid med den s.k. oskuldspresumtionen i artikel 6.2 (se Hovrätten över Skåne och Blekinges beslut 2011-01-07 i mål Ö 704-10). Omständigheterna i målet var i korthet följande.

Strax efter mordet på utrikesminister Anna Lind blev en 35-årig man misstänkt för brottet. Till följd av brottsmisstankarna kom han att bli frihetsberövad en viss tid. Det konstaterades senare att han var oskyldig.

Händelsen och brottsmisstankarna mot 35-åringen ägnades stor uppmärksamhet i medierna. Bland annat publicerade Sydsvenska Dagbladet Snällposten (Sydsvenskan) flera artiklar om honom. 35-åringen ansåg att han härigenom hade blivit utsatt för grovt förtal. Han väckte åtal för detta brott mot tidningens ansvarige utgivare och yrkade skadestånd av denne liksom av tidningens ägare.

Huvudförhandlingen i målet hölls inför jury. Juryn svarade nej på samtliga frågor om huruvida uppgifterna i Sydsvenskan var brottsliga. Till följd härav ogillades såväl åtalet som skadeståndsyrkandena och målsäganden förpliktades att ersätta motparternas rättegångskostnader (524 485 kr jämte ränta).

Målsäganden överklagade tingsrättens dom i fråga om rättegångskostnaderna och yrkade att hovrätten – med tillämpning av kvittningsregeln i tillämpningslagen – skulle besluta att vardera parten skulle stå för sin rättegångskostnad vid tingsrätten. Som grund för sitt yrkande anförde han att juryns beslut i brottslighetsfrågan var felaktigt och att det var fråga om förtal eller grovt förtal.

Hovrätten konstaterade att förarbetsuttalandena till kvittningsregeln gav stöd åt målsägandens uppfattning att rätten vid bedömningen av rättegångskostnadsfrågan inte är bunden av juryns friande utslag utan kan lägga en egen bedömning till grund för sitt beslut i frågan om rättegångskostnaderna. Men i ett brottmål aktualiseras enligt hovrätten den s.k. oskuldspresumtionen i artikel 6.2 i Europakonventionen.

Efter en redovisning av vissa mål från Europadomstolen¹ drog hovrätten slutsatsen att en frikännande dom – oavsett om frikännandet skett på grund av preskription, på grund av att den tilltalades skuld inte ställts utom rimligt tvivel eller av annan anledning – innebär att det inte som grund för andra beslut får anföras att det fortfarande finns en misstanke om att den frikände är skyldig till brott.

¹ Se domen den 25 mars 1983 i målet Minelli mot Schweiz, domarna den 25 augusti 1987 i målen Englert mot Tyskland, Lutz mot Tyskland resp. Nölckenbockhoff mot Tyskland, domen den 26 mars 1996 i målet Leutscher mot Nederländerna, domen den 25 augusti 1993 i målet Sekanina mot Österrike, domen den 21 mars 2000 i målet Rushiti mot Österrike, domen den 10 juli 2001 i målet Lamanna mot Österrike, domen den 17 oktober 2002 i målet Vostic mot Österrike, domarna den 11 februari 2003 i målen Hammern mot Norge resp. O. mot Norge, domen den 20 december 2001 i målet Weixelbraun mot Tyskland, domen den 13 januari 2005 i målet Capeau mot Belgien, domen den 29 juni 2006 i målet Panteleyenکو mot Ukraina, domen den 6 februari 2007 i målet Garycki mot Polen, domarna den 11 februari 2003 i målen Ringvold mot Norge resp. Y. mot Norge, domen den 28 oktober 2003 i målet Baars mot Nederländerna och domen den 15 maj 2008 i målet Orr mot Norge.

I fråga om den närmare bedömningen i målet anförde hovrätten bl.a. följande. I förevarande fall hade målsäganden yrkat att han inte skulle behöva betala motparternas rättegångskostnader. Det kunde med stöd av Englert-, Lutz-, Nölckenbockhoff- och Leutscher-avgörandena från Europadomstolen argumenteras för att en ansvarig utgivare inte hade en på oskuldspresumtionen grundad rätt att få ersättning för sina rättegångskostnader av målsäganden. Samtidigt var det så, att det enda argument som hade anförts i målet som skulle kunna leda till att motparterna inte skulle få ersättning för sina rättegångskostnader var ett ifrågasättande av frikännandet av den ansvarige utgivaren. Domstolen skulle genom att ställa sig bakom ett sådant ifrågasättande antyda att han var skyldig, och detta ifrågasättande skulle enligt fallen Sekanina, Rushiti, Lamanna, Vostic, Hammern och O. mot Norge strida mot oskuldspresumtionen.

Hovrätten gjorde också bedömningen att målsägandens skadeståndstalan mot tidningens ägare var så nära förbunden med åtalet mot den ansvarige utgivaren att även ett ifrågasättande av tingsrättens beslut att avslå skadeståndstalan mot bolaget skulle innebära ett ifrågasättande av dennes oskuld.

Avslutningsvis anförde hovrätten att 10 kap. 4 § tillämpningslagen skulle tolkas i enlighet med Europakonventionen och Europadomstolens praxis och inte i enlighet med 1949 års förarbetsuttalanden. Det saknades därmed utrymme att i målen mellan å ena sidan målsäganden och å andra sidan den ansvarige utgivaren och bolaget göra någon fingerad prövning av den slutligt avgjorda delen av målet på det sätt förarbetena anger.

Hovrätten lade därför frikännandet och ogillandet av skadeståndstalan till grund för bedömningen i rättegångskostnadsfrågan och fastställde tingsrättens avgörande i den delen.

Målsäganden har överklagat hovrättens beslut till Högsta domstolen, som den 5 september 2011 har meddelat prövnings-tillstånd (mål Ö 624-11). Målet är ännu inte avgjort när vi avslutar vårt arbete.

20.6 Överväganden

20.6.1 Utgångspunkter

Ett tänkbart sätt att stärka enskilda personers ställning i förhållande till medieföretag, när de utsätts för brott i medierna, är att mjuka upp bestämmelserna om allmänt åtal i tryck- och yttrandefrihetsmål. Detta är ingen ny tanke. Redogörelsen ovan visar att förslag om detta väcks med jämna mellanrum.

Den enskilda omständighet som torde ha störst inverkan på målsägandens vilja att gå till domstol är förmodligen risken att få betala rättegångskostnader. Även vid en utvidgning av förutsättningarna för allmänt åtal för ärekränkingsbrott kommer det att finnas fall där allmänt åtal inte är motiverat. Samtidigt kan förhållandena vara sådana att den enskilde har ett beaktansvärt intresse av att få saken prövad av domstol. En förändring av rättegångskostnadsreglerna är därför också en tänkbar väg om man vill stärka enskildas processuella ställning gentemot främst medieföretag.

I avsnitt 20.6.2 diskuteras en utvidgning av förutsättningarna för allmänt åtal i tryck- och yttrandefrihetsmål. Avsnitt 20.6.3 behandlar frågan om utökade möjligheter till kvittning.

20.6.2 En utvidgning av förutsättningarna för allmänt åtal vid ärekränkingsbrott i tryck- och yttrandefrihetsmål

Vårt förslag: Om ett ärekränkingsbrott riktar sig mot någon som är under arton år eller om målsäganden i annat fall anger brottet till åtal, ska åklagare få väcka åtal om åtal är påkallat från allmän synpunkt. Kravet på "särskilda skäl" tas bort i den särskilda åtalsprövningsregeln i 5 kap. 5 § första stycket brottsbalken.

Bör den särskilda åtalsprövningsregeln ändras?

Redogörelsen ovan för allmän åklagares åtalspraxis kan ge vid handen att det finns utrymme för JK att inom ramen för gällande bestämmelser utveckla en mer generös åtalspraxis och väcka allmänt åtal för ärekränkingsbrott oftare än som sker i dag. Men

skillnaden i antalet allmänna åtal som väckts av allmän åklagare resp. JK kanske inte i första hand beror på att det finns olika uppfattningar om när ett sådant åtal av särskilda skäl kan anses påkallat från allmän synpunkt?

En delförklaring till att antalet åtal är färre inom det grundlagsskyddade området kan vara den s.k. instruktionen (1 kap. 4 § TF och 1 kap. 5 § YGL). Den 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.

En annan förklaring kan vara att antalet övertramp är fler utanför det grundlagsskyddade området. De är nog många gånger också betydligt grövre än de övertramp som förekommer inom det grundlagsskyddade området. Det hänger samman med de bedömningar som sker på redaktionerna före publicering.

Skillnaden i åtalspraxis kan dock även delvis botten i olika uppfattningar i fråga om när allmänt åtal av särskilda skäl är påkallat från allmän synpunkt.

Den restriktiva åtalspraxis som har utvecklats hos JK framstår som fast. Den synes inte heller ha varierat beroende på vem som varit innehavare av JK-ämbetet. Det finns knappast något som talar för att en mer generös åtalspraxis skulle komma att utvecklas inom ramen för gällande bestämmelser. Det gäller i varje fall om inte en drastisk förändring av de grundlagsskyddade mediernas pressetiska överväganden inträffar. Vill man få till stånd en förändring av rättsläget när det gäller allmänt åtal för ärekränkingsbrott i grundlagsskyddade medier, torde det därför krävas att den särskilda åtalsprövningsregeln mjukas upp.

Enskildas processuella skydd bör stärkas

Utformningen av de materiella och processuella reglerna för tryck- och yttrandefrihetsmål innebär att det råder en inte obetydlig obalans till den enskildes nackdel i fråga om möjligheterna att hävda befogade anspråk inför domstol. Vi anser att det därför i princip är motiverat att stärka enskilda personers processuella skydd när de utsätts för brott i medierna. Samtidigt är det viktigt att en sådan förbättring för den enskilde inte tillåts gå ut över tryck- och yttrandefriheten på ett skadligt sätt.

Enligt vår bedömning är det rimligt att det allmänna i något större utsträckning än i dag ansvarar för att ärekränkingsbrott beivras straffrättsligt. Det bör ske genom utökade möjligheter att väcka allmänt åtal för sådana brott.

Något behov av att få till stånd en mera markant ändring av åtalspraxis på tryck- och yttrandefrihetsområdet torde visserligen inte finnas. Det går sålunda knappast att i JK:s praxis finna mer än möjligen enstaka exempel där det kan ifrågasättas om inte allmänt åtal borde ha väckts. Men utgångspunkten för bedömningen bör ändå förändras något. Allmänt åtal bör i princip väckas när en fällande dom kan förväntas och det finns antingen ett klart samhällsintresse i att brottet beivras eller starka skäl med hänsyn till målsäganden att det allmänna medverkar. När det rör sig om ett tydligt förtal som inte har sin grund i en privat tvist borde allmänt åtal därmed ofta kunna vara motiverat.

Utgångspunkten bör alltså enligt kommittén inte vara att allmänt åtal ska begränsas till de fall som främst konstituerar "särskilda skäl" enligt förarbetena till gällande lag, dvs. när en innehavare av en allmän befattning utsätts för förtal som avser hans åtgärder i befattningen.

I fall då en enskild drabbas mycket hårt av att bli förtalad bör allmänt åtal i princip väckas. Det gäller i varje fall om det framstår som en naturlig insats från samhällets sida att beivra brottet. Men lika lite som i dag bör det bli aktuellt att väcka allmänt åtal för publiceringar som t.ex. utgör ett led i en pågående maktkamp mellan olika falanger inom en sammanslutning. Detsamma bör gälla i en uttalad konflikt mellan två enskilda. Frågan är då hur en förändrad åtalsregel bör utformas.

Är det tillräckligt att slopa kravet på särskilda skäl?

En tänkbar reform skulle kunna vara att låta också ärekränkingsbrott falla under allmänt åtal. En sådan lösning skulle emellertid utgöra en alltför stor förändring. Det finns inte belägg för att det skulle finnas något praktiskt behov av en sådan, och den skulle ge klart önskade effekter.

Ett lämpligt sätt att åstadkomma den önskade förändringen synes i stället vara det som Yttrandefrihetsutredningen föreslog. Vi ansluter oss därför till det och föreslår att det som en förutsättning för allmänt åtal för ärekränkingsbrott inte längre ska krävas att

allmänt åtal *av särskilda skäl* är påkallat från allmän synpunkt. Det bör i fortsättningen vara tillräckligt att ”allmänt åtal är påkallat från allmän synpunkt”. Detta bör gälla såväl inom som utanför det grundlagsskyddade området. En åtalsregel av detta slag för enbart det grundlagsskyddade området skulle ju innebära en lägre grad av yttrandefrihet inom detta område än utanför.

Som nämnts gäller en särskild regel för sådana fall där målsäganden är under 18 år, dvs. ett barn. Då fordras ingen åtalsangivelse för allmänt åtal. Detta bör gälla även fortsättningsvis. Frågan är om skyddet för barn bör förstärkas ytterligare.

Det finns mycket som tyder på att barn i dag utsätts för ärekränkingsbrott i större utsträckning än vuxna. Något belägg för att detta skulle gälla också i grundlagsskyddade medier har vi dock inte kunnat finna. Från vår synpunkt finns det därför inte skäl att föreslå någon ytterligare uppmjukning av förutsättningarna för allmänt åtal när ett ärekränkingsbrott riktar sig mot någon som är under arton år.

Konsekvenser för tryck- och yttrandefriheten

Det kan hävdas att en utvidgning av området för allmänt åtal avseende ärekränkingsbrott får oönskade effekter för tryck- och yttrandefriheten. Redan en ökad risk av att drabbas av allmänt åtal kan tänkas leda till en större försiktighet inom medierna. Det kan medföra att information som borde bli publicerad inte blir det.

Man bör dock kunna utgå ifrån att JK inte kommer att ingripa i andra fall än då det verkligen framstår som motiverat. Med den utgångspunkten anser vi att skälen för en förändring väger tyngre än de skäl som kan anföras häremot.

20.6.3 Utökade möjligheter till kvittning

Vårt förslag: Bestämmelsen om kvittning av rättegångskostnaderna i ärekränkingsmål ändras så att dess tillämpning inte riskerar att komma i konflikt med den s.k. oskuldspresumtionen i Europakonventionen.

Två varianter av en kvittningsregel

Lite förenklat kan man säga att en kvittningsregel i princip kan vara antingen obligatorisk eller fakultativ. En obligatorisk kvittningsregel föreskriver att vardera parten i en rättegång *ska* bära sin rättegångskostnad. En fakultativ regel föreskriver att domstolen *får* besluta om en sådan kostnadsfördelning.

Nackdelen med en bestämmelse om obligatorisk kvittning är att den kan leda till otillfredsställande resultat i vissa fall. Mot en fakultativ bestämmelse kan anföras att kvittning erfarenhetsmässigt tenderar att bli den helt dominerande lösningen när en sådan möjlighet finns. Vidare är förutsebarheten mindre med en fakultativ bestämmelse än med en obligatorisk. Det gäller i varje fall om bestämmelsen är helt ”öppen” och inte innehåller något om förutsättningarna för kvittning. Självfallet kan man dock förändra förutsättningarna för tillämpningen av en fakultativ regel genom mer eller mindre fasta kriterier för dess tillämpning.

Är en kvittningsregel i tryck- och yttrandefrihetsmål förenlig med Europakonventionen?

Svaret på frågan i rubriken är inte helt givet. Fram till dess att Högsta domstolen har avgjort det överklagade målet från Hovrätten över Skåne och Blekinge får rättsläget anses något oklart. Mycket talar emellertid för att kvittningsregeln i tillämpningslagen – om den tillämpas i enlighet med vad som sägs i förarbetena – ibland kan vara oförenlig med den s.k. oskuldspresumtionen såsom denna har uttolkats av Europadomstolen. Samtidigt står det klart att oskuldspresumtionen inte utgör något hinder mot en kvittningsregel så länge de omständigheter som åberopas för kvittning inte innebär att den åtalade kommer att pekats ut som skyldig till brott i den mening som konventionen avser.

Vad som nu har sagts innebär att en kvittningsregel inte i sig är oförenlig med oskuldspresumtionen. Detta förutsätter dock att den inte tillämpas så att det blir fråga om ett sådant utpekande för brott som är otillåtet enligt Europakonventionen utan lagligt fastställande av skuld.

En annan grundläggande rättssäkerhetsgaranti enligt Europakonventionen är den enskildes rätt till en rättvis rättegång ("fair trial") i artikel 6.1 första meningen. I bestämmelsen – som har sin motsvarighet i 2 kap. 11 § andra stycket regeringsformen – anges följande.

Var och en skall, vid prövningen av hans civila rättigheter och skyldigheter eller av en anklagelse mot honom för brott, vara berättigad till en rättvis och offentlig förhandling inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol, som upprättats enligt lag.

I denna bestämmelse anses inrymmas ett visst krav på "equality of arms" mellan parterna i en rättegång. De ska således vara i princip likställda i processen och den ene ska inte gynnas procedurmässigt på den andres bekostnad.

I ett äldre mål mot Sverige har Europakommissionen (Europarådets kommission för de mänskliga rättigheterna) uttalat att begreppet rättvis rättegång fick anses innebära att den ena parten i en rättegång inte fick placeras i ett väsentligt underläge i förhållande till motparten (se prop. 1999/2000:47 s. 10). I nämnda proposition uttalade sig regeringen om den för målsägande förmånliga rättegångskostnadsregel som i dag finns i 6 kap. 6 § första stycket skadeståndslagen. Enligt regeringen kunde den inte anses innefatta en sådan väsentlig obalans mellan parterna att den står i strid med principen om rätten till en rättvis rättegång (a. st.). Avgörande för denna bedömning var bl.a. att bestämmelsen inte är obligatorisk utan möjliggör undantag om det finns särskilda skäl för det. Samma synsätt anser vi borde kunna anläggas vid en diskussion om en kvittningsregel i tryck- och yttrandefrihetsmål. Det bör därvid inte råda någon principiell skillnad mellan mål om enskilt åtal för brott och mål om skadestånd.

Slutsatsen är att en regel som möjliggör kvittning inte i sig kommer i konflikt heller med den nu diskuterade bestämmelsen i Europakonventionen.

Utformningen av en eventuell kvittningsregel

Som vi vet finns det redan i dag en kvittningsbestämmelse i tillämpningslagen (10 kap. 4 §). Två förutsättningar gäller: Det ska finnas "skäl till det", dvs. kvittning. Och frågan om brott föreligger ska ha prövats av en jury. Den fråga vi nu diskuterar är om denna kvittningsregel bör ersättas med en bestämmelse av delvis annat slag.

En *obligatorisk* bestämmelse, som anger att kvittning av rättegångskostnaderna alltid ska ske i ärekränkingsmål, skulle öppna för okynnesprocesser som inte drivs av sakskalet utan för att "komma åt" t.ex. en tidning som man av något skäl ogillar. Det skulle i sin tur medföra en avsevärd försämring av pressfriheten och därtill innebära ett betydande avsteg från etablerade processrättsliga principer. En sådan bestämmelse bör därför inte övervägas närmare.

Inte heller en helt öppen *fakultativ* bestämmelse, som utan närmare anvisningar för tillämpningen skulle föreskriva att domstolen i ärekränkingsmål får besluta att vardera parten ska bära sin kostnad, framstår som lämplig. En sådan bestämmelse skulle vara alltför allmänt hållen och inte leva upp till de krav på förutsebarhet som bör ställas på en rättegångskostnadsbestämmelse. Förutsebarheten skulle inte heller öka i någon större utsträckning om man bara lägger till att kvittning får ske om det finns "skäl för det". Något mera förutsebar blir bestämmelsen om den föreskriver att det ska finnas "särskilda skäl för det". Det gäller åtminstone om förarbetena ger någorlunda tydliga anvisningar. Ändå bör en så pass öppen bestämmelse enligt vår mening inte införas.

En undantagsregel med ett klart avgränsat tillämpningsområde är den tidigare nämnda bestämmelsen i 6 kap. 6 § första stycket skadeståndslagen. Som framgått föreskriver den att en skadelidande som har tillerkänts ersättning för kränkning inte ska förpliktas att ersätta den skadeståndsskyldiges rättegångskostnader i ett mål där skadestånd på grund av det skadeståndsgrundande brottet prövas. Bestämmelsen innehåller också en "ventil" med innebörd att det sagda inte gäller om särskilda skäl föranleder annat.

Fördelen med denna bestämmelse är att den klart anger vilken omständighet som föranleder kvittning, nämligen att den skadelidande har fått skadestånd för kränkning. Domstolen behöver

alltså i normalfallet inte ge sig in på några skälighetsbedömningar för att kunna tillämpa bestämmelsen.

Vi har svårt att se att en liknande kvittningsregel skulle kunna införas vid enskilt åtal för ärekränkingsbrott. Detta hänger samman med att det helt enkelt inte synes möjligt att urskilja någon enkelt konstaterbar omständighet som *alltid* kan läggas till grund för kvittning i sådana mål, i varje fall inte utan att det kommer i konflikt med de grundläggande rättigheter som den tilltalade har i ett brottmål. En förutsättning för att kränkingsersättning ska kunna utgå enligt TF och YGL är att det har slagits fast att någon har gjort sig skyldig till brott. Vad som nu diskuteras är emellertid en undantagsbestämmelse som i vissa fall ska kunna tillämpas när den tilltalade *inte* fälls till ansvar för brott.

Vår slutsats så långt är att en kvittningsregel – när det gäller förutsättningarna för kvittning – måste inrymma ett moment av bedömning för att vara godtagbar.

Den lösning som i så fall synes ligga närmast till hands om man vill ersätta den nuvarande bestämmelsen är en regel som liknar den som finns i bl.a. 5 kap. 2 § första stycket LRA. Den skulle innebära att rätten kan besluta att vardera parten ska bära sina rättegångskostnader ”om målsäganden hade skälig anledning att få tvisten prövad” e.d. Under nästa rubrik diskuteras en sådan bestämmelse närmare.

En regel som utgår från om det finns skäl att föra talan

Det står klart att det finns situationer där den som har utsatts för negativ publicitet kan ha anledning att få sin rätt till skadestånd prövad men där rättegångskostnadsreglerna samtidigt kan innebära en hämsko på viljan att föra talan. Men finns det över huvud taget några fall där en målsägande kan anses ha haft skälig anledning att få en talan om förtal prövad även om han eller hon förlorar processen? Bör inte slutsatsen då snarare vara att utgången visar att det inte fanns någon sådan skälig anledning?

Från den enskildes synpunkt står det klart att det ibland kan finnas skäl att få en talan prövad även om målet slutar med att vederbörande förlorar. Det kan gälla i exempelvis sådana fall där det som har skrivits eller sagts om personen visar sig vara osant, trots att det fanns skälig grund för uppgifterna, och där publiciteten har skadat denne avsevärt. Särskilt i situationer där det inte funnits

behov av att identifiera personen kan talan te sig motiverad, i varje fall från den enskildes synpunkt.

Från mediernas utgångspunkt ser det annorlunda ut. En kvittningsregel som bygger på om det har varit motiverat eller inte att föra talan kan innebära en hämsko på publiceringsverksamheten. Om en tidning måste kalkylera med stora kostnader för processer får man skäl att vara försiktig. Ibland kan detta tänkas leda till att man avstår från publicering. Det skulle innebära en inte obetydlig inskränkning i yttrandefriheten, särskilt i pressfriheten.

Det handlar emellertid enbart om en ekonomisk risk för medierna. Risken att fällas för förtal ökar inte, och inte heller risken att få betala skadestånd. Vad som ökar är risken för åtal och skadeståndsanspråk som av domstolen bedöms ha varit befogade. Från principiell utgångspunkt är det visserligen diskutabelt om den som befins inte ha gjort sig skyldig till något brottsligt ändå får betala sina kostnader för att försvara sig. Men den prövning som domstolen skulle ha att göra innebär att kostnadsrisken har ett sådant samband med publiceringsverksamheten att de principiella betänkligheterna blir något mindre än de annars skulle vara.

En eventuell regel måste dock utformas så att kvittning kommer i fråga bara i de fall då målsäganden efter en relativt noggrann prövning har skäl att utgå från att han eller hon har möjlighet att vinna en process.

Man kan också diskutera om det borde vara ett krav att målsäganden har begärt skadestånd av den ansvarige innan talan väcks. Det är dock inte alltid ett önskemål om ekonomisk kompensation som motiverar den enskilde. Många gånger kan det vara önskan om upprättelse e.d. Därför ter det sig inte lämpligt att fordra att ett skadeståndskrav har framställts.

Vid en samlad bedömning ter sig en bestämmelse som överlämnar åt domstolen att bedöma om kvittning ska ske utifrån om målsäganden har haft skäl för sin talan fullt möjlig utifrån lagtekniska och praktiska synpunkter. En sådan bestämmelse skulle kunna utformas enligt följande.

Rätten får besluta att vardera parten ska svara för sina rättegångskostnader om en målsägandes talan har ogillats men denne hade skäligen anledning att få saken prövad. Detta gäller dock endast om frågan om brott föreligger har prövats av en jury.

Vi har dock ännu inte tagit ställning till om en sådan bestämmelse är sakligt motiverad utifrån en värdering av parternas intressen och

effekterna på yttrandefriheten. För det ställningstagandet måste vi också överväga om bestämmelsen kan antas leda till skäliga resultat.

Vi har hittills diskuterat frågan utifrån framför allt den tänkta situationen att en enskild väcker talan mot ett resursstarkt medie-företag. I dessa fall råder det ofta obalans mellan parterna i ekonomiskt hänseende och en kvittningsregel framstår därför ofta som rimlig. Men det omvända fallet är också tänkbart, dvs. att en enskild med stora ekonomiska resurser väcker talan mot ett litet medieföretag. I den situationen framstår kvittning ofta inte som befogad även om den enskilde hade skälig anledning att få talan prövad. För att undvika otillfredsställande resultat bör en eventuell kvittningsregel därför ha en ventil, så att resultatet med hänsyn till omständigheterna i målet sammantaget blir skäligt. Bestämmelsen skulle då kunna få ungefär följande lydelse.

Rätten får besluta att vardera parten ska svara för sina rättegångs-kostnader om en målsägandes talan har ogillats men denne hade skälig 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.

Innan vi tar ställning till om en sådan bestämmelse bör införas måste vi också fråga oss hur rätten ska kunna avgöra om den enskilde hade skälig anledning att få talan prövad och vilka omständigheter som ska kunna läggas till grund för denna bedömning.

En svårighet med en bedömning av detta slag är att juryn inte motiverar sitt utslag. Det kan innebära att rätten i det enskilda fallet inte har någon närmare kännedom om vilken omständighet som föranledde juryn att frikänna den tilltalade. Rätten kan därför i princip bara spekulera om varför den tilltalade blev frikänd. Det innebär att rätten får grunda sin bedömning av om målsäganden hade skälig anledning att få sin talan prövad på en helt annan omständighet än den som fällde avgörandet för juryns del.

Emellertid behöver domstolen inte fästa avgörande vikt vid hur juryn kan ha resonerat. Frågan om målsäganden har haft skälig anledning att få åtalet prövad kan ofta ha med annat att göra. Bedömningen kan grundas exempelvis på målsägandens upplevelse av det som har skrivits, hur hårt han eller hon objektivt sett har drabbats och om de uppgifter som har lämnats om honom eller henne har visat sig vara felaktiga även om det funnits skälig grund för dem vid publiceringen. Av betydelse kan också vara i vilken

mån målsäganden hade skäl att tro på en möjlighet att vinna en rättegång och om han eller hon har försökt få skadestånd utan process. Kvittning enligt en bestämmelse som den skisserade bör kunna komma i fråga t.ex. då rättsläget har varit svårbedömt eller då målet har innehållit svåra bevisfrågor. Det bör även kunna vägas in i bedömningen om det har rått obalans mellan parterna i ekonomiskt hänseende. Däremot bör bedömningen – till skillnad mot vad som gäller i dag – inte inrymma någon prövning av om brott föreligger eller inte. En motivering i kvittningsfrågan som bygger på en sådan bedömning riskerar, som tidigare sagts, att komma i konflikt med Europakonventionen.

Ett alternativ till den formulering som nu har diskuterats skulle kunna vara att kvittning får ske om målsäganden har haft "ett beaktansvärt intresse av att få saken prövad". Detta uttryck förekommer i förarbetena till den ändring i 31 kap. 11 § tredje stycket rättegångsbalken som trädde i kraft år 2005 (se ovan i avsnitt 20.4). Målsäganden kan enligt den bestämmelsen åläggas ersättningsskyldighet "om det finns särskilda skäl för det". Sådana särskilda skäl kan enligt författningskommentaren vara att den som har väckt enskilt åtal inte hade ett beaktansvärt intresse av att få saken prövad (se prop. 2004/05:41 s. 39).

En sådan kvittningsregel som har diskuterats ger ett något vidare utrymme för kvittning än dagens regel. Det beror dock inte på formuleringen av bestämmelsen utan på vad som uttalades i förarbetena om att rätten skulle göra en annan bedömning än juryn. För att markera att kvittning även fortsättningsvis ska vara ett undantag skulle man kunna inskränka bestämmelsens tillämpningsområde ytterligare. Det skulle kunna ske genom att det föreskrivs att kvittning får ske om målsäganden har haft *särskild* anledning att få sin talan prövad.

Innan vi kommer in på en diskussion av om kvittningsregeln bör ändras ska några tänkbara alternativ till en ändring beröras.

Alternativ till en utvidgad kvittningsmöjlighet

Ett alternativ till att låta den tilltalade stå för sina egna rättegångskostnader skulle kunna vara att låta staten svara för dessa, således i stället för den målsägande som har fått ett enskilt åtal ogillat. En bestämmelse med sådan innebörd finns i dag i 31 kap. 11 § tredje stycket rättegångsbalken. Bestämmelsen förutsätter att den

tilltalade har haft en offentlig försvarare. I ärekränkingsmål är det sällan motiverat att utse en sådan försvarare. Möjligheterna skulle visserligen kunna vidgas. En sådan vidgning bör emellertid vara föranledd av ett reellt behov och inte av ett önskemål om att försvararkostnader ska kunna stanna på staten.

En annan lösning skulle kunna vara att låta staten bära ansvaret för enskildas rättegångskostnader i ärekränkingsmål. Att det skulle ske på något annat sätt än genom offentlig försvarare eller rättshjälp framstår dock som främmande för svensk rätt. Denna lösning har därför inte övervägts närmare.

En mer generös inställning till rättshjälp i ärekränkingsmål skulle visserligen underlätta för en målsägande som vill väcka enskilt åtal. Rättshjälp omfattar emellertid inte den rättssökandes eventuella ansvar för motpartens rättegångskostnader. Någon förändring av denna grundläggande princip anser vi inte bör övervägas.

Vi går så över till en diskussion om huruvida den nuvarande kvittningsbestämmelsen bör ändras och ges en sådan lydelse som har diskuterats.

Skäl för och emot den diskuterade lösningen

En rättegångskostnadsregel som innebär att vardera parten svarar för sin rättegångskostnad framstår som principiellt mycket förmånlig för den som väcker talan men förlorar målet. Man kan på goda grunder anta att en sådan regel bidrar till en ökad processbenägenhet jämfört med en kostnadsregel som innebär att man vid en förlust får betala också motpartens kostnader. Rent principiella utgångspunkter och effekterna vad gäller antalet processer kan i sig betraktas som skäl emot en reform.

Den utökade processbenägenheten har emellertid också en positiv sida. En utökad kvittningsmöjlighet skulle sålunda kunna medföra att fler som har drabbats tar risken att väcka talan mot medieföretag. En förbättring av möjligheterna att föra talan vid domstol innebär en förstärkning av skyddet för enskildas personliga integritet när de utsätts för brott i medierna.

På senare år har brottsofferperspektivet fått allt större betydelse i lagstiftning och rättstillämpning. Särskilda regler som begränsar målsägandens ansvar för rättegångskostnader har bl.a. införts i både skadeståndslagen och rättegångsbalken (se prop. 1999/2000:47 s. 9

och prop. 2004/05:41 s. 39). Det kan tala för en motsvarande förändring på det nu diskuterade området; en utvidgad kvittningsregel är i målsägandens intresse.

Som skäl för en utvidgning kan vidare åberopas de särpräglade processuella förhållanden som gäller på tryck- och yttrandefrihetsområdet. För det första prövas brottslighetsfrågan av en jury, som får antas inte göra en lika strikt straffrättslig bedömning som rätten. För det andra motiverar juryn inte sitt utslag. Och för det tredje kan juryns friande utslag inte överklagas. Till det kommer att målsäganden i regel får föra sin egen talan och därmed bära det kostnadsansvar som i andra brottmål i stora delar bärs av det allmänna.

Härtill kommer några andra utmärkande drag för detta område. I de flesta fall beviljas målsäganden inte rättshjälp för att föra en talan om ansvar och skadestånd för ärekränkning. Och rättsskyddsförsäkringarna kan normalt inte utnyttjas. Det råder vidare inte sällan ekonomisk obalans till den enskildes nackdel i ett tryck- och yttrandefrihetsrättsligt ärekränkingsmål.

Vidare kan det diskuteras om det är rimligt att målsäganden har samma ansvar för rättegångskostnader när ett enskilt åtal har väckts för ett brott som hör under allmänt åtal (t.ex. misshandel) – genom att den subsidiära åtalsrätten har utnyttjats – som när ett enskilt åtal har väckts beträffande ett målsägandebrott (t.ex. förtal). Att målsäganden i det förstnämnda fallet fullt ut får svara för den tilltalades kostnader finns det kanske inte så mycket att invända mot. I ett sådant fall har en åklagare redan innan åtalet väcktes gjort en kvalificerad straffrättslig bedömning av förutsättningarna för en fällande dom. Beträffande målsägandebrotten görs aldrig någon sådan förprövning av åklagare. Den särskilda åtalsprövningen är av ett annat slag och tar sikte på om åtal av särskilda skäl kan anses påkallat från allmän synpunkt.

Vad som nu har sagts skulle kunna tala för att målsägandens ansvar i rättegångskostnadshänseende bör vara mindre strängt vid ärekränkingsbrott än vid brott som hör under allmänt åtal.

Ett argument mot en sådan kvittningsbestämmelse som har diskuterats är, som vi tidigare har varit inne på, att det i princip inte är rimligt och rättvist att den som har frikänts efter ett enskilt åtal ska behöva stå för kostnaderna för sitt försvar. Argumentet förlorar emellertid lite i styrka om man jämför med vad som enligt rättegångsbalken gäller vid allmänt åtal. Inte ens vid en frikännande dom har nämligen den tilltalade en ovillkorlig rätt till ersättning för

sina rättegångskostnader. Bestämmelsen i 31 kap. 2 § första stycket rättegångsbalken innehåller att rätten *kan* besluta att den tilltalade ska få ersättning för bl.a. sina försvararkostnader om han frikänns i ett mål där åklagaren för talan. Rätten har alltså en möjlighet att tillerkänna den tilltalade ersättning men ingen uttrycklig skyldighet att göra det. Å andra sidan synes bestämmelsen numera tillämpas som om den tilltalades rätt till ersättning under de förutsättningar som anges i paragrafen i princip är obligatorisk (se Fitger, *Rättegångsbalken*, del 2, s. 31:12).

Det mest vägande argumentet mot en utvidgad kvittningsregel är att den kan befaras leda till oönskade konsekvenser för tryck- och yttrandefriheten. Det handlar då framför allt om en ökad risk för det man brukar kalla självzensur. Risken för negativa ekonomiska konsekvenser skulle således kunna få till följd att en tidning avstår från att publicera något som egentligen kanske är tillåtet ("the chilling effect").

I likhet med en utvidgad åtalsprövningsregel skulle en utvidgad kvittningsregel visserligen inte innebära någon förändring i fråga om möjligheterna att ingripa mot innehållet i t.ex. en tidning. Men rättegångskostnadsreglernas handlingsdirigerande funktion skulle avta om den som väcker talan inte riskerar att få betala motpartens kostnader vid en förlust. Och det kan inte uteslutas att antalet obefogade enskilda åtal skulle komma att öka med en utvidgad kvittningsregel.

Till förmån för en förändrad regel talar slutligen den omständigheten att den nuvarande kvittningsbestämmelsen kan ifrågasättas utifrån de principer som gäller enligt artikel 6 i Europakonventionen. Det står klart att det finns behov av att kunna kvitta rättegångskostnaderna i vissa fall, men det bör inte kunna ske på den grund som förarbetena till den nuvarande bestämmelsen har angett. För att lagstiftaren ska kunna skriva nya förarbeten, och motivera kvittningsregeln annorlunda, fordras det att bestämmelsen skrivs om.

Vår slutsats

Skälen för och emot en ändrad kvittningsbestämmelse väger enligt vår mening ganska jämnt. Det avgörande för vår bedömning är att en kvittningsbestämmelse finns redan i dag och måste bedömas motiverad för vissa situationer *men* att den inte har en principiellt

tillfredsställande grund. Så som den har motiverats, och som den förutses bli tillämplad, kan den antas ibland komma i konflikt med Europakonventionens oskuldspresumtion.

Grunden för kvittning bör i stället förklaras på ett delvis annorlunda sätt. Det kan ske genom att bestämmelsen ändras och formuleras så att den knyter an till att målsäganden har haft anledning att få saken prövad. För att inte effekten på tryck- och yttrandefriheten ska bli alltför negativ bör det därvid krävas att målsäganden har haft *särskild* anledning att få sin talan prövad. Vidare bör bestämmelsen innehålla att det ska göras en allmän skälighetsbedömning i kvittningsfrågan. Vid denna bedömning ska hänsyn tas till parternas ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt.

Det bör inte vara möjligt att förordna om någon annan fördelning av kostnadsansvaret än full kvittning.

Den föreslagna bestämmelsen skulle sålunda få följande lydelse.

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.

Den närmare innebörden av bestämmelsen berörs i författningskommentaren.

VI. INTERNATIONELLT RÄTTSLIGT BISTÅND

21 Internationellt rättsligt bistånd

21.1 Bakgrund

21.1.1 Om kommitténs uppdrag

I Yttrandefrihetskommitténs uppdrag ingår 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.

Det finns här anledning att göra ett par påpekanden som en inledning till den fortsatta framställningen.

Diskussionen om internationellt rättsligt bistånd på det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området utgår från ett relativt komplicerat juridiskt resonemang. För att precisera och förstå den frågeställning som kommittén har att behandla finns skäl att uppehålla sig något vid hur frågan behandlas i kommitténs direktiv (dir. 2008:42).

Under rubriken ”Det internationella samarbetet” konstaterar regeringen att Tryck- och yttrandefrihetsberedningen (TYB) i delbetänkandet *Vissa tryck- och yttrandefrihetsrättsliga frågor* (SOU 2004:114) har föreslagit hur möjligheterna att lämna internationellt rättsligt bistånd på det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området ska kunna ökas utan inskränkningar i de grundläggande principerna i TF och YGL. Regeringen framhåller att det under remissbehandlingen av förslaget – som inte lett till lagstiftning – har framkommit olika tolkningar av om och på vilket sätt grundlagarna utgör hinder mot att bistå andra länder t.ex. med vittnesförhör under en förundersökning.

Av direktiven framgår att det främst är utvecklingen av EU-samarbetet på det straffrättsliga området som gör att regeringen anser att frågan behöver övervägas på nytt. Man fäster emellertid även vikt vid att TYB:s slutsatser i delbetänkandet har ifrågasatts. Regeringen anför följande.

Regeringen konstaterar att beredningens förslag skulle grundlagsfästa en tolkning av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen som innebär att det inte är möjligt att lämna rättsligt bistånd till andra länder utan uttryckligt stöd i grundlagarna. Som tidigare har nämnts kommer den framtida utvecklingen av EU sannolikt att innebära att samarbetet i straffrättsliga frågor fördjupas bl.a. genom att beslut inte längre ska fattas med enhällighet utan med kvalificerad majoritet. Det gemenskapsrättsliga samarbetet kommer också i allt större utsträckning att bygga på principen om ömsesidigt erkännande, vilket innebär att medlemsstaterna ska verkställa varandras domar och beslut utan att den materiella grunden ifrågasätts. Vidare kan noteras att den tolkning som beredningen har gjort i fråga om möjligheterna att lämna rättsligt bistånd på det grundlagsreglerade området inte är oomtvistad. Beredningen ska därför på nytt analysera den aktuella frågan. Beredningen ska återuppta arbetet med att överväga om möjligheterna att lämna internationell rättslig hjälp i brottmål och liknande internationellt rättsligt bistånd på det grundlagsreglerade området bör utökas. I det fortsatta uppdraget ingår således att överväga om möjligheterna att erkänna domar och beslut som meddelats i andra medlemsstater i EU bör utökas inom tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens tillämpningsområden. Utgångspunkten ska vara att Sverige i så stor utsträckning som möjligt ska kunna bistå med bl.a. internationell rättslig hjälp och verkställighet av utländska domar och beslut.

Frågan om internationellt rättsligt bistånd på TF/YGL-området hänger nära samman med hur grundlagarnas s.k. territoriella tillämpningsområde bestäms. Om TF och YGL ges ett stort tillämpningsområde, aktualiseras oftare frågan om grundlagarna utgör hinder mot att Sverige bistår andra länder i t.ex. brottsutredningar. Det motsatta gäller vid ett mindre territoriellt tillämpningsområde. Då lägger grundlagarna mindre ofta hinder i vägen för utländska förfrågningar om bistånd.

Även sambandet mellan förutsättningarna för internationellt rättsligt bistånd och grundlagarnas territoriella tillämpningsområde berörs i direktiven. Där öppnar regeringen för en viss minskning av tillämpningsområdet, något som skulle underlätta lämnande av rättsligt bistånd i vissa situationer. I den delen anförs det följande.

I det fortsatta arbetet kan det finnas anledning för beredningen att i vissa avseenden se över grundlagarnas territoriella tillämpningsområde. Ett exempel på att tillämpningsområdet sträcker sig längre än vad som kan anses motiverat av ett värnande av yttrandefriheten här i landet är bestämmelsen i 13 kap. 6 § andra stycket TF som ger ett skydd för meddelare till skrifter som inte har getts ut i Sverige. En annan fråga som kan behöva aktualiseras på nytt är effekterna av det rättsfall som innebär att skrifter och tekniska upptagningar som sänds med post

från Sverige till enskilda adressater i utlandet anses utgivna här trots att de inte når allmänheten i Sverige (NJA 1956 s. 48).

Kommittén har således haft i uppdrag att behandla båda de led som påverkar möjligheterna att lämna rättsligt bistånd inom det grundlagsskyddade området. Här nedan behandlas såväl frågan om det territoriella tillämpningsområdet för grundlagarna (a) som förutsättningarna att lämna rättslig hjälp när grundlagarna väl är tillämpliga (b). Av särskild betydelse är de slag av rättsligt bistånd som aktualiseras inom ramen för det straffrättsliga samarbetet i EU.

21.1.2 Internationellt rättsligt bistånd

Allmänt

Sverige har i flera internationella överenskommelser åtagit sig att bistå andra länder i olika rättsliga angelägenheter. Dessa åtaganden är som regel ömsesidiga och rör en mängd olika åtgärder som normalt kan bli aktuella i en rättsordning, t.ex. under en förundersökning om brott. Skillnaden mot normalfallet är dock att åtgärderna inte kan vidtas utan att myndigheterna i en annan stat samarbetar, t.ex. för att den person som en åtgärd riktas mot uppehåller sig i det landet. De aktuella överenskommelserna är ett sätt för staterna att reglera detta samarbete. De innebär en möjlighet för svenska myndigheter att få hjälp av utländska myndigheter t.ex. vid brottsutredningar. Sverige har på motsvarande sätt en skyldighet att bistå andra länder.

De aktuella överenskommelserna har i huvudsak införlivats i svensk rätt, främst genom ett antal lagar. Här berörs inte den lagstiftningen närmare. Som en bakgrund finns dock anledning att ge *exempel på åtgärder* som kan bli aktuella vid internationellt rättsligt samarbete. I det följande används samlingsnamnet ”internationellt rättsligt bistånd” för dessa åtgärder.

En typ av internationellt rättsligt bistånd rör begäran från en utländsk myndighet i samband med en förundersökning som bedrivs i det landet. En utländsk åklagarmyndighet kan t.ex. ansöka om att misstänkta, målsägande eller vittnen som befinner sig här hörs av svenska myndigheter. I andra fall kan ansökan avse en begäran om att den svenska polisen ska samla bevis genom husrannsakan, ta ett visst föremål i beslag eller bistå med rättsmedicinsk utredning. Det finns också möjlighet för utländska myndigheter att begära att egen-

dom som finns i Sverige beläggs med kvarstad, t.ex. i syfte att säkerställa ett ekonomiskt krav som är aktuellt i ett annat land.

En annan typ av bistånd avser att en person som befinner sig i Sverige ska utlämnas eller överlämnas till ett annat land. Det kan bl.a. gälla att en person är misstänkt för brott i utlandet och ska vara frihetsberövad där under en förundersökning. Åtgärden kan också motiveras av att en person redan är dömd till ett fängelsestraff i den begärande staten och att straffet nu ska verkställas där. En annan tänkbar situation är att domen har meddelats av en utländsk domstol men att den aktuella staten begär att verkställigheten av straffet sker i ett svenskt fängelse.

Internationellt rättsligt bistånd blir aktuellt inte enbart i straffrättsliga ärenden. Det är t.ex. inte ovanligt att en svensk domstol på begäran av en utländsk domstol handlägger frågor om att ta upp bevisning i ett tvistemål. Det kan bl.a. avse förhör med vittnen, parter eller sakkunniga eller att det hålls syn. En annan viktig form av bistånd rör erkännande och verkställighet av utländska domar i tvistemål. Det kan bl.a. innebära att en utländsk dom angående skadestånd ska verkställas här, t.ex. genom att Kronofogdemyndigheten vidtar utmätningsåtgärder.

Förutsättningarna för att lämna internationellt rättsligt bistånd varierar i de författningar som är aktuella. Ett lämpligt exempel är här lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål. I den lagen regleras åklagares och domstolars samarbete över gränserna i brottsutredningar och rättegångar. Lagen bygger på en rad internationella åtaganden om rättsligt samarbete (se vidare SOU 2004:114 s. 79 f.).

En allmän utgångspunkt i den lagen är att bistånd får lämnas under samma förutsättningar som gäller för att den aktuella åtgärden ska få vidtas i en svensk förundersökning eller rättegång. I vissa fall uppställs ett krav på dubbel straffbarhet, dvs. det rättsliga biståndet kan lämnas endast om den gärning som ansökan avser motsvarar ett brott enligt svensk lag. Det gäller bl.a. vid beslag, kvarstad, husrannsakan och hemlig teleavlyssning.

Den nämnda lagen innehåller vissa allmänna avslagsgrunder. En ansökan ska avslås om ett bifall skulle kränka Sveriges suveränitet, medföra fara för rikets säkerhet eller ”strida mot svenska allmänna rättsprinciper eller andra väsentliga intressen”. Lagen möjliggör också avslag i fråga om gärningar som har karaktären av ”politiska” eller, under vissa förutsättningar, ”militära” brott. Bistånd kan också vägras om den aktuella gärningen redan har prövats (inkl. åtalsunder-

låtelse) eller om ”omständigheterna annars är sådana att ansökan inte bör bifallas”. När det gäller dessa fakultativa avslagsgrunder innehåller lagen ett förbehåll för vad som följer av internationell rätt. En ansökan får t.ex. inte avslås om det skulle strida mot en internationell överenskommelse som gäller mellan Sverige och den begärande staten. Möjligheten att avslå en ansökan beträffande en gärning som har karaktär av ett politiskt brott gäller vidare inte i fråga om ansökningar från andra medlemsstater i EU, Norge eller Island (se 1 kap. 14 § tredje stycket).

En ansökan om internationell rättslig hjälp i brottmål lämnas till Justitiedepartementet. Huvudregeln enligt lagen är att departementet lämnar över ansökan till Åklagarmyndigheten eller till behörig domstol om inte ansökan ska prövas av regeringen. En ansökan från en EU-medlemsstat (eller från Island, Norge eller Schweiz) får dock göras direkt hos behörig åklagare eller domstol.

Beslut om avslag fattas av regeringen. Om en åklagare eller en domstol finner att en ansökan bör avslås, ska ansökan överlämnas till regeringen. Justitieministern får i uppenbara fall avslå ansökan direkt, dvs. utan att lämna över ansökan till åklagare eller domstol.

21.1.3 Särskilt om det rättsliga samarbetet inom EU

Inledning

Av direktiven (se avsnitt 21.1.1 ovan) framgår att utvecklingen av det rättsliga samarbetet inom EU är central för kommitténs uppdrag i den här delen. Det gäller särskilt utvecklingen inom straffrätten men berör även det civilrättsliga området. Med viss förenkling kan denna sägas ha skett i två steg.

Det *första steget* innebar att medlemsstaterna i slutet av 90-talet beslutade att effektivisera det rättsliga samarbetet genom en ökad användning av principen om ömsesidigt erkännande av rättsliga avgöranden. Principen är aktuell inom såväl det civilrättsliga som det straffrättsliga området. Den innebär i huvudsak att medlemsstaterna ska verkställa varandras beslut och domar utan att ifrågasätta den materiella grunden för dessa. Möjligheterna att vägra verkställighet är begränsade. Genom ett antal rambeslut i början på 2000-talet genomfördes principen inom ramen för det straffrättsliga samarbetet (se nedan).

Det *andra steget* togs genom Lissabonfördraget. En viktig komponent i det fördraget är nämligen att det straffrättsliga samarbetet fördjupas. Det sker genom att samarbetet förs över till det överstatliga området. Tidigare bedrevs detta främst i mellanstatliga former som förutsatte att staterna fattade beslut med enhällighet. Den nya ordningen innebär att beslut fattas med kvalificerad majoritet. Att samarbetet nu blir överstatligt får antas innebära att unionsrättsliga principer rörande t.ex. direkt effekt och företräde framför nationell rätt får genomslag även på det straffrättsliga området. Lissabonfördraget medför att rambesluten försvinner som rättsakter. Tanken får antas vara att de gällande rambesluten efter förhandlingar kommer att transformeras till direktiv eller förordningar.

Generellt om rättsakterna på det straffrättsliga området

På det straffrättsliga området är det fortfarande så att samarbetet under ett övergångsskede styrs i första hand av innehållet i ett antal rambeslut. Avsikten är således att dessa med tiden kommer att ersättas av andra typer av rättsakter.

De rättsakter som bör nämnas i första hand är följande.

- Rambeslutet om en europeisk arresteringsorder (rambeslut 2002/584/RIF/ om en europeisk arresteringsorder och överlämnande mellan medlemsstaterna),
- Rambeslutet om frysning av egendom och bevismaterial (rambeslut 2003/577/RIF/ om verkställighet i Europeiska unionen av beslut om frysning av egendom och bevismaterial),
- Rambeslutet om förverkande (rambeslut 2005/212/RIF/ om förverkande av vinning, hjälpmedel och egendom som härrör från brott),
- Rambeslutet om bötesstraff (rambeslut 2005/214/RIF/ om tillämpning av principen om ömsesidigt erkännande på bötesstraff),
- Rambeslutet om erkännande av förverkande (rambeslut 2006/783/RIF/ om tillämpning av principen om ömsesidigt erkännande av beslut om förverkande),
- Rambeslutet om en europeisk bevisinhämtningsorder (rambeslut 2008/978/RIF om en europeisk bevisinhämtningsorder för att inhämta föremål, handlingar eller uppgifter som ska användas i straffrättsliga förfaranden)
- Rambeslutet om ömsesidigt erkännande av brottmålsdomar avseende fängelse (rambeslut 2008/909/RIF om tillämpning av prin-

cipen om ömsesidigt erkännande på brottmålsdomar avseende fängelse eller andra frihetsberövande åtgärder i syfte att verkställa dessa inom Europeiska unionen)

De aktuella rättsakterna har ännu inte överförts till den ordning som ska gälla för det straffrättsliga samarbetet enligt Lissabonfördraget. Förhandlingsarbetet har nått längst i fråga om en s.k. europeisk utredningsorder där Sverige tillsammans med sex andra medlemsstater år 2010 lade fram ett förslag till ett nytt direktiv. Förslaget syftar bl.a. till att skapa en mindre splittrad reglering av frågan om bevisinhämtning på europeisk nivå och är tänkt att ersätta de nuvarande rambesluten om frysning av egendom och bevismaterial resp. rambeslutet om en europeisk bevisinhämtningsorder. Längre fram i det här avsnittet berörs förslaget ytterligare.

Med hänsyn till att de aktuella rättsakterna inte har anpassats till Lissabonfördraget är det ännu oklart vad den nya ordningen i detalj kommer att innebära för svenskt vidkommande. Samtidigt framstår riktningen i den pågående utvecklingen som tydlig. Vi går mot ett tätare straffrättsligt samarbete som i allt högre grad utgår från principen om ömsesidigt erkännande av rättsliga avgöranden i andra medlemsstater. Detta framgår bl.a. av EU:s s.k. Stockholmsprogram från 2009 där det anges att principen om ömsesidigt erkännande ska kunna tillämpas på i princip alla domar och beslut på straffrättsområdet.¹ Det finns skäl att noga beakta den pågående utvecklingen. I det här sammanhanget får dock utgångspunkten vara de befintliga rättsakterna – främst de ovan nämnda rambesluten – eftersom dessa fortfarande bestämmer rättsläget i fråga om det straffrättsliga samarbetet.

Frågan om internationellt rättsligt bistånd på tryck- och yttrande-frihetsområdet motiverar vissa övergripande iakttagelser när det gäller den EU-rättsliga regleringen på området. Ett genomgående drag avser här den nämnda principen om ömsesidigt erkännande. Den bygger på ett stort förtroende för att medlemsstaternas rättsordningar håller en acceptabel nivå där centrala rättsstatsprinciper respekteras och att ett väl utvecklat skydd för grundläggande fri- och rättigheter föreligger i övrigt. Denna fundamentala förutsättning för det straffrättsliga samarbetet kommer till uttryck i de aktuella rättsakterna genom indirekta hänvisningar till EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna, Europakonventionen samt det fri-

¹ Se om Stockholmsprogrammet i Europeiska unionens officiella tidning C 115 från 4.5.2010.

och rättighetsskydd som följer av medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner, se t.ex. artikel 3(4) i rambeslutet om ömsesidigt erkännande av brottmålsdomar avseende fängelse.

Principen om ömsesidigt erkännande innebär att små möjligheter ges för den verkställande medlemsstaten att vägra en framställning om bistånd från en annan medlemsstat. Dessa avslagsmöjligheter är typiskt sett betydligt mindre än vid mer traditionellt straffrättsligt samarbete som sker utanför EU.

Ett antal vägransgrunder förekommer visserligen i de olika rättsakterna. I stor utsträckning rör dessa olika formella brister eller att förutsättningarna för bistånd har förändrats efter att den ursprungliga ansökan gjordes. Utrymmet för att på materiella grunder avslå en ansökan om bistånd är dock begränsat. Här finns skäl att i första hand beröra det krav på s.k. dubbel straffbarhet som förekommer i flera rättsakter. Ett sådant krav innebär normalt att rättsligt bistånd lämnas endast om den gärning som ansökan avser motsvarar ett brott även enligt den verkställande statens lagstiftning.

Inom det straffrättsliga EU-samarbetet finns som regel en möjlighet att tillämpa ett krav på dubbel straffbarhet. Denna möjlighet har dock begränsats på ett sätt som under vissa förutsättningar ger den utfärdande staten ett avgörande inflytande över om avslagsgrunden ska tillämpas eller inte. Konstruktionen innebär att den verkställande staten kan uppställa ett krav på dubbel straffbarhet men att denna möjlighet inte gäller för vissa brott som upptas i en särskild förteckning ("listan") i respektive rättsakt. Undantagen rör vissa specificerade brottstyper som är kriminaliserade i den utfärdande staten och som där är belagda med fängelse (eller annat frihetsberövande straff) på upp till minst tre år. Det är den utfärdande staten som bestämmer om en viss gärning omfattas av listan, en bedömning som inte kan ändras av den verkställande staten.

Förteckningen i listan innehåller ett antal olika brottstyper. Som exempel kan nämnas olika former av våldsbrott som mord, grov misshandel och människorov men även ekonomisk brottslighet som bedrägeri och svindleri. I det här sammanhanget kan särskilt nämnas att "IT-brottslighet" samt "rasism och främlingsfientlighet" är några andra brottskategorier som förekommer på listan och som därmed kan undantas från kravet på dubbel straffbarhet.

När det gäller avslagsgrunderna kan även nämnas att några rättsakter innehåller en territorialitetsprincip (rambeslutet om en europeisk bevisinhämtningsorder resp. om en europeisk arresteringsorder). Denna ger den verkställande staten möjlighet att vägra

erkännande eller verkställighet i fall då ansökan grundar sig på en gärning som helt eller till en väsentlig del har begåtts inom dess territorium eller på en plats som är likvärdig med dess territorium. Det skulle t.ex. innebära att Sverige kan vägra bistå andra länder med utredningsåtgärder om misstankarna avser ett brott som har begåtts här. Grundtanken är då att ett sådant brott ska utredas och lagföras inom ramen för ett svenskt nationellt förfarande.

Till bilden hör att även ingresserna (med s.k. beaktandesatser) till de olika rättsakterna innehåller formuleringar som kan uppfattas som ytterligare möjligheter att vägra bistånd. Det rör sig alltså om skrivningar som inte förekommer i själva "författningstexten" utan enbart i den inledande uppräkningsav de skäl som medlemsstaterna har beaktat vid antagandet av den aktuella rättsakten. Som ett representativt exempel kan här nämnas den formulering som förekommer i p. 12 i ingressen till rambeslutet om en europeisk arresteringsorder.

(12) -----

Detta rambeslut hindrar inte en medlemsstat från att tillämpa sina konstitutionella regler om prövning i laga ordning, föreningsfrihet, tryckfrihet och yttrandefrihet i andra medier.

Den svenska ståndpunkten har varit att uttalanden av det här slaget innebär att Sverige har stöd för att vägra bistånd om detta skulle stå i strid med TF och YGL. Dessa uttalanden ska ses i ljuset av den bedömning som har gjorts om att skyddet enligt TF och YGL innebär att Sverige inte kan lämna rättslig hjälp till andra länder om en begäran avser en situation som faller inom det grundlagsskyddade området (se avsnitt 21.2 nedan och prop. 2003/04:7 s. 70 f., 2003/04:166 s. 6, 2004/05:55 s. 43, 2004/05:115 s. 19, 2004/05:142 s. 135, 2007/08:84 s. 7 f., 2007/08:141 s. 27 f. och 2008/09:218 s. 17).

Någon EU-rättslig prövning av den svenska ståndpunkten i fråga om dessa ingressuttalandens normativa värde har inte ägt rum. Det finns inte heller andra avgöranden från EU-domstolen som kan sägas ha direkt bäring på den berörda frågeställningen. Den svenska tolkningen av ingressernas betydelse har ifrågasatts av vissa remissinstanser. Detta framgår bl.a. av Justitiekanslerns yttrande i samband med införlivandet av rambeslutet om en europeisk arresteringsorder (prop. 2003/04:7 s. 68 f.) och JO:s remissvar med anledning av rambeslutet om erkännande av förverkande (prop. 2004/05:55 s. 43). I en rapport till Yttrandefrihetskommittén har jur.dr Lotta Lerwall uttryckt tvivel om det går att grunda den svenska hållningen enbart

på de aktuella ingressuttalandena.² I rapporten anför hon följande (s. 29 f.).

Ett uttalande i ingressen skall således inte utformas på så sätt att ”rättsakten inte hindrar...”. Detta har, som framgått, skett ett antal gånger och frågan kvarstår vilken betydelse detta kan få. Övriga stater har uppenbarligen accepterat denna normativa formulering i ingressen. Som påpekats ovan kan EU-domstolens tolkning leda till att en bestämmelse ges en tolkning som inte följer av en normal läsning av de uttryck som ingår i dess text. Det är alltså inte omöjligt att EU-domstolen accepterar att innehållet i en artikel i rättsakten kompletteras med innehållet i det som anges 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 skulle innebära att EU-rättens tillämpningsområde begränsas genom lagstiftningen.

I rapporten väcker Lotta Lerwall även frågan om hänvisningen i ingressuttalanden till nationella regler om bl.a. tryckfrihet och yttrandefrihet kan jämföras med ett förbehåll för *ordre public*. Innebörden skulle då vara att rättsligt bistånd inte får meddelas i konflikt med TF och YGL eftersom detta skulle stå i strid med svenska allmänna rättsprinciper. Lotta Lerwall konstaterar att riksdagen visserligen har uttalat att TF och YGL utgör allmänna rättsprinciper och därmed svensk *ordre public* (bet. 2001/02:KU21 s. 68). Hon påpekar dock att i de förarbeten som finns i anslutning till införandet av respektive rättsakt sägs inget om att det skulle vara fråga om ett förbehåll för *ordre public*. Dessutom kvarstår, enligt rapporten, problemet med att uttalandena enbart kommer till uttryck i ingresserna.

Förslag till ett direktiv om en europeisk utredningsorder

Det pågår för närvarande förhandlingsarbete rörande ett nytt direktiv om en europeisk utredningsorder. Som har nämnts är detta resultatet av ett initiativ från bl.a. Sverige. Förslaget omfattar i princip allt straffrättsligt samarbete inom EU som avser inhämtande av bevisning. Direktivet syftar till att åstadkomma en ny heltäck-

² Se rapporten ”Tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens förhållande till EU-rätten” på www.sou.gov.se/ytrandefrihet/material.htm). Rapporten sammanfattas i avsnitt 7.2.3.

ande reglering som bygger på principen om ömsesidigt erkännande. Det är avsett att ersätta vissa av de olika instrument som reglerar det nuvarande samarbetet, i första hand rambesluten om frysning av tillgångar och bevismaterial samt rambeslutet om en europeisk bevisinhämtningsorder.

Under förhandlingarna har frågan om hur utkastet förhåller sig till TF och YGL haft särskild betydelse för svenskt vidkommande. I förslaget har det införts en skrivning som innebär en uttrycklig och generell vägransgrund kopplad till pressfrihet och yttrandefrihet i andra medier. Den här grunden för avslag finns i förslagets artikel 10.1 a och har följande lydelse.

1. Without prejudice to Article 1.3, recognition or execution of an EIO may be refused in the executing State where:

a) there is an immunity or a privilege under the law of the executing State which makes it impossible to execute the EIO *or there are rules on determination and limitation of criminal liability relating to freedom of the press and freedom of expression in other media, which make it impossible to execute the EIO* [kurs. här]

Under våren 2012 har ordförandeskapet i rådet inlett diskussioner med Europaparlamentet om ett utkast till direktiv där denna vägransgrund ingår.³ Innebörden av vägransgrunden får anses vara att den verkställande medlemsstaten kan vägra att erkänna eller verkställa en europeisk utredningsorder om detta skulle vara i strid med en särskild ansvarsordning som tillämpas där i fråga om brott i tryckta skrifter eller andra medier. För svenskt avseende är det tydligt att detta omfattar den särskilda ordning som gäller vid ingripanden med anledning av tryck- och yttrandefrihetsbrott genom principerna om ensamansvar, meddelarfrihet och en särskild brottskatalog.

Den föreslagna vägransgrunden skulle innebära en nyordning i förhållande till de nuvarande rättsakterna dels genom att möjligheterna att vägra på tryck- och yttrandefrihetsrättsliga grunder kommer till direkt uttryck i själva rättsakten (och inte enbart genom ett ingressuttalande), dels genom att vägransgrunden har getts en betydligt mer specifik utformning än de nämnda ingressuttalandena.

Vidare bör det uppmärksammas att direktivet innebär att bistånd kan vägras med stöd av en territorialitetsprincip på det sätt som gäller enligt rambesluten om bevisinhämtningsorder resp. om

³ Utkastet framgår av Europeiska rådets not 18225/1/11 REV 1 COPEN_ 356 EUROJUST 212 EJM 181 CODEC 2339 i ärende 2010/0817 (COD).

arresteringsorder. Det ska således även enligt direktivet finnas möjlighet att vägra erkännande eller verkställighet i fall där det aktuella brottet har begåtts på den verkställande statens territorium.

21.2 Det svenska rättsläget

21.2.1 Allmänt

Ett problem vid en diskussion om internationellt rättsligt bistånd på TF/YGL-området är att gällande rätt vilar på relativt svårgenomträngliga resonemang. Detta får till följd att rättsläget i en del avseenden framstår som oklart. I det här avsnittet lämnas en översiktlig genomgång av den tolkning som brukar anses gälla.

I TF och YGL behandlas inte möjligheterna att lämna internationellt rättsligt bistånd. Frågan tas inte heller upp i bestämmelserna på lagnivå, t.ex. i den nämnda lagen om internationell rättslig hjälp i brottmål. Denna ordning bygger på synsättet att ingripanden mot yttranden i medier som omfattas av TF eller YGL måste vara förenliga med grundlagarna. Det gäller även i fall där yttrandet har utländsk anknytning, inklusive situationer där kopplingen till svenska förhållanden framstår som relativt svag. Betoningen av att den svenska tryck- och yttrandefrihetsregleringen ska upprätthållas även vid internationellt samarbete innebär att möjligheterna att lämna rättsligt bistånd i mer traditionell mening är i princip obefintliga.

I betänkandet SOU 2004:114 menade TYB – efter att ha gått igenom ett antal uttalanden på området – att rättsläget fick anses innebära att internationellt rättsligt bistånd *inte* kan lämnas om

- a) det yttrande som ligger till grund för ansökan omfattas av TF eller YGL,
- b) det begärda biståndet kan anses vara ett led i ett ingripande mot missbruk av yttrandefriheten och
- c) ingripandet strider mot någon regel i grundlagarna som kan anses gälla för yttrandet.

Som har framhållits i direktiven (se avsnitt 21.1.1) är denna tolkning av rättsläget inte oomtvistad, men i vår redovisning utgår vi tills vidare från att den gäller. Beredningens uttalanden skulle innebära att det trots allt finns möjlighet att lämna rättsligt bistånd även om ett yttrande omfattas av grundlagarnas tillämpningsområde enligt a). Här avses situationer då en åtgärd framstår som förenlig

med grundlagarna enligt b) och c). Det kan dock inte anses helt klart vilka fall som åsyftas. Inget hindrar dock svenska myndigheter (JK) från att i dessa lägen inleda en egen ”svensk” förundersökning enligt bestämmelserna i TF eller YGL (se SOU 2004:114 s. 101). I den situationen hanteras alltså frågan formellt enligt TF och YGL och inte som ett ärende rörande internationellt rättsligt bistånd.

Vid en ansökan om internationellt rättsligt bistånd blir det således av särskild vikt att avgöra om grundlagarna är tillämpliga eller inte på de förhållanden som avses i ansökan. Det finns – vilket kommittén berör i andra delar av betänkandet (avsnitt 2.3) – formella, materiella och territoriella krav som måste vara uppfyllda för att grundlagarna ska tillämpas. I det här sammanhanget finns skäl att uppehålla sig särskilt vid frågan om de territoriella kraven.

21.2.2 Det territoriella tillämpningsområdet

Inledning

Tillämpningen av det svenska tryck- och yttrandefrihetsrättsliga systemet förutsätter att det finns en viss territoriell koppling till Sverige. Detta framgår av ett antal bestämmelser i TF och YGL. En beskrivning av det territoriella tillämpningsområdet kan lämpligen utgå från regleringen i TF. Bestämmelserna i YGL vilar på likartade principer även om de i vissa avseenden har anpassats till de medier som är aktuella där, främst i fråga om radioprogram och databasöverföringar.

Regleringen av det territoriella tillämpningsområdet för TF kan, något förenklat, delas in i två huvudkategorier. Indelningen sker med utgångspunkt i om skriften trycks i Sverige eller utomlands. Under varje huvudkategori behandlas flera olika situationer. I samtliga fall förutsätts det att de formella och materiella kraven är uppfyllda.

TF och det territoriella tillämpningsområdet

Skrifter som trycks i Sverige

1. Den första situationen avser skrifter som *både trycks och ges ut inom Sverige*. TF är i första hand anpassad för skrifter av det slaget. Då gäller regelverket i dess helhet. TF är i det läget exklusiv straff- och processlag. De grundläggande principerna

om etableringsfrihet, censurförbud, meddelarskydd, ensamansvar, särskild brottskatalog och särskild rättegångsordning m.m. tillämpas.

2. En annan situation rör skrifter som *trycks i Sverige men endast ges ut utomlands*. I det läget är TF inte exklusiv straff- och processlag. Vanlig lag tillämpas i frågor som rör ansvar för innehållet m.m. Däremot gäller skyddet i TF mot censur och hindrande åtgärder. I dessa fall gäller även ett något inskränkt anskaffar- och meddelarskydd, se 3 b) nedan.

Skrifter som trycks utomlands

3. 13 kap. TF innehåller särskilda bestämmelser om *skrifter som trycks utomlands*. Huvudregeln är att bestämmelserna i TF i princip gäller under förutsättning att *skriften ges ut i Sverige*.

Sådana skrifter kan delas in i två typer.

Den första typen avser skrifter som *huvudsakligen är avsedda för spridning i Sverige*. För dessa tillämpas TF i dess helhet, med undantag för vad som gäller för tryckning (4 kap.) och tryckares straffansvar (8 kap.). I stället för tryckaren svarar den som "låtit utlämna skriften för spridning inom riket" eller, under vissa omständigheter, utspridaren.

Den andra typen omfattar skrifter som *inte huvudsakligen är avsedda för spridning i Sverige* utan sprids här som en av flera marknader. Här avses bl.a. utländska tidskrifter och böcker på främmande språk. För dessa skrifter tillämpas ytterligare undantag från regelverket jämfört med de skrifter som är avsedda främst för den svenska marknaden. I fråga om periodiska skrifter uppställs det t.ex. inte något krav på utgivningsbevis. Det är dock möjligt att få utgivningsbevis även för sådana skrifter.

För de skrifter som avses i b), och för vilka det inte finns ett utgivningsbevis, gäller ett svagare meddelar- och anskaffarskydd (se 13 kap. 6 §). Detta innebär att straffansvaret är vidare jämfört med vad som normalt tillämpas i TF. Meddelaren (och anskaffaren) kan nämligen här straffas för brott mot rikets säkerhet i fler fall och vid varje uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt. En praktiskt viktig skillnad är därför att det inte enbart är lämnande av uppgifter för vilka det gäller s.k. kvalificerad sekretess som omfattas av straffansvaret. Meddelarens rätt till anonymitet

gäller även i dessa fall, dock med ett utvidgat undantag i fråga om uppgiftslämnande som innefattar brott mot rikets säkerhet.

4. Den sista situationen avser skrifter som *trycks utomlands och inte ges ut i Sverige*. I dessa fall gäller anskaffar- och meddelarskydd på det sätt som har beskrivits i 3 b) ovan, dvs. samma skydd som för utrikes tryckta skrifter som ges ut i Sverige men som inte huvudsakligen är avsedda för spridning här. Regeln kan sägas ta sikte på bl.a. korrespondenter i Sverige för utländska tidningar. Enligt TYB bör bestämmelsen uppfattas så att anskaffandet eller uppgiftslämnandet måste ha skett i Sverige för att TF ska bli tillämplig. Beredningen föreslog ett förtydligande av lagtexten med den innebörden (se SOU 2004:114 s. 143). Förslaget har inte genomförts.

YGL och det territoriella tillämpningsområdet

I fråga om *tekniska upptagningar* liknar det territoriella tillämpningsområdet för YGL i stora drag vad som gäller för skrifter enligt TF. YGL är således i första hand tänkt att tillämpas på tekniska upptagningar som har framställts och lämnats ut för spridning här. I 10 kap. YGL finns bestämmelser om bl.a. tekniska upptagningar från utlandet.

När det gäller *radioprogram* (inkl. ljudradio och tv) tillämpas YGL främst på program som utgår från Sverige. Vissa undantagsmöjligheter från YGL finns i fråga om radioprogram vilka utgår från Sverige men som huvudsakligen är avsedda att tas emot utomlands.

I den motsatta situationen – här avses radioprogram som når Sverige från utlandet – gäller vissa delar av YGL, se 1 kap. 7 §. Detta gäller ”samtidig och oförändrad vidareändning” här i landet av radioprogram från utlandet. Bestämmelsen avser även radioprogram från utlandet som förmedlas hit via satellitsändning. För dessa program gäller ett inskränkt grundlagsskydd genom att endast bestämmelser som kan ”upprätthållas i praktiken” tillämpas. Det innebär bl.a. att förbudet mot censur och hindrande åtgärder gäller medan principen om ensamansvar inte tillämpas. I fråga om anskaffar- och meddelarskyddet tillämpas enligt 10 kap. 2 § YGL den inskränkta ordning som följer av 13 kap. 6 § TF, se p. 3 b) ovan. Straffansvaret för anskaffaren och meddelaren är alltså något utvidgat jämfört med när grundlagen är tillämplig fullt ut.

YGL kan även ha viss tillämpning på radioprogram som inte sänds här, t.ex. direktsända satellitsändningar utan svensk anknytning. För dessa gäller nämligen det inskränkta anskaffar- och meddelarskyddet enligt 10 kap. 2 § (se p. 3 b och rättsfallet NJA 2002 s. 314).

I fråga om massmedieföretagens *databaser* enligt 1 kap. 9 § första stycket YGL ska reglerna om radioprogram gälla i tillämpliga delar. Bestämmelserna i 1 kap. 7 § och, som det verkar, 10 kap. 2 § YGL har dock inte ansetts kunna överföras på databaserna. Rättsläget kan inte anses helt klarlagt i det avseendet. I NJA 2001 s. 445 konstaterade Högsta domstolen att YGL:s ansvarighetsregler skulle tillämpas när det var redaktionen för en periodisk skrift som drev en hemsida, trots att sändningen skedde från en server utanför Sverige.

Det frivilliga grundlagsskyddet enligt 1 kap. 9 § andra stycket gäller för den som har utgivningsbevis för verksamheten. En förutsättning är att databasöverföringarna utgår från Sverige.

Grundlagarna och rättsfallet NJA 1956 s. 48

Det särskilda grundlagsskyddet i TF och YGL får i stor utsträckning ses som en straff- och processrättslig särreglering av tryck- och yttrandefriheten. Det kan vara värdefullt att betrakta även frågan om det territoriella tillämpningsområdet från en sådan utgångspunkt och därmed även den till synes vida tolkning av tillämpningsområdet som kommer till uttryck i rättsfallet NJA 1956 s. 48.

Enligt allmän lag är grundprincipen att straffbuden i brottsbalken är universellt tillämpliga om inte något annat anges i de enskilda stadgandena eller i övrigt får anses framgå av sammanhanget (se Jareborg, *Brotten I*, 1989, s. 137 f.). Inom specialstraffrätten – t.ex. lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott – är däremot presumtionen den omvända; en gärning anses brottslig endast om den förövas på svenskt territorium, om inte annat anges.

En annan frågeställning är under vilka förutsättningar en svensk domstol har jurisdiktion att döma i ett visst brottmål. Den straffrättsliga huvudregeln anges här i 2 kap. 1 § första meningen brottsbalken och innebär att den som har begått brott här i riket ska dömas enligt svensk lag och av svensk domstol. Från denna s.k. territorialitetsprincip görs det vissa undantag i 2 kap. brottsbalken

av innebörd att svensk jurisdiktion föreligger även om ett brott har begåtts utomlands (s.k. extraterritoriell jurisdiktion).

Frågan var ett brott anses begånget vid bedömningen av jurisdiktionsfrågan behandlas i 2 kap. 4 § brottsbalken. Där anges att brott "anses begånget där den brottsliga gärningen företogs, så ock där brottet fullbordades eller, vid försök, det tillämnade brottet skulle hava fullbordats". Paragrafen innehåller ingen särskild bestämmelse som tar sikte på medverkansbrott, dvs. brott där flera har medverkat. Grundtanken anses dock vara att varje medverkandes brott anses begånget där hans eller hennes gärning utfördes eller där själva huvudbrottet fullbordades.

När det gäller TF och YGL är det skyddssystem som läggs fast där inte universellt utan förutsätter att vissa specifikt angivna krav för territoriell tillämplighet är uppfyllda. Det är därmed även en förutsättning för att bestämmelserna om tryck- och yttrandefrihetsbrott och andra brottsstadganden (t.ex. om meddelarbrott) i grundlagarna ska tillämpas.

En viktig avgränsning av grundlagssystemet i territoriellt avseende framgår av 1 kap. 6 § TF. Innebörden av bestämmelsen är att ingripanden med anledning av innehållet i en tryckt skrift kan ske först sedan den är utgiven genom att ha lämnats ut till försäljning eller för spridning på annat sätt *i Sverige* (se prop. 1997/98:43 s. 120 f.). Detta innebär t.ex. att en skrift som ska säljas anses utgiven då den har nått en bokhandel eller tidningskiosk och där blivit tillgänglig för allmänheten. Någon verklig spridning behöver inte ha ägt rum, det avgörande är att den har gjorts tillgänglig för allmänheten. Utgivningskravet anses däremot inte uppfyllt då en skrift sänds från ett tryckeri till ett förlag för att därifrån distribueras till olika försäljningsställen.

Om en skrift som trycks i Sverige endast ges ut i utlandet, gäller inte TF:s särskilda ansvarsbestämmelser, brottskatalog och rättegångsregler. I stället gäller vad som sägs i allmän lag. Det torde som regel då bli fråga om att med stöd av de principer som gäller för brotten i brottsbalken avgöra om svenska straffbestämmelser är tillämpliga och om det finns svensk jurisdiktion. En konsekvens av att TF inte är tillämplig är att det finns betydligt större möjligheter för Sverige att lämna internationell rättslig hjälp, t.ex. enligt lagen om internationell rättslig hjälp i brottmål.

Frågan om hur utgivningsbegreppet ska förstås när det finns en internationell koppling aktualiserades i rättsfallet NJA 1956 s. 48. I målet hade den tilltalade distribuerat tryckta skrifter till enskilda

utländska adressater från postkontor i Sverige men skrifterna hade inte i övrigt spritts här. Högsta domstolen ansåg att skrifterna hade blivit utlämnade för spridning och därmed utgivna i den mening som avses i 1 kap. 6 §. Domstolen kom till den slutsatsen med följande kortfattade motivering.

Med lagrummets ordalydelse synes den tolkningen vara bäst förenlig, att utgivning inom riket föreligger, så snart skriften här utlämnats för spridning, och alltså även i fall, då skriften spritts allenast till utlandet, och förordningens förarbeten kunna ej anses giva vid handen, att lagrummet bör tolkas annorlunda än dess lydelse närmast föranleder.

Enligt uttalanden i den juridiska litteraturen får avgörandet förstås som att försändandet med post innebar att spridningen till de slutliga mottagarna av skriften därmed hade påbörjats i Sverige (se Axberger, *Tryckfrihetens gränser*, 1984, s. 36 f.). Utgången hade, får det antas, blivit den motsatta om hela upplagan i stället hade skickats till en distributör utomlands som där skulle ha påbörjat spridningen till allmänheten. I det fallet skulle skriften inte ha ansetts vara utgiven i Sverige och TF därmed inte tillämplig. Rättsfallet är även relevant på YGL:s område när det gäller utgivning av tekniska upptagningar, se 1 kap. 10 § YGL.

Det s.k. korrespondentskyddet

Som framgår av redogörelsen för TF:s resp. YGL:s tillämpningsområde ovan avgränsas dessa i första hand med hjälp av framställningens eller spridningens anknytning till Sverige. Från denna grundprincip görs undantag genom det, visserligen begränsade, skydd för meddelare och anskaffare som anges i 13 kap. 6 § andra stycket TF och motsvarande bestämmelse i 10 kap. 2 § YGL. Genom dessa bestämmelser gäller skyddet även om en skrift inte ges ut här eller om en sändning av ett radioprogram (ljudradio och tv) inte utgår från Sverige. Det har dock ansetts att skyddet förutsätter en koppling hit genom att anskaffandet eller uppgiftslämnandet sker i Sverige, även om detta inte framgår av lagtexten (SOU 2004:114 s. 142 f.).

Detta s.k. korrespondentskydd har sitt ursprung i en tankegång om att ett starkt skydd för utländska korrespondenter i Sverige indirekt stärker ställningen för representanter för svenska medier i utlandet. En bestämmelse av det aktuella slaget infördes i 1949 års

TF och föregicks av en skrivelse till de tryckfrihetssakkunniga från Publicistklubben, Svenska Tidningsutgivareföreningen och Svenska Journalistföreningen (se a. bet. s. 142). Man påpekade att en korrespondent i Helsingfors till en svensk dagstidning hade dömts till ansvar i Finland för innehållet i en av honom signerad artikel som hade publicerats i tidningen. I skrivelsen framhölls att rättsliga åtgärder inte kunde vidtas i Sverige mot författaren av en tidningsartikel. Det var dock, enligt skrivelsen, inte lika klart att en korrespondent i Stockholm inte skulle kunna ställas till ansvar för vad som under hans namn publicerades i en tidning som gavs ut i utlandet. Vidare anfördes i skrivelsen följande.

Till skydd för den svenska pressens korrespondenter i utlandet bör det göras fullt klart att en sådan lagtillämpning, som rådhusrätten i Helsingfors anslutit sig till, icke kan förekomma i en motsvarande situation i Sverige. Endast under denna förutsättning kunna vi kräva respekt i utlandet för vår uppfattning.

I huvudsak har detta argument accepterats av lagstiftaren och ansetts motivera den nuvarande ordningen (se SOU 1947:60 s. 288, prop. 1948:230 samt prop. 1990/91:64 och 1997/98:43 s. 122).

21.3 Tryck- och yttrandefrihetsberedningens betänkande SOU 2004:114

21.3.1 Bakgrund

TYB:s betänkande SOU 2004:114 innehåller en omfattande genomgång av frågan om internationellt rättsligt bistånd på TF/YGL-området. Även TYB hade i uppdrag att överväga ”om möjligheterna att ge internationell rättslig hjälp inom det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området skall utökas”. Det fick dock, enligt ett uttalande från riksdagen, inte bli fråga om att Sverige ”genom att bistå med sådan hjälp förfar på ett sätt som skulle strida mot svenska allmänna rättsprinciper” (dir 2003:58).

En viktig bakgrund till direktiven var den pågående utvecklingen av det internationella rättsliga samarbetet, inte minst på EU-nivå. Regeringen konstaterade att den svenska hållningen på TF/YGL-området ”inte alltid möts av förståelse från andra länder, bl.a. när utländska myndigheter har velat få hjälp med att ingripa mot den spridning av rasistisk propaganda som sker från Sverige”.

Till bilden hör att regeringen i flera fall under början av 2000-talet hade avslagit utländska ansökningar om lämnande av internationell rättslig hjälp i brottmål. Besluten fattades efter yttranden från JK. Ansökningarna avsåg i första hand att svenska myndigheter skulle förhöra personer som vistades här. Förhören skulle genomföras med anledning av utländska förundersökningar på det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området. De resonemang som de olika innehavarna av JK-ämbetet (Hans Regner resp. Göran Lambertz) förde i dessa ärenden fick stor betydelse för TYB:s behandling av den aktuella frågeställningen.

JK Hans Regner yttrade sig i flera ärenden under 2001. Som ett exempel kan nämnas ett ärende som rörde en ansökan om rättslig hjälp från justitiedepartementet i Schweiz ("det schweiziska djur-ärendet"). Där pågick en förundersökning avseende misstanke om import från ett företag i Sverige av ett videogram som innehöll "sexuella handlingar med djur". Importen stred mot den schweiziska strafflagen. De schweiziska myndigheterna ville nu få hjälp med att förhöra en företrädare för den svenska exportören av videobandet.

I beslutet fann JK att han saknade möjlighet att tillmötesgå ("villfara") den schweiziska begäran. I motiveringen anslöt han sig till det synsätt på internationellt rättsligt bistånd som redogörs för i avsnitt 21.1.2 ovan. Det fanns, enligt yttrandet, sålunda inte stöd i TF och YGL för att lämna rättsligt bistånd om det rörde förhållanden som omfattades av grundlagarna. Han konstaterade att YGL var tillämplig eftersom den aktuella videon hade sänts med post från Sverige till Schweiz (se NJA 1956 s. 48). I det läget kunde ett ingripande bara ske under de förutsättningar och former som anges i YGL. JK konstaterade att skildringar av "djursex" inte var kriminaliserade i Sverige och att spridningen av videon inte var straffbar här. Det fanns därför inte lagliga förutsättningar att ingripa på grund av yttrandefrihetsbrott.

Regeringen instämde i bedömningen att det inte fanns möjlighet att lämna rättsligt bistånd. Under den här tiden upprepade JK Hans Regner sin ståndpunkt i ett antal ytterligare ärenden. Även i dessa ärenden anslöt sig regeringen till bedömningen att det inte fanns möjlighet att bevilja rättsligt bistånd.

Göran Lambertz hade som JK en delvis annan tolkning av relationen mellan TF/YGL och lagen om internationell rättslig hjälp i brottmål. I några ärenden som redogörs för i SOU 2004:114 avstyrker han visserligen ansökan om rättsligt bistånd, men på en annan grund än den som användes av föregående JK (se även JK:s ärende med

dnr 5591-08-33). Tolkningen innebar att rättsligt bistånd till andra länder ofta inte kunde anses innefatta ett ”ingripande” enligt grundlagarna. Hjälp av det slaget kunde därför lämnas i fler situationer än vad som hade antagits tidigare. De svenska grundlagarna kunde likväl lägga hinder i vägen för att lämna rättsligt bistånd genom en tillämpning av det s.k. *ordre public*-undantaget i lagen om internationell rättslig hjälp i brottmål (dvs. att den efterfrågade åtgärden stod i strid med svenska allmänna rättsprinciper).

Regeringen ändrade dock inte uppfattning. Den vidhöll att reglerna i TF och YGL hindrade rättslig hjälp i situationer där JK inte skulle kunna ingripa enligt svensk rätt.

21.3.2 Vissa uttalanden från beredningen

TYB för ett omfattande resonemang kring frågan om internationellt rättsligt bistånd. Beredningens slutsatser kan delas in i tre delar. Den *första delen* rör frågan om under vilka förutsättningar rättsligt bistånd kan lämnas enligt gällande rätt. I den *andra delen* görs det vissa uttalanden i frågan om hur det territoriella tillämpningsområdet ska uppfattas. En *tredje del* avser förslag till förändringar i TF och YGL i syfte att öka möjligheterna att lämna internationellt rättsligt bistånd. Som framgått ovan har dessa förslag inte genomförts. Förslagen behandlas i avsnitt 21.3.3.

Uttalanden om gällande rätt

I frågan om innebörden av gällande rätt anslöt sig TYB till det synsätt som JK Hans Regner och regeringen hade haft i de ärenden som har nämnts ovan (se SOU 2004:114, särskilt s. 137). Detta innebar att internationellt rättsligt bistånd i princip måste anses otillåtet enligt grundlagarna om

- det begärda biståndet kan anses vara ett led i ett ingripande mot missbruk av den tryck- och yttrandefrihet som grundlagarna skyddar
- och ingripandet strider mot någon regel i grundlagarna som kan anses gälla för yttrandet.

De bestämmelser i grundlagarna som enligt beredningen hindrade sådan rättslig hjälp är de som innehåller det s.k. repressalieförbudet,

dvs. 1 kap. 3 § TF (som har getts en utsträckt innebörd i praxis och anses innebära ett generellt förbud mot ingripanden) resp. 1 kap. 4 § YGL. Sedan dess har det även införts särskilda bestämmelser om repressalieförbudet, se 3 kap. 4 § andra stycket TF och 2 kap. 4 § tredje stycket YGL.

TYB:s inställning är att allt rättsligt bistånd i brottmål, inklusive t.ex. förhör med ett vittne eller en målsägande, är att uppfatta som ett ”ingripande” från svenska myndigheters sida (s. 137). Ett motsatt synsätt skulle, framhöll TYB, innebära att grundlagsskyddet endast utgjorde en garanti mot att svenska myndigheter ”för egen räkning” vidtog åtgärder som stred mot grundlagarna. Det skulle däremot inte skydda mot att myndigheterna vidtog sådana åtgärder efter begäran om rättslig hjälp från utlandet. Beredningen avslutade resonemanget med att konstatera följande.

Så långt som grundlagarna sträcker sig ger dessa alltså den tryck- och yttrandefrihet som nämns i deras inledande bestämmelser och som det ligger i svenskt intresse att upprätthålla. Detta betyder att de principer som grundlagarna bygger på får genomslag också vid internationellt rättsligt bistånd.

Uttalanden om det territoriella tillämpningsområdet

En utgångspunkt för TYB:s överväganden var att TF och YGL, något förenklat, skyddar tryck- och yttrandefriheten ”i Sverige” och att dessa grundlagar inte ger något sådant konstitutionellt skydd i andra länder. Kärnan i skyddet är att tryck- och yttrandefriheten tillförsäkras i första hand svenska medborgare när det gäller rätten att uttrycka sig i

- skrifter som trycks och ges ut här i landet,
- radioprogram som utgår från Sverige och
- tekniska upptagningar som framställs och ges ut här.

I grundlagarna finns det, konstaterade beredningen, dessutom bestämmelser som ger visst skydd åt framställningar där anknytningen till Sverige är svagare (se främst 13 kap. TF och 10 kap. YGL). Ett sådant exempel är det meddelar- och anskaffarskydd som gäller bl.a. vid lämnande av uppgifter för publicering i skrifter som inte ges ut här.

TYB förde en diskussion om hur långt grundlagsskyddet ”i Sverige” egentligen sträcker sig. I det sammanhanget diskuterade man betydelsen av att det finns en anknytning till Sverige, främst i

fråga om ”gärningsort” och den misstänktes person. Det finns här anledning att särskilt beröra två av de frågeställningar som TYB behandlade.

Den första rör skyddet för situationen att någon t.ex. lämnar uppgifter för publicering i en skrift eller upptagning som inte ges ut här (13 kap. 6 § andra stycket TF och 10 kap. 2 § YGL). Beredningen konstaterade att bestämmelsen främst syftar till att korrespondenter för utländska tidningar och nyhetsbyråer ska ha meddelarskydd. TYB ansåg att avsikten inte kan ha varit att bestämmelsen skulle ge skydd åt uppgiftslämnande som sker i ett annat land. För att skyddet ska bli tillämpligt skulle det alltså krävas att uppgiftslämnandet (eller anskaffandet) skedde i Sverige. Detta borde klargöras i grundlagarna.

Effekten av den tolkningen blev, konstaterade beredningen, att internationellt rättsligt bistånd kunde lämnas om en person (svensk eller utländsk) med stadigvarande hemvist här i landet lämnade uppgifter utomlands till t.ex. en utländsk tidning. Den situationen föll alltså utanför grundlagarnas territoriella tillämpningsområde.

Ett annat förhållande med koppling till grundlagarnas territoriella tillämpningsområde som TYB berörde avsåg det ovan berörda rättsfallet NJA 1956 s. 48. Beredningen ansåg att utgången i rättsfallet kunde te sig diskutabel ”om man önskar goda möjligheter att lämna internationellt rättsligt bistånd i fall då skrifter eller tekniska upptagningar sänds med post från Sverige”. En ändring av rättsläget förutsatte enligt TYB ändringar i TF och YGL. Detta aktualiserade dock den helt grundläggande frågan om vad som krävs för att utgivning ska anses ha skett här. Det ansågs vara ett alltför omfattande spörsmål för att kunna behandlas i det aktuella betänkandet.

21.3.3 Beredningens förslag

TYB föreslog vissa förändringar i grundlagarna i syfte att klarlägga och öka möjligheterna att lämna internationell rättslig hjälp på TF/YGL-området. Betänkandet innehåller en redogörelse för några allmänna utgångspunkter för dessa förslag. Här nedan återges ett längre avsnitt av texten i den delen. Det får anses illustrera vilka rättspolitiska överväganden som var aktuella. Innehållet i texten torde till stora delar ha relevans även för Yttrandefrihetskommitténs arbete med frågan.

Sverige ställer sig av tradition positivt till rättslig hjälp till andra stater i både brottmål och tvistemål. Detta samarbete har stadfäst i olika internationella överenskommelser främst inom Norden, Europarådet och på senare år även inom EU. En grundinställning är därför att Sverige skall lämna bistånd i olika rättsliga angelägenheter i så stor utsträckning som anses möjligt. Vid bedömningen av vilket bistånd som skall lämnas måste dock mot intresset av det internationella samarbetet vägas motstående intressen av den typ som regelmässigt enligt överenskommelser på området kan medföra att bistånd inte ges. Som exempel på sådana situationer kan nämnas att den person som det begärda biståndet i brottmål riktar sig mot inte skulle vara straffbar i motsvarande fall i Sverige eller att lämnandet av biståndet skulle strida mot allmänna rättsprinciper här i landet. I det sistnämnda avseendet kan hänvisas till KÜ:s betänkande 2001/02:KÜ21 s. 68 som citeras i beredningens direktiv. Beträffande det rättsliga samarbetet inom EU som delvis är överstatligt och i princip direkt bindande i Sverige kan erinras om att det i samband med Sveriges anslutning till EU uttalades att överlåtelse av beslutanderätt inte utan samtidig ändring av grundlag fick väsentligen rubba sådana principer som meddelarfriheten, censurförbudet, ansvarighetssystemet och andra viktiga principer i TF och YGL (bet. 1993/94:KÜ21 s. 25 ff.).

Det är mot den angivna bakgrunden som man bör överväga i vilken utsträckning Sverige i dag kan lämna rättsligt bistånd i fall där det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga regelsystemet i vårt land aktualiseras samt om det är möjligt att utöka möjligheterna till sådant bistånd. Ett förhållande som är speciellt för dessa fall är att det svenska tryck- och yttrandefrihetsrättsliga regelsystemet knappast har någon motsvarighet i andra stater. Det kan därför oftare i dessa fall, där en svensk särordning har betydelse, än i andra fall för den begärande staten te sig egendomligt att bistånd inte kan lämnas från svensk sida i situationer där andra stater inte alls skulle ha någon motsvarande invändning mot att ge bistånd. Så t.ex. kan det svenska ensamansvaret medföra att i Sverige endast någon enstaka person bland åtskilliga inblandade i ett brott kan lagföras eller kan ett visst brott "straffritt" begås i tryckt skrift eftersom det inte är upptaget bland tryck- och yttrandefrihetsbrotten. Samtidigt som det är viktigt att slå vakt om det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga skydd som TF och YGL ger i vårt land, kan därför det internationella samarbete i rättsliga angelägenheter som Sverige vill delta aktivt i utsättas för påfrestningar som beror på att andra länder har svårigheter att acceptera den svenska ordningen. Detta kan i sin tur försvåra för Sverige att få bistånd från andra länder när vi är angelägna om sådant. Internationellt samarbete av detta slag bygger på ömsesidighet, och Sverige kan alltså missgynnas av en onödigt restriktiv attityd när det är fråga om att hjälpa andra länder.

I betänkandet konstaterade TYB att det inte var klarlagt att det fanns ett framträdande praktiskt behov av att öka möjligheterna att lämna internationellt rättsligt bistånd. Det ökande internationella

rättsliga samarbetet kunde emellertid väntas resultera i allt fler ärenden om rättsligt bistånd. Den restriktiva praxis som hade rätt byggde på en, i vissa delar, omtvistad tolkning av grundlagarna. Det var, enligt beredningen, en svaghet att denna praxis inte hade lagstöd. En grundlagsregel borde därför införas om lämnande av internationellt rättsligt bistånd. Vid utformningen av bestämmelsen fick det beaktas att beredningen hade regeringens uppdrag att överväga att öka möjligheterna att lämna sådant bistånd.

Den föreslagna bestämmelsen grundade sig på ett resonemang om att alla de svenska tryck- och yttrandefrihetsrättsliga principerna inte hade samma tyngd i frågor som rörde internationellt rättsligt bistånd.

Man borde, enligt beredningen, till att börja med kunna göra avkall på principen om en *särskild rättegångsordning*. Vid en utländsk ansökan om rättsligt bistånd som rörde TF/YGL-området skulle det således inte uppställas något krav på att frågan måste handläggas av JK som åklagare och prövas av en svensk jury (jfr 9 och 12 kap. TF). Den aktuella utländska processordningen måste dock framstå som godtagbar, i vart fall uppfylla de krav som uppställs enligt Europakonventionen.

Det ansågs vidare möjligt att acceptera vissa avvikelser när det gällde principen om en *särskild brottskatalog*. Tanken var att rättsligt bistånd skulle kunna lämnas beträffande en gärning som utgjorde brott mot utländsk lag och som motsvarade – här avsågs alltså inte en total överensstämmelse mellan straffstadgandena – ett tryck- eller yttrandefrihetsbrott. Även meddelar- och anskaffarbroten borde omfattas, bl.a. då gärningar som till följd av stadgandet i främst 7 kap. 3 § TF skulle bedömas som brott mot tystnadsplikt.

TYB föreslog sålunda att följande bestämmelse skulle införas i 14 kap. TF:

Vid prövning av en begäran om internationellt rättsligt bistånd skall med lag eller brott som avses i 1 kap. 8 och 9 §§, 7 kap. 3–5 §§ samt 13 kap. 6 § jämföras motsvarande bestämmelse eller gärning i det land som begäran kommer från. Sådant rättsligt bistånd får lämnas för beivrande av brott eller utkrävande av ersättning även i annan ordning än som anges i 9 och 12 kap. Exemplar av tryckt skrift vilket skäligen kan antas äga betydelse för utredningen, får tas i beslag.

Innan internationellt rättsligt bistånd lämnas skall yttrande inhämtas från Justitiekanslern.

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. 2 § andra stycket andra meningen får bistånd lämnas endast efter medgivande av regeringen.

YGL skulle, enligt förslaget, innehålla en hänvisning till bestämmelsen i TF.

Vidare föreslog beredningen att det skulle klargöras i grundlagarna (13 kap. 6 § andra stycket TF och 10 kap. 2 § YGL) att en förutsättning för skyddet för anskaffande eller meddelande av uppgifter till medier som inte ges ut i Sverige är att anskaffandet eller meddelandet sker här.

Beredningens slutsats var att den nya bestämmelsen och de föreslagna ändringarna skulle klargöra rättsläget och öka möjligheterna att lämna internationell rättslig hjälp.

Betänkandet innehöll flera särskilda yttranden i vilka det uttrycktes skepsis mot de föreslagna ändringarna. Den övergripande ståndpunkten i dessa var, att det inte var tillräckligt klarlagt att det fanns ett behov av att öppna upp grundlagarna för lämnande av rättslig hjälp på det sätt som föreslogs.

Ett annat synsätt framfördes i ett längre yttrande av experten Lena Moore (s. 345 f.). Hon tillstyrkte TYB:s förslag men ansåg att beredningen hade varit alltför försiktig. Genom förslaget togs det inget stort steg utan det medförde en ordning som redan skulle kunna anses vara gällande rätt ”om man är beredd att anlägga ett internationellt kriminalpolitiskt perspektiv”. Lena Moore anslöt sig till dåvarande JK och dennes syn att internationellt rättsligt bistånd inte utgjorde ett ”ingripande” i den mening som avses i TF och YGL. Av hänsyn till vikten av att kunna delta i det internationella straffrättsliga samarbetet borde vissa inskränkningar i grundlagarnas territoriella tillämpningsområde genomföras. Här avsågs bl.a. följderna av det nämnda rättsfallet NJA 1956 s. 48 och frågan om meddelarfriheten i anslutning till medier som inte ges ut i Sverige.

Under remissbehandlingen framkom olika tolkningar av om, och på vilket sätt, TF och YGL utgjorde hinder mot att lämna internationellt rättsligt bistånd.

21.4 Överväganden

21.4.1 Nuvarande rättsläge

Det kan hävdas att det huvudsakliga syftet med den särskilda grundlagsregleringen i TF och YGL är att skydda ett fritt flöde av information och en fri opinionsbildning i Sverige. För att uppfylla detta ändamål har det ansetts nödvändigt att ge grundlagarna ett förhåll-

andervis vidsträckt tillämpningsområde som inte enbart omfattar medier med en mer uppenbar anknytning hit. Även situationer där ett massmedium inte alls – eller bara i begränsad utsträckning – når den svenska allmänheten kan i vissa avseenden falla under grundlagarnas skydd. Förklaringen till detta relativt extensiva synsätt är att det även i fråga om sådana medieprodukter (t.ex. utländska dagstidningar eller tv-program) kan förekomma att personer i Sverige medverkar till att ett yttrande når allmänheten. De kanske mest relevanta exemplen är om en här bosatt person i egenskap av meddelare lämnar en uppgift för publicering i ett utländskt massmedium eller om han eller hon som författare bidrar med en text som ska publiceras i ett sådant medium. Den svenska ståndpunkten har varit att även dessa personer i princip ska omfattas av grundlagsskyddet här.

Som har framgått ovan har det svenska grundlagsskyddet ansetts i praktiken utesluta att Sverige deltar i internationellt rättsligt samarbete i de fall TF eller YGL är tillämpliga. Detta är i första hand inte en konsekvens av att grundlagarnas geografiska tillämpningsområde skulle vara osedvanligt omfattande för att vara ett straff- och processrättsligt system. Förklaringen är snarare att principen om grundlagarnas exklusivitet som straff- och processlag vid ingripanden har ansetts ha fullt genomslag i alla situationer då grundlagarna är tillämpliga. Någon undantagsbestämmelse för internationellt bistånd finns inte i grundlagarna, vilket i praktiken alltså har ansetts utesluta att sådant bistånd lämnas. En annan sak, som inte berörs närmare här, är att en utländsk ansökan om rättsligt bistånd kan föranleda svenska myndigheter (JK) att ta initiativ till en egen svensk brottsutredning som då handläggs enligt TF eller YGL.

Kommittén konstaterar att det finns olika sätt att tolka TF och YGL vad gäller tillåtligheten av internationellt rättsligt bistånd. Frågan är närmast om begreppet ”ingripande” kan anses inrymma allt sådant bistånd eller inte. Det är naturligt att se det som ett ingripande om exempelvis den som misstänks för förtal anhålls här i Sverige, medan det är mindre naturligt om åtgärden avser exempelvis ett förhör med den som anser sig utsatt för förtal. Det avgörande för tolkningen synes vara hur långt man är beredd att sträcka innebörden av de grundlagsbestämmelser som behandlar möjligheterna att ingripa mot ett yttrande. Oavsett vilken inställning man har till tolkningsfrågan avseende nuvarande bestämmelser framstår det som motiverat, som även TYB framhöll, att nu tydliggöra i grundlagen vad som gäller.

21.4.2 Förhållandet till EU-rätten

Frågan om hur man ska se på internationellt rättsligt bistånd inom det grundlagsskyddade området behöver belysas på nytt med anledning av det allt djupare rättsliga samarbetet inom EU. En sådan översyn framstår som särskilt påkallad på det straffrättsliga området där samarbetet i och med Lissabonfördraget blir överstatligt och inte längre är tänkt att vila på mer traditionella mellanstatliga grunder.

Det framstår i nuläget inte som helt klart hur samarbetet kommer att gestalta sig i praktiskt avseende och vilka effekter det kommer att ha på medlemsstaternas rättsordningar. Ur svensk synvinkel förstärks denna oklarhet av att de nu gällande rättsakterna inte innehåller något uttryckligt och generellt undantag för tryck- och yttrandefrihetsfrågor i själva författningstexten. Den svenska ståndpunkten vilar i stället på olika ingressuttalanden som av Sverige har uppfattats innebära att det finns EU-rättsligt stöd för att avslå en begäran om rättsligt bistånd när denna avser en åtgärd som omfattas av TF eller YGL. Det kan inte uteslutas att denna tolkning skulle underkännas om frågan ställdes på sin spets vid en EU-rättslig prövning (se avsnitt 21.1.3 ovan angående Lotta Lerwalls analys).

Mot den här bakgrunden framstår det pågående förhandlingsarbetet med ett nytt EU-direktiv om en utredningsorder som mycket betydelsefullt. Om slutresultatet blir – som de nu tillgängliga rapporterna indikerar – att oförenlighet med nationella ansvarsregleringar på medieområdet tas upp som en uttrycklig och generell vägransgrund, innebär detta ett tydligt principgenombrott för svenskt vidkommande. Det skulle nämligen betyda att en central rättsakt inom det straffrättsliga samarbetet ger ett tydligt stöd för Sverige att hävda att det särskilda ansvarssystemet i TF och YGL inte ska frångås vid en begäran om rättslig hjälp.

Frågan är vilken betydelse det aktuella förslaget till direktiv ska tillmätas vid kommitténs överväganden om grundlagarnas utformning när det gäller internationellt rättsligt bistånd. Det får här vägas in att direktivet inte är färdigförhandlat och att det följaktligen kan bli så att den slutliga rättsakten inte innehåller den nämnda vägransgrunden avseende tryck- och yttrandefriheten. En ytterligare aspekt berör frågan om vilken påverkan direktivet om en europeisk utredningsorder får när det gäller andra rättsakter på det straffrättsliga området som ska transformeras från rambeslut till direktiv eller förordningar. Oavsett utgången i fråga om denna rättsakt går

det inte att vara säker på att andra framtida rättsakter på det straffrättsliga området kommer att innehålla en liknande vägransgrund.

Man kan därför inte dra för stora växlar på de uppgifter som finns om innehållet i det kommande direktivet. Fortfarande bestäms rättsläget av ett antal rambeslut som det är oklart om Sverige uppfyller med en EU-rättslig tolkning. Detta talar i sig för en viss omvärdering av den svenska ståndpunkten avseende internationellt rättsligt bistånd inom det grundlagsskyddade området. För en sådan omvärdering talar också kommittédirektivens anvisning att utgångspunkten ska vara att Sverige i så stor utsträckning som möjligt ska kunna bistå med bl.a. internationell rättslig hjälp och verkställighet av utländska domar och beslut.

Samtidigt måste yttrandefriheten och dess grundprinciper försvaras. När de svenska grundlagarna är tillämpliga, och sålunda ger skydd åt yttranden och uppgiftslämnande, finns det all anledning att upprätthålla detta skydd så långt det är möjligt och rimligt. De förhandlingar som har skett i EU har utgått från den utgångspunkten. Även om rättsläget är osäkert är den svenska hållningen att förhandlingsresultaten innebär att grundlagarna har försvarats och att det inte har gjorts några ingrepp i dem.

Mot den bakgrunden framstår det som mest naturligt att nu försvara de uppnådda resultaten genom att utgå från att de svenska grundlagarna har bevarats intakta i förhållande till EU-rätten. Det gäller i varje fall om det utan stora problem går att hantera en situation där det senare eventuellt visar sig att ståndpunkten inte håller vid en rättslig prövning.

För det fall en rättslig prövning leder till att Sverige anses skyldigt att tillhandahålla rättsligt bistånd i vidare mån än grundlagen anger kan grundlagarna ändras, antingen genom att det görs undantag för en eller flera rättsakter i grundlagarna eller genom att en bestämmelse om internationellt rättsligt bistånd skrivs om så att det ifrågasvarande biståndet kan ges. Innan en sådan grundlagsändring har genomförts kommer – med en EU-rättslig tolkning – den aktuella EU-rättsakten att ha företräde framför grundlagsbestämmelserna.

Det sagda innebär knappast några oöverstigliga problem. Kommittén förespråkar därför att utgångspunkten för grundlagsregleringen av internationellt rättsligt bistånd ska vara att de krav som EU-rätten ställer är uppfyllda.

Som tidigare har sagts finns det ändå anledning att skapa en viss öppning för att lämna rättsligt bistånd även när grundlagarna är tillämpliga. Syftet är då i första hand att göra systemet något mer

flexibelt så att ett svenskt deltagande i rättsligt samarbete som berör det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området inte alltid är uteslutet. Det förslag som TYB lämnade i betänkandet SOU 2004:114 framstår då som en naturlig utgångspunkt, också därför att det tjänar till att klargöra grundlagarnas inställning till internationellt rättsligt bistånd.

Först bör dock övervägas om det territoriella tillämpningsområdet för det särskilda grundlagsskyddet ska förändras. Frågan är om yttrandefrihetsintresset motiverar att tillämpningsområdet är lika omfattande som i dag eller om det kan inskränkas i något avseende. Saken bör betraktas i ljuset av att ett mindre territoriellt tillämpningsområde kan antas öka möjligheterna att lämna rättsligt bistånd eftersom "konfliktytan" i förhållande till grundlagarna då minskar.

21.4.3 Det territoriella tillämpningsområdet

Vårt förslag: Det territoriella tillämpningsområdet för TF och YGL ska minskas genom att det i grundlagarna anges att en här framställd skrift eller teknisk upptagning inte anses utgiven i Sverige enbart på den grunden att den har skickats till enskilda adressater i utlandet. Bestämmelser med den innebörden införs i 1 kap. i respektive grundlag. I fråga om det s.k. korrespondentskyddet för uppgiftslämnare samt författare och andra upphovsmän tydliggörs det att detta gäller om meddelandet lämnades i Sverige. Klargörandet av tillämpningsområdet för korrespondentskyddet avser även anskaffare.

Vår bedömning: Några andra förändringar i korrespondentskyddet än som anges ovan genomförs inte. Även fortsättningsvis ska alltså grundlagsskyddet omfatta situationen då en korrespondent stationerad här rapporterar till exempelvis en utländsk tidning eller radiostation.

Inledning

Det territoriella tillämpningsområdet för TF och YGL har ifrågasatts som alltför vidsträckt i vissa avseenden. Det har ansetts utgöra ett onödigt långtgående hinder mot internationellt rättsligt bistånd. Det är två frågeställningar som brukar lyftas fram.

Den första frågan rör det rättsläge i fråga om spridningsbegreppet enligt 1 kap. 6 § TF som följer av rättsfallet NJA 1956 s. 48. Avgörandet har även betydelse för förståelsen av begreppet spridning i 1 kap. 10 § YGL när det gäller tekniska upptagningar. Innebörden av rättsfallet är att här framställda skrifter och upptagningar som skickas med post från Sverige till enskilda adressater i utlandet anses utgivna här i landet, även om skrifterna eller upptagningarna aldrig når den svenska allmänheten.

Den andra aspekten där kritik har riktats mot tillämpningsområdet handlar om det s.k. korrespondentskyddet enligt 13 kap. 6 § andra stycket TF och 10 kap. 2 § YGL. Det som avses är i första hand det förhållandet att de svenska grundlagarna ger ett visst skydd åt meddelare samt författare och andra upphovsmän till skrifter och upptagningar som inte ges ut här eller sändningar av radioprogram som inte utgår från Sverige. Som begreppet antyder är tanken med korrespondentskyddet att grundlagarna bör skydda den verksamhet som utländska mediers korrespondenter bedriver i Sverige.

Kommittén har inte sett anledning att överväga ytterligare inskränkningar av det territoriella tillämpningsområdet än de som nu har nämnts, vilka också tas upp särskilt i kommitténs direktiv (dir. 2008:42). I sammanhanget finns anledning att påminna om att inskränkningar av grundlagarnas tillämpningsområde inte med nödvändighet leder till att den aktuella företeelsen faller utanför det svenska rättssystemet. Frågor om svensk domsrätt, tillämpligheten av svensk lag och möjligheten att lämna internationellt rättsligt bistånd får då i stället bedömas enligt vad som gäller enligt allmän lag, se bl.a. 2 kap. brottsbalken och lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål.

Skrifter och upptagningar som sänds med post till utlandet

En viktig tanke bakom utformningen av grundlagarnas territoriella tillämpningsområde får sägas vara att den som i Sverige framställer straffbara yttranden och som exporterar dessa till utlandet får underkasta sig de rättsregler som gäller i det landet (jfr prop. 1997/98:43 s. 121 f.). Under inga omständigheter får svenska myndigheter ägna sig åt censur eller andra åtgärder som försvårar eller hindrar att ett yttrande når allmänheten, även om yttrandet enbart kommer att nå en publik utomlands. Straffrättsliga ingripanden med anledning av yttranden i medier som endast har nått allmänheten i ett annat land ska dock inte ske enligt de svenska grundlagarna på tryck- och yttrandefrihetsområdet.

Dessa tankegångar har likväl inte fått fullt genomslag i TF och YGL. I rättsfallet NJA 1956 s. 48 ansågs skrifter som aldrig nådde den svenska allmänheten vara utgivna här. De betraktades nämligen som ”utlämnade för spridning” i Sverige på den grunden att distributören hade postat dem till enskilda adressater i utlandet. Avgörandet får som anges i avsnitt 21.2.2 förstås så att försändandet med post innebar att spridningen till de slutliga mottagarna av skriften därmed hade påbörjats i Sverige. Utgången hade, kan det antas, blivit den motsatta om hela upplagan i stället skickats till en distributör utomlands som där skulle ha påbörjat spridningen till allmänheten. I det fallet skulle skriften inte ha ansetts vara utgiven i Sverige och TF därmed inte tillämplig. Det aktuella rättsfallet har motsvarande innebörd på YGL:s område när det gäller grundlagsskyddet för tekniska upptagningar.

Den ordning som följer av NJA 1956 s. 48 framstår som tveksam om frågan bedöms utifrån tankarna bakom grundlagarnas tillämpningsområde. Effekten blir nämligen att det särskilda svenska straff- och processrättsliga systemet blir exklusivt tillämpligt på yttranden som inte har nått allmänheten här. Detta framstår som en omotiverat långtgående utbredning av grundlagarnas tillämpningsområde. Den riskerar att försvåra för Sverige att lämna internationellt rättsligt bistånd utan att det finns viktiga yttrandefrihetsrättsliga skäl. Mot den här bakgrunden bör tillämpningsområdet för grundlagarna minskas så att en skrift eller upptagning inte bedöms utgiven i Sverige i sådana situationer som avsågs i 1956 års avgörande. Utgivning enligt TF resp. YGL ska sålunda inte anses föreligga enbart på den grunden att en skrift eller teknisk upptagning har skickats till enskilda adressater i utlandet på det sätt som var

aktuellt i rättsfallet. Denna åtgärd för att minska tillämpningsområdet bör dock inte enbart ta sikte på försändelser med post utan även på t.ex. fallet då en speditiionsfirma anlitas.

Den här ändringen bör inte införas på ett sätt som påverkar den grundläggande förståelsen av begreppet "utgivning" i de berörda bestämmelserna (se den föreslagna lydelsen av bestämmelserna om utgivning i 1 kap. 7 § TF och 1 kap. 14 § YGL). Förändringen bör i stället ta sikte på det specifika fall som nu har diskuterats. Detta kan komma till uttryck i lagtext enligt följande.

1 kap. 7 § andra stycket TF

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

1 kap. 14 § andra stycket YGL

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

Innebörden av lagtexten berörs närmare i författningskommentaren till 1 kap. 7 § TF resp. 1 kap. 14 § YGL.

Effekten av den nu föreslagna ändringen har förhållandevis stor betydelse för möjligheterna att ge internationell rättslig hjälp. Detta kan illustreras med ett exempel där en dvd-skiva med ett innehåll som är kränkande för vissa privatpersoner sänds med post från ett svenskt företag till enskilda adressater i Tyskland. I dag skyddas en sådan dvd-skiva fullt ut av YGL, medan så inte blir fallet efter en lagändring. Det betyder att det inte kommer att finnas något grundlagshinder för svenska myndigheter att ge rättslig hjälp till tyska myndigheter som vill ingripa straffrättsligt med anledning av innehållet på dvd-skivan. Svensk polis kan t.ex. tänkas förhöra en person som har ansvarat för innehållet på skivorna. Fortfarande gäller dock YGL:s bestämmelser om förbud mot förhandsgranskning och hindrande åtgärder samt om – med vissa inskränkningar – meddelarskydd och etableringsfrihet.

Har skivorna dessutom spritts i Sverige, skyddas de av YGL även i fråga om ingripanden med anledning av innehållet. Då får det bedömas enligt YGL om det finns förutsättningar att lämna rättslig hjälp. I avsnitt 21.4.4 lämnar vi ett förslag om att utöka möjligheterna att ge sådant bistånd när grundlagen är tillämplig.

Det s.k. korrespondentskyddet

Det kan diskuteras om de svenska grundlagarna i fortsättningen ska ge skydd åt meddelare samt författare och andra upphovsmän till medier som inte ges ut eller på annat sätt offentliggörs i Sverige. Här avses typiskt sett korrespondenter för utländska medier som ges ut i ett annat land och inte når den svenska allmänheten. Det skyddade området omfattar emellertid även den svenska allmänhetens direktkontakter med utländska representanter för sådana medier. Frågan är om ett grundlagsskydd av det slaget kan anses motiverat med hänsyn till intresset av att värna det fria informationsflödet och den fria opinionsbildningen här. I den andra vågskålen ligger även här att ett minskat skyddsområde kan öka möjligheterna för Sverige att delta i internationellt straffrättsligt samarbete.

För diskussionens skull bör slås fast att det nuvarande korrespondentskyddet får anses enbart omfatta situationer då anskaffande och lämnande av uppgifter sker i Sverige. Detta framgår inte av den befintliga lagtexten i 13 kap. 6 § andra stycket TF och 10 kap. 2 § YGL men bör följa av en ändamålstolkning av bestämmelserna. Det kan knappast ha varit avsett att grundlagarna ska skydda alla meddelare till utländska massmedier, oavsett var i världen de befinner sig vid uppgiftslämnandet (se vidare SOU 2004:114 s. 143 f.). Frågan berörs ytterligare längre fram i det här avsnittet.

Vid en första anblick kan det framstå som att intresset att i svensk rätt uppställa ett särskilt skydd för den nu aktuella kretsen av meddelare m.m. är litet. Det skulle med andra ord inte finnas skäl att låta t.ex. en korrespondent för en utländsk tidning eller radiokanal omfattas av meddelarskyddet om dennes arbete resulterar i en publicering som aldrig offentliggörs i Sverige.

Mot en sådan inställning kan dock flera viktiga argument av mer principiell natur anföras. För det första bör det framhållas att uppgiftslämnandet i sig är en viktig form att utöva yttrandefriheten på och som hänger nära samman med den därpå följande publiceringen (se betänkandet *Förslag till tryckfrihetsförordning*, SOU 1947:60 s. 46). Av den nuvarande regleringen i 13 kap. TF och 10 kap. YGL framgår visserligen att värdet av meddelarskydd i fråga om utländska publiceringar i en del situationer har bedömts vara mindre än i rent inhemska förhållanden. Kommittén menar dock att utgångspunkten bör vara att principen om meddelarskydd är så betydelsefull för den svenska samhällsordningen att skyddet bör gälla även när meddelandet

lämnas till internationella medier. Det bör gälla även utländska korrespondenters anskaffande av information.

Ett annat viktigt skäl för att låta grundlagarna omfatta meddelanden till utländska korrespondenter och dessas anskaffande av uppgifter bygger på idén om ömsesidighet. Utformningen av det svenska skyddet är till stor del motiverad utifrån tanken att ge utländska korrespondenter här samma ställning som vi önskar att andra länder ger svenska journalister stationerade i utlandet. Den svenska regleringen värnar betydelsen av goda arbetsvillkor för journalister och ett starkt skydd för deras källor i förhoppningen att motsvarande ska gälla för utomlands verkande journalister som rapporterar till svenska medier. Det här betraktelsesättet har fortsatt giltighet och skulle motverkas av om principen om korrespondentskyddet togs bort från grundlagsområdet.

Mot den här bakgrunden har vi dragit slutsatsen att grundlagarnas tillämpningsområde inte bör förändras i fråga om meddelare m.m. till medier som aldrig ges ut eller offentliggörs i Sverige. Även fortsättningsvis ska alltså grundlagsskyddet omfatta situationen då en korrespondent stationerad här rapporterar till exempelvis en utländsk tidning eller radiostation.

De berörda bestämmelserna i TF och YGL bör dock ändras så att det framgår klart att endast lämnande eller anskaffande av uppgifter i Sverige omfattas av korrespondentskyddet. De nuvarande inskränkningarna i meddelarskyddet till skydd för rikets säkerhet och tystnadsplikt bör inte ändras (se ovan i avsnitt 21.2.2).

De nu gjorda ställningstagandena kan, såvitt gäller effekterna för möjligheten att ge rättslig hjälp, exemplifieras med ett tänkt fall där en korrespondent för en tidning i England, som ges ut även här, får information från en person i Sverige. För att spetsa till exemplet kan vi anta att personen är en engelsman som lämnar uppgifter som är hemliga i England, men som inte skulle omfattas av tystnadsplikt enligt svenska förhållanden. Eftersom personen omfattas av meddelarskydd i Sverige enligt 13 kap. 6 § TF, får svenska myndigheter inte lämna engelsk polis rättslig hjälp i form av förhör med honom – eller för den skull med någon annan – angående brott mot tystnadsplikt.

21.4.4 Möjligheterna för internationellt rättsligt bistånd utökas

Vårt förslag: En ny bestämmelse om internationellt rättsligt bistånd ska införas i 14 kap. TF och i 11 kap. YGL. Den 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. Om ansökan grundar sig på en gärning som motsvarar ett brott som i dag förutsätter regeringens medgivande för åtal enligt TF och YGL, krävs enligt förslaget regeringens medgivande för lämnande av internationellt rättsligt bistånd. Närmare bestämmelser om prövningen av en ansökan om rättsligt bistånd ska kunna meddelas i lag.

Kommittén gör således bedömningen att det bör införas vissa möjligheter att inom det grundlagsskyddade området lämna rättsligt bistånd till andra länder. Av de skäl som anförs i avsnitt 21.4.1. bör dock några långtgående förändringar inte genomföras. Det bör gälla en återhållsam linje som innebär att svenska myndigheter i princip inte medverkar till ingripanden som ligger under den skyddsnivå som följer av TF och YGL. Utgångspunkten bör vara att skyddet ska vara högt. Samtidigt ska beaktas att den svenske lagstiftaren knappast har skäl att annat än i begränsad mån genom svensk grundlag skydda exempelvis sådan hatpropaganda eller sådant sexuellt ofredande i Tyskland som genom publicering här har uppnått svenskt grundlagsskydd, antingen genom preskription eller – i de fall då yttrandet inte är brottsligt inom det grundlagsskyddade området – direkt genom publiceringen. En rimlig principiell utgångspunkt bör vara att Sverige inte bidrar med rättslig hjälp åt andra länder om det strider mot svenska allmänna rättsprinciper.

Det här sättet att betrakta skyddet för tryck- och yttrandefriheten på – att det innehåller en oeftergivlig kärna – stämmer väl överens med de uttalanden som gjordes i samband med EU-anslutningen om att överlåtelse av beslutanderätt till EU inte får väsentligen rubba viktiga principer i TF och YGL som bl.a. meddelarfriheten, censurförbudet och ansvarighetssystemet (bet. 1993/94:KU21 s. 25 f. och avsnitt 7.2 ovan). Det ligger även i linje med ett uttalande från riksdagen i fråga om internationell rättslig hjälp. Enligt det uttalandet får det inte bli fråga om att Sverige ”genom att bistå med sådan

hjälp förfar på ett sätt som skulle strida mot svenska allmänna rättsprinciper” (bet. 2001/02: KU21 s. 68).

Det är alltså inte nödvändigt att upprätthålla en ordning som stänger möjligheterna till rättsligt bistånd helt, exempelvis i situationer där skyddet för tryck- och yttrandefriheten enligt rättsordningen i den begärande staten är i nivå med den svenska ordningen eller där rättsligt bistånd inte i övrigt strider mot grundläggande svenska rättsprinciper. Frågan är dock hur denna öppning i grundlagarna för internationellt samarbete ska utformas.

I sammanhanget finns anledning att påpeka följande. Regleringen i fråga om internationellt rättsligt bistånd behöver vara relativt detaljerad när det gäller det praktiska genomförandet av sådant bistånd. Här avses bl.a. hur en ansökan ska utformas och till vem den ska ställas, vilken myndighet eller domstol som ska fatta beslut och andra bestämmelser inriktade på själva förfarandet. Bestämmelser av det slaget är nödvändiga även när det rör sig om bistånd som lämnas på grundlagsområdet. Sådana detaljbestämmelser behöver dock inte placeras på grundlagsnivå utan kan finnas i lag. Men de behöver självfallet ha stöd i en grundlagsbestämmelse som möjliggör att det lämnas rättsligt bistånd och anger under vilka förutsättningar detta får ske.

Lagen om internationell rättslig hjälp är här av särskilt stor betydelse. Den är resultatet av en sammanslagning av ett antal lagar på området och hanterar centrala delar av det straffrättsliga samarbetet. Lagen bygger på en allmän princip om att en begärd åtgärd (t.ex. förhör eller frihetsberövande) ”får vidtas endast om motsvarande åtgärd hade kunnat vidtas vid en svensk förundersökning eller rättegång” (se 2 kap. 1 § och prop. 1999/2000:61 s. 97 f.). I lagen görs sedan vissa undantag från denna princip, bl.a. genom att det för en del åtgärder inte tillämpas ett krav på s.k. dubbel straffbarhet.

Det är tänkbart att låta en grundlagsbestämmelse om rättsligt bistånd vila på en liknande grundprincip, dvs. att rättsligt bistånd på tryck- och yttrandefrihetsområdet som huvudregel kan lämnas endast om åtgärden hade kunnat vidtas enligt TF och YGL. En sådan lösning skulle likna dagens situation som den har tolkats av regeringen och TYB, genom att knyta an till den s.k. *exklusivitetsprincipen* i 1 kap. 3 § TF och 1 kap. 4 § YGL, dvs. principen att ingripanden med anledning av innehållet i ett grundlagsskyddat medium kräver stöd i grundlagarna. Bestämmelsen skulle då också klargöra att samma

principer gäller – som huvudregel – för internationellt rättsligt bistånd som för ingripanden enligt svensk rätt.

Med den regleringsmodellen behöver grundlagstexten anpassas på ett mer uttryckligt sätt till frågan om internationellt rättsligt bistånd. Regleringen skulle därmed ansluta till TYB:s förslag i SOU 2004:114. Enligt det förslaget gjordes vissa undantag för den särskilda rättegångsordningen och brottskatalogen. Beredningen framhöll att den föreslagna regeln ”innebär inte att avsteg i övrigt görs från exklusivitetsprincipen” (s. 332). Kommitténs slutsats är att en ordning av ungefär det angivna slaget bör införas.

En bestämmelse som möjliggör lämnande av internationell rättslig hjälp bör införas i de kapitel i grundlagarna som innehåller allmänna bestämmelser (14 kap. TF resp. 11 kap. YGL). En sådan bestämmelse tydliggör att rättsligt bistånd kan lämnas även på det grundlags-skyddade området. Samtidigt betonar den att TF och YGL är exklusiva straff- och processlagar även vid en begäran om rättslig hjälp som rör en tryck- eller yttrandefrihetsfråga.

Den avgörande frågeställningen vid en utländsk begäran blir således om den efterfrågade åtgärden har stöd i TF eller YGL. Förutsättningarna för att ingripa mot ett yttrande ska vara uppfyllda enligt grundlagarna. Vidare måste det finnas möjlighet enligt TF och YGL att rikta de begärda åtgärderna mot den eller de personer som pekas ut i t.ex. en ansökan från en utländsk åklagarmyndighet. Biståndet ska kunna avse ingripanden som är tillåtna enligt grundlagarna. Här avses inte enbart tvångsmedel och andra åtgärder som uttryckligen nämns där, utan också sådana åtgärder som möjliggörs genom hänvisning till allmän lag, se 14 kap. 5 § TF och 11 kap. 1 § andra stycket YGL (t.ex. anhållande, häktning, husrannsakan och telefonavlyssning). En praktiskt viktig aspekt är här att polisen inte utan stöd i grundlagarna kan hålla förhör med t.ex. misstänkta, brottsoffer eller vittnen med anledning av en begäran om rättsligt bistånd.

Som har framgått ovan är tanken med den nya bestämmelsen att den ska innebära en viss utökning av möjligheterna att lämna internationellt rättsligt bistånd. Detta bör – i enlighet med TYB:s förslag – åstadkommas genom en uppmjukning av grundprincipen om en särskild brottskatalog. Det blir därmed möjligt att lämna rättsligt bistånd om ansökan grundas på en gärning som är brottslig enligt utländsk lag och som ”motsvarar” ett tryck- eller yttrandefrihetsbrott, se främst 7 kap. 3–5 §§ TF. Det bör tydligt framgå att detta är en förutsättning för att bistånd ska kunna lämnas. Ett krav på dubbel straffbarhet ska således införas i den meningen att motsvarande

gärning skulle ha varit straffbelagd enligt svensk tryck- och yttrandefrihetsrätt.

Det här innebär en modifiering av det nuvarande kravet på s.k. dubbel täckning, dvs. att en gärning ska vara straffbar såväl enligt TF/YGL som enligt vanlig lag (normalt brottsbalken). Förslaget innebär att jämförelsen inte längre ska göras med svensk ”vanlig lag”, utan med lagstiftningen i den stat som begär rättsligt bistånd.

Möjligheterna att lämna rättsligt bistånd bör givetvis gälla trots att den utländska prövningen av ansvar för brott m.m. inte kommer att ske enligt den särskilda svenska rättegångsordningen (med JK som allmän åklagare och där skuldfrågan avgörs av jury). I TYB:s förslag anges det särskilt att något sådant krav inte ska ställas. Detta får dock anses vara en självklarhet. Det är uppenbart att den svenske Justitiekanslern och svensk jury inte kan medverka i den utländska processen. Och något missförstånd kan inte gärna uppkomma. Redan genom att det sägs att internationellt rättsligt bistånd får ges måste det anses stå klart att det inte ställs krav på en svensk brottmålsprocess.

Om det införs en möjlighet till internationellt rättsligt bistånd bör detta inte innebära en skyldighet för Sverige att alltid bifalla en ansökan när förutsättningarna i formell mening framstår som uppfyllda. Det kan t.ex. finnas fall då begäran kommer från en stat där kvaliteten på rättsordningen framstår som tveksam eller som på andra sätt inte ansluter sig till grundläggande demokratiska principer. Om en begäran om rättsligt bistånd i en sådan situation framstår som oacceptabel ur ett svenskt perspektiv bör det finnas möjlighet att avslå den. Att det finns en sådan bedömningsmån i den svenska prövningen bör komma till uttryck i bestämmelsen genom att det där anges att ”internationellt rättsligt bistånd *får* lämnas...”.

Kommittén har övervägt att i grundlagarna ge uttryckligt stöd åt en princip om att en ansökan om bistånd ska avslås om den står i strid med svenska allmänna rättsprinciper på det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området. Bedömningen har dock gjorts att detta inte är nödvändigt mot bakgrund av den tydliga koppling till grundlagarnas exklusivitetsprincip som görs i kommitténs förslag. Med hänsyn till vad som har anförts närmast ovan, har regeringen dessutom möjlighet att i prövningen väga in att en ansökan vid en friare bedömning inte framstår som acceptabel enligt den svenska rättsordningen.

En bestämmelse om internationellt rättsligt bistånd bör återspegla att åtal för vissa tryck- och yttrandefrihetsbrott förutsätter rege-

ringens medgivande. Vilka gärningar som avses anges i tillämpningslagen med stöd av en delegationsbestämmelse i nuvarande 9 kap. 2 § andra stycket TF (se hänvisning i 7 kap. 1 § första stycket YGL). För närvarande omfattas ett antal brott mot rikets säkerhet och allmän ordning (bl.a. spioneri och uppvigling). Motsvarande bestämmelse föreslogs av TYB.

När det gäller JK:s roll vid ansökningar om rättsligt bistånd bedömer kommittén att denna inte behöver läggas fast på grundlagsnivå. Det är alltså inte nödvändigt med en särskild bestämmelse om att JK t.ex. ska höras över en ansökan om rättsligt bistånd (jfr tredje stycket i TYB:s förslag). Det kan dock finnas skäl att införa en sådan ordning i lag. Det torde även i övrigt få övervägas vilken roll som JK ska ha när åtgärder som avses med det rättsliga biståndet ska utföras. Som vi har nämnt ovan kan det finnas behov av att anpassa lagstiftningen i fråga om bl.a. internationell rättslig hjälp till de fall då grundlagarna är tillämpliga. Bestämmelsen om rättslig hjälp i grundlagen bör ge stöd för sådan lagstiftning. De nu gjorda övervägandena bör komma till uttryck i bestämmelser med följande lydelse. Hänvisningar till andra lagrum har gjorts med utgångspunkt i den översyn av TF och YGL som behandlas i huvudavsnitt IV och kap. 23 (Författningskommentar).

14 kap. TF

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.

12 kap. YGL

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.

VII. ÖVRIGT

22 Genomförandet av förslagen

22.1 Konsekvenser

Inledning

Om förslagen i ett betänkande påverkar kostnader eller intäkter för staten och andra offentliga organ eller har andra samhälls-ekonomiska konsekvenser, ska sådana konsekvenser enligt 14 § kommittéförordningen (1998:1474) redovisas i betänkandet. Enligt 15 § samma förordning ska också vissa andra konsekvenser av ett förslag redovisas. Det gäller konsekvenser för den kommunala självstyrelsen, för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättningen och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar m.m., för jämställdheten mellan kvinnor och män samt för möjligheterna att uppnå de integrationspolitiska målen.

Innehåller ett betänkande förslag till nya eller ändrade regler ska enligt 15 a § nämnda förordning förslagens kostnadsmässiga och andra konsekvenser anges i betänkandet. Det ska ske på ett sätt som motsvarar de krav på innehållet i konsekvensutredningar som finns i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Enligt 16 § kommittéförordningen anger regeringen närmare i utredningsuppdraget vilka konsekvensbeskrivningar som ska finnas i ett betänkande. Vidare sägs i Kommittéhandboken att kommittéer som lämnar förslag som förutsätter behandling av personuppgifter bör särskilt uppmärksamma konsekvenserna från integritetsskyddssynpunkt för den som uppgifterna avser.

I våra direktiv har inte angetts att några särskilda konsekvensbeskrivningar ska göras.

Kostnadseffekter

Merparten av våra förslag beträffande TF och YGL syftar till att göra grundlagarna tydligare och mer lättillämpade. Det är sålunda huvudsakligen fråga om ändringar av språklig och redaktionell natur. När det gäller de ändringar i övrigt som vi föreslår i TF och YGL kan följande nämnas.

Förslaget om att *utvidga distributionsplikten* medför att den som har tillstånd att bedriva postverksamhet blir skyldig att distribuera också oadresserade försändelser. Det är en förändring jämfört med vad som hittills har ansetts gälla. Liksom tidigare kan den som bedriver postverksamhet emellertid vägra att distribuera en försändelse om det sker av något annat skäl än försändelsens innehåll. Det innebär att ett mindre postföretag inte behöver distribuera en oadresserad försändelse om företaget saknar förutsättningar för det inom ramarna för sin befintliga organisation. Vidare har distributören rätt till ersättning för tjänstens utförande enligt samma villkor som gäller för verksamheten i övrigt. Vi kan mot denna bakgrund inte se att vårt förslag medför vare sig några kostnadsmissiga konsekvenser eller några andra sådana konsekvenser som ska redovisas i detta sammanhang.

Vi föreslår vidare att det införs en *delegationsbestämmelse för produktinformation*. Förslaget innebär inte någon materiell förändring av gällande rätt, utan det är fråga om en kodifiering av vad som redan tidigare har ansetts gälla. Några nya skyldigheter och därmed följande kostnader för det allmänna eller för enskilda kan då inte anses följa av den föreslagna regleringen. Däremot synes den kunna förenkla framtida lagstiftningsarbete inom det aktuella området och underlätta det svenska förhandlingsarbetet inom EU.

Vi föreslår också en ny bestämmelse om *s.k. arkivdatabaser*. Den underlättar för tidningsföretag som har databaser för arkivering av material som tidigare har publicerats i tidningen. Enligt bestämmelsen ska i fråga om ansvar och ingripande med anledning av brott samma regler gälla som för de skrifter som har arkiverats i databasen.

Den föreslagna bestämmelsen får inte i sig några konsekvenser som bör redovisas här. Däremot kommer den anmälnings-skyldighet i fråga om databaserna som vi föreslår att medföra ekonomiska konsekvenser för den myndighet som berörs.

Myndigheten för radio och tv har i dag till uppgift att bl.a. handlägga frågor om utgivningsbevis för databaser och registrera anmälningar om utgivare i vissa fall. Det framstår som ändamålsenligt att det blir samma myndighet som får till uppgift att registrera anmälningar och föra register om arkivdatabaser.

Enligt vår bedömning kommer arkivdatabasregeln att få en ganska begränsad praktisk betydelse. Antalet anmälningar kommer troligen att vara förhållandevis litet. Mot den bakgrunden räknar vi med att arbetsbördan hos den berörda myndigheten ökar endast marginellt. Även om det inte finns någon möjlighet att täcka eventuella kostnadsökningar genom en anmälningsavgift, anser vi att dessa utan svårighet bör kunna finansieras inom befintliga ramar för myndighetens verksamhet. Och till viss del torde en eventuell ökning av myndighetens arbetsbörda och kostnader neutraliseras av ett minskat behov av kontroll och granskning vid utfärdande av utgivningsbevis, vilket lär bli följderna av de förändringar som vi föreslår beträffande den *s.k. databasregeln*.

Ett av våra förslag innebär utökade möjligheter till *internationellt rättsligt bistånd* inom det grundlagsskyddade området. Hitills har sådant bistånd inte ansetts kunna lämnas vid ingripanden med anledning av ett yttrande som faller inom grundlagarnas tillämpningsområde. Enligt vårt förslag ska detta emellertid kunna ske i fortsättningen i vissa fall. Det får till följd att det svenska rättsväsendet kommer att få bistå utländska myndigheter i brottsutredningar som bedrivs i utlandet men där utredningsåtgärder behöver vidtas i Sverige. Det kan därvid bli aktuellt att här i landet t.ex. hålla förhör med en misstänkt, ta upp bevisning vid domstol eller besluta om beslag.

En begäran om bistånd ska i det enskilda fallet handläggas enligt den lag som gäller för den form av bistånd som det är fråga om och lämnas av den myndighet som anges i lagen.

En fråga är vilken roll som Justitiekanslern bör ha när en ansökan om internationellt rättsligt bistånd aktualiseras inom TF/YGL-området. Vi återkommer till den frågan nedan i avsnittet *Behovet av ändringar i andra lagar*.

Den utökade möjligheten att lämna internationellt rättsligt bistånd på tryck- och yttrandefrihetsområdet kommer att innebära nya arbetsuppgifter för rättsväsendet. Det finns därutöver skäl att anta att antalet framställningar om rättsligt bistånd kan komma att öka något när det nu blir tydligt att det finns en möjlighet till sådant bistånd. Vi räknar därför med att förslaget kan innebära en

viss ökning av arbetsbelastningen hos de berörda myndigheterna. Hur många ärenden det kan bli fråga om är naturligtvis svårt att säga. Med hänsyn till att utrymmet för att lämna rättsligt bistånd kommer att vara förhållandevis begränsat, uppskattar vi att det inte kommer att röra sig om mer än något eller några enstaka ärenden per år. Vi bedömer att denna ökning för närvarande inte kan anses kräva någon förstärkning av anslagen till de berörda myndigheternas verksamheter.

Vårt förslag om att ändra *den särskilda åtalsprövningsregeln* i 5 kap. 5 § brottsbalken innebär att ribban för att väcka allmänt åtal för ärekränkingsbrott sänks något jämfört med i dag. Men även i fortsättningen kommer det att krävas att allmänt åtal är påkallat från allmän synpunkt. Förslaget innebär inte heller någon utvidgning av det straffbara området. Det är därför troligt att lagändringen inte kommer att resultera i annat än en marginell ökning av antalet allmänna åtal för den aktuella brottstypen.

Vi har kunnat konstatera att allmän åklagare väcker åtal för ärekränkingsbrott i betydligt större utsträckning än JK. Vår omedelbara strävan har inte varit att förändra den åtalspraxis som har utbildats utanför det grundlagsskyddade området. Det har emellertid inte bedömts som möjligt att åstadkomma en förändring av JK:s åtalspraxis utan en lagändring. Av hänsyn till tryck- och yttrandefrihetsintresset har det inte heller ansetts lämpligt att begränsa lagändringen till enbart det grundlagsskyddade området. Den förhållandevis försiktiga uppmjukning av åtalsprövningsregeln som vi har föreslagit synes huvudsakligen hålla sig inom ramarna för den åtalspraxis som i dag tillämpas av allmän åklagare.

Den som väcker enskilt åtal för ärekränkning har ofta dessförinnan vänt sig till JK i förhoppning om att allmänt åtal ska väckas men fått avslag. Det framstår mot den bakgrunden inte som troligt att de ändrade åtalsprövningsreglerna i sig kommer att medföra ett större antal förtalsanmälningar hos JK. De fall där JK kan förväntas väcka allmänt åtal bedömer vi vara så få att de endast kommer att leda till en mycket begränsad kostnadsökning hos JK.

Sammantaget anser vi att förslaget inte kan förväntas medföra någon nämnvärd ökad arbetsbelastning för vare sig JK eller rättsväsendet i övrigt.

Vårt förslag om att JK ska anses vara behörig åklagare när det i vissa fall är osäkert vem som är rätt åklagare innebär i huvudsak ett förtydligande av vad som redan anses gälla. Vi kan inte se att förslaget skulle komma att få några ekonomiska konsekvenser för

JK:s del. En mindre positiv effekt uppkommer därigenom att några utredningsåtgärder inte behöver vidtas i ett inledningsskede där behörigheten fortfarande är osäker.

Den föreslagna förändringen av den s.k. kvittningsregeln i 10 kap. 4 § tillämpningslagen innebär att förutsättningarna för kvittning förändras något jämfört med i dag, framför allt för att undvika att tillämpningen kommer i konflikt med Europakonventionen. Kvittning av rättegångskostnaderna ska dock ske endast i undantagsfall. Man kan därför inte räkna med att den begränsade möjligheten till kvittning kommer att leda till någon större ökning av antalet processer. Effekterna av ändringen framstår således som begränsade för rättsväsendet.

När det gäller våra förslag i övrigt gör vi bedömningen att de inte kan antas leda till några kostnadskonsekvenser.

Övriga konsekvenser

Våra förslag kan inte anses ha någon direkt betydelse för *brottligheten och det brottsförebyggande arbetet*. Vi har beträffande den förändrade åtalsprövningsregeln gjort bedömningen att den inte kommer att få några nämnvärda preventiva effekter för ärekränkingsbrottligheten som sådan. Förslaget om en regel om internationellt rättsligt bistånd skulle emellertid indirekt kunna bidra till en ökning av möjligheterna att beivra ”svenska” brott. Det är tänkbart att de stater som ställer krav på ömsesidighet vid rättsligt bistånd blir mer benägna att bistå Sverige med utredningsåtgärder än de är i dag.

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

Också förslaget om arkivdatabaser bedömer vi kan få konsekvenser som berör den personliga integriteten. Som framgår ovan föreslår vi ett sammanhållet straffrättsligt ansvar för

innehållet i periodiska skrifter och arkivdatabaser. Detta skulle kunna få till följd att arkivdatabaser kan komma att innehålla yttranden som utgör förtal men som det inte finns möjlighet att ingripa mot genom allmänt åtal. Så blir nämligen fallet om allmänt åtal inte har väckts inom sex månader från det att den periodiska skriften gavs ut.

Med hänsyn till de förutsättningar som gäller för arkivdatabasregelns tillämpning torde dock risken för att detta inträffar vara liten. Samtidigt finns det alltjämt en möjlighet för den enskilde att väcka enskilt åtal eller föra en skadeståndstalan även efter sex månader från publiceringen. Sammantaget anser vi att intresset av en lagstiftning om arkivdatabaser väger så tungt att en lagändring är motiverad trots de mindre negativa effekter som kan uppkomma i fråga om den personliga integriteten.

När det gäller konsekvenser för *jämställdheten mellan kvinnor och män* kan nämnas att våra förslag innebär att grundlagarna generellt får ett könsneutralt språk. Vi föreslår också att ordet ”juryman” ersätts med det könsneutrala ordet ”juryledamot”.

I fråga om *möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen* kan nämnas att vi föreslår att de i grundlagarna uppställda kraven på svenskt medborgarskap för vissa uppdrag och befattningar tas bort. Här bör också nämnas att vi föreslår att de rättigheter som grundlagarna garanterar ska rikta sig till ”var och en” och inte som i dag enbart till svenska medborgare.

Vi kan i övrigt inte se att våra förslag får några sådana konsekvenser som ska redovisas i betänkandet.

22.2 Behovet av ändringar i andra lagar

Vi har föreslagit att detaljbestämmelser i TF och YGL som inte behöver finnas på grundlagsnivå antingen ska utmönstras eller flyttas till vanlig lag. Som exempel på det senare kan nämnas vissa bestämmelser i det nuvarande 5 kap. TF som handlar om utgivning av periodisk skrift. Ett annat exempel är sådana bestämmelser som handlar om juryn i tryck- och yttrandefrihetsmål och som i dag återfinns i 12 kap. TF.

När det gäller bestämmelserna i 5 kap. TF kan följande nämnas.

Genom de ändringar som föreslås i 5 kap. 4 § TF införs en möjlighet att i lag meddela mer detaljerade bestämmelser om anmälan av utgivare och om skyldighet att anmäla ändrade förhållanden i

fråga om utgivare. De närmare bestämmelser som behövs bör lämpligen placeras i 2 kap. tillämpningslagen, som innehåller regler om ägare och utgivare av periodiska skrifter m.m.

Andra detaljbestämmelser som har ansetts kunna flyttas till lag är de som rör utfärdande och förnyelse av utgivningsbevis samt ändrade förhållanden beträffande utgivningsbevis (5 kap. 5 § fjärde–sjätte styckena TF). Dessa bestämmelser – som också möjliggör att det i lag anges vilken myndighet som meddelar beslut om att ett utgivningsbevis ska anses förfallet – måste ersättas med nya bestämmelser i 2 kap. tillämpningslagen.

Också mycket av den nuvarande detaljregleringen i fråga om återkallelse av utgivningsbevis flyttas från TF, närmare bestämt från 5 kap. 6 §. I den nya grundlagsbestämmelsen anges bara tre huvudsituationer i vilka en återkallelse kan aktualiseras. De närmare återkallelsegrunder som kan komma i fråga inom ramarna för de tre huvudsituationerna bör regleras genom nya bestämmelser i 3 kap. tillämpningslagen.

I 5 kap. 11 § TF föreslås en ny bestämmelse som gör det möjligt att i lag förskriva straff för den som bryter mot de föreslagna delegationsbestämmelserna i 5 kap. 4, 6 eller 7 §. Sådana straffbestämmelser bör införas i 2 kap. tillämpningslagen.

Slutligen bör här nämnas att kravet på svenskt medborgarskap för utgivare av periodiska skrifter, radioprogram och tekniska upptagningar slopas enligt vårt förslag. I stället införs en möjlighet att genom lag inskränka de rättigheter som enligt grundlagarna tillkommer andra än svenska medborgare. En konsekvens av denna ändring är att de delegationsbestämmelser i grundlagarna som möjliggör undantag från medborgarskapskravet inte längre behövs. Följaktligen kan också de nuvarande bestämmelserna i 2 kap. 6 §, 3 kap. 29 § och 4 kap. 3 § tillämpningslagen upphävas.

4 kap. 4 § andra stycket YGL har kompletterats med en delegationsbestämmelse som ger stöd för att föreskriva en skyldighet att anmäla uppgift om utgivare till den myndighet som anges i lag. En sådan särskild bestämmelse behöver införas i 3 kap. tillämpningslagen.

De föreslagna förändringarna i *rättegångsbestämmelserna i 12 kap. TF* får till följd att det i lag måste meddelas bestämmelser om vilka tingsrätter som ska vara behöriga att pröva tryckfrihetsmål (1 §), om antalet juryledamöter som ska utses i varje län (4 §), om vem som ska anmäla att val av juryledamot ska ske (5 §), om kvalifikationer för en juryledamot (6 §) och om möjlighet för

regeringen att bestämma vilken tingsrätt som ska fullgöra vissa gemensamma uppgifter när flera tingsrätter inom samma län är behöriga att ta upp tryckfrihetsmål. Slutligen behövs en ny bestämmelse i lag som motsvarar den nuvarande bestämmelsen i 12 kap. 13 § TF om gemensam jury för flera mål.

I detta sammanhang bör även de föreslagna ändringarna i nuvarande 3 kap. 2 § andra stycket och 3 § tredje stycket TF nämnas. Dessa bestämmelser berör också rättegången i tryck- och yttrandefrihetsmål. Den förstnämnda bestämmelsen möjliggör att vissa ansvarsfrågor kan handläggas i samma rättegång. Den senare innehåller en uppmaning till rätten att noga vaka över att frågor som kan inkräkta på tystnadsplikten inte ställs vid vissa förhör. Enligt vår bedömning är det tillräckligt att dessa frågor i fortsättningen regleras i lag. Detsamma gäller YGL:s motsvarande bestämmelser i nuvarande 2 kap. 2 § tredje stycket och 3 § tredje stycket.

När det gäller de berörda ändringarna av rättegångsbestämmelserna synes de nya bestämmelserna ha sin naturliga plats i 7–9 kap. i tillämpningslagen.

Till följd av den föreslagna regleringen om arkivdatabaser behövs nya bestämmelser om anmälnings- och uppgiftsskyldighet i tillämpningslagen.

Förslaget om förändring av databasregeln medför att det behövs en ny bestämmelse i tillämpningslagen som ålägger den som tillhandahåller en databas att tydligt avgränsa de delar i vilka innehållet kan påverkas av andra.

Slutligen bör beträffande tillämpningslagen nämnas att våra ändringsförslag ger upphov till en omnumrering av vissa bestämmelser i TF och YGL. En allmän översyn av tillämpningslagen måste därför också göras.

Vi har i 1 kap. 1 § andra stycket YGL föreslagit en förändring av uppräkningslagen av medieformer som omfattas av grundlagen. Den föreslagna ändringen får till följd att uppräkningslagen av medieformer i YGL kommer att skilja sig från den som finns i 2 kap. 1 § andra stycket RF. En motsvarande ändring bör därför göras också i denna bestämmelse.

I den nya bestämmelsen om internationellt rättsligt bistånd anges inte närmare vilken ordning som ska gälla vid prövningen av en ansökan om sådant bistånd. Vi har i stället föreslagit en delegationsbestämmelse enligt vilken närmare bestämmelser får meddelas i lag. Vid utformningen av en sådan lagstiftning finns det

anledning att särskilt överväga vilken roll som JK – i egenskap av ensam åklagare på det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området – bör ha i ärenden om internationellt rättsligt bistånd.

22.3 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

De föreslagna ändringarna i TF och YGL bör träda i kraft den 1 januari 2015, dvs. vid årsskiftet efter utgången av det år då förslagen tidigast kan bli slutligt antagna av riksdagen. Detsamma gäller den ändring som blir aktuell i RF.

Den nya åtalsprövningsregeln i 5 kap. 5 § brottsbalken och kvittningsbestämmelsen i 10 kap. 4 § tillämpningslagen bör träda i kraft så snart som möjligt.

När det gäller processrättslig lagstiftning är utgångspunkten att nya regler ska tillämpas genast efter ikraftträdandet. Det innebär att nya regler ska tillämpas på varje processuell företeelse som inträffar efter det att regleringen har trätt i kraft. Det finns beträffande de nyss nämnda bestämmelserna inte anledning att föreslå något annat i detta fall.

Med anledning av de ändringar som föreslås i TF och YGL uppkommer behov av följdändringar i sådana författningar som hänvisar till nuvarande bestämmelser i grundlagarna. Det kan inte uteslutas att vissa hänvisningar till TF och YGL som finns i andra författningar inte har hunnit ändras när förändringarna i grundlagarna träder i kraft. Det bör därför finnas en övergångsbestämmelse som innebär att en bestämmelse i TF och YGL i dess nya lydelse ska tillämpas om en lag eller annan författning hänvisar till en föreskrift som har ersatts av en bestämmelse i grundlagarnas nya lydelse.

I övrigt bedöms några övergångsbestämmelser inte vara nödvändiga.

Det kan noteras att övriga ändringar som måste göras i tillämpningslagen förutsätter ändringar i TF och YGL. De kan därför inte träda i kraft före grundlagsändringarna.

Detsamma gäller de lagändringar som fordras till följd av den nya bestämmelsen om internationellt rättsligt bistånd.

23 Författningskommentar

23.1 Förslaget till lag om ändring i regeringsformen

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 *radio-program, databaser och tekniska upptagningar* gäller tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

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

Ändringen har samband med ändringen av uppräkningsen i 1 kap. 1 § YGL av de medieformer som omfattas av grundlagen, se avsnitt 11.2.3.

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

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.

Ändringen har samband med ändringen av uppräknningen i 1 kap. 1 § YGL av de medieformer som omfattas av grundlagen, se avsnitt 11.2.3.

Ikraftträdande

Ändringarna bör träda i kraft samtidigt som ändringarna i 1 kap. 1 § YGL.

23.2 Förslaget till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen

1 kap. Grundläggande bestämmelser

1 kap. 1 §

Tryckfrihetens ändamål och innebörd (1 kap. 1 § första och andra styckena)

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 iakttagas.

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

Bestämmelsen är en portalparagraf som anger tryckfrihetens ändamål och grundläggande innebörd. Den motsvarar första och andra styckena i nuvarande 1 §. I jämförelse med den bestämmelsen har ett mera samtida författningsspråk använts och en del redaktionella förändringar gjorts. När det gäller ändamålsbeskrivningen i första stycket och beskrivningen av tryckfrihetens innebörd i tredje stycket har dock vissa mindre förändringar av materiell natur gjorts med 1 kap. 1 § YGL som förebild (se vidare nedan). Även fjärde stycket om begränsningar av tryckfriheten är nytt. Det har utformats med utgångspunkt i vad som anges i 1 kap. 1 § andra stycket andra meningen YGL.

Tryckfrihetens ändamål behandlas i *första stycket*. Där anges att ändamålet är att säkerställa ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande. Formuleringen har hämtats från 1 kap. 1 § andra stycket YGL och innebär att ordet ”fri” läggs till framför allsidig upplysning. Den innebär vidare att ”ett fritt konstnärligt skapande” tas upp bland de intressen som tryckfriheten ska säkerställa.

Genom första stycket behandlas tryckfrihetens ändamål i ett särskilt stycke som dessutom placeras först i grundlagstexten. Detta är en nyhet jämfört med dagens TF där ändamålet med tryckfriheten inte är lika tydligt angivet. Tanken med att behandla ändamålet redan i paragrafens inledning är att öka möjligheterna att förstå den reglering som beskrivs i resten av paragrafen och i de följande bestämmelserna. Det gör regleringen tydligare och betonar även den vikt bestämmelsen har för tolkningen av TF:s s.k. materiella tillämpningsområde.

Det *andra stycket* kan härledas till § 86 i 1809 års regeringsform. I stycket uttrycks det grundläggande rättsliga skydd som TF uppställer mot hinder och ingripanden avseende skrifter. Språkliga och redaktionella förändringar har gjorts i författningstexten, främst genom att vissa ord har bytts ut mot mer moderna former och att antalet bisatser har minskats.

Som framgår av lagtexten riktar sig skyddet till "var och en" och inte, som enligt dagens ordning, till svenska medborgare. Av 14 kap. 4 § följer att skyddet för andra än svenska medborgare kan begränsas i vanlig lag.

En förändring är att det här anges att den enskilde ska "kunna straffas för skriftens innehåll enbart om detta strider mot tydlig lag". Detta innebär en något vidare formulering jämfört med dagens portalparagraf. Där används nämligen uttrycket "icke i annat fall kunna straffas därför, än om detta innehåll strider mot tydlig lag, *given att bevara allmänt lugn*". Bedömningen har gjorts att det finns anledning att ta bort uttrycket "bevara allmänt lugn" eftersom detta kan uppfattas vara oförenligt med vissa av tryckfrihetsbrotten eller på ett oönskat sätt inskränka möjligheterna att införa nya tryckfrihetsbrott, t.ex. i fråga om skydd för privatlivet.

Det bör här påpekas att den grundläggande principen om förutsättningarna att ingripa med anledning av missbruk av tryckfriheten kommer till uttryck i den s.k. exklusivitetsprincipen i 1 kap. 4 §, se nedan.

I *tredje stycket* lämnas en beskrivning av den mer övergripande innebörden av tryckfriheten. Stycket motsvarar 1 kap. 1 § andra stycket i den nuvarande regleringen. Det har gjorts vissa språkliga förändringar och stycket har delats upp i två meningar. Dessutom har, som framgått ovan, den text som behandlar ändamålet med tryckfriheten tagits bort och i stället flyttats till det nya första stycket. I fråga om det sakliga innehållet har texten i styckets första mening omarbetats och blivit mer lik motsvarande bestämmelse i 1 kap. 1 §

YGL (se ordet ”känslor” och formuleringen ”i övrigt lämna uppgifter”). Avsikten är dock inte att dessa förändringar ska påverka den rättsliga innebörden av stycket.

Texten i *fyärde stycket* är ny och har sin motsvarighet i 1 kap. 1 § andra stycket andra meningen YGL. Den ger uttryck dels för att tryckfriheten inte är total, dels för att varje inskränkning i tryckfriheten ska ha stöd i grundlagen. Det tydligaste exemplet på sådan frihetsinskränkande reglering är tryckfrihetsbrotten i 7 kap. Formuleringen i det här stycket innebär inte någon förändring i sak utan görs med ett förtydligande syfte och för att öka överensstämmelsen mellan TF och YGL.

1 kap. 2 §

Meddelarfrihet och anskaffarfrihet (1 kap. 1 § tredje och fyärde styckena)

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.

I paragrafen behandlas meddelarfriheten och anskaffarfriheten. Några materiella ändringar genomförs inte utan förändringarna är språkliga och redaktionella.

Bestämmelsen i *första stycket* avser meddelarfriheten. Den motsvarar nuvarande 1 § tredje stycket och anger den grundläggande innebörden av meddelarfriheten. Bestämmelsen om meddelarfrihet delas upp i två meningar. I den första meningen behandlas själva kärnan i meddelarfriheten: friheten att i vilket ämne som helst lämna uppgifter för publicering. Den andra meningen innehåller en uppräknning av den krets till vilken sådana publiceringsmeddelanden kan lämnas.

Anskaffarfriheten behandlas i *andra stycket*. Bestämmelsen motsvarar nuvarande 1 § fjärde stycket. Det har gjorts språkliga förändringar.

Av *tredje stycket* framgår att det kan finnas inskränkningar i meddelarfriheten och att dessa i sådana fall ska anges i TF. Lagtexten har här ändrats så att den stämmer bättre överens med motsvarande bestämmelse i YGL (se vårt förslag till 1 kap. 3 § YGL).

1 kap. 3 §

Förbud mot förhandsgranskning och andra hindrande åtgärder (1 kap. 2 §)

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. Detsamma gäller i fråga om hinder mot spridning av en skrift bland allmänheten.

Bestämmelsen motsvarar nuvarande 2 § och behandlar förbudet mot censur (förhandsgranskning) och s.k. hindrande åtgärder. I syfte att underlätta läsningen av bestämmelsen har vissa språkliga och redaktionella förändringar gjorts. I *första stycket* anges att förbudet mot förhandsgranskning är riktat mot myndigheter och andra allmänna organ. Det gäller redan nu men förs här i förtydligande syfte in i själva bestämmelsen.

Även förbudet mot hindrande åtgärder i *andra stycket* avser myndigheter och andra allmänna organ.

1 kap. 4 §

Förbud mot ingripanden utan stöd i grundlag (1 kap. 3 §)

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.

Bestämmelsen motsvarar nuvarande 3 § och ger uttryck för TF:s ställning som exklusiv straff- och processlag på det tryckfrihetsrättsliga området. Utformningen av paragrafen är till stora delar ny och har i huvudsak hämtats från motsvarande bestämmelse i YGL (se nuvarande 1 kap. 4 §). Den huvudsakliga skillnaden jämfört med dagens reglering är att det generella begreppet ”ingripa” används i stället för det utpekande av vissa specifika åtgärder som förekommer i nuvarande 1 kap. 3 § TF (åtal, straffansvar, ersättningsskyldighet, konfiskering och beslag). Därmed ges grundlagstexten en lydelse som stämmer bättre överens med det faktiska rättsläget. TF:s exklusivitetsprincip anses nämligen inte enbart skydda mot de ingripandeformer som uttryckligen nämns i grundlagstexten. Varje form av åtgärd från det allmänna som kan uppfattas som en repressalie till följd av missbruk av tryckfriheten är i strid med exklusivitetsprincipen, dvs. om åtgärden saknar stöd i TF. Här kan som exempel nämnas fallet då en myndighet avskedar en anställd för att han eller hon i en bok ger uttryck för åsikter som står i strid med myndighetens praxis inom ett visst område.

1 kap. 5 §

Instruktion för tillämpningen av grundlagen (1 kap. 4 § första stycket)

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.

Bestämmelsen motsvarar nuvarande 4 § första stycket och uttrycker den s.k. instruktionen, dvs. det särskilda yttrandefrihetsvänliga förhållningssätt som ska iaktas vid tillämpning av TF. Ett något modernare författningsspråk har använts och bestämmelsen delats upp i två meningar. Den nya lydelsen motsvarar i stort sett det förslag till förändring av instruktionen som presenterades av Yttrandefrihetsutredningen i slutbetänkandet SOU 1983:70 (*Värna yttrandefriheten*) och som återfinns i nuvarande 1 kap. 5 § YGL.

Det bör noteras att det i nuvarande 4 § andra stycket anges att vid bestämmande av påföljd för tryckfrihetsbrott ska det särskilt beaktas om en rättelse har offentliggjorts. Den bestämmelsen har nu flyttats till 7 kap. 7 § andra stycket.

*1 kap. 6 §**Skrifter (1 kap. 5 §)*

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.

Bestämmelsen motsvarar nuvarande 1 kap. 5 § och ger uttryck för det s.k. formella tillämpningsområdet för TF. I paragrafen har språkliga och redaktionella förändringar gjorts.

Av *första stycket* framgår huvudregeln att TF är tillämplig på skrifter som har framställts i tryckpress. I *andra stycket* anges den s.k. stencilregeln, som innebär att även skrifter som har mångfaldigats genom fotokopiering eller någon liknande teknik kan få grundlagsskydd under vissa närmare angivna förutsättningar. I den här delen görs således inte längre någon uttrycklig hänvisning till ”stencilering” som en av de tekniker för mångfaldigande som omfattas. Stencilering används knappast längre, och skulle den mot förmodan förekomma omfattas den av uttrycket ”någon liknande teknik”. Innebörden av *tredje stycket* är att TF:s bestämmelser om tryckta skrifter ska gälla även för skrifter som omfattas av stencilregeln, om inte annat anges.

Paragrafen innebär att den särskilda bestämmelsen i nuvarande 1 kap. 5 § andra stycket om bilder tas bort. Begreppet ”skrift” ska alltså anses omfatta bilder, även om dessa inte åtföljs av text. Det får anses inarbetat sedan lång tid att begreppet ”skrift” i det här sammanhanget inte är förbehållet det skrivna ordet utan även kan avse andra typer av publikationer som är mångfaldigade.

*1 kap. 7 §**Utgivning av skrifter (1 kap. 6 §)*

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.

Bestämmelsen motsvarar delvis den nuvarande 6 §. Den anger att utgivning är en grundläggande förutsättning för ingripanden mot en tryckt skrift med anledning av innehållet och när utgivning ska anses ha skett. Vidare behandlas det särskilda fallet att skrifter skickas till enskilda adressater i utlandet. Innehållet i första och tredje stycket är nytt.

I materiellt hänseende innebär *första stycket* vissa förändringar jämfört med första meningen i nuvarande 6 §. Bestämmelsen klargör att ”ingripanden” enligt TF med anledning av innehållet i en tryckt skrift inte får ske innan skriften är utgiven. Det är först när denna utgivningstidpunkt är uppnådd som det är möjligt att ingripa och då enligt den särskilda straff- och processrättsliga reglering som TF innehåller (”enligt denna grundlag”). Här avses regleringen rörande tryckfrihetsbrott (7 kap.), ensamansvar m.m. (8 kap.), tillsyn och åtal (9 kap.), särskilda tvångsmedel (10 kap.), enskilt anspråk (11 kap.) och rättegång (12 kap.).

Bestämmelsen i första stycket ska inte uppfattas så att TF endast är tillämplig på skrifter som är utgivna. I flera avseenden tar bestämmelserna i TF sikte på ”förstadier” till publicering och gäller således innan en skrift har getts ut. Här kan särskilt nämnas förbudet mot förhandsgranskning och hindrande åtgärder i 3 § som uppställer ett uttryckligt skydd mot myndighetsingripanden innan en skrift har nått allmänheten.

Även den formulering som används i nuvarande 6 § första meningen har funktionen att markera utgivningens betydelse som en gräns för när det är möjligt att ingripa mot en tryckt skrift. Där uttrycks dock saken på ett sätt som riskerar att leda till missförstånd om vad som avses med ”tryckt skrift” och om grundlagens

tillämpningsområde. Tanken med den nu aktuella bestämmelsen är att göra regleringen tydligare i det här avseendet.

I *andra stycket* anges när en skrift ska anses utgiven. Det innebär inga förändringar i sak.

Det *tredje stycket* är nytt och har behandlats i avsnitt 21.4.3. Bestämmelsen medför en begränsning av grundlagens territoriella tillämpningsområde i förhållande till dagens ordning. Innebörden är att det rättsläge som lades fast genom rättsfallet NJA 1956 s. 48 nu ändras. Avgörandet innebar att skrifter som en distributör hade postat till enskilda adressater i utlandet ansågs ”utlämnade för spridning” i Sverige. Därmed ansågs skrifterna utgivna i Sverige enligt TF trots att de aldrig nådde den svenska allmänheten.

Bestämmelsen tar sikte på sådana situationer som var aktuella i 1956 års avgörande. Genom att bestämmelsen avser skrifter som ”skickas” träffas dock inte enbart rena postförsändelser. Även en skrift som skickas med t.ex. en speditorsfirma utan tillstånd till postverksamhet omfattas av tredje stycket. Om en skrift, utöver att skickas till enskilda personer i utlandet, även lämnas ut för spridning i Sverige enligt andra stycket blir bestämmelsen i tredje stycket inte tillämplig. Då kan skriften inte sägas ”enbart” ha offentliggjorts på det sätt som avses i tredje stycket.

Innebörden av att en skrift till följd av tredje stycket inte anses utlämnad för spridning i Sverige är att – eftersom någon utgivning inte har ägt rum – TF inte blir tillämplig i fråga om ingripanden med anledning av innehållet. För sådana skrifter gäller vanlig lag i fråga om ansvar m.m. Brott som begås när skriften når allmänheten i det aktuella landet torde dock i första hand hanteras enligt rättsordningen där. Det är tänkbart att frågan aktualiseras hos svenska myndigheter genom en begäran om rättslig hjälp, t.ex. enligt lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål. Förslaget ökar möjligheterna för Sverige att lämna sådan hjälp eftersom det territoriella tillämpningsområdet görs mindre (se kap. 21 och kommentaren till 14 kap. 5 §).

Den nya bestämmelsen ändrar inte det förhållandet att grundlagens bestämmelser om etableringsfrihet, förbud mot förhandsgranskning och andra hindrande åtgärder gäller i fråga om skrifter som framställs här men som aldrig ges ut i Sverige. För uppgiftslämnande till dessa skrifter gäller ett något inskränkt meddelarskydd, se 13 kap. 8 §.

*1 kap. 8 §**Periodisk skrift (1 kap. 7 § första stycket)*

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.

Bestämmelsen motsvarar nuvarande 7 § första stycket. Den innehåller definitionen av det i TF centrala begreppet periodisk skrift. Språket i bestämmelsen har förenklats. Den har dessutom förkortats genom att delar som inte avser den egentliga definitionen har tagits bort. Frågor som rör utgivningsplan, utgivningsbevis och effekten av återkallelse av utgivningsbevis är i första hand av administrativ natur och behandlas i stället i 5 kap. tillsammans med andra aspekter av etableringsfriheten för periodiska skrifter.

*1 kap. 9 §**Taltidningar (1 kap. 7 § andra stycket)*

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.

Bestämmelsen motsvarar i huvudsak den s.k. bilageregeln i nuvarande 7 § andra stycket. Bestämmelsen innehåller flera ändringar i sak. De närmare övervägandena bakom bestämmelsen framgår av avsnitt 16.2.2.

I *första stycket* har tillämpningsområdet för bestämmelsen utvidgats till att omfatta tillhandahållande som sker via en sådan databas som avses i YGL. Därmed återställs den ordning som ansågs gälla före Högsta domstolens avgörande i NJA 2003 s. 31. Samtidigt har tillämpningsområdet för bestämmelsen inskränkts i ett avseende.

Det krävs att innehållet i radioprogrammet, upptagningen eller databasen är särskilt anpassat för personer med funktionsnedsättning. Bestämmelsen avser att träffa bl.a. taltidningar som kan utgöras av inlästa tidningar och är avsedda för bl.a. synskadade, dyslektiker och afatiker. En förutsättning är – såsom har gällt tidigare – att innehållet återges oförändrat samt att det framgår hur innehållet har disponerats.

I första stycket har formuleringen ”jämföras med en bilaga till skriften” ersatts med ”anses utgöra en bilaga till skriften”. Avsikten är att preskriptionstiden för spridningen av ”bilagan” ska beräknas på samma sätt som för skriften. Det innebär att ett eventuellt tryckfrihetsbrott preskriberas sex månader efter utgivningen av den periodiska skrift som har utgjort förlagan till ”bilagan”. Det saknar därvid betydelse om materialet läggs in i arkivdatabasen utan tidsmässigt samband med den ursprungliga publiceringen. Enligt den nuvarande bestämmelsen har det ansetts att ny preskriptionstid löper från tidpunkten för sändning av det radioprogram eller spridning av den tekniska upptagning varigenom ”bilagan” sprids (prop. 1990/91:64 s. 138).

1 kap.10 §

Arkivdatabaser (ny)

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.

Bestämmelsen är ny. Den innebär att bestämmelserna i TF ska tillämpas på databaser som innehåller arkiv med periodiska skrifter. De närmare övervägandena bakom bestämmelsen framgår av avsnitt 16.2.1.

Bestämmelsen gäller enligt *första stycket* för databaser som används uteslutande i syfte att arkivera innehållet i periodiska skrifter. Det innebär att databasen måste vara avskild från andra databaser. En del av tidningsföretagets normala webbplats kan därför inte utgöra

en sådan databas även om den kallas för arkiv. Däremot är det inget som hindrar att användaren via en länk på webbplatsen kan nå arkivdatabasen.

En förutsättning är också att databasen tillhandahålls av ägaren till den periodiska skriften. Det utesluter inte att flera tidningar arkiveras i en och samma arkivdatabas om de har samma ägare. Vidare kan flera tidningsföretag samarbeta och tillhandahålla sina arkivdatabaser som en gemensam tjänst. Förutsättningen är att det enskilda tidningsföretaget fortfarande råder över innehållet i sin arkivdatabas (jfr NJA 2007 s. 309).

Om det t.ex. av misstag införs material i en arkivdatabas som härrör från en tidning som inte ges ut av den som tillhandahåller databasen, gäller inte det sammanhållna ansvaret enligt denna bestämmelse för detta material. Detsamma är fallet om någon del av innehållet av misstag ändras på ett otillåtet sätt. I dessa fall gäller dock bestämmelsen för annat arkivmaterial i databasen. Om mer än några enstaka artiklar i en arkivdatabas utgör annat än arkivmaterial kan inte databasen anses användas uteslutande i arkivsyfte. Det sammanhållna ansvaret enligt denna bestämmelse 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 har fått en annan funktion eller om arkivdatabasen integreras med företagets normala webbplats.

Hänvisningen till 9 § innebär att innehållet i arkivdatabasen ska anses utgöra en bilaga till den periodiska skriften. Detta innebär att det är den som ansvarar enligt 8 kap. – normalt sett utgivaren – som också ansvarar för ett eventuellt tryckfrihetsbrott i arkivdatabasen. Vidare innebär det att preskriptionstiden ska beräknas från tidpunkten för utgivningen av den periodiska skriften.

Genom hänvisningen till bestämmelsen om taltidningar i 9 § gäller kravet att innehållet från den periodiska skriften ska återges oförändrat i arkivdatabasen och att det ska anges hur materialet har disponerats. För arkivdatabaser innebär det att innehållet i databasen 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. Arkivdatabasen kan t.ex. vara konstruerad så att den bara kan hantera texter och att bilder därför måste utelämnas. En uppgift om att en viss artikel i arkivdatabasen har klandrats av PO/PON bör inte heller påverka tillämpning av bestämmelsen.

I *andra stycket* ges stöd för lagstiftning om vissa skyldigheter för den som tillhandahåller en arkivdatabas, bl.a. skyldighet att anmäla databasen till en myndighet. Därutöver kan det vara aktuellt att lagstifta om skyldighet att ange vissa uppgifter i anslutning till materialet i databasen, såsom uppgift om den periodiska skrift som har utgjort förlagan, vem som har varit utgivare för skriften och tidpunkten för utgivningen av skriften.

1 kap. 11 §

Frågor som får regleras i lag (1 kap. 8 och 9 §§)

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 opionsbildande karaktär;

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

Bestämmelsen motsvarar nuvarande 9 §. Det har gjorts flera förändringar i bestämmelsen utöver en rent språklig och redaktionell bearbetning.

Punkt 1 avser upphovsrätten och är ny i den här paragrafen. Den innebär att bestämmelsen i nuvarande 8 § flyttas. Denna förändring betyder att de uttryckliga undantagen från grundlagens tillämpningsområde i 1 kap. samlas i en gemensam paragraf. Syftet är att göra regleringen mer lättöverskådlig. I materiellt hänseende har en hänvisning till framställare av fotografiska bilder strukits eftersom sådana bilder omfattas av ”upphovsrätten närstående rättigheter”.

I *punkt 4* har texten anpassats till att ”de Europeiska gemenskaperna” inte längre är aktuella inom EU-samarbetet och att det numera uttryckligen anges i 1 kap. 10 § RF att Sverige är medlem i Europeiska unionen.

I undantaget för kreditupplysningsverksamhet görs ett tillägg jämfört med den nuvarande lydelsen i *punkt 5*. Det nya är det sista ledet, dvs. ”skyldighet att lämna information till den som avses med upplysningen och krav på legitimt syfte hos den som beställer uppgifter”. Syftet är att ge ett entydigt grundlagsstöd åt de lagändringar i kreditupplysningslagen som genomfördes efter förslag i prop. 2009/10:151.

Genom *punkt 6* införs en ny delegationsbestämmelse som gör det möjligt att i lag ställa krav på utformningen av varningstexter, innehållsdeklarationer och annan liknande produktinformation som förekommer i tryckta skrifter. Bestämmelsen behandlas i kap. 17. Enligt den nya delegationsbestämmelsen ska lagstiftaren i de angivna fallen kunna meddela bestämmelser utan hinder av vad som anges i TF. En förutsättning är att varningstexten, innehållsdeklarationen m.m. inte innefattar yttranden som omfattas av syftet med tryckfriheten enligt 1 kap. 1 § TF. Här hämtas ledning från Lagrådets uttalande i fråga om märkning av tobaksprodukter (prop. 2001/02:162) som innebar att ett påbud om text med visst innehåll kunde tolereras från tryckfrihetsrättslig synpunkt om den inte var av en ”uttrycklig åsiktspåverkande eller opinionsbildande karaktär”.

Bestämmelsen avser krav på att förse en produkt med produktinformation m.m. och på att denna information ska utformas på visst sätt. Sådana krav kan t.ex. gälla en skyldighet att ange vissa uppgifter samt att ge informationen en specifik storlek och placering. Den kan även avse ett förbud mot att ange vissa uppgifter eller uttrycka sig på ett visst sätt.

Frågeställningen om syftet med ett visst yttrande kommer i första hand att bli aktuell i anslutning till bestämmelser om hur varningstexter ska utformas. En text som på sakliga grunder informerar om en produkts fara för hälsan eller att den inte bör kombineras med en

viss annan produkt omfattas av undantaget. Om det däremot t.ex. anges att en viss vara inte bör konsumeras, trots att dess försäljning är laglig, är det normalt fråga om sådan opinionsbildning eller åsiktspåverkan att yttrandet skyddas av TF. Av det skälet kan bestämmelsen inte heller anses ge stöd åt varningstexter avseende innehållet i medieprodukter, såsom bl.a. dagstidningar, böcker och musik. Det ska således t.ex. inte vara möjligt att i lag införa krav om att musikprodukter förses med varningstexter om att det förekommer ett grovt språk i låttexterna. En text av det slaget har en sådan karaktär att den omfattas av grundlagarnas ändamål och omfattas därmed inte av det aktuella undantaget.

En möjlighet till delegation finns redan i dag och har använts genom tobakslagen (1993:581) och lagen (2011:579) om leksakers säkerhet. Syftet med bestämmelsen är således att i grundlagen uttryckligen fastställa det nuvarande rättsläget.

Med ”varningstext” förstås texter som har ett syfte att upplysa konsumenter om vissa skadliga egenskaper hos en viss produkt. Med begreppet ”innehållsdeklaration” avses typiskt sett en lista över vilka ämnen eller ingredienser som ingår i ett livsmedel eller någon annan produkt. Med ”annan liknande produktinformation” avses bl.a. uppgifter om hur en viss produkt – t.ex. ett läkemedel – ska användas eller hur den ska hanteras i avfallsledet.

Bestämmelsen torde i första hand bli tillämplig på text som förekommer på tryckta förpackningar och på ”bipacksedlar”, dvs. den tryckta information som följer med t.ex. ett läkemedel. Det är även tänkbart att informationen är fristående i den meningen att den förekommer i skrifter – bl.a. informationsmaterial som delas ut på ett apotek – som inte är förpackningar eller bipacksedlar. Även den typen av information omfattas av delegationsbestämmelsen om den utgör ”varningstext, innehållsdeklaration eller annan liknande produktinformation”.

Det måste dock röra sig om information angående den aktuella produkten som lämnas av tillverkaren eller t.ex. en svensk distributör. Undantaget är således inte tillämpligt för att reglera uttalanden från fristående aktörer. Det omfattar t.ex. inte yttranden från konsumenter om produkten eller från journalister som rapporterar om denna. Sådana yttranden är inte produktinformation i den mening som avses i bestämmelsen och ska inte kunna styras av lagstiftaren.

Det föreslagna undantaget ger inte möjlighet att införa offentlig förhandsgranskning av information som ska spridas i en skrift som

omfattas av TF. Det skulle stå i strid med censurförbudet. Bestämmelsen möjliggör inte heller åtgärder som innebär förbud mot att använda vissa medier för att sprida den aktuella informationen eller några andra väsentliga ingrepp i TF:s förbud mot hindrande åtgärder.

1 kap. 12 §

Undantag för barnpornografi (1 kap. 10 §)

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

Paragrafen motsvarar nuvarande 10 §.

1 kap. 13 §

Förutsättningar för begränsningar (ny)

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.

I paragrafen anges de allmänna förutsättningar som gäller för lagstiftning som innebär begränsningar i tryckfriheten och som sker med stöd i grundlagen. Det handlar alltså om begränsningar som görs med stöd av s.k. delegationsbestämmelser i TF (bl.a. 1 kap. 11 §, 6 kap. 2 § och 7 kap. 3 §). I dessa bestämmelser ges möjlighet för lagstiftaren att reglera vissa frågor i vanlig lag. Grundlagstiftaren har med andra ord delegerat dessa frågor till stiftaren av vanlig lag. Det gäller dock enbart frågor som huvudsakligen anses falla inom grundlagens tillämpningsområde.

Förutom de krav som uppställs här måste sådan lagstiftning hållas inom de ramar som anges i den aktuella delegationsbestämmelsen i grundlagen. Lagregleringen av kreditupplysningsverksamhet måste exempelvis begränsas till ”yrkesmässig kreditupplysningsverksamhet” (se 11 § 5).

I *första stycket* anges att grundlagarnas ändamål är avgörande vid bedömning av vad som utgör en tillåten begränsning som sker med stöd av en delegationsbestämmelse. En sådan begränsning får inte gå så långt att den innebär en hot mot dessa ändamål. 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.

Bestämmelsen i *andra stycket* är avsedd att förtydliga att begränsningsreglerna i RF är tillämpliga även inom TF:s tillämpningsområde. Den innebär inte någon saklig skillnad jämfört med vad som anses gälla i dag.

Hänvisningen till begränsningsreglerna i RF innebär bl.a. att den s.k. proportionalitetsprincipen ska tillämpas vid begränsningar av tryck- och yttrandefriheten. En begränsning får således aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett att friheten över huvud taget får begränsas. Det innebär i korthet att lagstiftaren måste överväga om den planerade lagstiftningen kan leda till det avsedda resultatet och om det finns mindre ingripande alternativ. Därutöver måste lagstiftaren göra en allmän bedömning av om fördelarna med den planerade lagstiftningen överväger det intrång som den kan innebära. Bestämmelsen är avsedd att lägga ett särskilt krav på tydlighet vid lagstiftning som sker med stöd i grundlagen. Lagstiftaren måste tydligt förklara vad som motiverar regleringen och redovisa sina överväganden i frågan.

Hänvisningen till begränsningsreglerna i RF medför också att det särskilda lagstiftningsförfarandet i 2 kap. 22 § RF är tillämpligt vid begränsningar av tryck- och yttrandefriheten. Det innebär att ett förslag till lag som medför sådana begränsningar ska på begäran av lägst tio riksdagsledamöter vila i riksdagen i minst tolv månader innan det får antas. Undantag görs för det fallet att minst fem sjättedelar av de röstande enas om beslutet.

Bestämmelsen berörs i kap. 12 (Förutsättningar för begränsningar av yttrandefriheten).

2 kap. Allmänna handlingars offentlighet¹

2 kap. 1 §

Offentlighetsprincipens syfte (2 kap. 1 §)

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

2 kap. 2 §

Begränsningar av offentlighetsprincipen (2 kap. 2 §)

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 enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden,
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.

Utän 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.

¹ Lagtexten i 2 kap. har getts en språklig översyn utan syfte att förändra regleringen i sak.

*2 kap. 3 §**Om handlingsbegreppet (2 kap. 3 §)*

3 § 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 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.

*2 kap. 4 §**Handling som sänds till befattningshavare (2 kap. 4 §)*

4 § 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.

*2 kap. 5 §**Riksdagen och kommunal församling (2 kap. 5 §)*

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

*2 kap. 6 §**Inkommen handling (2 kap. 6 §)*

6 § 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.

*2 kap. 7 §**Upprättad handling (2 kap. 7 §)*

7 § 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.

*2 kap. 8 §**Utbyte av handlingar inom en myndighet (2 kap. 8 §)*

8 § 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.

*2 kap. 9 §**Minnesanteckning och koncept (2 kap. 9 §)*

9 § 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 promemorior 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 expedierats anses som en allmän handling endast om den inte tas om hand för arkivering.

*2 kap. 10 §**Teknisk bearbetning och lagring av handling (2 kap. 10 §)*

10 § 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).

*2 kap. 11 §**Vad som inte utgör allmän handling (2 kap. 11 §)*

11 § 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. 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.

*2 kap. 12 §**Om rätten att ta del av allmän handling (2 kap. 12 §)*

12 § 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 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.

*2 kap. 13 §**Rätten att få kopia (2 kap. 13 §)*

13 § 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.

*2 kap. 14 §**Begäran att få ta del av allmän handling (2 kap. 14 §)*

14 § 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.

*2 kap. 15 §**Överklagande av beslut om utlämnande (2 kap. 15 §)*

15 § 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.

2 kap. 16 §

Sekretessmarkering på hemlig handling (2 kap. 16 §)

16 § 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.

2 kap. 17 §

Överlämnande av handling till enskilt organ (2 kap. 17 §)

17 § I lag får föreskrivas att regeringen eller en beslutande kommunal församling får besluta att allmänna handlingar som hänför sig 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 hänför sig till Svenska kyrkans verksamhet, eller

2. Svenska kyrkans beslutande församlingar.

Vid tillämpningen av 12–16 §§ ska Svenska kyrkan och dess organisatoriska delar jämföras med myndigheter i fråga om överlämnade handlingar.

*2 kap. 18 §**Om gallring och bevarande (2 kap. 18 §)*

18 § 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*3 kap. 1 §**Rätten till anonymitet (3 kap. 1 §)*

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.

Bestämmelsen motsvarar nuvarande 1 § och innehåller det grundläggande anonymitetsskyddet för författare, meddelare och – i fråga om skrifter som inte är periodiska – utgivare. Språket i paragrafen har moderniserats och vissa redaktionella förändringar har gjorts.

*3 kap. 2 §**Frågeförbud (3 kap. 2 §)*

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.

Paragrafen motsvarar nuvarande 2 § och innehåller ett förbud mot att i mål om tryckfrihetsbrott ta upp frågan om vem som är författare, meddelare eller – i fråga om skrifter som inte är periodiska

– utgivare. Det är således den krets som har rätt att vara anonym enligt 1 § som skyddas. I bestämmelsen anges att undantag från frågeförbudet kan förekomma. Här avses fall då uppgifter som identifierar en viss person har angetts på skriften eller då någon har förklarat sig vara författare eller utgivare.

En språklig översyn av paragrafen har gjorts. Vissa formuleringar har hämtats från motsvarande bestämmelse i YGL (2 kap. 2 §), bl.a. genom att det anges att frågeförbudet tillämpas i ”mål om ansvar, skadestånd eller särskild rättsverkan”. Detta syftar inte till någon förändring i sak. Undantagen från frågeförbudet har placerats i ett särskilt stycke.

Bestämmelsen innebär att nuvarande 2 § andra stycket har tagits bort. Syftet med den nu borttagna bestämmelsen är att klarlägga att frågeförbudet inte hindrar att mål om meddelarbrott handläggs i samma rättegång som mål om ansvar för tryckfrihetsbrott. Bestämmelsen bör flyttas till tillämpningslagen. Någon förändring i sak är inte avsedd därmed.

3 kap. 3 §

Tystnadsplikt (3 kap. 3 § första stycket)

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.

I bestämmelsen slås en tystnadsplikt avseende massmediernas källor fast. Det får inte röjas vem som är författare eller meddelare eller vem som är utgivare av en tryckt skrift som inte är periodisk. Tillämpningsområdet för tystnadsplikten är mycket brett och omfattar alla som har tagit befattning med tillkomsten eller utgivningen av en tryckt skrift eller med en framställning som har varit avsedd att införas i en sådan skrift. Även andra som är verksamma hos t.ex. ett massmedieföretag kan omfattas av tystnadsplikt.

Språkliga och redaktionella förändringar har gjorts. Lagtexten har delats upp i två stycken. I det *första stycket* behandlas tystnads-

plikt för dem som på något sätt har varit inblandade i publiceringsprocessen. Det *andra stycket* avser tystnadsplikt för dem som på något annat sätt är verksamma hos t.ex. ett tidningsföretag och därvid får kännedom om uppgifter som omfattas av tystnadsplikt.

I den nya lydelsen av bestämmelsen används begreppet ”meddelare”. Det används i stället för den nuvarande formuleringen ”har lämnat meddelande enligt 1 kap. 1 § tredje stycket”.

3 kap. 4 §

Undantag från tystnadsplikt (3 kap. 3 § andra stycket)

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 sanningförsäkran.

I paragrafen anges vissa undantag från tystnadsplikten i 3 §. Den motsvarar nuvarande 3 § andra stycket. Uppräkningen i paragrafen är uttömmande och några ytterligare undantag får alltså inte förekomma. Det har gjorts språkliga och redaktionella förändringar, bl.a. har varje punkt i uppräknningen blivit en särskild mening.

Den nuvarande regleringen innehåller en uppmaning till domstolarna att utöva en strikt processledning så att inte frågor ställs som kan inkräkta på tystnadsplikten (se nuvarande 3 § tredje stycket). Den bestämmelsen har tagits bort från grundlagen. Självklart måste domstolen i denna typ av mål vara särskilt uppmärksam på att förhörspersonerna kan ha tystnadsplikt och att frågor som kan inkräkta på tystnadsplikten inte ställs. Men den bedömningen har gjorts att anmaningen kan flyttas till tillämpningslagen.

*3 kap. 5 §**Efterforskningsförbud (3 kap. 4 § första stycket)*

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 iakttagas.

Bestämmelsen i *första stycket* innehåller det s.k. efterforskningsförbudet. Förbudet riktar sig till det allmänna och hindrar alltså inte enskilda från att efterforska källor. I *andra stycket* anges det undantag från efterforskningsförbudet som gör att efterforskning får bedrivas när det behövs för åtal eller något annat ingripande som är förenligt med grundlagen.

I bestämmelsen har vissa språkliga och redaktionella förändringar gjorts.

*3 kap. 6 §**Repressalieförbud (3 kap. 4 § andra stycket)*

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.

I paragrafen uttrycks det s.k. repressalieförbudet. Det motsvarar nuvarande 4 § andra stycket, som infördes år 2011 (prop. 2009/10:81). Några förändringar i den bestämmelsen har inte gjorts.

*3 kap. 7 §**Straff (3 kap. 5 §)*

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.

Bestämmelsen motsvarar nuvarande 5 §. I *första stycket* straffsanktioneras flera av de förbud som anges i detta kapitel. Straffet för överträdelser är böter eller fängelse i högst ett år. Av *andra stycket* följer att det endast är brott mot efterforsknings- resp. represalieförbudet som hör under allmänt åtal.

Lagtexten har arbetats om språkligt och en punktuppställning införts.

3 kap. 8 §

Andra upphovsmän (3 kap. 6 §)

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.

Genom den här bestämmelsen klargörs att även andra upphovsmän än författare har rätt till det skydd som framgår av 3 kap. Det kan t.ex. avse illustratörer och fotografer. Det har gjorts viss språklig bearbetning av författningstexten, bl.a. genom att det här uttryckligen anges att de regler som avser författare ”gäller” även andra upphovsmän.

4 kap. Tryckta skrifers framställning

4 kap. 1 §

Etableringsfrihet (4 kap. 1 §)

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

Av paragrafen framgår att var och en har rätt att framställa tryckta skrifter. Bestämmelsen uttrycker en del av etableringsfriheten på tryckfrihetens område och garanterar i första hand friheten att driva tryckeri. Två förändringar av betydelse har genomförts. För det första framgår av lagtexten att skyddet gäller för ”var och en” och inte, som enligt dagens ordning, enbart för svenska medborgare eller svenska juridiska personer (se vidare 1 kap. 1 §). Av 14 kap. 4 § följer att skyddet för andra än svenska medborgare kan begränsas i vanlig lag. För det andra används här ”framställa tryckta skrifter” i stället för den uttryckliga hänvisning till tryckpressen som görs i den nuvarande regleringen.

4 kap. 2 §

Ursprungsuppgifter (4 kap. 2 § första stycket)

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 §.

Bestämmelsen motsvarar nuvarande 2 § första stycket. Här behandlas skyldigheten att sätta ut s.k. ursprungsuppgifter på tryckta skrifter eller på skrifter som har mångfaldigats på något annat sätt och för vilka utgivningsbevis gäller (se 1 kap. 7 § andra stycket 1). Skyldigheten gäller inte s.k. bild- eller tillfällighetstryck enligt 3 §.

Innehållet i bestämmelsen har delats upp i flera meningar och i två stycken. Vidare har språket i lagtexten förenklats.

Paragrafen innebär att den nuvarande hänvisningen till den s.k. stencilregeln i 1 kap. försvinner (se nuvarande 2 § andra stycket).

Hänvisningen är främst en upplysning och har bedömts kunna tas bort utan några rättsliga följder.

4 kap. 3 §

Bild- eller tillfällighetstryck (4 kap. 3 §)

3 § Med bild- eller tillfällighetstryck avses i denna grundlag vykort och bildalbum, visittkort 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.

I paragrafen definieras s.k. bild- eller tillfällighetstryck. Bestämmelsen har bearbetats språkligt och redaktionellt. Av 2 § framgår att bild- och tillfällighetstryck är undantaget från kravet på att ange ursprungsuppgifter.

Som framgår av första meningen i den aktuella bestämmelsen utgår definitionen från ett antal konkreta exempel på trycksaker. Av andra meningen framgår att enbart trycksaker i vilka tryckfrihetsbrott framstår som uteslutet omfattas av begreppet bild- eller tillfällighetstryck.

I andra meningen har ”tryckfrihetsbrott” fått ersätta begreppet ”tryckfrihetsmissbruk”, som har bedömts vara alltför vagt.

4 kap. 4 §

Skyldighet att bevara exemplar samt pliktleverans (4 kap. 4 §)

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.

Paragrafen motsvarar nuvarande 4 § och ger möjlighet att i lag införa bestämmelser om att exemplar av tryckta skrifter ska bevaras för att möjliggöra en straffrättslig granskning. Bestämmelsen ger även stöd för en lagstadgad plikt att leverera exemplar till bibliotek eller arkiv.

Bestämmelsen har formulerats om och fått en lydelse som liknar motsvarande paragrafer i YGL (nuvarande 3 kap. 6 och 9 §§).

*4 kap. 5 §**Straff (4 kap. 5 §)*

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

Bestämmelsen motsvarar nuvarande 5 §.

5 kap. Utgivning av periodiska skrifter*5 kap. 1 §**Ägare till periodiska skrifter (5 kap. 1 §)*

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

Av paragrafen framgår att var och en har rätt att äga en periodisk skrift. Ägaren, som kan vara en fysisk eller juridisk person, har en central betydelse i det tryckfrihetsrättsliga systemet. Det är ägaren som ansvarar för att skriften har en utgivare och som enligt 8 kap. kan få bära det straffrättsliga ansvaret om utgivare saknas eller inte längre är behörig. Av övriga bestämmelser i 5 kap. framgår andra skyldigheter som åvilar ägaren.

I den nu aktuella bestämmelsen har lagtexten ändrats så att skyddet riktar sig till "var och en" och inte, som enligt dagens ordning, enbart till svenska medborgare eller svenska juridiska personer (se vidare 1 kap. 1 § och 4 kap. 1 §). Av 14 kap. 4 § följer att skyddet för andra än svenska medborgare kan begränsas i vanlig lag.

*5 kap. 2 §**Behörighetskrav för utgivare (5 kap. 2 §)*

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.

Bestämmelsen slår i *första stycket* fast att en periodisk skrift ska ha en utgivare. Kravet på utgivare innebär att det alltid ska finnas en utgivare för en periodisk skrift som dessutom uppfyller de behörig-

hetskrav som uppställs i andra stycket. Den nuvarande bestämmelsen i 8 § om skyldighet att utse ny utgivare vid behörighetsbrister hos den förre utgivaren har mot den bakgrunden tagits bort, se vidare kommentaren till 4 § andra stycket.

I *andra stycket* anges behörighetskraven för utgivaren. Dessa innebär att utgivaren ska ha hemvist i Sverige och inte får vara underårig eller försatt i konkurs. Vidare får han eller hon inte ha förvaltare. Det uppställs således inte längre något krav i grundlagen på att utgivaren ska vara svensk medborgare. Att utgivaren ska vara en fysisk person är förutsatt och framgår indirekt av kraven i andra stycket.

Det har gjorts språkliga förändringar i bestämmelsen. Dessutom har det andra stycket i den nuvarande paragrafen tagits bort som en följd av att något krav på svenskt medborgarskap för ägaren inte ska gälla.

5 kap. 3 §

Utgivarens befogenhet (5 kap. 3 §)

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.

I paragrafen behandlas två olika men ändå sammanhängande frågor. Genom *första stycket* slås fast att det är ägaren till en periodisk skrift som ska utse skriftens utgivare.

Av *andra stycket* följer att utgivaren ska ha befogenhet att vägra publicera det som han eller hon inte vill ta ansvar för eller av andra skäl anser vara olämpligt att publicera. Utgivarens befogenhet innebär vidare en rätt att utöva tillsyn över skriftens offentliggörande, vilket bl.a. betyder att utgivaren ska ha full insyn i verksamheten. Varje inskränkning i utgivarens befogenhet ska vara utan verkan. Detta betyder att grundlagen här gäller framför t.ex. annan rättslig reglering (främst av marknadsrättslig eller arbetsrättslig natur) eller instruktioner från ägaren som kan tänkas vara i konflikt med principen om utgivarens befogenhet.

Texten i andra stycket har formulerats om med utgångspunkt i de formuleringar som förekommer i nuvarande 4 kap. 3 § YGL,

som är motsvarande bestämmelse i den grundlagen. Någon förändring i sak är inte avsedd därmed.

5 kap. 4 §

Anmälan av utgivare (5 kap. 4 och 8 §§)

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.

Bestämmelsen motsvarar i första hand nuvarande 4 §. Vissa språkliga och redaktionella ändringar har gjorts i syfte att bestämmelsen ska bli mer lättläst.

I *första stycket* läggs fast en skyldighet för ägaren att till en i lag angiven myndighet anmäla att en utgivare har utsetts. Anmälan ska innehålla bevis om att utgivaren uppfyller behörighetskraven enligt 2 § och att han eller hon har åtagit sig uppdraget. Enligt den nuvarande ordningen ska utgivaranmälan göras till Patent- och registreringsverket (PRV).

Texten i *andra stycket* är ny och ger möjlighet att i lag meddela mer detaljerade bestämmelser om anmälan. Det möjliggör även lagstiftning om en skyldighet att anmäla ändrade förhållanden beträffande utgivaren. Skyldigheten enligt nuvarande 8 § första stycket andra meningen rörande intyg om att den förre utgivaren har erhållit del av anmälan kan med den här ordningen regleras i lag.

5 kap. 5 §

Utgivningsbevis (5 kap. 5 §)

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.

I paragrafen behandlas vissa grundläggande aspekter på frågan om utgivningsbevis för periodiska skrifter. Den kan sägas innebära att de mest centrala delarna i nuvarande 5 § samlas ihop och placeras i en egen grundlagsbestämmelse.

I den *första meningen* anges ett krav på att en periodisk skrift ”ska ha utgivningsbevis”. Skrivningen ersätter formuleringen i nuvarande 5 § första stycket om att en ”periodisk skrift får inte utgivas” innan utgivningsbevis har utfärdats. Den formuleringen kan ge det felaktiga intrycket att grundlagsskyddet inte gäller för periodiskt utgivna skrifter som saknar utgivningsbevis. Bestämmelsen ändras här i syfte att tydliggöra att kravet på utgivningsbevis i första hand är av administrativ natur. Den förändrade lagtexten påverkar inte det förhållandet att kravet på utgivningsbevis är straffsanktionerat, se 10 §.

Av den *andra meningen* framgår att utgivningsbevis utfärdas av samma myndighet som tar emot anmälan om utgivare. Det anges vidare att utgivningsbeviset gäller i tio år från utfärdandet (om förnyelse av utgivningsbevis, se 6 §). Ansökan om utgivningsbevis görs enligt *tredje meningen* av skriftens ägare.

5 kap. 6 §

Utfärdande av utgivningsbevis (5 kap. 5, 7 och 8 §§)

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.

Här anges kraven för att utgivningsbevis ska utfärdas. Innehållet i *första stycket* motsvarar de krav som uppställs i nuvarande 5 § och, till vissa delar, 7 §.

Bestämmelsen innebär att det görs relativt omfattande språkliga och redaktionella förändringar i dagens reglering i 5 och 7 §§ i fråga om utfärdande av utgivningsbevis. Syftet är att minska den höga detaljnivån och därmed göra grundlagen mer lättillgänglig. De ingrepp som görs i lagtexten har inte bedömts innebära några väsentliga förändringar i grundlagsskyddet.

Enligt *punkt 1* ska det framgå av ansökan att skriften uppfyller definitionen på periodisk skrift enligt 1 kap. 8 §. En ytterligare

förutsättning för utgivningsbevis är, enligt *punkt 2*, att anmälan av utgivare har gjorts på det sätt som föreskrivs i 4 §. I *punkt 3* uppställs ett skydd mot att utgivningsbevis utfärdas för periodiska skrifter med titlar som är förväxlingsbara. Detta s.k. titelskydd avser i första hand titeln på skrifter för vilka utgivningsbevis gäller. Skyddet är dock dessutom utvidgat till titlar på skrifter där utgivningsbeviset har upphört inom de två senaste åren. Enligt den nuvarande regleringen följer detta av 7 §. Här placeras den bestämmelsen tillsammans med den övriga regleringen av frågan om förutsättningar för utgivningsbevis.

Av *andra stycket* framgår att detaljbestämmelser om utfärdande och förnyelse av utgivningsbevis samt om ändrade förhållanden får meddelas i lag. En lagstiftning av det slaget finns för närvarande till viss del i tillämpningslagen. Det här stycket innebär emellertid att dagens detaljerade grundlagsreglering i 5 § fjärde till sjätte styckena om förnyelse av utgivningsbevis kan placeras i tillämpningslagen. En sådan lösning liknar den som har valts i YGL i fråga om utgivningsbevis för s.k. databasverksamhet, se nuvarande 1 kap. 9 § YGL.

5 kap. 7 §

Återkallelse av utgivningsbevis (5 kap. 6 §)

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.

Här anges under vilka omständigheter ett utgivningsbevis kan återkallas. Bestämmelsen motsvarar nuvarande 6 §.

Även i den här bestämmelsen har det gjorts relativt omfattande språkliga och redaktionella förändringar i förhållande till dagens ordning. Den innebär att vissa bestämmelser tas bort från grundlagen och placeras på lagnivå. Syftet är att minska den höga detaljnivån och därmed göra grundlagen mer lättillgänglig. De ingrepp som görs i grundlagstexten har inte bedömts innebära några förändringar i skyddet av betydelse. De förutsätter dock att en

översyn av främst tillämpningslagen görs eftersom den reglering som tas bort här i första hand kommer att placeras där.

Av *första stycket* framgår att återkallelse kan aktualiseras i tre huvudsituationer.

För det första (punkt 1) kan frågan bli aktuell om det visar sig att förutsättningarna för att utfärda bevis inte längre är uppfyllda. Här måste således en jämförelse med innehållet i 6 § göras. Kommer det t.ex. till registreringsmyndighetens kännedom att behörig utgivare inte längre finns, bör utgivningsbeviset återkallas. Till den här kategorin med återkallelsegrunder hör även fallet då den aktuella titeln används på ett sätt som kommer i konflikt med någon annans titelskydd. Det kan t.ex. avse att titeln ges sådana typografiska likheter med en annan titel med utgivningsbevis att förväxling lätt kan ske (jfr nuvarande 6 § första stycket 7).

De andra två huvudfallen (punkt 2 och 3) då utgivningsbeviset kan återkallas avser situationer då skriften inte ges ut som planerat. Det kan vara att utgivningen inte har påbörjats inom sex månader från utfärdandet eller att utgivningsplanen inte följs sedan en längre tid (två år).

Enligt *andra stycket* får närmare bestämmelser om återkallelse av utgivningsbevis meddelas i lag.

5 kap. 8 §

Ställföreträdare (5 kap. 9 och 10 §§)

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.

I paragrafen behandlas frågan om ställföreträdare för utgivare. Bestämmelsen innebär att regleringen i TF om ställföreträdare i det här avseendet blir i stort sett parallell med YGL. Detaljnivån blir därmed betydligt lägre, bl.a. genom att det inte längre i detalj anges under vilka förutsättningar utgivaren får lämna över sina befogenheter till ställföreträdaren.

Av *första stycket* framgår att det är utgivaren som utser ställföreträdare. Vidare anges att bestämmelserna om behörighetskrav, om utgivares befogenheter i fråga om det redaktionella arbetet och om utgivaransökan ska tillämpas även när det gäller ställföreträdare.

Enligt *andra stycket* är ställföreträdarens uppdrag knutet till utgivarens. Om utgivarens uppdrag upphör, bortfaller även ställföreträdarens uppdrag.

5 kap. 9 §

Uppgift om utgivare (5 kap. 11 §)

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

Bestämmelsen motsvarar nuvarande 11 § och behandlar skyldigheten att sätta ut utgivarens namn på varje nummer av en periodisk skrift. Språket har förenklats och paragrafen gjorts kortare genom att viss text rörande ställföreträdare tagits bort.

5 kap. 10 §

Straff (5 kap. 12–14 §§)

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 §.

Paragrafen innebär att vissa av bestämmelserna i detta kapitel straffsanktioneras. Den har sin närmaste motsvarighet i nuvarande 12–14 §§.

Det *första stycket* innehåller sanktioner mot överträdelse av bestämmelserna om krav på utgivningsbevis för periodisk skrift samt mot felaktiga uppgifter om utgivare och ställföreträdare som sätts ut på en periodisk skrift. Vidare är det straffbart att mot bättre vetande lämna felaktiga uppgifter i en anmälan av utgivare m.m. och i en

ansökan om utgivningsbevis eller ge ut en skrift i strid med utgivningsförbud eller tillfälligt utgivningsförbud. Påföljden är böter. Den nuvarande möjligheten att i vissa speciella fall döma till fängelse har tagits bort.

Enligt *andra stycket* kan utgivare eller ställföreträdare dömas till penningböter om inte namnet på honom eller henne sätts ut på den periodiska skriften.

Den nu aktuella bestämmelsen innebär att vissa av de gärningar som i dag är kriminaliserade tas bort från det straffbara området. I några fall kan de komma att omfattas av bestämmelser i lag som meddelas med stöd av 11 §.

5 kap. 11 §

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 §.

Bestämmelsen är ny för TF. Den innebär att sådan lagstiftning som möjliggörs genom bestämmelserna i 4, 6 eller 7 § även kan innehålla straffbestämmelser. Motsvarande ordning förekommer i nuvarande 1 kap. 9 § sjätte stycket YGL.

6 kap. Tryckta skrifers spridning

6 kap. 1 §

Rätten att sprida skrifter (6 kap. 1 §)

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

Genom bestämmelsen garanteras friheten att sprida tryckta skrifter. Den är en central del av etableringsfriheten och innebär t.ex. att det inte får uppställas något tillståndskrav för den som säljer böcker eller tidskrifter.

Paragrafen anger att spridningsrätten avser rätten att ”sprida tryckta skrifter”. I förhållande till den nuvarande lydelsen av 1 § tas uttrycken ”till salu hålla” och ”försända” bort. Dessa formuleringar har inte någon självständig rättslig betydelse utan kan betraktas som exempel på vad som ryms inom uttrycket ”sprida tryckta

skrifter” (SOU 1947:60 s. 240 f.). Syftet med att ta bort de nämnda uttrycken är att ge bestämmelsen en mindre ålderdomlig prägel.

6 kap. 2 §

Undantag för spridning av pornografisk bild och visst annat material (6 kap. 2 § första stycket)

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.

Här anges vissa undantag från spridningsrätten. På dessa områden gäller i stället vad som bestäms i lag.

Bestämmelsen har arbetats om i språkligt och redaktionellt avseende. Däremot har de använda begreppen inte ändrats. Det har inte heller i övrigt gjorts några förändringar i sak.

Den delegationsmöjlighet som anges i *första punkten* tar sikte på visning av pornografisk bild vid allmän plats eller på fall när sådant material skickas till någon utan beställning. Bestämmelsen ger stöd åt straffstadgandet i 16 kap. 11 § brottsbalken om otillåtet förfarande med pornografisk bild, som alltså tillämpas även om den aktuella bilden är en tryckt skrift.

I *andra punkten* behandlas spridning bland barn och ungdom av tryckta skrifter som genom sitt innehåll kan verka förråande m.m. Den här bestämmelsen ger stöd för straffstadgandet i 16 kap. 12 § brottsbalken om förledande av ungdom.

6 kap. 3 §

Spridning av kartor (6 kap. 2 § andra stycket)

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 försvaret.

Bestämmelsen innebär att rätten att sprida visst kartmaterial m.m. begränsas i lag, trots att det rör sig om tryckta skrifter. Undantaget har placerats i en egen paragraf. Vissa språkliga och redaktionella förändringar har gjorts i författningstexten med utgångspunkt i motsvarande bestämmelser i YGL (3 kap. 7 § och 12 § tredje stycket).

6 kap. 4 §

Distributionsplikt (6 kap. 4 §)

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.

Bestämmelsen innehåller den s.k. distributionsplikten för den som har tillstånd att bedriva postverksamhet. Tillståndshavare får inte vägra att distribuera en skrift på grund av dess innehåll.

I *första stycket* anges vilka som omfattas av distributionsplikten. Utan att det avses innebära någon förändring mot gällande rätt har begreppen "postbefordringsföretag" och "allmän trafikanstalt" ersatts med "den som har tillstånd att bedriva postverksamhet". Uttrycket "postverksamhet" definieras i 1 kap. 2 § postlagen (2010:1045) och torde inte ge upphov till några tillämpningssvårigheter. Begreppet "allmän trafikanstalt" har tagits bort eftersom det har förlorat sin betydelse genom avregleringen av transportsektorn.

Med "den som har tillstånd" avses den som har fått tillåtelse att bedriva postverksamhet enligt en särskild tillståndsordning. En sådan finns i dag i postlagen. Skulle denna ordning upphävas, så att något särskilt tillstånd inte fordras för att bedriva postverksamhet, kommer i enlighet med det sagda någon distributionsplikt inte att finnas. Detta får ses som en logisk följd av att konkurrensen öppnas och ingen därmed får möjlighet att hindra oönskad distribution.

I första meningen sägs vidare att de som omfattas av bestämmelsen inte får vägra att distribuera eller ställa särskilda villkor för att distribuera en skrift med hänvisning till dess innehåll. Med särskilda villkor förstås att alla skrifter ska behandlas lika vad gäller t.ex. viktgränser och porto. Detta krav finns även i gällande rätt.

Paragrafens andra mening är ny. Den innehåller en bestämmelse som avser att omöjliggöra för dem som omfattas av bestämmelsen att neka distribution på grund av en skrifts innehåll med hänvisning till att försändelserna är oadresserade. Det har hittills kunnat ske med hänvisning till postlagens bestämmelser.

Distributionsplikten gäller inte skrifter som saknar ursprungsuppgifter eller är tagna i beslag, konfiskerade eller belagda med utgivningsförbud. Detta framgår av sista meningen i första stycket och innebär inte någon förändring i förhållande till gällande rätt.

Andra stycket i bestämmelsen avser att undanta dem som har tillstånd att bedriva postverksamhet från det ansvar för tryckfrihetsbrott som annars drabbar spridaren enligt bestämmelserna i 8 kap. Inte heller denna bestämmelse avviker från vad som gäller i dag.

Paragrafen har flyttats så att den inte längre ligger sist i kapitlet.

6 kap. 5 §

Straff för spridaren (6 kap. 3 § första stycket)

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.

Bestämmelsen innebär att en spridare straffas med penningböter vid spridning av en skrift som saknar någon ursprungsuppgift enligt 4 kap. 2 §. Här avses således bl.a. uppgifter om tryckare samt om ort och år för tryckningen. Straffbestämmelsen gäller även om ursprungsuppgifterna är felaktiga och spridaren känner till detta.

Författningstexten har arbetats om språkligt för att underlätta läsningen. Bland annat införs begreppet ”ursprungsuppgifter” för att beskriva de uppgifter som avses i 4 kap. 2 §. Vidare har paragrafen delats upp i två bestämmelser, se 6 §.

*6 kap. 6 §**Straff för spridning vid beslag m.m. (6 kap. 3 § andra stycket)*

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.

Genom bestämmelsen straffbeläggs spridning av tryckta skrifter som har lagts under beslag eller förklarats konfiskerade eller som sker i strid med ett utgivningsförbud. Spridaren blir dock endast ansvarig om han eller hon har spritt skriften i vetskap om ett sådant beslut (beslag, konfiskation eller utgivningsförbud) som avses.

Lagtexten motsvarar nuvarande 3 § andra stycket.

7 kap. Tryckfrihetsbrott*7 kap. 1 §**Tryckfrihetsbrott (7 kap. 1 §)*

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

Ordet ”grundlag” har här liksom i övrigt i TF ersatt ordet ”förordning”. I övrigt har bestämmelse inte ändrats.

*7 kap. 2 §**Dolda meddelanden (7 kap. 2 §)*

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.

Paragrafen avser s.k. dolda meddelanden. Det har gjorts språkliga och redaktionella förändringar. Formuleringen ”kan bli aktuellt” har ersatt det nuvarande ”kan ifrågakomma”.

Bestämmelsen tar sikte på situationen då innehållet i en annons eller ett annat sådant meddelande är brottsligt men där det brottsliga är dolt i den meningen att det inte omedelbart framgår av innehållet. I sådana fall ska ansvar för tryckfrihetsbrott inte förekomma. Den som bär det tryckfrihetsrättsliga ansvaret för skriften har då normalt inte möjlighet att bedöma om meddelandet är brottsligt eller inte och ska då inte heller behöva svara straffrättsligt. Är meddelandet brottsligt tillsammans med någon annan omständighet som inte framgår av t.ex. en annons eller en notis, ska brottet bedömas enligt vanlig lag. Det kan bl.a. avse ett meddelande som endast tillsammans med någon annan uppgift – som inte publiceras – utgör förtal.

7 kap. 3 §

Meddelarbrott (7 kap. 3 § första och andra styckena TF)

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 befattningsmed 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 myndighetsförbehåll vid dess utlämnande, när gärningen är uppsåtlig; och
3. uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt i de fall som anges isärskild lag.

Bestämmelsen är av stor praktisk betydelse och anger undantagen från meddelarfriheten. I förhållande till nuvarande 3 § har språkliga förändringar gjorts och en ny styckesindelning införts. Vidare har bestämmelsen om anskaffarbrott flyttats och placerats i en särskild paragraf, se 4 §. Några materiella förändringar genomförs inte.

Av *första stycket* framgår att bestämmelsen tar sikte på meddelare enligt 1 kap. 2 §, författare och andra upphovsmän samt på

utgivare. Det är enbart personer som inte bär det straffrättsliga ansvaret enligt 8 kap. som avses. Undantaget innebär att vanlig lag ska tillämpas om någon ur den nämnda personkretsen lämnar ett meddelande eller på något annat sätt medverkar till en framställning och därvid gör sig skyldig till något av de brott som anges i andra stycket.

De kriminaliserade gärningarna framgår således av *andra stycket*. Här avses högförräderi, spioneri och vissa andra typer av brott mot rikets säkerhet (punkt 1), oriktigt utlämnande av allmän handling i vissa fall (punkt 2) och brott mot s.k. kvalificerad tystnadsplikt (punkt 3).

Det hittillsvarande tredje stycket med en hänvisning till det särskilda förfarandet i 2 kap. 22 § första stycket RF vid fri- och rättighetsbegränsningar har tagits bort. Att det särskilda förfarandet ska gälla framgår i stället av 1 kap. 13 §.

7 kap. 4 §

Anskaffarbrott (7 kap. 3 § andra stycket)

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.

Bestämmelsen motsvarar nuvarande 3 § tredje stycket och innebär en inskränkning i anskaffarfriheten. Den tar sikte på de brott mot rikets säkerhet som avses i 3 § andra stycket 1. Lagtexten har moderniserats och anpassats till att bestämmelsen nu står i en särskild paragraf.

7 kap. 5 §

Tryckfrihetsbrott (7 kap. 4 §)

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, tillverknings sätt, 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 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 förråder dem som är verksamma för rikets försvar eller förleder dem till myteri, trolöshet eller modlöshet, förråder 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 ohör-samhet mot myndighet eller åsidosättande av vad som åligger krigsman i tjänsten;

11. *hets mot folkgrupp*, varigenom någon hotar eller uttrycker miss-aktning för en folkgrupp eller en annan sådan grupp av personer med anspelning på ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbe-kännelse 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 närings-sammanslutning och därigenom sätter yttrande-, församlings- eller för-eningsfriheten 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 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 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.

I paragrafen uttrycks principen om dubbel täckning ("och är straffbara enligt lag") och anges vilka brott som är tryckfrihetsbrott. Några mindre språkliga förändringar har gjorts i bestämmelsen. De olika brottsrubriceringarna har kursiverats.

7 kap. 6 §

Offentliggörandebrott (7 kap. 5 §)

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 §.

I bestämmelsen behandlas vissa former av offentliggöranden som är straffbara om gärningarna begås genom tryckt skrift och är straffbara enligt lag. Paragrafen motsvarar nuvarande 7 kap. 5 §.

Mindre språkliga förändringar har gjorts i bestämmelsen.

*7 kap. 7 §**Påföljd och införande av dom (1 kap. 4 § andra stycket och 7 kap. 6 §)*

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.

I bestämmelsen behandlas dels frågor om påföljd vid tryckfrihetsbrott, dels möjligheterna för en domstol att i mål om ärekränkning förordna att en fällande domen ska publiceras i skriften.

De första och tredje styckena motsvaras av nuvarande 6 §. Det andra stycket har flyttats hit från nuvarande 1 kap. 4 § i syfte att samla regleringen av påföljder för tryckfrihetsbrott i samma paragraf.

Även i övrigt har språkliga och redaktionella förändringar gjorts i bestämmelsen. Några förändringar i sak har dock inte genomförts.

*7 kap. 8 §**Konfiskering (7 kap. 7 §)*

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

I bestämmelsen behandlas frågan om konfiskering av en tryckt skrift som innehåller ett tryckfrihetsbrott. Den grundläggande innebörden av begreppet konfiskering framgår av andra meningen: alla för spridning avsedda exemplar av skriften ska förstöras. Exemplar som redan har förvärvats av enskilda eller s.k. pliktexemplar får inte konfiskeras. Konfiskering förutsätter inte att någon kan ställas till svars för det aktuella tryckfrihetsbrottet, se 9 kap. 9 § om konfiskering efter ett s.k. objektivet förfarande utan att åtal väcks.

Genom bestämmelsen tas möjligheten att konfiskera ”materialier” avsedda att användas vid tryckning av den aktuella skriften bort.

Konfiskering av det slaget torde inte ha förekommit i modern tid och bestämmelsen är i det avseendet inte avpassad för moderna metoder att mångfaldiga skrifter med. Det ska således inte längre vara möjligt att konfiskera och därmed förstöra ”formar, stenar, stereotyper, plåtar” och liknande hjälpmedel. Ett beslut om konfiskering får enbart omfatta själva skriften och t.ex. inte hindra en framtida nytryckning av denna.

Språket i paragrafen har moderniserats. Därutöver har vissa redaktionella förändringar genomförts.

7 kap. 9 §

Utgivningsförbud (7 kap. 8 §)

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.

Paragrafen motsvarar nuvarande 8 §. Den innebär enligt *första stycket* att en periodisk skrift under vissa förutsättningar kan få utgivningsförbud om riket befinner sig i krig. Förbud kan meddelas av rätten i anslutning till ett beslut om konfiskering enligt 8 §. Det ska vara tidsbestämt och får gälla i högst sex månader från det att den aktuella domen har vunnit laga kraft. Frågan om utgivningsförbud kan aktualiseras vid vissa s.k. högmålsbrott och brott mot rikets säkerhet som förekommer bland tryckfrihetsbrotten enligt 5 §.

Genom det *andra stycket* motverkas att utgivning sker i strid med ett utgivningsförbud.

I bestämmelsen har det gjorts språkliga och redaktionella förändringar.

8 kap. Ansvarighetsregler

Om ansvaret för periodiska skrifter

8 kap. 1 §

Utgivare och ställföreträdare (8 kap. 1 §)

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.

Bestämmelsen motsvarar nuvarande 1 §. Den uttrycker huvudregeln om att det är utgivaren som ansvarar för ett tryckfrihetsbrott i en periodisk skrift. Ansvaret ska bäras av den utgivare som var anmäld enligt 5 kap. 4 § när skriften gavs ut. Om en anmäld ställföreträdare har trätt in i stället för utgivaren, svarar han eller hon för innehållet i skriften.

Det har gjorts enbart språkliga och redaktionella förändringar i bestämmelsen.

8 kap. 2 §

Ställföreträdarens bristande behörighet (8 kap. 2 § tredje stycket)

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.

Under vissa omständigheter kan utgivaren få bära det straffrättsliga ansvaret trots att en ställföreträdare har trätt in. Så blir fallet om ställföreträdaren vid utgivningen inte uppfyllde behörighetskraven enligt 5 kap. eller om dennes uppdrag då hade upphört. Vidare går ansvaret tillbaka på utgivaren om ställföreträdaren var utsedd för skens skull eller om han eller hon uppenbarligen inte kunde utöva den tillsyn över innehållet och utgivningen som avses i 5 kap. 3 § andra stycket.

Bestämmelsen motsvarar nuvarande 2 § tredje stycket. Den har blivit en särskild paragraf och lagts i anslutning till huvudregeln om utgivarens resp. ställföreträdarens ansvar i 1 §. Dessutom har det gjorts språkliga och redaktionella förändringar i lagtexten.

*8 kap. 3 §**Ägare (8 kap. 2 § första och andra styckena)*

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

Paragrafen motsvarar nuvarande 2 § andra stycket. Det har gjorts språkliga och redaktionella förändringar i lagtexten, bl.a. har en punktuppställning införts i andra stycket.

Av paragrafen framgår enligt *första stycket* att ägaren till en periodisk skrift ansvarar för tryckfrihetsbrott om det inte fanns utgivningsbevis när skriften gavs ut.

Enligt *andra stycket* kan ägaren få bära ansvaret även om det finns ett utgivningsbevis. Han eller hon svarar här i stället för utgivaren. Det blir fallet om utgivaren inte var behörig eller om utgivaren var utsedd för skens skull. Dessutom kan ägaren få svara om utgivaren uppenbarligen inte kunde utöva den tillsyn över innehållet och utgivningen som avses i 5 kap. 3 § andra stycket.

*8 kap. 4 §**Tryckare (8 kap. 3 §)*

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.

Paragrafen motsvarar nuvarande 3 §. I denna anges nästa steg i den s.k. ansvarskedjan. Om det inte kan visas vem ägaren till skriften var vid utgivningen går ansvaret över på tryckaren.

Det har gjorts språkliga förändringar i bestämmelsen.

*8 kap. 5 §**Spridare (8 kap. 4 §)*

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.

I bestämmelsen – som motsvarar nuvarande 4 § – anges det sista steget i ansvarskedjan avseende periodiska skrifter. Spridaren av skriften bär under vissa förutsättningar ansvaret för tryckfrihetsbrott i stället för den som har tryckt skriften. Detta gäller om skriften sprids utan de i 4 kap. 2 § föreskrivna uppgifterna om vem som har tryckt, eller om tryckarens identitet inte går att utröna. Vidare ska ansvaret gå över om det har angetts felaktiga uppgifter om vem som är tryckare. Det senare förutsätter dock att spridaren kände till felaktigheten vid spridningen.

I bestämmelsen har ordet ”spridare” ersatt det nuvarande ”utspridare”. Någon förändring i sak är inte avsedd därmed. Även i övrigt har språkliga och redaktionella förändringar genomförts.

Om ansvaret för tryckta skrifter som inte är periodiska

8 kap. 6 §

Författare (8 kap. 5 §)

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.

Paragrafen motsvarar nuvarande 5 §. Den uttrycker huvudregeln om ansvar för brott i tryckta skrifter som inte är periodiska, t.ex. böcker eller tryckta flygblad. Ansvaret för sådana skrifter bärs i första hand av författaren. Det förutsätts dock att uppgifter om författarens identitet med hans eller hennes samtycke har uppgetts på skriften. Hänvisningen till 3 kap. 2 § innebär att det görs en koppling till bestämmelserna om författarens rätt att vara anonym och vad där anges om under vilka förutsättningar författaren ska anses ha identifierats på skriften. Här avses att namnet har angetts eller en pseudonym eller signatur som enligt vad som är allmänt känt syftar på en viss person.

Uttrycket ”med hans eller hennes samtycke” har ersatt det nuvarande ”mot hans vilja”. Någon förändring i sak är inte avsedd därmed.

Det har gjorts språkliga och redaktionella förändringar i författningstexten.

8 kap. 7 §

Utgivare (8 kap. 6 §)

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.

Paragrafen motsvarar nuvarande 6 §. Den behandlar två fall då en utgivare kan ansvara för innehållet i en tryckt skrift som inte är periodisk. I *första stycket* regleras samlingsverk med bidrag från flera författare och för vilka det har angetts en särskild utgivare. Ansvaret för utgivaren blir enbart aktuellt om författarna inte har angetts i skriften på det sätt som avses i föregående paragraf. Begreppet "samlingsverk" har i förtydligande syfte införts i bestämmelsen. Utgivarens identitet ska anges på det sätt som avses i 3 kap. 2 §.

Enligt *andra stycket* kan en utgivare ansvara om författaren var avliden vid utgivningen.

Genom det *tredje stycket* definieras begreppet "utgivare" när detta används i det här sammanhanget. Som framgår av lagtexten är definitionen en annan än när begreppet används i fråga om periodiska skrifter.

Författningstexten har förenklats i förhållande till den nuvarande lydelsen och vissa redaktionella förändringar har gjorts.

*8 kap. 8 §**Förläggare (8 kap. 7 §)*

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.

Paragrafen motsvarar nuvarande 7 §. Av *första stycket* framgår att förläggaren ansvarar efter författaren eller – i fråga om t.ex. ett samlingsverk – utgivaren. En innebörd av paragrafen är att förläggaren bär det straffrättsliga ansvaret för en bok där författaren är anonym (eller som saknar särskild utgivare). Förläggaren definieras i *andra stycket* som den som ”har haft hand om” tryckning och utgivning av någon annans skrift.

Det har gjorts språkliga och redaktionella förändringar i bestämmelsen.

*8 kap. 9 §**Tryckare (8 kap. 8 §)*

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.

Bestämmelsen motsvarar nuvarande 8 § och lägger fast tryckarens ansvar för skrifter som inte är periodiska. Ansvaret inträder om det inte finns någon förläggare som ansvarar enligt föregående paragraf eller om det inte kan visas vem denne är.

Författningstexten har moderniserats och innehållet i paragrafen har delats in i två meningar.

*8 kap. 10 §**Spridare (8 kap. 9 §)*

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

Paragrafen motsvarar nuvarande 9 §. Den behandlar spridarens ansvar för skrifter som inte är periodiska. Ansvar aktualiseras om tryckaren inte ansvarar på någon av de grunder som anges i 5 § och om övriga där angivna förutsättningar för ansvarsövergång är uppfyllda.

Författningsspråket har moderniserats. Ordet ”utspridare” har ersatts med ”spridare”.

Gemensamma bestämmelser

8 kap. 11 §

Ansvarig saknar hemvist i Sverige (8 kap. 10 § första stycket)

11 § Har den som enligt 3, 6, 7 eller 8 § skulle ha svarat i egenskap 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.

Bestämmelsen motsvarar nuvarande 10 § första stycket. Den innehåller vissa allmänna grunder för att ansvaret ska gå över från en person i ansvarskedjan till en annan. För att avgöra frågan om ansvarsövergång ska äga rum är det således inte tillräckligt att läsa den paragraf där respektive aktör i kedjan behandlas. Det behöver även hämtas ledning från den nu aktuella paragrafen, liksom från 12 § nedan. I dessa bestämmelser anges nämligen ytterligare omständigheter som kan motivera att ansvaret går över.

Enligt *första stycket* går ansvaret över till nästa person i ansvarskedjan om den som skulle ha svarat som ägare, författare, utgivare (för skrift som inte är periodisk) eller förläggare inte har känt hemvist i Sverige. Detsamma gäller om det inte kan utrönas var han eller hon befinner sig.

Av *andra stycket* framgår att ansvaret på den här grunden inte kan träffa en utgivare för ett samlingsverk eller en spridare.

*8 kap. 12 §**Straffbarhet uteslutet enligt lag (8 kap. 10 § andra stycket)*

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 ansvarat 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.

Personer som är straffmyndiga (under 15 år) enligt brottsbalken ska inte kunna straffas för tryckfrihetsbrott. I dessa fall ska ansvaret i stället gå över på den som står närmast denne i ansvarskedjan, om den som ansvaret går över på ”har haft eller borde ha haft kännedom” om straffmyndigheten. Detta är i första hand innebörden av den aktuella bestämmelsen. I likhet med 11 § kan ansvaret på den här grunden inte gå över på utgivare för samlingsverk eller på spridare. Av ordalydelsen framgår att även andra undantag från straffbarhet kan förekomma om de har stöd i lag. Några sådana undantag finns dock för närvarande inte.

Paragrafen motsvarar nuvarande 10 § andra stycket. Lagtexten har arbetats om språkligt och det har gjorts redaktionella förändringar.

*8 kap. 13 §**Åberopande av omständigheter i frågan om ansvarighet (8 kap. 11 §)*

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.

Paragrafen innebär att en invändning om att någon inte ansvarar enligt detta kapitel måste framföras före huvudförhandlingen. Annars ska invändningen inte beaktas. Bestämmelsen ger uttryck för tanken att frågan om vem som är ansvarig i ett tryckfrihetsmål ska klarläggas i ett tidigt skede av förfarandet. Någon motsvarande bestämmelse finns inte inom den allmänna straffprocessrätten.

Bestämmelsen motsvarar nuvarande 11 §. Här har dock vissa språkliga och redaktionella förändringar gjorts.

*8 kap. 14 §**Answarets omfattning (8 kap. 12 §)*

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.

Denna bestämmelse brukar ibland kallas för ”uppsåtspresumtionen”. Den motsvarar nuvarande 12 § men har här getts en något vidare innebörd.

Paragrafen innebär att den ansvarige inte kan freda sig med att han eller hon inte har tagit del av innehållet i en tryckt skrift. Här antas i stället enligt *första meningen* att den ansvarige har gjort detta och – med en ny formulering som hämtar drag från nuvarande 6 kap. 4 § andra meningen YGL – att han eller hon har godtagit att skriften ges ut. En konsekvens av bestämmelsen är att den ansvarige inte kan undgå ansvar genom att låta bli att ta del av innehållet.

Av *andra meningen* följer att uppsåtspresumtionen saknar verkan om innehållet i en skrift har kommit ut på ett obehörigt sätt. Det kan gälla om exemplar har stulits eller på annat sätt har ”läckt ut” innan de har lämnats ut för spridning på det sätt som var avsett (se bestämmelserna om spridning i nuvarande 1 kap. 6 § TF). Texten i andra meningen är ny och avser att ge uttryckligt stöd i grundlagen åt det rättsläge som redan anses gälla (jfr NJA 1991 s. 155 och Axberger, *Tryckfrihetens gränser*, 1984, s. 105 f.).

9 kap. Om tillsyn och åtal*9 kap. 1 §**Justitiekanslerns tillsyn (9 kap. 1 §)*

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

Paragrafen motsvarar nuvarande 1 §. Det är sålunda JK som ska se till att gränserna för tryckfriheten enligt grundlagen inte överskrids.

Att tillsynsansvaret har lämnats till JK innebär att exempelvis Polisen eller Datainspektionen inte har rätt att ingripa mot publiceringar som omfattas av grundlagen.

9 kap. 2 §

Åklagare i mål om tryckfrihetsbrott (9 kap. 2 § första stycket första och andra meningarna)

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

Paragrafen motsvarar nuvarande 2 § första stycket första och andra meningarna och behandlar frågan om vem som är behörig åklagare i mål om tryckfrihetsbrott. Även fortsättningsvis är alltså JK ensam åklagare i mål om tryckfrihetsbrott. Det betyder, som framgår direkt av bestämmelsen, att ingen annan får inleda förundersökning om sådana brott. Utanför grundlagens område är det vanlig åklagare som har åtalsbehörighet. Genom en ny bestämmelse i 6 § införs en möjlighet för JK att i särskilda fall överlåta behörigheten som åklagare i tryckfrihetsmål.

9 kap. 3 §

Tvångsmedel (9 kap. 2 § första stycket andra meningen)

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

Bestämmelsen motsvarar i sak nuvarande 2 § första stycket tredje meningen. Ingen annan än JK och rätten får – om inte annat sägs i grundlagen – besluta om tvångsmedel med anledning av misstankar om tryckfrihetsbrott. Av 6 § om JK:s överlåtelse av åklagarbehörighet och av 10 kap. 1 § följer att även allmän åklagare i vissa fall kan besluta om tvångsmedel.

De tvångsmedel som avses är i första hand beslag och konfiskering. Men även gripande, anhållande, häktning, reseförbud och anmälningsskyldighet kan komma i fråga, liksom kvarstad och husrannsakan samt – även om det torde vara mycket ovanligt när det

gäller misstankar om tryckfrihetsbrott – hemlig avlyssning resp. övervakning av elektronisk kommunikation (prop. 2011/12:55), hemlig teleövervakning, hemlig kameraövervakning, kroppsvisitation och kroppsbesiktning. Att även tvångsmedel som inte nämns i TF kan förekomma framgår av bestämmelsen i 14 kap. 3 § om att vad som föreskrivs i lag eller annan författning gäller i alla hänseenden som inte har reglerats särskilt i grundlagen. Bestämmelser om tvångsmedel finns i första hand i 24–28 kap. rättegångsbalken.

När det gäller yttranden som inte skyddas av grundlagen gäller vanliga bestämmelser om rätt att besluta om tvångsmedel. Det är alltså normalt polis, åklagare och domstolar som har en sådan beslutanderätt.

9 kap. 4 §

Regeringens anmälan och medgivande till åtal (9 kap. 2 § andra stycket)

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.

Paragrafen motsvarar 2 § andra stycket TF. Regeringen ges rätt att hos JK anmäla en tryckt skrift till åtal för tryckfrihetsbrott. Regeringen ges också möjlighet att, efter föreskrift därom i vanlig lag, stoppa vissa åtal för tryckfrihetsbrott. Det sker genom att det i andra meningen sägs att det i lagen får föreskrivas att allmänt åtal får väckas endast efter regeringens medgivande.

Skälet till regleringen i denna paragraf är att frågan om allmänt åtal för tryckfrihetsbrott kan vara en politisk lämplighetsfråga och att åtalsfrågan därför anses böra avgöras av regeringen under konstitutionellt ansvar.

Att regeringen enligt första meningen anmäler ett brott till åtal innebär inte att JK blir skyldig att åtala. JK har att göra en självständig prövning av de rättsliga förutsättningarna för ett åtal. I de fall frågan om åtal kan avgöras först efter en politisk lämplighetsbedömning, men regeringen inte har gjort någon anmälan, har JK att självständigt pröva lämpligheten.

I tillämpningslagen finns bestämmelser om vilka tryckfrihetsbrott som enligt andra meningen fordrar regeringens medgivande för åtal. Bland annat de tryckfrihetsbrott som torde vara vanligast –

hets mot folkgrupp och förtal – fordrar inte något sådant medgivande. I praktiken är det mycket ovanligt att JK begär regeringens medgivande att väcka åtal. Det är också mycket ovanligt att regeringen anmäler brott till åtal.

9 kap. 5 §

Åklagare i vissa tryckfrihetsmål (9 kap. 2 § tredje stycket)

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.

Paragrafen motsvarar nuvarande 2 § tredje stycket. Någon ändring i förhållande till gällande rätt är inte avsedd.

Som sägs i *första stycket* är JK ensam åklagare även i andra tryckfrihetsmål än sådana som avser tryckfrihetsbrott (se 2 §). Det gäller t.ex. mål om brott mot förbudet att efterforska meddelare (3 kap. 7 § första stycket 4) och mål om brott mot repressalieförbudet (3 kap. 7 § första stycket 5). Men dessutom är JK ensam åklagare i mål som handlar om andra brott mot bestämmelserna i grundlagen. Det kan vara exempelvis brott mot reglerna om att utgivningsbevis ska finnas för periodiska skrifter (5 kap. 10 §).

JK:s exklusiva behörighet utesluter andra åklagare från rätten att väcka åtal i de berörda målen. Enligt *andra stycket* kan det dock föreskrivas i lag att riksdagens ombudsman, JO, har befogenhet att vara åklagare i mål som avses i första stycket. Sådana föreskrifter finns liksom tidigare i tillämpningslagen. Några ändringar är inte avsedda nu. När det gäller t.ex. brott mot efterforskningsförbudet är sålunda både JK och JO behöriga. Det sammanhänger med att inte bara JK utan också JO har till uppgift att utöva tillsyn över myndigheterna inkl. myndigheternas och chefernas förhållningssätt när det gäller de anställdas yttrandefrihet.

Det finns inte några föreskrifter om hur JK och JO ska fördela ärenden sig emellan. Många gånger kommer båda att vara behöriga. Självfallet är inte avsikten att båda då ska inleda förundersökning, besluta om tvångsmedel och väcka åtal. Det förutsätts i stället att de ska komma överens om ansvarsfördelningen sig emellan.

9 kap. 6 §

Justitiekanslerns möjlighet att överlåta åklagarbehörighet (ny)

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.

Paragrafen är ny i TF men motsvarar delvis bestämmelsen i nuvarande 7 kap. 1 § första stycket andra meningen YGL. Genom den här bestämmelsen införs enligt *första stycket* en möjlighet för JK att ”i särskilda fall” delegera sina åklagaruppgifter enligt TF. Delegation kan ske i alla typer av tryckfrihetsmål, således inte enbart de mål som rör tryckfrihetsbrott. Någon begränsning i fråga om vilka tryckfrihetsbrottmål som kan omfattas av delegationen gäller inte heller. Alla typer av tryckfrihetsmål enligt den särskilda brottskatalogen kan således komma att handläggas av allmän åklagare, dock först efter JK:s delegation. Det har ansetts utan risk för tryckfriheten kunna överlämnas åt JK att bedöma vad som är lämpligt att delegera. JK kan delegera uppgiften till Åklagarmyndigheten som sådan eller till en enskild åklagare.

Möjligheten till delegation gäller ”i särskilda fall”. Tanken är inte att JK:s åklagaruppgifter regelmässigt ska kunna överlåtas. Det ska vara fråga om speciella situationer. Det kan t.ex. röra sig om fall där även annan brottslighet än tryckfrihetsbrott har förekommit i en viss verksamhet. Då kan det i vissa situationer vara ändamålsenligt att samtliga brottsmisstankar hanteras av samma åklagare och att åtal väcks i ett sammanhang (se 7 kap. 7 § andra stycket i tillämpningslagen om möjligheterna till gemensam handläggning av sådana mål, jfr prop. 1997/98:43 s. 127 f.). Det kan också röra sig om enkla fall där JK:s särskilda erfarenhet och kunskaper inte är nödvändiga. Med hänsyn till att tryckfrihetsmål är ovanliga torde man kunna räkna med att det inte blir särskilt vanligt att delegation sker.

Den andra meningen i första stycket rör JK:s möjlighet att – utan att lämna över ansvaret för utredningen – anlita en allmän åklagare för att utföra hela eller delar av åklagaruppdraget. Så sker redan i dag i många av de fall där JK inleder förundersökning om tryck- eller yttrandefrihetsbrott. Det sker med stöd av 14 § andra

stycket i förordningen (1975:1345) med instruktion för Justitiekanslern. Genom bestämmelsen i TF får denna ordning ett uttryckligt grundlagsstöd. Även här saknas begränsningar i JK:s möjligheter att anlita vanliga åklagare; saken har alltså överlämnats åt JK:s bedömning, varvid det förutsätts att denne tar hänsyn inte minst till yttrandefrihetsintresset av att JK själv för talan i de flesta fall.

Andra stycket, som är nytt i förhållande till TF (och YGL), rör den inte helt ovanliga situationen att det är osäkert om en förundersökning resp. ett brottmål ska behandlas enligt TF eller enligt allmän lag (normalt brottsbalken och rättegångsbalken). I det första fallet är JK rätt åklagare, medan vanlig åklagare är ansvarig i det andra fallet. Bestämmelsen ger uttryckligt grundlagsstöd åt rutiner som redan tillämpas. Det tydliggörs således att det är JK som ansvarar för ärendet till dess det är klarlagt vilken processordning som ska tillämpas.

JK kan under handläggningen komma fram till att frågan inte hör under TF. Ärendet ska då överlämnas till vanlig åklagare. De åtgärder som JK vidtar under tiden fram till dess ska anses ha haft lagligt stöd. Frågeställningen torde i första hand få praktisk betydelse när det gäller beslut om beslag som JK har fattat under handläggningen där. Det förhållandet att ärendet överlämnas till allmän åklagare för handläggning enligt bestämmelserna i rättegångsbalken medför inte i sig att beslaget blir en nullitet eller automatiskt ska hävas.

Bestämmelsen tar sikte på förundersökningsåtgärder som vidtas fram till väckande av åtal. Den kan däremot inte tillämpas för att åtgärda de komplikationer i handläggningen som följer av att JK anses ha väckt åtal enligt fel ordning – dvs. TF anses inte tillämplig – och att målet därför avvisas av domstolen (jfr NJA 2002 s. 548).

9 kap. 7 §

Preskription (9 kap. 3 §)

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.

Bestämmelsen motsvarar nuvarande 3 § och behandlar frågan om preskription för väckande av allmänt åtal.

Det finns som framgår av *första stycket* två olika preskriptionstider avseende tryckta skrifter. I fråga om periodisk skrift för vilken utgivningsbevis gällde vid utgivningen ska allmänt åtal väckas inom sex månader från det att skriften gavs ut. För andra skrifter inträder åtalspreskription avseende allmänt åtal inom ett år från utgivningen.

Om åtal har väckts innan åtalspreskription har inträtt får åtal även väckas mot andra ansvariga, trots att tiden då har löpt ut. Detta framgår av *andra stycket* i bestämmelsen.

Lagtexten har förkortats i två avseenden. För det första har en upplysning om att skriften är fri från ansvar om åtal inte väcks inom preskriptionstiden bedömts kunna tas bort. Detta får anses framgå av lagtexten i övrigt och en liknande upplysning förekommer dessutom inte heller på motsvarande ställe i YGL (jfr nuvarande 7 kap. 1 § andra stycket YGL).

Den andra förändringen innebär att en hänvisning till vad som gäller i lag om s.k påföljdspreskription har tagits bort. Någon hänvisning av det slaget förekommer inte i YGL och i sak ryms frågan i den allmänna hänvisning till lag som görs i 14 kap. 3 §.

9 kap. 8 §

Målsägandeangivelse och enskilt åtal (9 kap. 4 §)

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.

Paragrafen motsvarar nuvarande 4 §. Innebörden är att beträffande vissa brott kan målsäganden dels förfoga över frågan om åtal ska väckas, dels själv väcka åtal. Här gäller vad som sägs i lag, se t.ex. 5 kap. 5 § brottsbalken om målsägandeangivelse för förtal m.m.

*9 kap. 9 §**Konfiskering utan åtal (9 kap. 5 §)*

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.

Bestämmelsen behandlar frågan om konfiskering av en tryckt skrift som innehåller tryckfrihetsbrott när ingen kan hållas ansvarig enligt 8 kap. eller den ansvarige inte kan delges stämning i Sverige. Det brukar sägas att beslut om konfiskering här fattas efter ett s.k. objektivt förfarande.

Paragrafen motsvarar nuvarande 5 §. Det har gjorts vissa språkliga förändringar.

10 kap. Särskilda tvångsmedel**Allmänna bestämmelser om tvångsmedel***10 kap. 1 §**Beslag inför konfiskering (10 kap. 1 § första stycket)*

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.

Paragrafen motsvarar i fråga om *första stycket* nuvarande 1 § första stycket och avser s.k. konfiskeringsbeslag. Ett beslut om beslag förutsätter här att det kan antas att konfiskering till följd av ett tryckfrihetsbrott kommer att äga rum vid en slutlig prövning. Beslag får endast avse exemplar som är avsedda för spridning. Det får således inte omfatta exemplar som används för privat bruk.

Det *andra stycket* är nytt i TF och avser situationen då JK med stöd av 9 kap. 6 § första stycket första meningen har överlåtit sin åklagarbehörighet till allmän åklagare. I dessa fall likställs den allmänna åklagaren med JK när det gäller beslut om beslag enligt detta kapitel.

*10 kap. 2 §**Beslut om tvångsmedel före rättegång (10 kap. 2 §)*

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.

I denna paragraf och 5 § regleras den kompetensfördelning som gäller mellan JK och rätten i fråga om användning av tvångsmedel. Paragrafen anger att det vid allmänt åtal är JK som beslutar i fråga om beslag fram till dess att åtal har väckts eller ansökan om konfiskering har gjorts. Därefter är det rätten som beslutar i dessa frågor.

Enligt nuvarande 2 § finns en möjlighet att i lag föreskriva att även allmän åklagare får besluta om beslag inom sitt verksamhetsområde. Någon sådan lagregel finns för närvarande inte. Det synes inte heller finnas något praktiskt behov av en sådan bestämmelse. Delegationsbestämmelsen har därför ansetts kunna tas bort.

*10 kap. 3 §**Rätt till domstolsprövning (10 kap. 3 § första stycket)*

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

Här avses situationen då JK eller, i fall som avses i 1 § andra stycket, allmän åklagare har förordnat om beslag. Ett sådant beslut ska alltid kunna bli föremål för domstolsprövning.

Paragrafen motsvarar nuvarande 3 § första stycket. Ordet ”beslut” har ersatt ”förordnande”.

*10 kap. 4 §**Åtalstid m.m. (10 kap. 4 §)*

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.

Bestämmelsen ger uttryck för den korta tid, två veckor, som står till JK:s förfogande i åtalsfrågan om denne har förordnat om beslag. Paragrafen motsvarar i sak nuvarande 4 §.

10 kap. 5 §

Beslut om tvångsmedel under rättegång (10 kap. 5 § första stycket)

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.

Tillsammans med 2 § reglerar denna paragraf den kompetensfördelning som gäller mellan JK och rätten i fråga om användning av tvångsmedel. Av paragrafen framgår att det vid allmänt åtal är rätten som fattar beslut i dessa frågor sedan åtal för tryckfrihetsbrott har väckts eller ansökan om konfiskering har gjorts. Vidare följer av denna bestämmelse att vid enskilt åtal beslag kan beslutas endast av rätten och då först sedan åtal har väckts eller ansökan om konfiskering har gjorts. Paragrafen motsvarar nuvarande 5 § första stycket. Det har gjorts vissa språkliga förändringar.

10 kap. 6 §

Rättens prövning när målet avgörs (10 kap. 5 § andra stycket)

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

När ett mål om tryckfrihetsbrott avgörs ska rätten besluta även i beslagsfrågan. Det framgår av *första stycket*. Enligt *andra stycket* kan rätten bestämma att beslaget ska bestå under viss tid även om målet inte har kunnat prövas i sak. Det kan t.ex. avse situationer då fel domstol har valts eller då den åtalade inte är den som ska hållas ansvarig. En förutsättning är att det kan antas att talan om skriftens konfiskering kommer att föras i ett annat mål.

Bestämmelsen motsvarar nuvarande 5 § andra stycket, dock med vissa språkliga förenklingar.

10 kap. 7 §

Uppgift om beslag (10 kap. 6 §)

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.

Bestämmelsen uppställer krav på att beslut om beslag är precist utformade och inte omfattar mer än vad som bedöms vara det brottsliga innehållet. Den motsvarar nuvarande 6 §, med ett något förenklat författningsspråk.

10 kap. 8 §

Verkställighet och återgång (10 kap. 7–9 §§)

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.

I *första stycket* finns bestämmelser som garanterar att vissa grundläggande krav upprätthålls vid verkställighet av konfiskeringsbeslag. Innehållet i andra meningen torde ha särskild betydelse eftersom den hindrar beslag av exemplar av massmediet som används för privat bruk. *Andra stycket* avser återgång av verkställighet av beslag.

Paragrafen är en sammanslagning och förenkling av bestämmelserna i nuvarande 7–9 §§. I syfte att minska detaljnivån i regleringen tas en hänvisning i nuvarande 7 § andra stycket till 6 kap. 3 § bort. Hänvisningen är av upplysande karaktär och bedöms kunna strykas utan att rättsläget påverkas. Vidare har det inte ansetts nödvändigt att i grundlag ange att bevis om beslag utan avgift ska tillställas dem som nämns i första stycket.

*10 kap. 9 §**Utredningsbeslag (10 kap. 14 §)*

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.

Paragrafen behandlar det praktiskt viktiga fallet att exemplar av en tryckt skrift tas i beslag för utredning av brott. Det krävs att exemplaret ”skäligen kan antas ha betydelse” för utredningen. Den här typen av beslag är uteslutande en utredningsåtgärd och får inte användas för att hindra spridning. Till stora delar tillämpas vad som gäller för konfiskeringsbeslag (vem som fattar beslut om tvångsmedlet och rätt till domstolsprövning m.m.). Utgångspunkten är att åtal ska väckas inom en månad från beslutet om beslag. Rätten kan dock på JK:s begäran bevilja förlängning av åtalstiden (jfr även 1 § andra stycket).

Bestämmelsen motsvarar nuvarande 14 §, dock med vissa språkliga justeringar.

Tvångsmedel vid krig och krigsfara*10 kap. 10 §**Tillfälligt utgivningsförbud (10 kap. 1, 2, 4, 5 och 13 §§)*

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.

Här behandlas frågan om interimistiskt utgivningsförbud för periodiska skrifter i krigssituationer. Frågan behandlas i dag på flera olika ställen i 10 kap. Dessa olika bestämmelser förs här samman till en gemensam paragraf.

Kompetensfördelningen mellan JK och rätten är vid ett interimistiskt beslut om utgivningsförbud densamma som vid ett konfiskeringsbeslag. Samma bestämmelser som vid ett sådant beslag tillämpas också i fråga om konsekvensen av att bl.a. åtal inte väcks inom föreskriven tid samt i fråga om rättens prövning då målet avgörs.

10 kap. 11 §

Förvar i avvaktan på beslag (10 kap. 11 §)

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.

Bestämmelsen motsvarar nuvarande 11 § och tillämpas bara vid krig eller krigsfara. Den tar sikte på skrifter som innefattar vissa särskilda fall av uppvigling ("krigsman därigenom kan förledas åsidosätta vad som åligger honom i tjänsten"). Det ges möjlighet att ta massmediet i förvar i avvaktan på beslut om beslag.

10 kap. 12 §

Anmälan om förvar (10 kap. 12 §)

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.

I bestämmelsen anges att ett beslut om förvar enligt 11 § ska anmälas till JK. Denne prövar genast om skriften ska beslagtas. Paragrafen har moderniserats språkligt men är oförändrad i sak.

11 kap. Skadestånd

11 kap. 1 §

Förutsättning för skadestånd (11 kap. 1 § första stycket första meningen och tredje stycket)

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.

Skadestånd till följd av innehållet i en tryckt skrift förutsätter enligt *första stycket* att det har begåtts ett tryckfrihetsbrott enligt 7 kap. 5 eller 6 §. En talan om skadestånd kan föras i anslutning till ett åtal eller som ett särskilt tvistemål. Mål av det slaget behandlas som tryckfrihetsmål enligt 12 kap. Skadeståndslagens bestämmelser har betydelse för den materiella bedömningen av skadeståndsfrågan. Det betyder bl.a. att ersättning för såväl ekonomisk som ideell skada kan utgå.

Andra stycket innebär att frågor om skadestånd med anledning av vissa s.k. dolda meddelanden samt avseende meddelar- och anskaffarbrott prövas enligt vanlig lag (främst enligt skadeståndslagen).

Reglerna i paragrafen motsvarar vad som gäller enligt nuvarande 1 § första stycket första meningen och tredje stycket. En viktig skillnad är dock att det här talas om skadestånd och inte, som enligt dagens ordning, om enskilt anspråk. Med enskilt anspråk avses som regel skadestånd. Förändringen görs för att regleringen ska bli mer lättillgänglig och för att skapa en större överensstämmelse med bestämmelserna i YGL. Denna nyhet – att ”skadestånd” ersätter ”enskilt anspråk” – förekommer i hela kapitlet.

11 kap. 2 §

Vem som ansvarar för skadestånd (11 kap. 1 § första stycket andra meningen och 2 §)

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.

Bestämmelsen ger uttryck för huvudprincipen att samma person ska ansvara för alla följder av ett tryckfrihetsbrott. Således kan enligt *första stycket* en talan om skadestånd riktas mot den straffrättsligt ansvarige enligt 8 kap., dvs. i första hand mot utgivaren (periodiska skrifter) eller författaren (andra skrifter).

Av *andra stycket* framgår emellertid att anspråk avseende periodiska skrifter som krävs ut av utgivare eller ställföreträdare kan riktas även mot ägaren till skriften. I fråga om andra skrifter kan ett sådant kompletterande anspråk riktas mot förläggaren, dvs. förutom mot författaren eller utgivaren.

Innehållet i paragrafen motsvarar i sak vad som anges i nuvarande 1 § första stycket andra meningen och 2 §.

11 kap. 3 §

Skadestånd när ansvaret har gått över (11 kap. 1 § första stycket tredje meningen)

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.

Bestämmelsen blir aktuell vid skadeståndskrav i situationer då man har hoppat över någon i den straffrättsliga ansvarskedjan på de allmänna grunder som anges i 8 kap. 11 § (ansvarig saknar hemvist i Sverige m.m.) eller 12 § (ansvarig inte straffbar enligt lag). I dessa fall ska skadeståndstalan kunna riktas även mot den som står före i kedjan. Det kan t.ex. innebära att även utgivaren stäms på skadestånd trots att någon ur ledningen för ett massmedieföretag bär det straffrättsliga ansvaret. En sådan talan är möjlig i den mån ”det medges i lag”. Härmed avses i första hand bestämmelserna i skadeståndslagen.

Bestämmelsen motsvarar i sak vad som anges i nuvarande 1 § första stycket tredje meningen.

*11 kap. 4 §**Skadestånd för juridiska personer m.fl. (11 kap. 3 §)*

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.

Bestämmelsen avser fall då en skadeståndsskyldig är ställföreträdare för en juridisk person eller är förordnad som god man eller förvaltare för någon. I dessa situationer kan talan även riktas mot huvudmannen (t.ex. ett aktiebolag eller en sjuk person med förvaltare). Det förutsätts dock att anspråket får göras gällande enligt vanlig lag (se bl.a. 2 kap. 5 § skadeståndslagen om skadeståndsansvar för den som vållar skada under påverkan av psykisk störning).

Regleringen motsvarar vad som gäller enligt nuvarande 3 §.

*11 kap. 5 §**Solidariskt betalningsansvar (11 kap. 4 §)*

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.

I paragrafen anges att skadeståndsansvaret för flera ansvariga är solidariskt. Alla ansvariga bär alltså det fulla skadeståndsansvaret gentemot den skadelidande. Beträffande vad som gäller de ansvariga emellan tillämpas allmänna regler, vilket i princip betyder att var och en ska betala sin del av skadeståndet utifrån vad han eller hon har gjort.

Paragrafen motsvarar i sak vad som gäller enligt nuvarande 4 §.

*11 kap. 6 §**Skadestånd när talan om brott har förfallit (11 kap. 5 §)*

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.

I denna paragraf stadgas att en talan om skadestånd får föras trots att tryckfrihetsbrottet är preskriberat eller talan mot den som har begått brottet av någon annan anledning inte kan föras. Det sistnämnda innebär bl.a. att skadestånd kan utkrävas trots att den straffrättsligt ansvarige är avliden. Talan får då enligt vanliga regler riktas mot dödsboet.

Bestämmelserna motsvarar i sak vad som gäller enligt nuvarande 5 §.

*11 kap. 7 §**Answarets omfattning (11 kap. 1 § andra stycket)*

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.

Enligt denna paragraf tillämpas den s.k. uppsåtspresumtionen enligt 8 kap. 14 § även i fråga om skadestånd. Bestämmelsen motsvarar nuvarande 1 § andra stycket.

12 kap. Rättegången i tryckfrihetsmål*12 kap. 1 §**Behöriga domstolar (12 kap. 1 § första stycket)*

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

De nuvarande bestämmelserna i 1 § har delats upp. För att öka tydligheten regleras i den här bestämmelsen hur de domstolar som får handlägga tryckfrihetsmål ska bestämmas.

Enligt den nuvarande regleringen har regeringen möjlighet att utse vilka tingsrätter utöver den som finns i residensstaden som ska kunna ta upp tryckfrihetsmål. Det har ansetts lämpligare att i lag reglera vilka tingsrätter som ska handlägga tryckfrihetsmål. Det är dock viktigt att säkerställa att den lokala anknytning som kännetecknat juryinstitutet behålls och att det inte blir möjligt att centralisera prövningen till en eller ett fåtal domstolar. Därför sägs i bestämmelsen att det ska finnas minst en behörig domstol inom varje län. Det innebär att bedömningarna i tryckfrihetsmål kan ske så nära brottet som möjligt.

12 kap. 2 §

Tryckfrihetsmål (12 kap. 1 § andra stycket)

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.

Bestämmelsen har flyttats från nuvarande 1 § där den utgör andra stycket. För att öka tydligheten har brotten enligt denna paragraf formulerats i punktform. I övrigt har språkliga förändringar gjorts utan avsikt att ändra något i sak.

12 kap. 3 §

Prövning av ansvar (12 kap. 2 §)

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.

Paragrafen har bearbetats språkligt utan avsikt att ändra något i sak.

12 kap. 4 §

Två jurygrupper (12 kap. 3 §)

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.

För att säkerställa att det i varje jury finns personer som har erfarenhet från domstolsförhandlingar samt personer med andra erfarenheter behålls indelningen i två grupper. Antalet ledamöter som ska utses för respektive län regleras i lag.

Bestämmelsen har bearbetats språkligt utan avsikt att ändra något i sak.

12 kap. 5 §

Val av juryledamöter (12 kap. 4 §)

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.

Den nuvarande bestämmelsen om vad som gäller för landstingsfria kommuner har utmönstrats. De tidigare landstingsfria kommunerna Göteborg och Malmö ingår i dag i Västra Götalandsregionen respektive Region Skåne. Dessa regioner är landsting men har enligt lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar i vissa län getts möjlighet att kalla sig regioner. Även Gotland kallar sig med stöd av denna lag för region (Region Gotland) men utgör

juridiskt sett en kommun varför en särbestämmelse om Gotland är nödvändig.

Till följd av den indelning i kommuner och landsting som nu gäller kommer juryledamöter i ett län inte att väljas av mer än en valmyndighet. Bestämmelsen om att länsstyrelsen ska fördela antalet juryledamöter mellan valmyndigheterna har därför kunnat utgå.

I den nuvarande bestämmelsen föreskrivs att det ankommer på tingsrätten att anmäla till valmyndigheten när en juryledamot ska väljas. Detta bör i fortsättningen regleras i lag.

12 kap. 6 §

Krav för valbarhet (12 kap. 5 §)

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.

Kraven på att juryledamöter bl.a. bör vara kända för sin omdömesgillhet och att de bör representera olika samhällsgrupper har utmönstrats. Dessa krav kan regleras i lag.

Bestämmelsen har i övrigt endast bearbetats språkligt.

12 kap. 7 §

Juryledamots rätt att avgå (12 kap. 6 §)

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.

Bestämmelsen har bearbetats språkligt och anpassats till rättegångsbalkens regler om nämndemän (4 kap. 8 § rättegångsbalken).

*12 kap. 8 §**Ersättare för juryledamot (12 kap. 7 §)*

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

Den nuvarande bestämmelsen innebär att i avvaktan på beslut av landstingsfullmäktige får annat organ inom landstinget utse juryledamot. Den bestämmelsen tas nu bort. Antalet juryledamöter förutses vara tillräckligt många för att klara enstaka avgångar utan att det uppstår brist på juryledamöter till dess ersättare har hunnit väljas. Det får därför anses saknas behov av en sådan regel.

En ersättare ska tillhöra samma grupp som den som har avgått eller entledigats från uppdraget.

*12 kap. 9 §**Överklagande av val av juryledamot (12 kap. 8 §)*

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.

Föreslagen lydelse utgör endast en språklig bearbetning av den nuvarande bestämmelsen.

Bestämmelsen i nuvarande 9 § om att det ska finnas en lista över juryledamöterna i varje län har utmönstrats och bör i stället kunna regleras i lag.

*12 kap. 10 §**Jäv för juryledamot (12 kap. 10 § första stycket)*

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

Bestämmelsen motsvarar nuvarande 10 § första stycket och behandlar frågan om jäv för juryledamöter. Den förkortats jämfört med den

gällande bestämmelsen. Det får sägas vara en självklarhet att tingsrätten ska pröva om de som är upptagna på listan över juryledamöter är jäviga och detta behöver därför inte – som enligt den nuvarande lydelsen – uttryckas särskilt i grundlagen. Vid denna prövning ska reglerna om domarjäv i 4 kap. 13 § rättegångsbalken tillämpas. Även Europakonvention och dess artikel 6 om rätt till rättvis rättegång kan få betydelse för jävsfrågan (se fallet Holm mot Sverige).

12 kap. 11 §

Bildande av jury (12 kap. 10 § andra och tredje stycket och 11 §)

11 § När jury ska bildas får vardera parten utsluta 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 utsluta juryledamöter gäller den utslutningen även för de övriga. Är medparter inte överens om vilka juryledamöter som ska utslutas avgör rätten frågan genom lottning.

Bestämmelserna i nuvarande 10 och 11 §§ har slagits samman. Det har ansetts logiskt att samla de bestämmelser som reglerar hur en jury bildas i en gemensam paragraf.

Eftersom det har bildats flera storlän och det eventuellt kan bli fler förändringar av länsindelningen framstår särbestämmelsen om parternas möjligheter att utsluta ledamöter i Stockholm som otillräcklig. Men i stället för att föra in fler storlän i lagtexten tas särbestämmelsen bort. Bestämmelsen om jury i Stockholms län har ersatts med en utökad möjlighet att utsluta juryledamöter. Uteslutningsmöjligheten ökas generellt från tre till fyra inom den första gruppen. Det har inte ansetts nämnvärt påverka yttrandefrihetsintresset negativt att parternas möjligheter att utsluta ledamöter minskas något i vissa län och att den utslutning som är nödvändig för att få fram rätt antal ledamöter i stället avgörs av lotten.

*12 kap. 12 §**Juryledamots skyldighet att delta (12 kap. 12 §)*

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 utsluta en.

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

Bestämmelsen har bearbetats språkligt. Någon ändring i sak har inte varit åsyftad.

*12 kap. 13 §**Talan om enskilt anspråk och om konfiskering (12 kap. 14 §)*

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.

Bestämmelsen utgör endast en språklig bearbetning av gällande lagtext.

*12 kap. 14 §**Krig eller krigsfara (12 kap. 16 §)*

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.

Bestämmelsen har bearbetats språkligt.

*12 kap. 15 §**Övriga bestämmelser (12 kap. 15 §)*

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

Paragrafen motsvarar nuvarande 15 § första stycket. I denna bestämmelse finns alltså stöd för att i lag reglera de frågor som har ansetts inte behöva finnas i grundlag. Det nuvarande andra stycket i den bestämmelsen har tagits bort. Där behandlas fallet att det finns flera tingsrätter med behörighet i ett och samma län. Då ska regeringen utse den domstol som har att fullfölja vissa gemensamma uppgifter för de behöriga domstolarna. Bestämmelsen har ansetts kunna läggas i vanlig lag.

13 kap. Utrikes tryckta skrifter m.m.

Allmänt om skrifter som trycks utomlands

13 kap. 1 §

Utrikes tryckta skrifter som ges ut i Sverige (13 kap. 1 §)

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.

Paragrafen motsvarar nuvarande 1 §. Den är utgångspunkten för reglerna om skrifter som har tryckts utomlands men som ges ut i Sverige. För sådana skrifter gäller enligt *första stycket* som huvudregel inte bestämmelserna om allmänna handlingars offentlighet i 2 kap., om tryckta skrifers framställning i 4 kap., om utgivning av periodisk skrift i 5 kap. samt bestämmelserna om tryckares och spridares ansvar för tryckfrihetsbrott i 8 kap. 4, 5, 9 och 10 §§. Dessa bestämmelser kan dock göras tillämpliga om det uttryckligen framgår av övriga bestämmelser i 13 kap.

Av *andra stycket* i bestämmelsen framgår att grundlagen i övrigt gäller i tillämpliga delar.

En betydelsefull förändring i lagtexten är att det anges i vilka delar grundlagen *inte* är tillämplig i stället för att det, som enligt dagens ordning, redogörs för vilka delar som är tillämpliga. Att det redogörs för undantagen har bedömts göra lagtexten mer informativ och lättillgänglig. Det har gjorts språkliga och redaktionella förändringar i lagtexten, bl.a. har en punktuppställning införts i första stycket.

*13 kap. 2 §**Utrikes tryckta skrifter som ges ut i Sverige (13 kap. 2 §)*

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.

I bestämmelsen anges att en skrift som har tryckts utomlands anses utgiven i Sverige när skriften har lämnats ut till försäljning eller för spridning på annat sätt här. Det är således samma krav som ställs i bestämmelsen om utgivning i 1 kap. 6 § andra stycket ovan. När en utrikes tryckt skrift ges ut här blir grundlagen tillämplig i den utsträckning som framgår av 1 §.

Paragrafen motsvarar nuvarande 2 §. Det har gjorts språkliga och redaktionella förändringar.

*13 kap. 3 §**Periodiska skrifter huvudsakligen avsedda att spridas i Sverige (13 kap. 3 § första stycket)*

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.

Bestämmelsen motsvarar nuvarande 3 § första stycket. Den innebär att 5 kap. ska tillämpas på utrikes tryckta periodiska skrifter som huvudsakligen är avsedda för spridning på den svenska marknaden. För dessa skrifter gäller således ett krav på att utgivare anmäls, att utgivningsbevis finns m.m. Innehållet i bestämmelsen har anpassats till förändringar i 5 kap. när det gäller behörighetskraven för ägare av periodiska skrifter.

Innehållet i nuvarande 3 § andra stycket behandlas i 6 § nedan.

*13 kap. 4 §**Ansvar för den som har lämnat ut skriften för spridning (13 kap. 4 §)*

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.

Det följer av 1 § att tryckaren inte blir ansvarig för en skrift som trycks i utlandet. Det framgår av *första stycket* i den nu aktuella bestämmelsen att ”den som har låtit lämna ut skriften för spridning i Sverige” tar tryckarens plats i ansvarskedjan. Av *andra stycket* framgår att den mer traditionella spridaren enligt 6 kap. blir ansvarig om det av vissa – i lagtexten angivna – skäl inte går att lagföra den som har låtit lämna ut skriften för spridning.

Det har gjorts språkliga och redaktionella förändringar, bl.a. har paragrafen delats upp i två stycken.

13 kap. 5 §

Skyldighet att bevara exemplar samt pliktleverans (13 kap. 5 §)

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.

Paragrafen motsvarar nuvarande 5 § och ger möjlighet att i lag införa bestämmelser om att exemplar av utrikes tryckta skrifter ska bevaras för att möjliggöra en straffrättslig granskning. Bestämmelsen ger även stöd för en lagstadgad plikt att leverera exemplar till bibliotek eller arkiv (se 5 kap. 2 § tillämpningslagen).

Bestämmelsen har arbetats om språkligt.

Skrifter som inte huvudsakligen ges ut i Sverige

13 kap. 6 §

Periodisk skrift inte huvudsakligen avsedd att spridas i Sverige (13 kap. 3 § andra stycket)

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.

Bestämmelsen motsvarar nuvarande 3 § andra stycket. Innebörden är att utgivningsbevis inte krävs för de aktuella skrifterna. Har ett sådant bevis utfärdats tillämpas dock bestämmelserna i 5 kap.

Lagtexten har arbetats om språkligt och redaktionellt.

13 kap. 7 §

Meddelar- och anskaffarfrihet för vissa utländska skrifter som ges ut här (13 kap. 6 § första stycket)

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.

I bestämmelsen behandlas vissa särskilda undantag från meddelar- och anskaffarfriheten när det gäller utrikes tryckta skrifter som inte huvudsakligen är avsedda för den svenska marknaden. De viktigaste skillnaderna jämfört med det ordinarie meddelar- och anskaffarskyddet är att undantaget för brott mot rikets säkerhet är vidare (punkt 1) samt att undantag gäller vid alla uppsåtliga överträdelse av tystnadsplikt (punkt 3). Således tillämpas inte den ordning som innebär att enbart överträdelse av vissa s.k. kvalificerade tystnadsplikter kan ligga till grund för undantag från meddelarfriheten, jfr bl.a. 44 kap. offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Paragrafen motsvarar nuvarande 6 § första stycket. Vissa språkliga och redaktionella förändringar har gjorts.

13 kap. 8 §

Skrifter som inte ges ut här (13 kap. 6 § andra stycket)

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.

Paragrafen motsvaras av nuvarande 6 § andra stycket. Innebörden är att även skrifter som inte ges ut i Sverige kan omfattas av TF:s bestämmelser om meddelar- och anskaffarfrihet (s.k. korrespondentskydd). I de fallen gäller dock de särskilda inskränkningar i dessa friheter som anges i 7 §, bl.a. att alla uppsåtliga överträdelse av tystnadsplikt undantas från meddelarskyddet och därmed kan bestraffas.

Det har ansetts att meddelar- och anskaffarfriheten i de här fallen enbart gäller om uppgiftslämnandet eller anskaffandet har skett i Sverige (se SOU 2004:114, s.165 f. och 331 samt avsnitt 21.4.3 i det här betänkandet). Detta kommer numera till tydligt uttryck i första meningen.

Av den andra meningen framgår att författare eller andra upphovsmän som medverkar till en framställning i en periodisk skrift i det här sammanhanget jämföras med meddelaren. Även t.ex. en skribent som medverkar i en tidskrift som inte ges ut i Sverige kan således ha skydd enligt bestämmelsen.

Lagtexten har arbetats om språkligt och redaktionellt.

13 kap. 9 §

Tryckfrihetsmål och rätt till anonymitet (13 kap. 6 § tredje stycket)

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.

Bestämmelsen motsvarar nuvarande 13 kap. 6 § tredje stycket.

I *första stycket* behandlas hur åtal eller talan om skadestånd med anledning av överträdelse av meddelar- och anskaffarfriheten enligt 7 och 8 §§ ska handläggas. Mål av det slaget handläggs normalt som tryckfrihetsmål enligt 12 kap. (se dock undantaget i nuvarande 12 kap. 1 § andra stycket tredje meningen för vissa anskaffarbrott).

Meddelaren har enligt *andra stycket* rätt till anonymitet enligt 3 kap. Dock är undantaget i 3 kap. 4 § 3 i fråga om tystnadsplikt till skydd för rikets säkerhet vidare än i fråga om skrifter som huvudsakligen ges ut i Sverige.

Det har gjorts språkliga och redaktionella ändringar. Dessa syftar inte till några förändringar i sak.

14 kap. Allmänna bestämmelser

14 kap. 1 §

Resning i tryckfrihetsmål (14 kap. 1 §)

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.

Bestämmelsen motsvarar nuvarande 1 §. Den innebär enligt *första stycket* att rättegångsbalkens regler om resning gäller även i tryckfrihetsmål. Resning kan beviljas även om åtalet har ogillats efter juryprövning.

Beviljas resning ska rätten enligt *andra stycket* besluta att saken ska prövas inför en jury av den domstol (tingsrätt) som först dömde i målet. Det gäller dock enbart om de resningsgrundande omständigheterna kan antas ha haft betydelse för den prövning som juryn gjorde. I dessa fall ska parterna således inte på nytt ta ställning till frågan om en jury ska medverka eller inte. Däremot ska en ”ny jury” utses enligt det förfarande som gäller för detta. Hänvisningen till att juryn i prövningen efter beslutet om resning ska vara ny medför att bestämmelsen i nuvarande 2 § blir överflödig och kan tas bort.

Av *tredje stycket* följer att den domstol som beviljar resning kan i uppenbara fall omedelbart ändra domen till den tilltalades fördel.

Det har gjorts språkliga och redaktionella förändringar i lagtexten som inte syftar till några förändringar i sak.

14 kap. 2 §

Skyndsam handläggning av tryckfrihetsmål (14 kap. 3 §)

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

Bestämmelsen motsvarar nuvarande 3 § och innebär att tryckfrihetsmål och andra brott mot bestämmelserna i TF ska behandlas

med förtur hos domstolarna. En viss språklig bearbetning av lagtexten har gjorts.

14 kap. 3 §

Frågor som inte regleras i grundlagen (14 kap. 5 § första stycket)

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.

Paragrafen ger stöd för att fylla ut grundlagen i de avseenden som inte regleras i grundlagen (eller i någon lag som har beslutats med stöd i grundlagen). Det gäller t.ex. vissa allmänna process- och straffrättsliga regler och principer. Det kan även få betydelse för en del civilrättsliga frågor, däribland skadestånd.

Motsvarande bestämmelse finns i nuvarande 5 § första stycket. Lagtexten är omformulerad med utgångspunkt i nuvarande 11 kap. 1 § andra stycket YGL.

14 kap. 4 §

Andra än svenska medborgare (14 kap. 5 § andra stycket TF)

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

Bestämmelsen motsvarar nuvarande 5 § andra stycket. Här har dock lagtexten ändrats så att det framgår att utgångspunkten är att andra än svenska medborgare har samma skydd inom grundlagens tillämpningsområde som svenska medborgare. Skyddet kan dock genom bestämmelser i vanlig lag inskränkas eller uttryckas annorlunda för dem som inte är svenska medborgare. Förändringen är en följd av att det i övriga delar av grundlagen anges att skyddet tillkommer ”var och en” och inte enbart svenska medborgare, se vidare kommentaren till 1 kap. 1 §.

*14 kap. 5 §**Internationellt rättsligt bistånd (ny)*

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.

Bestämmelsen är ny och behandlas i avsnitt 21.4.4. Den ger uttryckligt stöd för att lämna internationellt rättsligt bistånd när TF är tillämplig och anger under vilka förutsättningar detta kan ske.

I *första stycket* klarläggs att internationellt rättsligt bistånd kan lämnas även när TF är tillämplig. Innebörden av att sådant bistånd enbart kan avse åtgärder som är tillåtna enligt grundlagen är att exklusivitetsprincipen ska gälla. Utgångspunkten är således att även i frågor om rättsligt bistånd är TF exklusiv straff- och processlag. Den avgörande frågeställningen vid en begäran om rättsligt bistånd är således om den efterfrågade åtgärden har stöd i TF eller inte. En begäran ska avslås om sådant stöd saknas och *får* i andra fall godkännas.

Det är underförstått att den särskilda åklagar- och rättegångsordningen enligt TF inte i sig lägger hinder i vägen för att lämna rättsligt bistånd. Något krav på att det aktuella förfarande i utlandet som ligger till grund för ansökan ska handläggas av svensk JK eller bli föremål för juryprövning här gäller således inte. Detta förhållande uttrycks inte i grundlagen utan får anses följa av att det i första stycket anges att internationellt rättsligt bistånd är möjligt även på det grundlagsskyddade området.

Det *andra stycket* är centralt för frågan om lämnande av rättslig hjälp och innebär en modifiering av det krav på s.k. dubbel täckning som kommer till uttryck i bl.a. 7 kap. 5 § första stycket. Undantaget är en förutsättning för att det i praktiken ska bli möjligt att lämna rättsligt bistånd.

Bistånd kan enligt andra stycket lämnas när det utländska brottet i det konkreta fallet motsvarar ett brott som upptas bland tryckfrihetsbrotten (7 kap. 5 §) samt brott av meddelare, anskaffare eller andra medverkande (7 kap. 3 och 4 §§) eller s.k. otillåtet offentliggörande (7 kap. 6 § TF). Bistånd får också lämnas i fråga om den utländska lagens motsvarighet till bestämmelserna i 1 kap. 11 §. Det senare stadgandet avser bestämmelser bl.a. om upphovsrätt, om förbud mot vissa kommersiella annonser, om förbud mot offentliggörande i yrkesmässig kreditupplysningsverksamhet av viss kreditupplysning och om ansvar och ersättningsskyldighet som avser det sätt på vilket en uppgift eller underrättelse har anskaffats.

Kravet enligt andra stycket att den utländska ansökan ska avse en gärning som motsvarar ett brott som är straffbelagt enligt svensk rätt gäller som framgår även krav på skadestånd med anledning av brott. Detta kan få betydelse vid utländska skadeståndskrav som handläggs som tvistemål. En utländsk dom om skadestånd som har sin grund i en överträdelse av tryck- eller yttrandefriheten ska t.ex. inte kunna verkställas här i strid med det krav som uppställs i andra stycket. Här avses således enbart situationer då TF är tillämplig på t.ex. en viss publicering. I andra fall bedöms frågan enligt vanlig lag.

Att bestämmelserna i 13 kap. 7 och 8 §§ upptas i första meningen innebär att internationellt rättsligt bistånd, i fråga om skrifter som avses i dessa lagrum, kan lämnas för gärningar mot utländska intressen som motsvarar sådana gärningar mot svenska intressen som anges i 13 kap. 7 § första stycket 1–3. Det ger bl.a. möjlighet för Sverige att lämna rättslig hjälp om brott mot en utländsk tystnadsplikt har begåtts genom uppgiftslämnande till en utländsk tidskrift som i första hand är avsedd att ges ut i utlandet.

Regeln om internationellt rättsligt bistånd på TF:s område innebär att bistånd kan lämnas trots att t.ex. brott mot tystnadsplikt inte har begåtts mot svensk tystnadsplikt utan mot motsvarande utländska tystnadsplikt (se ovan) och trots att JK och (svensk) jury inte medverkar i rättegången i det begärande landet. Regeln innebär i övrigt inte några avsteg från exklusivetsprincipen. Det betyder att ingrepp mot tryckfriheten får ske endast i de fall som framgår av TF. En viktig modifiering är dock, som har framgått, att ett ingripande kan göras på grund av utländska brott som motsvarar de svenska brott som är straffbara enligt TF.

Det är inte tillåtet att lämna bistånd som innebär ett ingrepp mot någon annan än den som skulle ha svarat enligt TF i motsvarande fall.

Om det är fråga om en skrift som inte ges ut i Sverige gäller endast skydd för en framställning som sker här (genom förbudet mot censur och hindrande åtgärder) och den något begränsade meddelar- och anskaffarfrihet som följer av 13 kap. 8 § (om meddelandet eller anskaffandet skedde här). Reglerna om ensamansvar är då inte tillämpliga och utgör inget hinder mot att lämna rättsligt bistånd i fråga om en av det begärande landet utpekad gärningsman. Om ett ingripande begärs beträffande en meddelare eller anskaffare får dock bistånd lämnas endast i fall som motsvarar dem som anges i 13 kap. 8 § om meddelandet eller anskaffandet skedde här.

Som exempel på hur bestämmelsen kan komma att tillämpas kan nämnas ett tänkt fall som rör en begäran om förhör i Sverige mot den som misstänks ha brutit mot en *utländsk tystnadsplikt*. Det kan då t.ex. antas att en pensionerad tysk läkare som är bosatt i Sverige misstänks ha brutit mot sin tystnadsplikt genom att till en tysk tidning lämna uppgifter om hälsan hos en tidigare patient i Tyskland. Uppgifterna publiceras i en tysk veckotidning som även kan köpas i vissa tidningskiosker i Sverige. Inom ramen för en tysk förundersökning om brott mot tystnadsplikt begär myndigheterna där att svensk polis ska förhöra läkaren om dessa misstankar.

Utgångspunkten för exemplet är att tidningen visserligen ges ut i Sverige men att den huvudsakligen är avsedd för den tyska marknaden och att det inte finns något svenskt utgivningsbevis. Om läkaren har lämnat publiceringsuppgifter i Sverige aktualiseras därmed den typ av inskränkta meddelarskydd som följer av 13 kap. 7 § (det s.k. korrespondentskyddet, jfr punkt 3 i den bestämmelsen).

Läkaren har inte brutit mot en tystnadsplikt som följer av den svenska sekretesslagstiftningen eftersom uppgiftslämnandet avser förhållanden från hans tid som läkare i Tyskland. Hade läkaren däremot bedrivit läkarverksamhet här i Sverige och lämnat uppgifter för publicering i utlandet om hälsan hos enskilda patienter som han hade behandlat här, då hade ett brott mot tystnadsplikt enligt svensk lag förelegat. Sådant uppgiftslämnande hade inte omfattats av meddelarskyddet enligt 13 kap. 7 § och han hade således kunnat åtalas för brott mot tystnadsplikt trots att uppgifterna lämnats i publiceringssyfte, dock under förutsättning att brottet har begåtts med uppsåt.

Enligt bestämmelsen om internationell rättsligt bistånd finns det förutsättningar att lämna rättsligt bistånd i det aktuella fallet. Uppgifterna är sekretessbelagda enligt tysk rätt och det är straffbart där att lämna dessa för publicering. Motsvarande gärning är

straffbelagd enligt svensk rätt (här antas att uppsåt föreligger) som en följd av 13 kap. 7 § 3. Den tyska begäran om förhör bör alltså kunna godkännas och rättsligt bistånd lämnas.

Det är tänkbart att en begäran om internationellt rättsligt bistånd rör förhållanden som omfattas av TF:s *förbud mot censur och hindrande åtgärder*. Som ett exempel kan nämnas fallet då en skrift med rasistiskt material har tryckts i Sverige och skickas häriifrån med post till enskilda adressater i utlandet. Skriften når inte den svenska allmänheten. Med förändringen i 1 kap. 7 § tredje stycket anses skriften under dessa omständigheter inte utgiven i Sverige. Även framställningar som är avsedda att ges ut endast i utlandet åtnjuter dock skydd enligt TF mot att myndigheterna ingriper mot produktionen innan sådan utgivning har skett (prop. 1997/98:43 s. 121 f.). Det kan alltså inte bli aktuellt för svenska myndigheter att bistå andra länder med att t.ex. stoppa utgivningen av en kommande upplaga av en skrift som ska ges ut i utlandet.

Innebörden av gällande rätt får emellertid antas vara att sedan framställningarna väl har getts ut i utlandet, får ingripanden ske i Sverige med tillämpning av vanlig lag (närmast brottsbalken och rättegångsbalken). I dessa fall är således TF inte tillämplig på frågan om ingripande. Om rättsligt bistånd aktualiseras ska frågan bedömas enligt vanlig lag, t.ex. lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål. Det måste i sådana sammanhang särskilt uppmärksammas att åtgärder inte vidtas som riktar sig mot material som ännu inte är utgivet i TF:s mening, t.ex. en nytryckt upplaga av skriften som inte har lämnats ut för spridning till allmänheten. Som har framgått skyddas utgivet material av TF:s bestämmelser om förbud mot censur och hindrande åtgärder.

Ett närliggande fall är om en skrift framställs i Sverige i syfte att i första hand spridas i utlandet men som samtidigt även kommer ut här. I en sådan situation gäller grundlagsskyddet fullt ut och det rör sig således om en skrift som såväl trycks som ges ut i Sverige (se a. prop. s. 123).

Den föreslagna bestämmelsen innebär således att rättsligt bistånd inte får lämnas som innebär ett ingrepp mot någon annan än den som hade kunnat ställas till *ansvar* vid en prövning enligt TF. Som exempel kan nämnas att det begärs rättslig hjälp med anledning av innehållet i en utländsk tidskrift som anses innehålla uppgifter som utgör förtal. Skriften ges även ut i Sverige men med en begränsad upplaga. I sin framställning begär åklagarmyndigheten i det aktuella landet att förhör ska hållas med chefredaktören och

en anhörig till denne. Båda befinner sig i Sverige. Det antas att det är den anhöriga till chefredaktören som har skrivit artikeln.

När det gäller periodiska skrifter ansvarar enligt TF i första hand den som var anmäld som utgivare när skriften gavs ut. Det här synsättet torde ofta inte kunna överföras till andra rättssystem där ansvaret bestäms enligt en annan ordning, t.ex. efter en friare fördelning av ansvaret med utgångspunkt i de skilda åtgärder som olika personer inblandade i publiceringen har vidtagit. Vid en prövning av om rättsligt bistånd kan lämnas, får det i ett sådant fall bedömas om den som åtgärden avser motsvarar någon som hade ansvarat om skriften varit svensk. I den situation som är aktuell i exemplet får chefredaktören antas motsvara en ansvarig utgivare enligt det svenska systemet. Åtgärder mot denne skulle därför i sig framstå som möjliga, dvs. om förutsättningarna att lämna rättslig hjälp är uppfyllda i övrigt.

En begäran om internationell rättslig hjälp riktad mot en tryckare i Sverige eller en här bosatt person som har distribuerat skriften i exemplet ovan till utlandet vore inte möjlig när ansvaret kan riktas mot chefredaktören. Den ”ansvarskedja” som framgår av 8 kap. ska alltså följas så långt det är möjligt.

Av det sagda följer att principen om ensamansvar tillämpas även när rättsligt bistånd aktualiseras. I det aktuella exemplet skulle Sverige inte kunna tillmötesgå en begäran om ingripande mot artikelförfattaren om hennes medverkan bedöms vara straffri enligt TF. Så är i princip alltid fallet i situationer som liknar den i exemplet, även om det kan förekomma undantag där författare eller någon annan upphovsman till en framställning i en tryckt skrift får svara för s.k. meddelarbrott till följd av 13 kap. 7 eller 8 § (jfr även 7 kap. 3 §).

Det bör även här påpekas att ansvarsfrågan kommer i ett annat läge om den aktuella skriften inte har getts ut i Sverige. Då är TF:s ansvarssystem enligt 8 kap. inte längre tillämpligt utan frågan om ansvar bedöms med utgångspunkt i vad som följer av vanlig lag. Den praktiska betydelsen härav är i första hand att frågan om lämnande av rättsligt bistånd avseende chefredaktören bedöms enligt brottsbalken och t.ex. lagen om internationell rättslig hjälp i brottmål. Även om skriften inte ges ut i Sverige gäller viss meddelar- och anskaffarfrihet enligt 13 kap. 8 § om meddelandet eller anskaffandet skedde här. Detta kan skydda artikelförfattaren från ingripanden om dennes bidrag kan anses ha skett i Sverige. I annat fall – artikeln skrevs i utlandet – omfattas inte heller artikelförfattarens medverkan av TF.

I fråga om *meddelarskyddet* bör det även framhållas att efterforskningsförbudet i 3 kap. gäller även vid internationellt rättsligt bistånd. Det är således endast när rättsligt bistånd får lämnas enligt 14 kap. 5 § som det är möjligt för Sverige att bistå med utredningsåtgärder för att utröna identiteten hos meddelare, författare m.fl. En sådan åtgärd förutsätter att kravet på dubbel straffbarhet är uppfyllt och att det således rör sig om en gärning som motsvarar ett brott som är straffbelagt enligt svensk rätt.

När det gäller tystnadsplikt enligt 3 kap. 3 § uppkommer frågan om det vid rättsligt bistånd bör gälla undantag från tystnadsplikten på det sätt som anges i 3 kap. 4 § (nuvarande 3 kap. 3 § andra stycket). Ska t.ex. en journalist inom ramen för ett ärende om internationell rättslig hjälp kunna förhöras om identiteten hos en källa, om det kan misstänkas att källan genom uppgiftslämnandet har gjort sig skyldig till grovt spioneri (jfr 3 kap. 4 § 3)? Här bör utgångspunkten vara att det endast är när brottet är riktat mot svenska intressen som tystnadsplikten bortfaller. Ett utländskt spioneribrott ska alltså inte kunna ligga till grund för att göra undantag från tystnadsplikten.

Bestämmelsen i *tredje stycket* innebär att internationellt rättsligt bistånd i vissa fall får lämnas endast efter regeringens medgivande. Det som avses är sådana brott som i dag enligt 6 kap. 1 § tillämpningslagen kräver regeringens medgivande för väckande av allmänt åtal här, jfr 9 kap. 4 § ovan.

Enligt *fyjärde stycket* får närmare bestämmelser om prövningen av en ansökan om internationellt rättsligt bistånd meddelas i lag. Det som avses är vilken närmare ordning som ska gälla när en ansökan kommer in från den begärande staten. I anslutning till lagstiftning av det slaget får det t.ex. bestämmas vilken roll JK ska ha vid handläggningen av en ansökan. En ansökan som rör TF/YGL-området bör som huvudregel handläggas enligt den procedur som följer av lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål eller någon annan av de lagar som reglerar frågan om rättsligt bistånd. Det kan bli aktuellt att i vissa avseenden anpassa förfarandet till det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelse

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.

Frågan om ikraftträdande och övergångsbestämmelser behandlas närmare i avsnitt 22.3 ovan.

23.3 Förslaget till lag om ändring i yttrandefrihetsgrundlagen

1 kap. Grundläggande bestämmelser

1 kap. 1 §

Yttrandefrihetens ändamål och innebörd (1 kap. 1 § första – tredje styckena)

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.

Bestämmelsen i *första stycket* motsvarar andra stycket i nuvarande 1 §. Den anger yttrandefrihetsgrundlagens ändamål och yttrandefrihetens grundläggande innebörd enligt grundlagen. Första stycket innehåller i övrigt inga ändringar.

I *andra stycket* anges den grundläggande innebörden av den yttrandefrihet som skyddas av grundlagen. Skyddet enligt grundlagen tillkommer ”var och en” i stället för, som enligt nuvarande ordning, ”varje svensk medborgare”. Av 12 kap. 4 § följer att skyddet för andra än svenska medborgare kan begränsas i lag.

I andra stycket beskrivs även vilka medier som omfattas av grundlagen. Det införs en ny uppräkningslista av samlingsbegrepp för dessa: radioprogram, databaser och tekniska upptagningar. Dessa avgränsar grundlagens tillämpningsområde. Därmed ersätts den uppräkningslista av exempel och sammanfattande begrepp (överföringar, uppspelningar och tekniska upptagningar) som förekommer i nuvarande 1 §. Begreppen radioprogram, databaser och tekniska upptagningar definieras i 2 §. Motiven till dessa förändringar framgår av avsnitt 11.2.3.

1 kap. 2 §

Definitioner (1 kap. 1 § tredje – femte styckena)

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,

databas: 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.

I denna nya paragraf har definitionerna från nuvarande 1 § placerats. De har en central betydelse för grundlagens tillämpningsområde och ger den närmare innebörden av de begrepp som används i 1 § andra stycket.

I dag definieras inte *radioprogram* i YGL. Definitionen är därför ny utan att någon ändring i sak är avsedd. Med radioprogram avses 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. Definitionen är i huvudsak en sammanslagning av det som sägs i nuvarande 6 § första stycket och 1 § tredje stycket. Förutom traditionella sändningar av radio och tv (s.k. tablå-radio och tablå-tv) omfattas andra former av sändningar som mer eller mindre liknar de traditionella, såsom text-tv och massutskick av nyhetsbrev via e-post eller fax.

Det avgörande är att sändningarna startas på tidpunkter som bestäms av sändaren, dvs. den som står för sändningsverksamheten. Hur den rent tekniska överföringen av signalerna till mottagarna sker saknar betydelse så länge den är avsedd att tas emot med tekniska hjälpmedel. Det är tillräckligt att sändaren har haft för avsikt att sända radioprogrammet till allmänheten och att han eller hon har gjort vad som behövs för att sändningen ska kunna nå allmänheten på en tidpunkt som sändaren bestämmer. Det handlar i så fall om radioprogram exempelvis om sändningen sker via internet och förutsätter att mottagaren på ett aktivt sätt startar den tekniska överföringen genom att t.ex. klicka på en länk på en webbplats.

En direktsändning, eller en annan sändning som startas på en tidpunkt som bestäms av sändaren, utgör ett radioprogram oavsett om den sker via de traditionella tv- och radio-näten eller från en databas. Program som tillhandahålls via s.k. play-tjänster utgör normalt

inte radioprogram enligt definitionen. Endast i de fall då sändaren direktsänder eller bestämmer att programmet ska spelas upp vid en viss tidpunkt, utgör programmet i play-tjänsten ett radioprogram enligt definitionen. De program som inte utgör radioprogram enligt definitionen kan i stället omfattas av den s.k. databasregeln i 9 §. Av 7 § framgår att grundlagen gäller endast sådana sändningar av radioprogram som är riktade till allmänheten.

Vidare gäller att radioprogram ska vara avsedda att tas emot med hjälp av tekniska hjälpmedel. Formuleringen är hämtad från 1 kap. 6 § första stycket i nuvarande YGL och utesluter sändningar över högtalaranläggningar från begreppet radioprogram.

Det har inte ansetts nödvändigt att i lagtexten ange – som sker i dag – att det handlar om sändningar ”som sker med hjälp av *elektromagnetiska vågor*”. Skälet är att uttrycket inte kan anses avgränsa eller förtydliga tillämpningsområdet mer än vad som redan följer av ordet ”sändning”. Utan närmare precisering bidrar uttrycket ”elektromagnetiska vågor” endast till att undanta överföringar som sker inom höravstånd. Av definitionen av radioprogram i lagtexten framgår att sådana överföringar inte omfattas av grundlagen. Där anges att det rör sig om sändningar som är ”avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel”.

Med *databas* avses en samling av information lagrad för automatiserad behandling. Av 1 kap. 9 § framgår att grundlagen gäller för sådana databaser som hålls tillgängliga för allmänheten på de sätt som anges där, t.ex. webbplatser. Definitionen av databas motsvarar den nuvarande enligt 1 § femte stycket).

Definitionen av *tekniska upptagningar* motsvarar den som finns i nuvarande 1 § fjärde stycket. Exempel på tekniska upptagningar är cd- och dvd-skivor liksom analoga videoband.

1 kap. 3 §

Meddelarfrihet och anskaffarfrihet (1 kap. 2 §)

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.

Paragrafen, som motsvarar nuvarande 2 §, innehåller de grundläggande bestämmelserna om meddelarfrihet och anskaffarfrihet. Den innebär inga materiella ändringar i förhållande till dagens ordning. I syfte att göra paragrafen mer lättillgänglig har den delats upp i tre stycken.

Första stycket innehåller den grundläggande bestämmelsen om meddelarfrihet. Det anges att friheten tillkommer ”var och en” i stället för, som enligt nuvarande ordning, ”varje svensk medborgare” (jfr ovan 1 §). Vidare har ”lämna” ersatts med ”meddela”. Det underlättar associationen till det inarbetade begreppet ”meddelarfrihet”, som även används i rubriken till paragrafen. Dessutom ger det en bättre överensstämmelse med den formulering som används i TF. Av samma skäl har bestämmelsen utformats som en ”frihet” i stället för en ”rätt”.

Därutöver görs det vissa språkliga förändringar. Lagtexten har delats upp i två meningar. I den första behandlas själva kärnan i meddelarfriheten: friheten att i vilket ämne som helst lämna meddelanden för publicering. Den andra meningen innehåller en uppräkningslista av den krets till vilken sådana meddelanden kan lämnas.

I bestämmelsen om anskaffarfriheten enligt *andra stycket* har vissa språkliga justeringar gjorts. Formuleringen ”Han har också rätt” har ersatts med ”Det ska stå var och en fritt”. Vidare har lagtexten anpassats till motsvarande bestämmelse i TF som anger att anskaffarfriheten gäller även då anskaffandet sker för offentliggörande.

I *tredje stycket* anges det som redan följer av 1 § första stycket andra meningen, och grundlagens s.k. exklusivitet, nämligen att begränsningar av meddelarfriheten och anskaffarfriheten förutsätter stöd i grundlagen.

*1 kap. 4 §**Förbud mot förhandsgranskning och andra hindrande åtgärder (1 kap. 3 §)*

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.

Paragrafen motsvarar nuvarande 3 § och behandlar förbudet mot förhandsgranskning och andra hindrande åtgärder. Inga ändringar i sak har gjorts.

Det nuvarande första stycket har här delats upp i två. De grundläggande principerna om förbud mot förhandsgranskning och andra hindrande åtgärder behandlas i de tre första styckena. I det fjärde stycket anges undantaget från dessa förbud. Språket i bestämmelserna har moderniserats.

I ett avseende har lagtexten kompletterats. Det gäller vilka åtgärder av det allmänna som inte är tillåtna enligt andra stycket. Enligt nuvarande lydelse får inte det allmänna "förbjuda eller hindra dess offentliggörande eller spridning bland allmänheten". Kompletteringen innebär att även "framställning" av ett radioprogram eller av en teknisk upptagning omfattas. Förändringen görs för att tydliggöra vad som ska gälla och för att uppnå större överensstämmelse med motsvarande reglering i TF.

I fjärde stycket har den s.k. delegationsbestämmelse som anges där begränsats så att den endast gäller granskning och godkännande av filmer m.m. som ska visas för barn. Det är en konsekvens av att den s.k. vuxencensuren är avskaffad sedan den 1 januari 2011, se lagen

(2010:1882) om åldersgränser för film som ska visas offentligt och prop. 2009/10:228.

Vidare har språket i fjärde stycket förenklats. Det något föråldrade begreppet videogram har strukits. Videogram omfattas av formuleringen ”andra tekniska upptagningar”.

1 kap. 5 §

Förbud mot ingripanden utan stöd i grundlag (1 kap. 4 §)

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 radio-program 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.

Bestämmelsen motsvarar nuvarande 4 § och ger uttryck för den s.k. exklusivitetsprincipen. Innebörden är att YGL är exklusiv straff- och processlag inom sitt tillämpningsområde. Inga materiella ändringar har gjorts. Språket har gjorts könsneutralt.

1 kap. 6 §

Instruktion för tillämpningen av grundlagen (1 kap. 5 §)

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.

Bestämmelsen motsvarar nuvarande 5 § och innehåller den s.k. instruktionen, dvs. den anvisning om ett särskilt yttrandefrihetsvänligt förhållningssätt som ska iakttas vid tillämpning av grundlagen. Inga materiella ändringar har gjorts. Språket i bestämmelsen har förenklats och gjorts könsneutralt.

*1 kap. 7 §**Sändningar av radioprogram (1 kap. 6 och 11 §§)*

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

I fråga om radioprogram som förmedlas genom en 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.

I paragrafen fastställs grundlagens tillämplighet på radioprogram. Tillsammans med bestämmelserna i 9 § om databaser och 13 § om tekniska upptagningar avgränsar paragrafen grundlagens formella tillämpningsområde. Paragrafen har förenklats och förkortats bl.a. med avsikt att göra grundlagen mindre teknikberoende. Ändringarna är också en följd av den mer teknikberoende innebörd som begreppet radioprogram har fått genom definitionen i 2 §. Av definitionen framgår att med radioprogram avses främst traditionella sändningar, dvs. sändningar av program som startas på tidpunkter som bestäms av sändaren. Den tekniska lösning som används för sändningen saknar därmed betydelse.

Enligt *första stycket* är grundlagens tillämpningsområde vad avser radioprogram begränsat till sådana program som sänds till allmänheten. Med allmänheten avses en vid krets av mottagare som i princip är öppen för var och en (se SOU 2006:96 s. 171). I första stycket har den s.k. webbsändningsregeln strukits då sådana sändningar omfattas av definitionen av radioprogram i 2 §. Med radioprogram avses enligt definitionen sålunda ”sändningar av ljud, bild eller text som startas på tidpunkter som bestäms av sändaren och är avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel”. Det saknar således betydelse om det sker en överföring av signaler i teknisk mening. Någon särskild bestämmelse som avser webbsändningar har därför inte ansetts nödvändig. Formuleringen att radioprogram ska vara avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel, som tidigare fanns här, har flyttats till definitionen av radioprogram i 2 §.

I *andra stycket* om satellitsändningar som utgår från Sverige har inga ändringar gjorts. I fråga om samtidig och oförändrad vidare-sändning av sändningar som kommer från utlandet, eller förmedlas hit genom en satellitsändning, gäller enligt nuvarande 7 § endast vissa bestämmelser i grundlagen. Den bestämmelsen har flyttats till 11 kap., som gäller bl.a. sändningar från utlandet (se 11 kap. 4 §).

Tredje stycket motsvarar nuvarande tredje stycket i 6 §. Det innehåller vissa möjligheter att i lag föreskriva undantag från grundlagens bestämmelser vad avser radioprogram som huvudsakligen är avsedda att tas emot utomlands samt radioprogram som sänds genom tråd men inte är avsedda att tas emot av någon större allmänhet. I detta stycke har endast språkliga ändringar gjorts.

Fjärde stycket innehåller en upplysning om att vissa radioprogram ska jämföras med periodiska skrifter enligt bestämmelser i TF. Hänvisningen gäller s.k. taltidningar vars innehåll har särskilt anpassats för att göras tillgängligt för personer med funktionsnedsättning. Se vidare författningskommentaren till 1 kap. 9 § TF. Motsvarande hänvisning finns i nuvarande 11 §.

1 kap. 8 §

Direktsändningar av dagshändelser m.m. (1 kap. 8 §)

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.

Paragrafen motsvarar nuvarande 8 §. Ändringarna är redaktionella och avser endast hänvisningarna till andra paragrafer.

*1 kap. 9 §**Databaser (1 kap. 9 § första stycket)*

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.

Paragrafen motsvarar i huvudsak första stycket i nuvarande 9 §. Det görs flera redaktionella och språkliga förändringar utan att några sakliga ändringar är avsedda. Den nuvarande 9 § delas upp i flera paragrafer och uttrycket "elektromagnetiska vågor" tas bort. Syftet har varit att göra bestämmelserna mera lättillgängliga. I några avseenden har förändringar gjorts för att komma till rätta med vissa tillämpningsproblem. Dessa förändringar har berörts närmare i kap. 15.

Bestämmelsen omfattar databaser som tillhandahålls på de sätt som anges i andra stycket. Av 7 § jämförd med definitionen av radioprogram i 2 § framgår att sändningar som startas på tidpunkter som bestäms av sändaren utgör sådana radioprogram som omfattas av bestämmelsen i 7 §. Det gäller även då sådana sändningar sker genom "överföringar på särskild begäran" från en databas, t.ex. en direkt-sändning som sker på en webbplats. Dessa fall omfattas således inte av den nu aktuella bestämmelsen.

I *första stycket* anges vilka aktörer som omfattas av det automatiskt gällande grundlagsskyddet för databaser. Uppräkningen motsvarar den som förekommer enligt den nuvarande bestämmelsen. Formuleringen "tryckta eller därmed enligt tryckfrihetsförordningen jämförda skrifter" har ersatts med "sådana skrifter som avses i tryckfrihetsförordningen". Någon ändring i sak är inte avsedd.

I *andra stycket* anges de sätt på vilka en databas ska tillhandahållas allmänheten för att omfattas av grundlagsskyddet. De motsvarar vad som sägs i punkterna 1–3 i nuvarande första stycket. Bestämmelsen har förenklats genom en något enklare uppställning och genom vissa moderniseringar i texten. Överföringar på särskild begäran (punkt 1) är det sätt som en databas normalt tillhandahålls på, t.ex. via webbplatser. Med överföringar enligt överenskommelser i förväg (också punkt 1) avses s.k. push-tjänster (se prop. 2001/02:74 s. 99). Fallet att databaser tillhandahålls allmänheten genom framställning av tekniska upptagningar (t.ex. dvd-skivor) eller skrifter (punkt 2) avser s.k. print on demand-verksamhet (se a. prop. s. 97 f.). Bilder som framställs på detta sätt anses omfattas av begreppet ”skrift” (jfr kommentaren till 1 kap. 6 § TF). Offentlig uppspelning ur en databas slutligen (punkt 3) gäller s.k. digital bio och liknande (se prop. 2009/10:81 s. 67 f.).

I *tredje stycket* anges att grundlagen inte gäller 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. Stycket motsvarar i huvudsak formuleringen ”vars innehåll kan ändras endast av den som driver verksamheten” i första stycket 1 enligt nuvarande lydelse. Syftet med ändringen är att klargöra att grundlagsskyddet inte faller bort för hela databasen bara för att den i vissa delar innehåller material som kan påverkas av någon annan än den som driver verksamheten. Ett exempel är att ett omodererat diskussionsforum i en nättidning inte diskvalificerar hela databasen från grundlagsskydd.

Ett annat syfte med detta stycke är att klargöra att grundlagsskyddet inte heller faller bort för innehåll som läggs in av externa aktörer vilka handlar på uppdrag av den som driver verksamheten. Om det inte finns något uppdragsförhållande mellan den som driver databasen och den som levererar materialet gäller dock inte grundlagen för sådant innehåll. Bestämmelsen berörs närmare i kap. 15.

Ett exempel på att någon handlar på uppdrag av den som driver verksamheten är att uppdragstagaren hanterar databasen tekniskt, exempelvis genom att uppdatera en webbplats tekniskt med jämna mellanrum. Ett annat exempel är att en del av databasen har upplåtits till exempelvis en bloggare eller en krönikör. Då får utgivaren ta samma ansvar som i en tidning. Tanken är att utgivaren har ungefär samma möjligheter att kontrollera uppdragstagaren som en redaktör för en tidning har att kontrollera dem som arbetar för tidningen.

*1 kap. 10 §**Utgivningsbevis för databaser (1 kap. 9 § andra stycket)*

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 §.

Paragrafen avser det frivilliga grundlagsskyddet för databaser med utgivningsbevis. Den motsvarar nuvarande 9 § andra stycket. Denna möjlighet till grundlagsskydd gäller databaser som tillhandahålls av någon annan än de s.k. massmedieföretag som anges i 9 § första stycket.

En förutsättning för skydd enligt den här bestämmelsen är att databasen tillhandahålls på det sätt som anges i 9 § andra stycket. Även bestämmelsen i 9 § tredje stycket – som anger att grundlagsskyddet inte gäller för de delar av databasen där innehållet kan ändras av någon annan än den som driver verksamheten eller någon som handlar på uppdrag av denne – är tillämpligt på databaser med utgivningsbevis. Tidigare har grundlagsskyddet ansetts omfatta sådana delar så länge utgivningsbeviset inte är återkallat (se prop. 2001/02:74 s. 100).

*1 kap. 11 §**Utfärdande av utgivningsbevis för databaser (1 kap. 9 § andra stycket)*

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.

Paragrafen motsvarar i huvudsak andra stycket i nuvarande 9 § och anger under vilka förutsättningar utgivningsbevis ska utfärdas.

Bestämmelsen i *första stycket* har ändrats så att det klart framgår att den utfärdande myndigheten inte får vägra utfärda utgivningsbevis om de angivna förutsättningarna är uppfyllda. Vidare har

bestämmelsen omformulerats så att den anger att de i bestämmelsen uppställda kraven ska ställas på själva databasen i stället för, som i dag, på verksamheten. Någon saklig skillnad är inte avsedd med ändringen.

För att utgivningsbevis ska utfärdas krävs att databasen tillhandahålls på något av de sätt som anges i 9 § andra stycket. Däremot är det inte längre ett krav att innehållet i databasen kan ändras endast av den som driver verksamheten. Eftersom det av 9 § tredje stycket och 10 § framgår att grundlagen inte gäller de delar av databasen där innehållet kan ändras av någon annan än den som driver verksamheten eller någon som handlar på uppdrag av denne, kan utgivningsbevis utfärdas även om databasen innehåller delar som kan ändras av användarna. Det kan gälla t.ex. omodererade artikelkommentarer.

En förutsättning för att utgivningsbevis ska utfärdas för en databas är enligt första strecksatsen att tillhandahållandet av databasen sker från Sverige. Enligt nuvarande bestämmelse är förutsättningen att ”överföringarna utgår från Sverige”. Avsikten med den ändrade formuleringen är att bättre avspegla den innebörd som bestämmelsen har fått genom en dom från Högsta domstolen. I NJA 2001 s. 445 ansåg Högsta domstolen att det avgörande inte är varifrån överföringarna görs, dvs. var servern med databasen är placerad. Ledning skulle i stället sökas i allmänna principer för räckvidden av offentlighetslagstiftning, varvid det kan ha betydelse om företaget är verksamt i Sverige och om materialet är avsett för en svensk publik. Av intresse i detta sammanhang är även rättsfallet NJA 2002 s. 314. Det avgörande för bedömningen av varifrån en sändning utgår enligt nuvarande 1 kap. 6 § andra stycket ansågs där vara var programverksamheten bedrivs. Därvid skulle särskild hänsyn tas till var bestämmandet över programinnehållet utövas vid sändningen och inte till hur ett program faktiskt kommer till eller hur den tekniska transporten sker.

I *andra stycket* har en ny bestämmelse införts för att klargöra att det är den som driver verksamheten som ska göra ansökan.

*1 kap. 12 §**Giltighet, förnyelse och återkallelse av utgivningsbevis (1 kap. 9 § tredje–sjätte styckena)*

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.

Paragrafen motsvarar bestämmelserna i tredje–sjätte styckena i nuvarande 9 § om giltighet, förnyelse och återkallelse av utgivningsbevis. Det har ansetts viktigt att huvudbestämmelserna om dessa frågor finns i grundlagen. Vissa detaljbestämmelser ska flyttas till tillämpningslagen. Det gäller bestämmelser om att beviset förfaller, att beviset förnyas med tio år åt gången samt att bestämmelser i lag och andra författningar ska tillämpas om beviset har förfallit.

I *andra stycket* görs en ändring som innebär att ett utgivningsbevis kan återkallas om den som driver verksamheten har begärt det. Det finns således möjlighet att i efterhand avstå från det frivilliga grundlagsskyddet. Samtidigt tas möjligheten bort att återkalla utgivningsbevis då den som driver verksamheten anmäler att den har upphört. Dessa fall får nämligen anses omfattas av den återkallelsegrund som innebär att ett utgivningsbevis får återkallas om förutsättningarna att meddela ett sådant bevis inte längre finns.

Tredje, fjärde och femte styckena motsvarar nuvarande fjärde, femte och sjätte styckena.

*1 kap. 13 §**Tekniska upptagningar (1 kap. 10 §)*

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.

Paragrafen, som motsvarar nuvarande 10 §, behandlar grundlagens tillämpning på tekniska upptagningar. Bestämmelsen definierar grundlagens s.k. formella tillämpningsområde tillsammans med 7 § om radioprogram och 9 § om databaser. I *första stycket* görs det inga ändringar.

I *andra stycket* införs en bestämmelse som begränsar det territoriella tillämpningsområdet för YGL när det gäller tekniska upptagningar. Innebörden av bestämmelsen berörs närmare i kommentaren till 1 kap. 7 § TF.

Tredje stycket innehåller den presumptionsregel som i dag finns i 10 § andra stycket och som infördes i syfte att strama upp grundlagens tillämpningsområde vad gäller tekniska upptagningar som har framställts endast i ett fåtal exemplar (se prop. 1997/98:43 s. 116 och NJA 2002 s. 583). Språket i stycket har förenklats och hänvisningen till 4 kap. 4 § har preciserats till första stycket första meningen. Avsikten är att presumptionsregeln inte ska gälla för sådana upptagningar som har framställts ur en databas som används för s.k. print on demand-verksamhet. Att sådana upptagningar inte omfattas av grundlagsskydd enligt den här bestämmelsen framgår av databasregeln i 1 kap. 9 § (se prop. 2001/02:74 s. 98).

Fjärde stycket innehåller en upplysning om att vissa tekniska upptagningar ska jämföras med periodiska skrifter enligt bestämmelser i TF. Hänvisningen gäller s.k. taltidningar vars innehåll har särskilt anpassats för att göras tillgängligt för personer med funktionsnedsättning. Motsvarande hänvisning finns i nuvarande 11 §. Se vidare kommentaren till 1 kap. 9 § TF.

1 kap. 14 §

Frågor som får regleras i lag (1 kap. 12 § jämförd med 1 kap. 8 och 9 §§ TF)

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 radio-program 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.

I paragrafen, som motsvarar nuvarande 12 §, har hänvisningar till 1 kap. 8 och 9 §§ TF ersatts med lagtexten från de paragrafer som det hänvisas till. Bestämmelsen i 1 kap. 8 § TF som innehåller en delegationsbestämmelse vilken ger stöd för att reglera upphovsrätten i lag, har placerats som punkt 1. Punkterna i 1 kap. 9 § TF utgör här

punkterna 2–7. Av dessa är punkt 5 ny. Den gäller utformningen av varningstext, innehållsdeklarationer och annan liknande produktinformation.

Angående ändringar i punkterna 1–7 i *första stycket* hänvisas till författningskommentaren till TF.

Bestämmelserna i *andra stycket* motsvarar nuvarande 12 § andra stycket. Där ges stöd för att i lag reglera vissa former av reklam och annonsering i radioprogram, nämligen kommersiell reklam, annan annonsering (bl.a. åsiktsreklam) och sponsring av program.

1 kap. 15 §

Undantag för barnpornografi (1 kap. 13 §)

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

Paragrafen motsvaras av nuvarande 13 § och innehåller ett undantag från grundlagens tillämpningsområde för barnpornografi.

Det görs inga ändringar i bestämmelsen.

1 kap. 16 §

Förutsättningar för begränsningar (ny)

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.

I paragrafen anges de allmänna förutsättningar som gäller för lagstiftning som innebär begränsningar i yttrandefriheten och som sker med stöd i grundlagen. Det handlar alltså om begränsningar som görs med stöd av s.k. delegationsbestämmelser (bl.a. 1 kap. 14 § och 3 kap. 1 och 2 §§). I dessa bestämmelser ges möjlighet för lagstiftaren att reglera vissa frågor i vanlig lag. Grundlagsstiftaren har med andra ord delegerat dessa frågor till lagstiftaren. Det gäller dock enbart

frågor som huvudsakligen anses falla inom grundlagens tillämpningsområde.

Förutom de krav som uppställs här måste sådan lagstiftning hållas inom de ramar som anges i den aktuella delegationsbestämmelsen i grundlagen. Lagregleringen av kreditupplysningsverksamhet måste exempelvis begränsas till ”yrkesmässig kreditupplysningsverksamhet” (se 14 § första stycket 6).

Se vidare författningskommentaren till 1 kap. 12 § TF. Bestämmelsen berörs även i kap. 12 i detta betänkande.

2 kap. Rätt till anonymitet

2 kap. 1 §

Rätt till anonymitet (2 kap. 1 §)

1 § Upphovsmannen till ett radioprogram eller en teknisk upptagning 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 §.

Inga ändringar har gjorts.

2 kap. 2 §

Frågeförbud (2 kap. 2 §)

2 § I mål om ansvar, skadestånd eller särskild rättsverkan på grund av yttrandefrihetsbrott i ett radioprogram eller en teknisk upptagning får ingen ta upp frågan om vem som är framställningens upphovsman, vem som har framträtt i den, vem som har tillhandahållit den för offentliggörande eller vem som har meddelat 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.

Bestämmelsen i nuvarande tredje stycket ska flyttas till tillämpningslagen i syfte att avlasta grundlagstexten detaljbestämmelser. Syftet med den bestämmelsen är att klarlägga att frågeförbudet inte hindrar att mål om meddelarbrott handläggs i samma rättegång som

mål om ansvar för yttrandefrihetsbrott. I övrigt har vissa moderniseringar skett i lagtexten.

2 kap. 3 §

Tystnadsplikt (2 kap. 3 § första stycket)

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.

Paragrafen innehåller en bestämmelse om tystnadsplikt för de personer som medverkar vid framställning av grundlagsskyddade medier. Tystnadsplikten gäller till förmån för meddelare och övriga som omfattas av meddelarfriheten i 1 kap. 3 §.

I det *första stycket* behandlas tystnadsplikten för den som på något sätt har varit inblandad i publiceringsverksamheten. I det nya *andra stycket* behandlas tystnadsplikten för den som på något annat sätt har varit verksam inom ett massmedieföretag, dvs. ett företag som ger ut tekniska upptagningar eller sänder radioprogram. Tystnadsplikten enligt andra stycket gäller även för den som har varit verksam på en nyhetsbyrå, vilket tidigare framgick av första stycket. Avsikten med tillägget är att tystnadsplikten ska stämma bättre överens med den tystnadsplikt som gäller enligt 3 kap. 3 § TF. Se författningskommentaren till den bestämmelsen.

Bestämmelsen i nuvarande andra stycket om undantagen från tystnadsplikten har placerats i en ny paragraf, 4 §.

2 kap. 4 §

Undantag från tystnadsplikt (2 kap. 3 § andra och tredje styckena)

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. 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.

Paragrafen motsvarar andra stycket i nuvarande 3 § och innehåller undantag från tystnadsplikten. Tredje stycket i nuvarande 3 § med instruktion till rätten angående processledning har bedömts kunna flyttas till tillämpningslagen. Se vidare i författningskommentaren till 3 kap. 4 § TF.

2 kap. 5 §

Efterforskningsförbud (2 kap. 4 § första och andra styckena)

5 § Myndigheter och andra allmänna organ får inte 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

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.

Paragrafen innehåller bestämmelserna från första och andra styckena i nuvarande 4 § om efterforskningsförbudet. Bestämmelserna i tredje stycket i samma paragraf, som gäller repressalieförbudet, har lyfts ut och placerats i en ny egen paragraf, 6 §.

I andra stycket görs ett förtydligande om när efterforskning är tillåten. I övrigt görs endast språkliga förändringar i den inledande meningen.

*2 kap. 6 §**Repressalieförbud (2 kap. 4 § tredje stycket)*

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.

Bestämmelsen motsvarar tredje stycket i nuvarande 4 §. Endast språkliga förändringar har gjorts.

*2 kap. 7 §**Straff (2 kap. 5 §)*

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, meddelande 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.

Bestämmelsen motsvarar nuvarande 5 §. I *första stycket* straffsanktioneras flera av de förbud som anges i 2 kap. Straffet för överträdelse är böter eller fängelse i högst ett år. Av *andra stycket* följer att det endast är brott mot efterforsknings- resp. repressalieförbudet som hör under allmänt åtal.

3 kap. Sändning samt framställande och spridning

Radioprogram

3 kap. 1 §

Rätt att sända genom tråd (3 kap. 1 §)

1 § 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 tv att utforma sändningarna på ett sådant sätt att programmen genom textning, tolkning, uppläst text eller liknande teknik blir tillgängliga för personer med funktionsnedsättning, eller

5. ingripanden mot fortsatt sändning av ett utbud som inriktas på våldsförställningar, pornografiska bilder eller hets mot folkgrupp.

I paragrafen anges etableringsfriheten för trådsändningar och undantagen från denna. Den motsvarar nuvarande 3 kap. 1 §. Inga ändringar har gjorts förutom att formuleringen ”varje svensk medborgare och svensk juridisk person” ersätts med ”var och en” (jfr kommentaren till 1 kap. 1 §). Vidare har ”television” ersatts med ”tv”.

Bestämmelsen i *femte punkten* utgör stöd för bestämmelser i radio- och tv-lagen vilka gäller till skydd för minderåriga (5 kap. 2 §, 17 kap. 13 § och 18 kap. 2 §). Den infördes i YGL mot bakgrund av Sveriges åtaganden i internationella konventioner om tv-sändningar (prop. 1990/91:64 s. 115 f.). Numera framgår det även av artikel 22 i EU:s AV-direktiv² att medlemsstaterna ska se till att tv-sändningar inte innehåller program som bedöms kunna allvarligt skada den fysiska, mentala eller moraliska utvecklingen hos minderåriga.

Vid begränsningar med stöd av bestämmelserna i denna paragraf ska reglerna i 2 kap. 21–23 §§ RF tillämpas. Det följer numera av

² Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av rådets direktiv 89/552/EEG.

den generella hänvisning till dessa bestämmelser som görs i 1 kap. 16 §.

3 kap. 2 §

Rätt att sända på annat sätt än genom tråd (3 kap. 2 §)

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 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. Närmare föreskrifter om detta meddelas i lag.

Paragrafen anger under vilka förutsättningar rätten att sända radioprogram på annat sätt än genom tråd får begränsas. Den motsvarar nuvarande 3 kap. 2 §. Enbart en språklig ändring har gjorts.

Vid begränsningar med stöd av bestämmelserna i denna paragraf ska reglerna i 2 kap. 21–23 §§ RF tillämpas. Det följer numera av den generella hänvisning till dessa bestämmelser som görs i 1 kap. 16 §.

3 kap. 3 §

Redaktionell självständighet (3 kap. 4 §)

3 § Den som sänder radioprogram avgör självständigt vad som ska förekomma i programmen.

Paragrafen ger stöd för den s.k. redaktionella självständigheten och motsvarar nuvarande 4 §. Endast en språklig ändring har gjorts.

*3 kap. 4 §**Domstolsprövning av sändningstillstånd m.m. (3 kap. 5 §)*

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

I *första stycket* anges att det ska finnas möjlighet att få en rättslig prövning av rätten att sända radioprogram. *Andra stycket* anger när en sådan prövning ska ske under medverkan av jury. Paragrafen motsvarar nuvarande 3 kap. 5 § och innehåller i jämförelse med den endast språkliga ändringar.

*3 kap. 5 §**Bevarandeskyldighet och pliktleverans (3 kap. 6 §)*

5 § Föreskrifter om skyldighet att bevara och tillhandahålla inspelningar av radioprogram för granskning i efterhand och att lämna dem till arkiv får meddelas i lag.

Paragrafen innehåller en delegationsbestämmelse som gör det möjligt att i lag föreskriva vissa skyldigheter att bevara och tillhandahålla inspelningar av radioprogram. Paragrafen motsvarar nuvarande 6 §. Inga ändringar har gjorts.

En skyldighet att bevara inspelningar och tillhandahålla dem för granskning föreskrivs i 5 kap. tillämpningslagen. En sådan skyldighet anges även i 16 kap. 11 § radio- och tv-lagen.

*3 kap. 6 §**Spridning av kartor m.m. som återger Sverige (3 kap. 7 §)*

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

Bestämmelsen ger stöd för vissa bestämmelser i lagen (1993:1742) om skydd för landskapsinformation. Paragrafen motsvaras av nuvarande 7 §.

Tekniska upptagningar*3 kap. 7 §**Rätt att framställa och sprida tekniska upptagningar (3 kap. 8 §)*

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.

Paragrafen innehåller den grundläggande bestämmelsen om etableringsfrihet avseende tekniska upptagningar, dvs. rätten att framställa och sprida sådana upptagningar. Denna rätt tillkommer ”var och en” i stället för som närvarande ”varje svensk medborgare” (se kommentaren till 1 kap. 1 §). Vidare har det något föråldrade begreppet videogram tagits bort. Sådana innefattas i formuleringen ”annan teknisk upptagning” (jfr 1 kap. 4 § fjärde stycket).

*3 kap. 8 §**Skyldighet att bevara exemplar samt pliktleverans (3 kap. 9 §)*

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.

Paragrafen innehåller en delegationsbestämmelse som gör det möjligt att i lag föreskriva vissa skyldigheter att bevara och tillhandahå-

hålla exemplar av tekniska upptagningar. En sådan skyldighet anges i 5 kap. tillämpningslagen.

I den nuvarande andra meningen anges att det i lag får meddelas föreskrifter om skyldighet att lämna exemplar av upptagningar till en myndighet och att lämna upplysningar i anslutning till en sådan skyldighet. Avsikten med bestämmelsen är att ge utrymme för att i lag föreskriva skyldigheter om pliktexemplar m.m. (se prop. 1990/91:64 s. 119). Bestämmelsen har fått en utformning som bättre överensstämmer med de skyldigheter som i dag föreskrivs i lagen (1993:1392) om pliktexemplar av dokument. Skyldigheten att lämna upplysningar har tagits bort då motsvarande skyldighet har avskaffats vid införandet av den nämnda lagen (se prop. 1993/94:10 s. 23).

3 kap. 9 §

Distributionsplikten (3 kap. 10 §)

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.

Bestämmelsen innehåller den s.k. distributionsplikten. Den avser distribution av tekniska upptagningar och har samma innehåll som TF:s motsvarande bestämmelse för skrifter. Här hänvisas därför till författningskommentaren till 6 kap. 4 § TF.

3 kap. 10 §

Undantag för spridning av pornografiska bilder m.m. (3 kap. 11 § och 12 § första stycket)

10 § 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,

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

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.

Paragrafen innehåller stöd för ett antal straffstadganden i brottsbalken som gäller spridning av pornografiska bilder och innehåll som kan verka förråande eller medföra allvarlig fara för unga. Bestämmelsen i fjärde punkten motsvarar nuvarande 11 §. Nuvarande andra och tredje styckena i 12 § har placerats i 11 respektive 12 §§ nedan. I fjärde punkten har begreppet videogram tagits bort. Sådana innefattas i ”andra tekniska upptagningar”.

De fyra punkterna utgör stöd för följande bestämmelser i brottsbalken: otillåtet förfarande med pornografisk bild (16 kap. 11 §), förledande av ungdom (16 kap. 12 §) och otillåten utlämning av teknisk upptagning (16 kap. 10 d §).

3 kap. 11 §

Brott mot föreskrift om granskning och godkännande av upptagningar (3 kap. 12 § andra stycket)

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

Bestämmelsen utgör stöd för de straffsanktionerade bestämmelserna i lagen (2010:1882) om åldersgränser för film som ska visas offentligt. Den motsvarar nuvarande 12 § andra stycket. Bestämmelsen har anpassats till att stödet i grundlagen för vuxencensuren har tagits bort (se motsvarande ändring i 1 kap. 4 §).

Vidare har begreppet videogram tagits bort. Det är onödigt eftersom sådana ryms under begreppet ”andra tekniska upptagningar”.

3 kap. 12 §

Spridning av kartor m.m. som återger Sverige (3 kap. 12 § tredje stycket)

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.

Bestämmelsen utgör stöd för vissa bestämmelser i lagen (1993:1742) om skydd för landskapsinformation. Den har av redaktionella skäl flyttats hit från nuvarande 3 kap. 12 § tredje stycket.

3 kap. 13 §

Utsättande av uppgifter på tekniska upptagningar (3 kap. 13 § första stycket)

13 § Exemplar av tekniska upptagningar, som framställs i landet och är avsedda för spridning här, ska förseas 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.

Paragrafen motsvarar nuvarande 13 § första stycket. Bestämmelserna i andra–fjärde styckena i nuvarande 13 § har här placerats i en egen paragraf (se 14 § nedan).

3 kap. 14 §

Straff (3 kap. 13 § andra–fjärde styckena)

14 § Den som framställer en teknisk upptagning och därvid uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot 13 § eller bestämmelser 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.

I paragrafen, som motsvarar andra–fjärde styckena i nuvarande 3 kap. 13 §, har vissa mindre språkliga ändringar gjorts. Som en följd av att nuvarande 13 § har delats upp i två paragrafer har hänvisningarna i första och andra styckena justerats.

Beställda exemplar av upptagningar eller skrifter

3 kap. 15 §

Utsättande av uppgifter (3 kap. 15 § första stycket)

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.

Paragrafen motsvarar första stycket i nuvarande 15 § och avser utsättande av uppgifter på skrifter, bilder och upptagningar som framställs genom s.k. on demand-verksamhet som omfattas av databasregeln. Bestämmelsen har anpassats till de förändringar som görs i databasregeln när det gäller sådan verksamhet, se 1 kap. 9 § andra stycket 2. I övrigt har endast mindre språkliga ändringar gjorts.

3 kap. 16 §

Straff (3 kap. 15 § andra och tredje styckena)

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.

Paragrafen motsvarar andra och tredje styckena i nuvarande 15 §. Endast mindre språkliga ändringar har gjorts.

4 kap. Utgivare

4 kap. 1 §

Skyldighet att utse utgivare (4 kap. 1 §)

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.

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

Inga ändringar utöver rent språkliga har gjorts.

4 kap. 2 §

Utgivarens behörighet (4 kap. 2 §)

2 § 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.

Paragrafen innehåller behörighetskrav för utgivare. Kravet att utgivare ska vara svensk medborgare har tagits bort. Det innebär att det nuvarande första stycket i 2 § har strukits.

Vidare har sista meningen i nuvarande andra stycket strukits. Vad som sägs där om att uppgift om vem som är utgivare ska hållas tillgänglig för allmänheten framgår av 4 § nedan.

4 kap. 3 §

Utgivarens befogenhet (4 kap. 3 §)

3 § 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.

Inga ändringar utöver rent språkliga sådana har gjorts.

*4 kap. 4 §**Uppgift om utgivare (4 kap. 4 §)*

4 § 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 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.

Första stycket innehåller bestämmelser om hur en uppgift om utgivare ska anges på tekniska upptagningar. Den innehåller även ett krav på att sådana tekniska upptagningar och skrifter som avses i 1 kap. 9 § andra stycket 2 (on demand-verksamhet) ska innehålla uppgifter om vem som är utgivaren för den aktuella databasen. Här har endast mindre språkliga ändringar gjorts.

Andra stycket gäller hur uppgiften om utgivare för radioprogram ska hållas tillgänglig för allmänheten och ger stöd för att närmare reglera denna fråga i lag. Innebörden är att om denna skyldighet försummas går ansvaret för radioprogrammet över till den som ska utse utgivare (6 kap. 4 § 3).

Här görs ett förtydligande. I tillämpningslagen föreskrivs att programföretag med tillstånd från regeringen eller tillstånd att sända tv från Myndigheten för radio och tv som har meddelats för en längre tid än två veckor ska anteckna uppgiften om utgivare i ett register hos programföretaget (3 kap. 1 §). Enligt samma bestämmelse ska registret hållas tillgängligt för allmänheten. Det finns i tillämpningslagen inga särskilda bestämmelser om hur övriga som sänder radio- och tv-program ska hålla uppgifter om utgivare tillgängliga för allmänheten. Däremot föreskrivs en skyldighet för dessa (med vissa undantag) att anmäla utgivare till Myndigheten för radio och tv. Myndigheten ska föra ett register över anmälda utgivare (3 kap. 27 § tillämpningslagen). Uppgifterna i registret utgör allmänna handlingar och kan därmed anses vara tillgängliga för allmänheten såvida de inte omfattas av sekretess. Anmälan av utgivare till en myndighet bör dock inte ses som ett sätt att hålla uppgiften om utgivare tillgänglig för allmänheten (jfr NJA 2004 s. 574). Eftersom en anmälningskyldighet kan betraktas som ett hinder för den som sänder radioprogram bör den ha stöd i grundlagen.

Bestämmelsen i andra stycket har mot bakgrund av detta förtydligats så att den uttryckligen ger stöd för att föreskriva en skyldighet att anmäla uppgift om utgivare till den myndighet som anges i lag. Avsikten är dock inte att utvidga anmälningsskyldigheten jämfört med vad som gäller i dag enligt tillämpningslagen.

4 kap. 5 §

Ställföreträdare (4 kap. 5 §)

5 § 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.

Paragrafen anger vad som gäller för ställföreträdande utgivare. Det klargörs att även utgivare för enstaka radioprogram får utse ställföreträdare. Formuleringen ”utgivare för radioprogramverksamhet” ersätts således med ”utgivare för radioprogram”.

4 kap. 6 §

Straff (4 kap. 6 §)

6 § 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 §.

Endast språkliga ändringar har gjorts.

5 kap. Yttrandefrihetsbrott

5 kap. 1 §

Yttrandefrihetsbrott (5 kap. 1 § jämförd med 7 kap. 4 § TF)

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 förhållande av stor betydelse eller om den brottslige röjde vad som på grund av allmän eller enskild tjänst hade betrots 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 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 förråder dem som är verksamma för rikets försvar eller förleder dem till myteri, trolöshet eller modlöshet, förråder egendom som är av betydelse för totalförsvaret eller begår någon annan liknande förrådisk 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. *bets 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 närings-sammanslutning 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 när-gånget 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 skälig grund för den;

15. *förolämpning*, varigenom någon smädar någon annan genom kränkande tillmäle eller beskyllning eller genom annat skymfligt betedande 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.

I paragrafen har den nuvarande hänvisningen till TF ersatts med lagtexten från TF. Bestämmelsen anger tillsammans med 2 § vad som utgör ett yttrandefrihetsbrott. Den ger även uttryck för principen om dubbel täckning ("och är straffbara enligt lag"). Olaga våldskildring i rörliga bilder som i dag utgör ett yttrandefrihetsbrott men som inte finns med i TF:s brottskatalog har lagts in i punkt 13.

5 kap. 2 §

Offentliggörandebrott (5 kap. 1 § första stycket jämfört med 7 kap. 5 § TF)

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 §.

Endast vissa språkliga förändringar har gjorts.

5 kap. 3 §

Dolda meddelanden (5 kap. 2 § jämförd med 7 kap. 2 § TF)

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.

Paragrafen innehåller bestämmelsen om s.k. dolda meddelanden. Hänvisningen till motsvarande bestämmelse i TF har ersatts med lagtexten från TF. Språket i bestämmelsen från TF har förenklats.

5 kap. 4 §

Meddelarbrott (5 kap. 3 § första och tredje styckena)

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.

Bestämmelsen är av stor praktisk betydelse och anger undantagen från meddelarfriheten. I förhållande till nuvarande 3 § har språkliga förändringar gjorts och en ny styckesindelning införts. Vidare har bestämmelsen om anskaffarbrott flyttats och placerats i en särskild paragraf, se 5 §. Några materiella förändringar har inte gjorts.

5 kap. 5 §

Anskaffarbrott (5 kap. 3 § andra stycket)

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.

Bestämmelsen som gäller s.k. anskaffarbrott har här placerats i en egen ny paragraf. Den var tidigare placerad i 3 § andra stycket. Vissa språkliga förändringar har gjorts.

5 kap. 6 §

Påföljd och publicering av dom (5 kap. 4 och 5 §§)

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.

Hänvisningen till 8 kap. som görs i nuvarande 4 § andra stycket har tagits bort. Den har bedömts vara onödig. Bestämmelsen om rättelse i nuvarande 5 § har med vissa språkliga justeringar lagts in i andra stycket. I övrigt har endast mindre språkliga ändringar gjorts.

*5 kap. 7 §**Konfiskering (5 kap. 6 §)*

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.

Endast mindre språkliga ändringar har gjorts.

6 kap. Ansvarighetsregler*6 kap. 1 §**Utgivarens och ställföreträdarens ansvar (6 kap. 1 § första stycket)*

1 § Ansvar 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.

Bestämmelsen innehåller huvudregeln för vem som ansvar för yttrandefrihetsbrott i ett radioprogram eller en teknisk upptagning. Inga ändringar har gjorts förutom att nuvarande paragraf har delats upp i flera.

Enligt TF ligger ansvaret på den som var anmäld som utgivare när skriften gavs ut. En motsvarande bestämmelse är inte möjlig i YGL eftersom det endast är vissa utgivare för radioprogram som ska anmälas.

*6 kap. 2 §**Ställföreträdarens bristande behörighet (6 kap. 2 § andra stycket)*

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.

Under vissa omständigheter kan utgivaren få bära det straffrättsliga ansvaret trots att en ställföreträdare har trätt in. Så blir fallet om ställföreträdaren vid utgivningen inte uppfyllde behörighetskraven enligt 4 kap. eller om dennes uppdrag då hade upphört. Vidare går ansvaret tillbaka på utgivaren om ställföreträdaren var utsedd för skens skull eller om han eller hon uppenbarligen inte kunde utöva den tillsyn över innehållet och utgivningen som avses i 4 kap. 3 §. Det samma gäller om uppgifter om utgivaren inte har hållits tillgängliga för allmänheten på föreskrivet sätt.

Bestämmelsen motsvarar nuvarande 2 § andra stycket. Den har för tydlighetens skull placerats i en särskild paragraf och lagts i anslutning till huvudregeln om utgivarens respektive ställföreträdarens ansvar i 1 §. Dessutom har det gjorts språkliga och redaktionella förändringar i lagtexten.

6 kap. 3 §

Ansvar vid vissa direktsändningar (6 kap. 1 § andra stycket)

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.

Paragrafen innehåller en delegationsbestämmelse som gör det möjligt att i lag ange att de medverkande vid en direktsändning själva får ansvara för sina yttranden. Den motsvarar nuvarande 1 § andra stycket. Endast mindre språkliga ändringar har gjorts.

6 kap. 4 §

Ansvar för den som ska utse utgivare (6 kap. 2 § första stycket)

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.

I paragrafen anges det s.k. sekundära ansvaret som i vissa fall ligger på den som ska utse utgivare. I bestämmelsen har endast en mindre språklig ändring gjorts. Bestämmelsen motsvarar nuvarande 2 § första stycket.

6 kap. 5 §

Spridare (6 kap. 2 § tredje och fjärde styckena)

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.

I paragrafen anges under vilka förutsättningar en spridare av en teknisk upptagning kan vara ansvarig för yttrandefrihetsbrott. Bestämmelsen som motsvarar nuvarande tredje och fjärde styckena i 2 § har förenklats genom en uppställning i punktform. Ingen ändring i sak är avsedd.

6 kap. 6 §

Åberopande av omständigheter i frågan om ansvarighet (6 kap. 3 §)

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.

Bestämmelsen innebär att en invändning om att någon inte ansvarar enligt detta kapitel måste framföras före huvudförhandlingen. Endast mindre språkliga förändringar har gjorts.

*6 kap. 7 §**Answarets omfattning (6 kap. 4 §)*

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.

Paragrafen innehåller den s.k. uppsåtspresumtionen som innebär att den ansvarige inte kan freda sig genom att hänvisa till att han eller hon inte kände till innehållet i det medium som han eller hon ansvarar för. En språklig förenkling av bestämmelsen har gjorts.

I *tredje meningen*, som är ny, sägs att uppsåtspresumtionen saknar verkan om innehållet i ett radioprogram eller en teknisk upptagning har kommit ut på ett obehörigt sätt. Det kan gälla om exemplar av tekniska upptagningar har stulits eller på annat sätt "läckt ut" innan de har lämnats ut för spridning på det sätt som var avsett.

7 kap. Tillsyn och åtal

En avsikt med översynen av YGL har varit att grundlagen ska "stå på egna ben". Det betyder att hänvisningarna till TF i möjligaste mån har ersatts genom att lagtexten från TF har lyfts in i YGL. Nuvarande 7 kap. om tillsyn, åtal och särskilda tvångsmedel motsvaras i TF av 9 och 10 kap. Eftersom dessa kapitel innehåller många och omfattande bestämmelser har motsvarande kapitelindelning gjorts även i YGL.

*7 kap. 1 §**Justitiekanslerns tillsyn (7 kap. 1 § första stycket jämfört med 9 kap. 1 § TF)*

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

Bestämmelserna i paragrafen är hämtade från 9 kap. 1 § TF. Endast mindre språkliga förändringar och en anpassning till YGL har gjorts.

7 kap. 2 §

Åklagare i mål om yttrandefrihetsbrott (7 kap. 1 § första stycket jämfört med 9 kap. 2 § första stycket TF)

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

Bestämmelserna i paragrafen är hämtade från 9 kap. 2 § första stycket TF. Endast mindre språkliga förändringar och en anpassning till YGL har gjorts.

7 kap. 3 §

Beslut om tvångsmedel (7 kap. 1 § första stycket jämfört med 9 kap. 2 § första stycket TF)

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

Bestämmelsen är hämtad från 9 kap. 2 § första stycket TF. Endast mindre språkliga förändringar och en anpassning till YGL har gjorts. Se författningskommentaren till 9 kap. 3 § TF.

7 kap. 4 §

Regeringens anmälan och medgivande till åtal (7 kap. 1 § första stycket jämfört med 9 kap. 2 § andra stycket TF)

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.

Bestämmelserna i paragrafen är hämtade från 9 kap. 2 § andra stycket TF. Endast mindre språkliga förändringar och en anpassning till YGL har gjorts.

7 kap. 5 §

Åklagare i vissa yttrandefrihetsmål (7 kap. 1 § första stycket jämfört med 9 kap. 2 § tredje stycket TF)

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.

Bestämmelserna i paragrafen är hämtade från 9 kap. 2 § tredje stycket TF. Endast mindre språkliga förändringar och en anpassning till YGL har gjorts.

7 kap. 6 §

Justitiekanslerns möjlighet att överlåta åklagarbehörighet (ny, delvis 7 kap. 1 § första stycket andra meningen)

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.

Paragrafen motsvarar den som här införs i 9 kap. 6 § TF. Den är ny i TF men motsvarar delvis bestämmelsen i nuvarande 1 § första stycket andra meningen YGL. Se författningskommentaren till 9 kap. 6 § TF.

7 kap. 7 §

Preskription avseende radioprogram och databaser (7 kap. 1 § första och andra styckena jämförda med 9 kap. 3 § TF)

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.

Bestämmelsen motsvarar nuvarande 9 kap. 3 § TF med kompletteringar som anges i nuvarande 7 kap. 1 § andra stycket angående preskriptionstid för radioprogram. Motsvarigheten i TF efter föreslagna ändringar finns i 9 kap. 7 §. I *andra stycket* anges från vilken tidpunkt preskriptionstiden ska räknas när det handlar om tillhandahållande ur en databas. Av 1 kap. 9 § TF framgår att preskriptionstiden för innehållet i periodiska skrifter som sprids i form av ett radioprogram eller en teknisk upptagning eller ur en databas i vissa fall ska räknas från tidpunkten för utgivningen av skriften. Detsamma gäller enligt 1 kap. 10 § TF för periodiska skrifter som tillhandahålls ur en s.k. arkivdatabas. Endast mindre språkliga förändringar och en anpassning till YGL har gjorts.

Se vidare författningskommentaren till 9 kap. 7 § TF.

7 kap. 8 §

Preskription avseende tekniska upptagningar (7 kap. 1 § första och andra styckena jämförda med 9 kap. 3 § TF)

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.

Bestämmelsen motsvarar nuvarande 9 kap. 3 § TF med kompletteringar som anges i nuvarande 7 kap. 1 § andra stycket angående preskriptionstid för tekniska upptagningar. Endast mindre språkliga förändringar och en anpassning till YGL föreslås.

Se vidare författningskommentaren till 9 kap. 7 § TF.

*7 kap. 9 §**Målsägandeangivelse och enskilt åtal (7 kap. 1 § jämförd med 9 kap. 4 § TF)*

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.

Bestämmelsen är hämtad från 9 kap. 4 § TF. Endast mindre språkliga förändringar och en anpassning till YGL har gjorts.

*7 kap. 10 §**Konfiskering utan åtal (7 kap. 2 §)*

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.

Det har gjorts mindre språkliga förändringar i bestämmelsen.

*7 kap. 11 §**Granskningsnämnd för radioprogram (7 kap. 4 §)*

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 §.

Paragrafen ger stöd i grundlagen åt en sådan efterhandsgranskning av radioprogram som utförs av granskningsnämnden för radio och

tv. Förutom mindre språkliga förändringar har paragrafen delats upp i två stycken.

Vid begränsningar med stöd av denna paragraf ska reglerna i 2 kap. 21–23 §§ regeringsformen tillämpas. Det följer av den generella hänvisning till dessa bestämmelser som görs i 1 kap. 16 §.

8 kap. Särskilda tvångsmedel

Kapitlet är nytt och motsvarar 10 kap. TF till vilket hänvisningar görs i nuvarande 7 kap. 3 § YGL. Det har införts för att YGL så långt som möjligt ska ”stå på egna ben”. Inte minst här blir det tydligt att detta underlättar läsningen av YGL påtagligt.

Allmänna bestämmelser om tvångsmedel

8 kap. 1 §

Beslag inför konfiskering (7 kap. 3 § första stycket jämfört med 10 kap. 1 § första stycket TF)

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.

Se författningskommentaren till 10 kap. 1 § TF.

8 kap. 2 §

Beslut om tvångsmedel före rättegång (7 kap. 3 § första stycket jämfört med 10 kap. 2 § TF)

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.

I denna paragraf och 5 § regleras den kompetensfördelning som gäller mellan JK och rätten i fråga om användning av tvångsmedel.

Paragrafen anger att det vid allmänt åtal är JK som beslutar i fråga om beslag fram till dess att åtal har väckts eller ansökan om konfiskering har gjorts. Därefter är det rätten som beslutar i dessa frågor.

8 kap. 3 §

Rätt till domstolsprövning (7 kap. 3 § första stycket jämfört med 10 kap. 3 § första stycket TF)

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

Se författningskommentaren till 10 kap. 3 § TF.

8 kap. 4 §

Åtalstid m.m. (7 kap. 3 § första stycket fjärde och femte meningarna jämförda med 10 kap. 4 § TF)

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.

Första stycket motsvarar bestämmelsen i nuvarande 10 kap. 4 § TF till vilken hänvisning görs i nuvarande 7 kap. 3 § YGL. Den möjlighet till förlängning av tiden som ges i 7 kap. 3 § första stycket fjärde och femte meningarna finns här i andra stycket. I övrigt hänvisas till författningskommentaren till 10 kap. 4 § TF.

8 kap. 5 §

Beslut om tvångsmedel under rättegång (7 kap. 3 § första stycket jämfört med 10 kap. 5 § första stycket TF)

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.

Tillsammans med 2 § reglerar denna paragraf den kompetensfördelning som gäller mellan JK och rätten i fråga om användning av tvångsmedel. Av paragrafen framgår att det vid allmänt åtal är rätten som fattar beslut i dessa frågor sedan åtal för yttrandefrihetsbrott har väckts eller ansökan om konfiskering har gjorts. Vidare följer av denna bestämmelse att vid enskilt åtal beslag kan beslutas endast av rätten och då först sedan åtal har väckts eller ansökan om konfiskering har gjorts. Se i övrigt författningskommentaren till 10 kap. 5 § TF.

8 kap. 6 §

Rättens prövning när målet avgörs (7 kap. 3 § första stycket jämfört med 10 kap. 5 § andra stycket TF)

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.

Se författningskommentaren till 10 kap. 6 § TF.

8 kap. 7 §

Uppgift om beslag (7 kap. 3 § första och andra styckena)

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 återopas som brottsliga. Beslaget gäller endast de särskilda skivor, rullar eller andra sådana delar av den tekniska upptagningen där dessa avsnitt förekommer.

Paragrafen motsvarar nuvarande 7 kap. 3 § andra stycket. Enligt 7 kap. 3 § första stycket tredje meningen tillämpas den nämnda paragrafens andra stycke i stället för den nuvarande bestämmelsen i 10 kap. 6 § TF.

Av *andra meningen* framgår att möjligheten att i efterhand komplettera ett beslut med en uppgift om vilka avsnitt som återopas som brottsliga gäller endast vid utredningsbeslag. Detta gäller också vid print on demand-upptagningar men däremot inte i fråga om print on demand-skrifter (se 9 § andra stycket).

8 kap. 8 §

Verkställighet och återgång (7 kap. 3 § första och tredje styckena jämförda med 10 kap. 7–9 §§ TF)

8 § Ett beslut om beslag ska genast verkställas. Verkställigheten ska utslutande 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.

Bestämmelsen i *andra stycket* motsvarar nuvarande 7 kap. 3 § tredje stycket. Se i övrigt författningskommentaren till 10 kap. 8 § TF.

8 kap. 9 §

Utredningsbeslag (7 kap. 3 § första stycket jämfört med 10 kap. 14 § TF)

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.

Se författningskommentaren till 10 kap. 9 § TF. *Andra stycket* motsvarar hänvisningen i nuvarande 7 kap. 3 § första stycket andra meningen. Där sägs att också print on demand-exemplar av tekniska upptagningar och print on demand-exemplar av skrifter kan bli föremål för utredningsbeslag.

Vid utredningsbeslag av print on demand-upptagningar gäller samma bestämmelser som för övriga tekniska upptagningar. I fråga om utredningsbeslag av print on demand-skrifter tillämpas dock samma bestämmelser som för tryckta skrifter.

Tvångsmedel vid krig och krigsfara

8 kap. 10 §

Förvar i avvaktan på beslag (7 kap. 3 § första stycket jämfört med 10 kap. 11 § TF)

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.

Se författningskommentaren till 10 kap. 11 § TF.

8 kap. 11 §

Anmälan om förvar (7 kap. 3 § första stycket jämfört med 10 kap. 12 § TF)

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.

Se författningskommentaren till 10 kap. 12 § TF.

9 kap. Skadestånd*9 kap. 1 §*

Förutsättningar för skadestånd (8 kap. 1 §)

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. 3 och 4 §§ gäller vad som är föreskrivet i lag.

Det har inte gjorts förändringar i sak.

9 kap. 2 §

Vem som ansvarar för skadestånd (8 kap. 2 §)

2 § 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.

Det har inte gjorts förändringar i sak.

9 kap. 3 §

Skadestånd när ansvaret har gått över (8 kap. 3 §)

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 enligt 6 kap. 5 §, får skadestånd ändå krävas ut även av den förre, i den mån det medges i lag.

Det har inte gjorts förändringar i sak.

9 kap. 4 §

Ansvarets omfattning (8 kap. 4 § första meningen)

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 radioprogram eller en teknisk upptagning.

Paragrafen motsvarar första meningen i nuvarande 8 kap. 4 §. Endast språkliga förändringar och ett förklarande tillägg har gjorts.

9 kap. 5 §

Ställföreträdarens ansvar i vissa fall (8 kap. 4 § andra meningen jämförd med 11 kap. 3 § TF)

5 § Har någon som ställföreträdare för en juridisk person eller som förmyndare, god man eller förvaltare att svara för skadestånd på grund av ett yttrandefrihetsbrott, 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.

Paragrafen motsvarar nuvarande 11 kap. 3 § TF och ersätter hänvisningen dit som görs i nuvarande 8 kap. 4 § andra meningen YGL. Endast språkliga förändringar har gjorts.

9 kap. 6 §

Solidariskt betalningsansvar (8 kap. 4 § andra meningen jämförd med 11 kap. 4 § TF)

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

Paragrafen motsvarar nuvarande 11 kap. 4 § TF och ersätter hänvisningen dit som görs i nuvarande 8 kap. 4 § andra meningen YGL. I paragrafen anges att betalningsansvaret när flera är ansvariga är solidariskt. Endast språkliga förändringar har gjorts.

9 kap. 7 §

Skadestånd när talan om brott förfallit (8 kap. 4 § andra meningen jämförd med 11 kap. 5 § TF)

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

Paragrafen motsvarar nuvarande 11 kap. 5 § TF och ersätter hänvisningen dit som görs i nuvarande 8 kap. 4 § andra meningen YGL. I paragrafen stadgas att en talan om skadestånd får föras trots att yttrandefrihetsbrottet är preskriberat eller talan mot den som begått brottet av någon annan anledning inte kan föras. Endast språkliga förändringar har gjorts.

10 kap. Rättegången i yttrandefrihetsmål

Till skillnad från vad som gäller i YGL i övrigt har i detta kapitel inte gjorts några sådana ändringar som innebär att bestämmelser i TF har överförts och anpassats till YGL. Det sammanhänger med 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.

Rättegången i yttrandefrihetsmål (9 kap. 1 §)

1 § Vad som sägs i 12 kap. tryckfrihetsförordningen om rättegången i tryckfrihetsmål ska gälla också i fråga om motsvarande mål som avser radioprogram och tekniska upptagningar (yttrandefrihetsmål). Hänvisningen i 12 kap. 3 § till 8 kap. tryckfrihetsförordningen ska därvid avse 6 kap. denna grundlag.

De som har utsetts till juryledamöter för tryckfrihetsmål ska också vara juryledamöter i yttrandefrihetsmål.

Bestämmelsen motsvarar nuvarande 9 kap. 1 §. Det har inte gjorts några förändringar i sak.

11 kap. Radioprogram och tekniska upptagningar från utlandet m.m.*11 kap. 1 §**Tekniska upptagningar från utlandet (10 kap. 1 § första stycket)*

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. 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.

Paragrafen motsvarar första stycket i nuvarande 1 §. En hänvisning till 2 och 3 §§ har lagts in för att uppmärksamma läsaren på att det finns begränsningar i det som sägs i paragrafen om att bestämmelserna i övriga kapitel är tillämpliga.

*11 kap. 2 §**Meddelar- och anskaffarfrihet vad avser tekniska upptagningar från utlandet (10 kap. 1 § andra stycket jämfört med 13 kap. 6 § TF)*

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 underrättelser 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 tystnadsplikt.

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 § 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.

Bestämmelsen motsvarar nuvarande 10 kap. 1 § andra stycket YGL som för närvarande innehåller en hänvisning till 13 kap. 6 § TF.. Här ersätts hänvisningen till TF med att lagtexten från TF tas in i YGL. De hänvisningar som görs till andra bestämmelser i grundlagen har därvid justerats. Bestämmelsen i 13 kap. 6 § andra stycket andra meningen TF om periodiska skrifter saknar motsvarighet när det gäller tekniska upptagningar och har därför inte flyttas över till YGL.

Vidare behandlas i paragrafen även det skydd som gäller för tekniska upptagningar som inte ges ut i Sverige, se andra stycket. Det innebär att den bestämmelsen flyttas hit från nuvarande 10 kap. 2 § YGL.

I övrigt föreslås endast mindre språkliga ändringar.

11 kap. 3 §

Meddelar- och anskaffarfriheten vad avser radioprogram från utlandet (10 kap. 2 §)

3 § Det som enligt 2 § gäller i fråga om rätt att meddela och anskaffa uppgifter och underrättelser 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.

Bestämmelsen motsvarar nuvarande 10 kap. 2 §. En skillnad i förhållande till den nuvarande regleringen är dock att bestämmelsen nu enbart avser radioprogram från utlandet. Frågan om vad som ska gälla för tekniska upptagningar som inte ges ut i Sverige behandlas i stället i 2§ ovan.

11 kap. 4 §

Vidaresändningar från utlandet (1 kap. 7 §)

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 vidaresändning av radioprogram.

Bestämmelsen motsvarar nuvarande 1 kap. 7 § och gäller s.k. vidare-sändningar av radioprogram från utlandet. I denna paragraf anges att för vissa sändningar från utlandet, oavsett på vilket sätt som de förmedlas till Sverige, gäller endast vissa särskilt nämnda bestämmelser i grundlagen. Vidare har hänvisningen i nuvarande tredje stycket till nuvarande 10 kap. 2 § (här 11 kap. 3 §) tagits bort. Den har ansetts onödig med hänsyn till att bestämmelsen numera finns i paragrafen omedelbart före.

12 kap. Allmänna bestämmelser

12 kap. 1 §

Resning i yttrandefrihetsmål (11 kap. 1 § första stycket jämfört med 14 kap. 1 § TF)

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.

Paragrafen motsvarar 14 kap. 1 § TF dit 11 kap. 1 § första stycket YGL hänvisar. Det har endast gjorts en modernisering av språket. Se vidare författningskommentar till 14 kap 1 § TF. Där framgår bl.a. att bestämmelsen i nuvarande 14 kap. 2 § TF om tillsättande av jury efter beslut om resning inte behövs.

12 kap. 2 §

Skyndsam handläggning av yttrandefrihetsmål (11 kap. 1 § första stycket jämfört med 14 kap. 3 § TF)

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

Paragrafen motsvarar 14 kap. 3 § TF dit 11 kap. 1 § första stycket YGL hänvisar. Det har endast gjorts en modernisering av språket.

12 kap. 3 §

Frågor som inte regleras i grundlagen (11 kap. 1 § andra stycket)

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.

Inga ändringar har gjorts i förhållande till den nuvarande bestämmelsen i 11 kap. 1 § andra stycket.

12 kap. 4 §

Andra än svenska medborgare (11 kap. 1 tredje stycket)

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

Paragrafen har ändrats som en följd av att grundlagen föreslås gälla var och en (se kommentaren till 1 kap. 1 §).

12 kap. 5 §

Internationellt rättsligt bistånd (ny)

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.

Bestämmelsen är ny och motsvarar helt och hållet den nya bestämmelsen i 14 kap. 5 § TF. Här kan hänvisas till författningskommentaren till den paragrafen.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelse

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.

Frågan om ikraftträdande och övergångsbestämmelser behandlas närmare i avsnitt 22.3 ovan.

23.4 Förslaget till lag om ändring i brottsbalken

5 kap.

5 §

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 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 trosbekännelse, eller
4. förolämpning mot någon med anspelning på hans eller hennes sexuella läggning.

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 förgripa 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 regering som har bemyndigats därtill.

Kravet på särskilda skäl för att väcka allmänt åtal för ärekränkingsbrotten i lagrummets första stycke har tagits bort. I fortsättningen ska det vara tillräckligt att allmänt åtal anses påkallat från allmän synpunkt. Någon annan ändring har inte gjorts i paragrafen. Övervägandena finns i avsnitt 20.6.2.

Ärekränkingsbrotten är enligt svensk rätt i princip målsägandebrott. Detta synsätt har inte ändrats. Om målsäganden inte är underårig krävs det alltså även i fortsättningen normalt en målsägandeangivelse.

I *andra meningen i första stycket* finns ett betydelsefullt undantag från den i svensk rätt sedan gammalt upprätthållna grundprincipen om obligatoriskt åtal (se 20 kap. 6 § rättegångsbalken). Där framgår att allmänt åtal ska väckas bara om det anses påkallat från allmän synpunkt.

En viss utvidgning av den allmänna åtalsrätten har skett. Någon mera markant förändring av gällande åtalspraxis är inte avsedd.

Utgångspunkten bör dock vara att allmänt åtal i fortsättningen inte ska begränsas till den situation som nämns i bestämmelsens ursprungliga förarbeten, nämligen det fallet att en innehavare av en allmän befattning utsätts för förtal som avser hans eller hennes åtgärder i befattningen.

Allmänt åtal bör ofta *anses påkallat från allmän synpunkt* när det finns ett klart samhällsintresse i att brottet beivras eller starka skäl med hänsyn till målsäganden att det allmänna medverkar. Ett sådant samhällsintresse kan föreligga om en brottstyp har blivit mer elakartad eller fått en större utbredning i samhället än tidigare. Det kan t.ex. röra sig om ärekränkingsbrott som begås via internet eller på andra sätt som får en stor spridning bland allmänheten. En förutsättning bör dock vara att det inte handlar om brott av endast mindre allvarlig karaktär.

Om en enskild person har drabbats mycket hårt objektivt sett av att bli förtalad bör allmänt åtal i princip väckas. Åtminstone bör det som utgångspunkt gälla om målsäganden genom brottet har fått sitt sociala anseende förstört eller om målsägandens sociala situation har påverkats påtagligt på ett negativt sätt. Vid bedömningen av hur hårt en enskild kan anses ha drabbats är det naturligt att beakta den ärekränkande uppgiftens karaktär. Även det förhållandet att brottet har riktat sig mot en ung person kan därvid ha betydelse.

Däremot bör det inte bli aktuellt att väcka allmänt åtal när det handlar om uppgifter som har lämnats i en konflikt mellan två enskilda. Detsamma bör gälla i fråga om ett uppgiftslämnande som utgör ett led i en pågående maktkamp mellan olika falanger inom en organisation eller en liknande sammanslutning. I sådana fall framstår det sällan som naturligt att samhället medverkar till att beivra brottet.

Det kan erinras om att bestämmelsens tillämpningsområde inte är begränsat till sådana ärekränkingsbrott där lagföringen sker enligt vanlig lag. Den gäller också när förtal begås genom grundlagsskyddade medier. Det innebär att den måste iakttas inte bara av allmän åklagare utan också av JK som ensam åklagare på det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området.

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

10 kap.

4 §

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.

Den nuvarande kvittningsregeln har formulerats 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. Denna ändring har ansetts nödvändig för att undvika att bestämmelsen kommer i konflikt med Europakonventionens s.k. oskuldspresumtion. Övervägandena finns i avsnitt 20.6.3.

Av *första meningen* framgår att det ska röra sig om *en målsägandes talan*. Det innebär att bestämmelsen liksom tidigare är tillämplig bara när målsäganden har fört talan. Med *talan* avses såväl ansvars- som skadeståndstalan. Av kravet på att talan har *ogillats* följer att kvittning bara kan ske när målsäganden har förlorat målet.

Den grundläggande förutsättningen för kvittning anges genom uttrycket *särskild anledning att få saken prövad*. Kravet på *särskild anledning* är avsett att markera att kvittning ska ske endast undantagsvis. Rättegångsbalkens regler om fördelning av rättegångskostnader kommer alltså även i fortsättningen att tillämpas i de allra flesta fall.

En typsituation då frågan om kvittning kan komma att aktualiseras är när felaktiga uppgifter om en person har publicerats, men det ändå bedöms ha varit försvarligt att publicera dem och det fanns skälig grund för dem. Om målsäganden i ett sådant fall har drabbats mycket hårt av publiceringen objektivt sett, kan det ofta finnas särskild anledning att få saken prövad. Så bör åtminstone kunna vara fallet om målsäganden hade skäl att tro att han eller hon kunde vinna målet och denna uppfattning inte framstod som obefogad.

Vid bedömningen av hur hårt en publicering kan anses ha drabbat målsäganden bör bl.a. beaktas i vilken omfattning en uppgift har spritts. Även uppgiftens karaktär bör tillmätas betydelse.

När det gäller målsägandens prognos om framgång kan det ha betydelse om målet har inrymt komplicerade rättsliga bedömningar, t.ex. i frågan om ett visst uppgiftslämnande har varit försvarligt. Vidare kan utgången i målet ha berott på omständigheter som målsäganden från början inte hade anledning att räkna med. Ett exempel på det sistnämnda kan vara att ett vittne under huvudförhandlingen lämnar nya uppgifter som leder fram till bedömningen att det har funnits skälig grund för en viss uppgift.

Däremot föreligger det normalt inte särskild anledning att få saken prövad om det handlar om missaktande uppgifter av mindre allvarlig karaktär eller uppgifter som visserligen har drabbat den enskilde hårt men bara i en trängre personkrets, såsom en särskild sammanlutning e.d. Detsamma gäller oftast i fråga om en publicering som tidigare har friats vid en prövning enligt de pressetiska reglerna.

En ytterligare förutsättning för att kvittning ska få ske är att kvittning är skälig i det enskilda fallet. Lagtexten anger att parternas ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt ska beaktas vid skälighetsbedömningen. Uttrycket *parternas ekonomiska förhållanden* tar framför allt sikte på den situationen att det råder obalans mellan parterna i ekonomiskt hänseende. Ett tydligt exempel är när en enskild person med begränsade ekonomiska resurser har väckt talan mot ett stort och resursstarkt medieföretag. I ett sådant fall är kvittning normalt skälig. I den omvända situationen, dvs. när en privatperson med stora ekonomiska resurser har väckt talan mot ett litet medieföretag, är kvittning däremot ofta inte motiverad även om den enskilde hade särskild anledning att få sin talan prövad. Också när parterna framstår som väsentligen jämbördiga i ekonomiskt hänseende kan kvittning i det enskilda fallet vara befogad.

Omständigheterna i övrigt kan avse den situationen att målsäganden har väckt enskilt åtal utan att dessförinnan försöka få till stånd ett allmänt åtal. Om förhållandena tyder på att allmänt åtal hade väckts om frågan hade aktualiserats, kan det tala för att kvittning inte är skälig. Härunder kan också falla det förhållandet att målsäganden fått kännedom om en publicering först när det inte längre är möjligt att väcka allmänt åtal. Kvittning kan då framstå som skälig om allmänt åtal annars kanske hade väckts. Till omständigheterna i övrigt kan också hänföras den situationen att t.ex. ett tidningsföretag har haft stor ekonomisk vinning av den åtalade publi-

ceringen, t.ex. genom försäljning av ett stort antal tidningsexemplar till följd av publiceringen.

Av *andra meningen* framgår att kvittningsregeln är tillämplig enbart i mål där en jury har medverkat.

Reservationer

Av ordföranden Göran Lambertz

Sammanfattning

Jag reserverar mig mot kommitténs slutsatser på två punkter. Jag anser att kommittén hade bort föreslå en teknikberoende grundlag för yttrandefriheten och en straffbestämmelse om skydd för privatlivet. Jag lägger själv fram ett förslag till en ny teknikberoende yttrandefrihetsgrundlag som även innehåller en bestämmelse om stärkt skydd för privatlivet (se bilaga 10 till detta betänkande).

De viktigaste skälen för en teknikberoende grundlag är dessa:

1. TF och YGL är inte förenliga med EU-rätten. En sådan förenlighet kan inte heller åstadkommas med rimliga åtgärder. Om EU synar Sveriges genomförande av dataskyddsdirektivet, exempelvis utifrån en situation där någon har spritt kränkande texter om en person på tryckta flygblad, kommer vi att tvingas inleda arbetet på en teknikberoende grundlag. Det vore bättre att genomföra grundlagen i lugn och ro och på eget initiativ.

2. TF och YGL är inte anpassade till teknikutvecklingen. Tryckta tidningar har t.ex. ett starkare skydd än nättidningar, samhällskritiska bloggar ett sämre skydd än texter på förpackningar. Detta är principiellt fel. Felet förstärks allteftersom pappers-tidningar och andra tryckta medier förlorar terräng.

3. Tolkningen och tillämpningen av en ny grundlag kommer att stå på fastare grund och därmed kunna ske på ett mer tillfredsställande sätt. Det är en viktig juridisk förbättring, och det sker genom att en teknikberoende lag till skillnad från TF och YGL kan avgränsas med utgångspunkt i ett tydligt syfte.

4. Med dagens grundlagar kan samma texter, bilder och program ha olika lagskydd beroende på vilket medium de finns i. Som

regeringen har påpekat i kommitténs direktiv är detta inte någon god ordning.

De viktigaste skälen för ett stärkt skydd för privatlivet är dessa:

1. Sverige har en skyldighet att införa ett sådant stärkt skydd enligt Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Denna skyldighet är juridiskt helt klar. Vi bör tillgodose våra internationella förpliktelser, inte minst när det gäller mänskliga rättigheter.

2. Det bör vara straffbart att exempelvis fotografera en person i en intim situation och sprida bilderna på internet. Spridningen bör vara straffbar även om den sker i ett grundlagsskyddat medium, exempelvis på flygblad som är tryckta eller på datastickor.

3. Kommitténs argument att det inte finns behov av ett stärkt skydd i de grundlagsskyddade medierna har ingen bärkraft. Vid en bedömning enligt Europakonventionen saknar argumentet relevans. Och den som faktiskt drabbas av en allvarlig kränkning utan att något kan göras kan inte mötas med beskedet att lagstiftning inte behövs.

Jag anser att kommitténs förslag beträffande TF och YGL gör dessa grundlagar betydligt bättre än de är i dag, trots att förslagen inte löser de största problemen. Förslagen bör därför enligt min mening genomföras i avvaktan på att det tas fram ett fullgott underlag för en teknikberoende grundlag med ett skydd för privatlivet. Mitt förslag till ny grundlag är färdigt till bara ungefär 90 %, se bilaga 10.

En teknikberoende grundlag

Enligt kommitténs direktiv skulle arbetet ta sikte på att finna en reglering där en detaljerat beskriven teknikanvändning inte utgör den huvudsakliga avgränsningsmetoden. Om kommittén skulle bedöma att det inte är möjligt att hitta en ny teknikberoende regleringsmodell som ger ett tillräckligt starkt skydd för tryck- och yttrandefriheten, skulle den i stället göra en allmän översyn av TF och YGL. Utgångspunkten skulle vara att de grundläggande tryck- och yttrandefrihetsrättsliga principerna – som t.ex. ensamansvaret, jurysystemet och meddelarskyddet – ska ligga fast.

Direktiven innebar alltså en tydlig anvisning om att arbetet skulle inriktas på en teknikberoende grundlag, en lag som är oberoende av teknik i den meningen att det saknar betydelse för reglernas tillämplighet vilken teknik som används när yttranden förmedlas. Endast om det inte var möjligt att finna en sådan modell med tillräckligt

starkt skydd för tryck- och yttrandefriheten, inklusive ett bevarande av de grundläggande principerna, skulle den inriktningen överges.

Arbetet har tydligt visat att det går att ge tryck- och yttrandefriheten ett i allt väsentligt lika gott skydd i en teknikoberoende yttrandefrihetsgrundlag, och att yttrandefriheten sammantaget vinner på en sådan förändring. De grundläggande principerna – meddelarskyddet, ensamansvaret, censurförbudet, etableringsfriheten, de strama gränserna för straffansvaret och den särskilda rättegångsordningen – kan bevaras utan problem. Kommittén hävdar visserligen att meddelarskyddet hotas, men argumentet har ingen bäring. Meddelarskyddet blir detsamma som i dag med det undantaget att det omges av en viss osäkerhet i de fall meddelaren väljer att vända sig till något massmedium som inte säkert omfattas av grundlagarna. För denna sannolikt ovanliga situation kan man förse grundlagen med ett godtrosskydd.

Om kommittén skulle ha varit trogen sina direktiv skulle den därför ha lagt fram ett förslag om en ny yttrandefrihetsgrundlag.

Till detta kommer ett antal skäl som enligt min mening med betydande styrka talar för att en ny grundlag bör ersätta de nuvarande. Argumenten är i huvudsak juridiska och vinsterna kan vara svåra att se vid en politisk bedömning. Det handlar om sådant som ordning och konsekvens i rättssystemet, att lagen ska behandla lika fall lika och att lagarna ska kunna tolkas och tillämpas med användning av etablerad juridisk metod.

Det kanske viktigaste argumentet är dock inte bara juridiskt utan också tydligt politiskt och praktiskt. Det gäller EU-rättens betydelse för våra grundlagar.

Låt oss anta att en person skriver kränkande saker om en granne, arbetskamrat eller meningsmotståndare och lägger texterna på en cd-skiva som han sprider i ett stort antal exemplar. Eller anta att en man sprider tryckta flygblad på stan med ofördelaktiga bilder på sin exsambo. I båda fallen strider förfarandet tydligt mot EU:s dataskyddsdirektiv men skyddas av TF och YGL och kan därför inte beivras. Det är tillåtet. Om EU-kommissionen intresserar sig för detta och väcker talan mot Sverige i EU-domstolen, kommer det att bli fastslaget att Sverige måste ändra sina lagar. Det finns inget utrymme för att hävda – som kommittén kan vilja göra utan att säga det uttryckligen – att ett sådant krav skulle komma i konflikt med bestämmelsen i regeringsformen (10 kap. 5 §) om att viss beslut-

anderätt inte får överlämnas till EU. Vi har redan överlämnat full beslutanderätt beträffande dataskyddsdirektivet.

Sverige måste alltså ändra sina lagar. Problemet då blir att en ändring som gäller kränkande personuppgifter inte kan ske utan sådana ingrepp i TF och YGL att det i praktiken innebär ett underkännande av den teknikberoende strukturen. Det förstår man om man försöker göra undantag i TF och YGL för exempelvis ”kränkande personuppgifter”. Det blir ogörligt. Inte heller kan man gärna göra undantag för personuppgifter i vissa utpekade medier som annars skyddas av TF och YGL; då rämnar den struktur som grundlagarna bygger på.

Den svenske lagstiftaren har hittills valt att inta ståndpunkten att svensk rätt inte kommer i konflikt med dataskyddsdirektivet, fastän en analys utifrån vissa tänkta exempel klart visar att det undantag som i dag görs i personuppgiftslagen för all personuppgiftsbehandling som omfattas av TF och YGL inte håller (jfr Lagrådets yttrande i prop. 1997/98:44, s. 241 f.). Det är fullt förståeligt att lagstiftaren har valt den linjen, eftersom en annan tolkning i praktiken skulle ha inneburit att man hade behövt påbörja arbetet på en teknikberoende yttrandefrihetsgrundlag. Men nu har Yttrandefrihetskommittén fått i uppdrag att överväga en sådan grundlag bl.a. just för att, som det sägs i kommitténs direktiv, ”minska konfliktytorna” med EU-rätten. Då borde kommittén enligt min mening ha sett det som sitt ansvar att åtminstone lägga fram ett förslag som löser problemet i förhållande till EU-rätten och som lagstiftaren skulle ha haft möjlighet att ta ställning till.

Jag har nu bara nämnt dataskyddsdirektivet. Det finns en rad andra EU-rättsakter som visar hur svårt det kan vara att upprätthålla det teknikberoende skydd för yttranden som TF och YGL ger. Våra förhandlingar i EU om nya rättsakter som berör grundlagarna är för övrigt onödigt besvärliga av den anledningen att vi inte kan hänvisa till en principiellt avgränsad reglering av yttrandefriheten. Flera gånger har vi nått förhandlingsresultat som sannolikt är i konflikt med TF och YGL (se slutsatserna i Lotta Lerwalls rapport till kommittén). Men dataskyddsdirektivet är speciellt såtillvida att det berör en stor del av kärnan av yttrandefriheten, nämligen friheten att över huvud taget fälla yttranden – i vad form det vara må – om personer.

En reservation kan inte vara hur lång som helst. Jag vill därför här bara i korthet nämna de skäl som i övrigt talar för att det är dags att överge TF och YGL. För överskådlighetens skull väljer jag

att numrera dem, varvid det nyss utvecklade argumentet är det första:

1. *EU-rätten* gör det nödvändigt för oss att gå över till en teknikoberoende grundlag. Kommittén borde i varje fall presentera ett EU-rättskompatibelt lagförslag som lagstiftaren kunde få möjlighet att ta ställning till.

De argument som jag i övrigt vill hålla fram – och som avser just det förhållandet att nuvarande lagar är teknikberoende, inte kritik mot TF och YGL i övrigt – är följande.

2. De nuvarande grundlagarna är *inte anpassade till teknikutvecklingen*. Tryckta skrifter, radio, tv, film och ”tekniska upptagningar” har ett automatiskt skydd, medan medier på internet behöver utgivningsbevis. Det betyder bl.a. att papperstidningar har ett automatiskt grundlagsskydd, medan nättidningar inte har det. Det innebär inte bara en bristande teknikanpassning utan strider, enligt min uppfattning, mot principen att lagen ska behandla lika fall lika.

3. De nuvarande grundlagarna *vilar inte på någon godtagbar principiell grund*. I det avseendet skiljer de sig från i stort sett all annan lagstiftning. Lagarna brukar utgå från ett tydligt och bestämt syfte och principiellt fastlagda begränsningar. Att en ny grundlag avgränsas utifrån ett principiellt ställningstagande om varför vissa yttranden ska ges ett särskilt starkt skydd gör att tolkningen och tillämpningen av en ny grundlag kommer att stå på fastare grund, och därmed kunna ske på ett betydligt mer tillfredsställande sätt. Det är en viktig juridisk förbättring.

4. Dagens grundlagar lider av den bristen att *samma texter, bilder och program ges olika skydd* beroende på vilket medium de finns i. Det gäller även om de härstammar från ett och samma medie företag. Mot bakgrund av bland annat utvecklingen när det gäller konsumtion av radio och tv, är detta enligt kommitténs direktiv ”svårförklarligt”. Jag har samma uppfattning.

5. Teknikberoendet i de nuvarande grundlagarna gör dem alltmer omoderna med tiden och medför att de *måste ändras kontinuerligt*. Detta är principiellt olämpligt när det gäller grundlagar.

6. Åtskilliga *tillämpningsproblem* finns i dag (se kap. 6 i betänkandet), exempelvis svårigheter att avgöra vad som skyddas av grundlagen. Sådana svårigheter kommer att finnas med en ny lag också, i början värre än i dag. Men skillnaden är att en ny grundlag alltså kan tolkas – som lagar bör kunna tolkas – utifrån överväganden som utgår från lagens syfte.

7. Som jag har understrukit tidigare *ska kommittén enligt sina direktiv föreslå en teknikoberoende reglering* om det går att göra utan att yttrandefrihetens kärna, dess ”grundbultar”, skadas och om tryck- och yttrandefriheten även i övrigt kan ges ett tillräckligt starkt skydd. Grundbultarna är censurförbud, meddelarskydd, ensamansvar, etableringsfrihet, en ”stängd brottskatalog” och en särskild rättegångsordning. Det går utmärkt att värna dessa fullt ut. Kommittén bör vara lojal med sina direktiv.

8. *Yttrandefriheten breddas* med en teknikoberoende grundlag genom att den sprids till många fler och inte utgår från omotiverade konkurrensfördelar. Alla som är beredda att ta ett tydligt ansvar för sina yttranden kan få grundlagsskydd utan kostnad. Och alla massmedieföretag får automatiskt grundlagsskydd.

9. Yttrandefriheten kan falla i vanrykte om *straffvärda förfaranden inte kan beivras*. Så kan det på grund av preskriptionsreglerna vara i dag, exempelvis om grovt antisemitiska slagord har förekommit på flygblad och affischer utan att uppmärksammas och sedan återkommer efter en tid med stor spridning och uppmärksamhet. Att yttranden som en stor majoritet anser vara brottsliga också kan beivras ligger i yttrandefrihetens intresse.

Kommittén anför i kap. 10 ett antal argument emot ett skifte till en ny yttrandefrihetsgrundlag. Jag vill kort ange de skäl som jag menar visar att argumenten saknar bärkraft.

1. Grundlagarna har *gällt under lång tid*, rymmer grundläggande värden och har en stark tradition. De har *visat sig hålla måttet*. – Det visar sig tvärtom att de inte håller måttet i den nya medie- och tekniksituationen. De behöver ändras ofta, och många gånger går det på skruvar (jfr t.ex. problemen när digital bio skulle inrymmas under YGL, se SOU 2009:14 s. 179 f.). Att de har gällt under lång tid och har en stark tradition är knappast argument av betydelse. Och de rymmer inte några grundläggande värden av betydelse för yttrandefriheten utöver dem som en ny grundlag kommer att rymma.

2. De ger *god förutsebarhet*, dvs. man vet vad som gäller. Begreppen massmedier och massmedieföretag gör NYGL svårtolkad och oförutsebar. Den som vill använda sin *meddelarfrihet* kan i dag vara säker på att skyddas av anonymitet, medan detta blir osäkrare med en ny grundlag. – Att tillämpningsområdet även för TF och YGL ibland är otydligt och förutsebarheten därmed begränsad framgår av kap. 6 i betänkandet (jfr kommitténs debattbetänkande SOU 2010:68, särskilt s. 63 f.). Och även om tillämpningsområdet skulle vara tydligare med TF och YGL än med en ny grundlag är detta

knappast något bärande argument så länge den nya lagen innehåller begrepp som låter sig tolkas och tillämpas i vanlig ordning, och som får ökad stadga allteftersom tiden går. Att det finns en särskilt stor tillämpningsosäkerhet i början med en ny lag har aldrig tidigare setts som ett giltigt argument mot lagstiftning. – Påståendet att meddelarskyddet äventyras med en ny grundlag framstår som påtagligt konstruerat. Meddelarskyddet blir detsamma som i dag med det undantaget att det omges av en viss osäkerhet som har med de nya begrepp som avgränsar tillämpningsområdet att göra (massmedier, massmedieföretag och företrädare). Men den osäkerheten får betydelse bara i de ovanliga fall då meddelaren väljer att vända sig till något massmedium eller någon företrädare som inte säkert omfattas av grundlagarna. Osäkerheten kan lätt undvikas, och den motsvarande osäkerhet som finns när det gäller avgränsningen i dag lär aldrig ha setts som ett problem. För osäkra situationer kan grundlagen dessutom förses med ett godtrosskydd.

I själva verket torde meddelarskyddet med en ny yttrandefrihetsgrundlag komma att förstärkas betydligt mer än det försvagas. Det gäller särskilt på grund av den vidare kretsen av viktiga mottagare av information. Exempelvis ett tidningsföretag eller ett förlag som publicerar sina artiklar eller böcker enbart på internet får i dag inte grundlagens skydd utan att först ha ansökt om utgivningsbevis. Innan ett sådant bevis finns saknas det meddelarfrihet för den som lämnar uppgifter till företaget.

3. *De traditionella medierna är särskilt viktiga* för yttrandefriheten, och därför bör grundlagarna inrikta sig på dem. – En sådan inriktning på de traditionella medierna uppkommer i än högre grad med en ny grundlag som särbehandlar massmedieföretag än i dag. Detta kritiserar för övrigt kommittén i kap. 10 (se nedan p. 5).

4. Om vi får en ny grundlag är *risken att EU-lagstiftningen ingriper i yttrandefriheten* genom att man i EU blir mindre benägen att godta undantag än man är i dag när våra grundlagar bottnar i en djup tradition. – Det finns inte något stöd för en sådan förmodan. Den har tvärtom avvisats av bl.a. en tidigare svensk domare i EU-domstolen. EU-rätten är i själva verket ett avgörande argument för en ny teknikoberoende grundlag.

5. Att ge automatiskt grundlagsskydd till *massmedieföretag* ger en omotiverad fördel till sådana företag. Yttrandefriheten bör ses som en *frihet för envar*. – Det är nödvändigt med någon avgränsning när det gäller de medier som ska ges ett automatiskt grundlagsskydd. En avgränsning till massmedieföretag bygger på den

principiella grundsynen att dessa betyder allra mest för den åsiktsfrihet och den opinionsbildning som är grundläggande för demokratin. Det är knappast mera motiverat att ge automatiskt skydd till exempelvis skrifter som är tryckta. Och friheten för envar blir betydligt större än i dag genom den möjlighet som kommer att finnas att få grundlagsskydd för texter på internet bara genom att ange ansvarsuppgifter.

6. TF:s och YGL:s avgränsning av tillämpningsområdet innebär att det är *möjligt att med bibehållet grundlagsskydd anonymt ge ut t.ex. en skrift*. Detta är särskilt betydelsefullt i ett skymningsläge, när motsättningarna i samhället har hårdnat eller trycket från andra stater blivit stort. – Det får medges att detta är en fördel med TF och YGL framför en ny yttrandefrihetsgrundlag som bygger på att den ansvarige antingen är ett massmedieföretag eller någon som tydligt tar på sig ansvaret. Fördelen avser dock en mycket speciell situation och får väl sammantaget anses ha ett begränsat värde när ett system ska vägas mot ett annat.

7. TF och YGL ger indirekt ett skydd åt andra uttrycksformer eftersom det är meningslöst att förbjuda uppförandet av t.ex. en teaterpjäs, om dess innehåll straffritt kan spridas genom något grundlagsskyddat medium. Denna *paraplyeffekt* är större med TF och YGL än med NYGL. – Det stämmer knappast att denna effekt skulle vara större med TF och YGL. Med NYGL kan vem som helst som vill ha grundlagsskydd för något icke grundlagsskyddat medium helt enkelt uppnå det genom att sätta ut ansvarsuppgifter, exempelvis i en blogg eller i en annan text på nätet.

Övriga argument som nämns av kommittén (kap. 10) handlar om påstådda brister i NYGL som inte har med grundstrukturen att göra och som därför inte har någon betydelse när det gäller valet mellan TF och YGL å den ena sidan och en teknikoberoende grundlag å den andra.

En genomgång visar alltså att argumenten emot en teknikoberoende yttrandefrihetsgrundlag väger påfallande lätt. Utifrån kommitténs direktiv att arbetet skulle inriktas på en teknikoberoende grundlag så länge det var möjligt att finna en sådan modell med tillräckligt starkt skydd för tryck- och yttrandefriheten, är det enligt min mening tydligt att det inte över huvud taget finns några vägande argument.

Skälen för en ny yttrandefrihetsgrundlag väger däremot tungt. Min slutsats är därför att kommittén borde ha föreslagit en ny grundlag.

Till min reservation fogar jag en bilaga i form av mitt förslag till en ny yttrandefrihetsgrundlag (NYGL) inklusive kortfattade överväganden och en i princip genomarbetad författningskommentar. Förslaget bygger till allra största delarna på det utkast till en ny grundlag som kommittén arbetade fram innan den gick över till att revidera TF och YGL. Det är alltså inte mitt eget arbete utan kommitténs. Men jag har gjort ett antal tillägg och förändringar i förhållande till kommitténs utkast, och jag har i viss utsträckning skrivit nya författningskommentarer. Jag anser att kommitténs utkast på några punkter har viktiga brister och har därför inte ansett mig bara kunna hänvisa dit.

I de korta överväganden som finns i anslutning till mitt förslag till en ny yttrandefrihetsgrundlag utvecklar jag på några punkter skälen för en sådan lag.

Ett stärkt skydd för privatlivet

Det går att finna en rad olika situationer där den som kränker en annans privatliv framstår som klart straffvärd utan att kunna straffas. Även inom det grundlagsskyddade området kan man utan svårighet finna sådana situationer. Följande är några förfaranden som med majoritetens synsätt även fortsättningsvis ska vara tillåtna.

– En man fotograferar en kvinna i en mycket intim situation och gör bilderna tillgängliga på en grundlagsskyddad webbplats på internet.

– En skolelev mobbas allvarligt i ett webbradioprogram eller på en grundlagsskyddad webbplats på internet av några klasskamrater, av vilka en är ansvarig för programmet resp. webbplatsen.

– En man ger spridning i ett radioprogram eller på en grundlagsskyddad webbplats åt sekretessbelagda uppgifter om att en kvinna har en mycket allvarlig sjukdom, samt hur sjukdomen yttrar sig och förlöper.

– En veckotidning publicerar fotografier som någon har tagit genom fönstret på en känd kvinna när hon befinner sig i sitt hem och ser ut att ha en kärleksfull relation med en annan man än sin sambo.

– På en grundlagsskyddad webbplats lägger en person ut förhørsprotokoll som innehåller berättelser om grova sexuella övergrepp på ett namngivet barn. Det kan förmodas att pedofiler i stor utsträckning söker sig till webbplatsen.

– I en mindre radiokanal arbetar en studioreporter med s.k. ”kränkningsprogram”. Han ringer upp privatpersoner, berättar att samtalet går i direktsänd radio, ställer frågor och gör påståenden. Vid ett tillfälle ringer han upp en kvinna och gör olika sexuellt inriktade uttalanden om kvinnans 12-åriga dotter. Kvinnan berörs mycket illa. Samtalet fortsätter en stund innan reportern tackar och avslutar det.

– En person filmas av en övervakningskamera när han i för-tvivlan försöker begå självmord. En tv-kanal kommer över bilderna och visar dem i ett sensationsinriktat program ”i förebyggande syfte”. Personen berörs mycket illa.

– På en grundlagsskyddad webbplats publiceras namnen på de personer som har bytt kön i Sverige under ett visst år. En av personerna har bytt bostadsort för att börja ett nytt liv och drabbas hårt socialt av publiceringen.

Alla dessa exempel har viss verklighetsbakgrund. Det rör sig inte i något av fallen om förtal eller något annat brott. Det skulle ha varit fråga om brott mot personuppgiftslagen eller ofredande, om publiceringen inte hade varit grundlagsskyddad.

Det råder inte något tvivel om att Sverige fällt för brott mot Europakonventionen om den drabbade i något av dessa fall anmäler det till Europadomstolen. Sverige har en förpliktelse enligt Europakonventionen att se till att förfarandena straffas. Det finns inte utrymme för någon annan bedömning och det är enligt min mening inte godtagbart att vår lagstiftning inte medger att straff döms ut när Europakonventionen fordrar det. Till detta kommer, även bortsett från Sveriges förpliktelse att skydda människors privatliv i fall som de angivna, att förfarandena enligt min mening är straffvärda och därtill bör kunna föranleda skadestånd. Högsta domstolen har i ett rättsfall år 2008 (NJA 2008 s. 946) uttalat kritik mot avsaknaden i svensk rätt av – som var aktuellt i det fallet – ett generellt förbud mot att utan samtycke filma en enskild person eller att för andra visa en film där en enskild person förekommer fastän filmningen och visningen i det enskilda fallet är djupt integritetskränkande.

De skäl som har anförts emot ett förstärkt skydd för privatlivet är i huvudsak att det inte finns något behov av det på det grundlagsskyddade området och att det skulle hämma yttrandefriheten i medierna. Det skulle ha en avkylningseffekt på rapporteringen även i fall där medierna kan riskera att ligga nära det straffbara området.

Att det inte skulle finnas något behov av lagstiftning är ett argument som saknar relevans vid en bedömning enligt Europakonventionen. Och den som faktiskt drabbas av en allvarlig kränkning utan att kunna få hjälp kan inte gärna mötas med beskedet att lagstiftning inte behövs. Därför är det svårt att se att behovsargumentet skulle ha någon bärkraft.

Inte heller argumentet att en lagbestämmelse skulle hämma yttrandefriheten är enligt min mening godtagbart i sammanhanget. När mänskliga rättigheter kolliderar med varandra – som yttrandefriheten och skyddet för privatlivet gör här – är det alltid så att den ena rättigheten får göra lite på sig för att den andra rättigheten ska kunna tillgodoses på ett sätt som bedöms rimligt.

Jag anser därför att kommittén hade bort föreslå en straffbestämmelse om privatlivskränkning. Och jag föreslår för egen del en sådan straffbestämmelse. Den finns intagen i mitt förslag till ny yttrandefrihetsgrundlag (7 kap. 1 § 16).

Av ledamoten Ingvar Svensson (KD)

En straffbestämmelse i TF och YGL om integritetsskydd

Av TF framgår (1 kap. 3 §) att ingen kan dömas till straff- eller skadeståndsansvar för publiceringsbrott om det inte är angivet i ”denna förordning”. I TF finns inget heltäckande skydd mot intrång i privatlivet avseende foton eller artiklar som inte kan anses utgöra ett bidrag till en diskussion av allmänt intresse.

Samtidigt är Europakonventionen svensk lag och där finns just skyddet för privatlivet inskrivet i artikel 8. Den artikeln handlar även om publicering. Ibland hävdas felaktigt att skyddet enbart gäller i förhållande till det allmänna (t.ex. staten), men det gäller även mellan enskilda.

Min bedömning är att medierna måste ha ett yttre tryck på sig för att inte överskrida de gränser som innebär att man kränker privatlivets helgd utanför allmänintresset. Idag finns en pressetisk regel med detta innehåll. Regel nr 7 under rubriken ”Respektera den personliga integriteten” lyder ”Överväg noga publicitet som kan kränka privatlivets helgd. Avstå från sådan publicitet om inte ett uppenbart allmänintresse kräver offentlig belysning.”

Bryter man mot denna regel kan man bli fälld av Pressens Opinionsnämnd, måste publicera fällningen och får betala en billig expeditonsavgift. Sanktionen är alltså inte särskilt kraftig och framförallt får inte den drabbade något skadestånd av den som bryter mot den. Den kostar alltså inte särskilt mycket att kränka någons privat- eller familjeliv.

Även Granskningsnämnden för radio och tv har motsvarande tandlöshet.

Så fort diskussionen dyker upp kring mediernas lagmässiga ansvar så återkommer alltid svaren med mediernas egen förträffliga självsanering. Rör inte våra grundlagar! är stridsropet. Det gällde t.ex. olaga hot, hetslagstiftningen och barnpornografidebatten. Det finns ingen automatik i behovet att ändra grundlagarna; men självfallet måste de justeras om det är relevant.

Utredningens majoritet faller tillbaka på detta tänkande om att det fungerar bra idag och att allt står väl till. Men en utredning ska inte bara var retrospektiv utan även ta i beaktande vad framtiden kan föra med sig. Det finns en utbredd uppfattning i dag om att medierna – i synnerhet vissa medier – kryper allt närmare det som kan uppfattas som kränkningar av den privata sfären.

De tryckfrihetsbrott som är aktuella i detta sammanhang är förtal och förolämpning. För ansvar, och därmed skadeståndsskyldighet, för förtal eller förolämpning är det inte tillräckligt att lämnade uppgifter angår privatlivet och inte utgör ett bidrag till en diskussion av allmänt intresse. I fråga om t.ex. förtal krävs att den omtalade utpekas som brottslig eller klandervärd i sitt levnadssätt eller att den lämnade uppgiften är ägnad att utsätta den omtalade för andras missaktning. Ansvar skall inte dömas ut om det med hänsyn till omständigheterna var försvarligt att lämna uppgift i saken. Det är med andra ord enligt min bedömning ett för svagt skydd.

Sverige har en skyldighet att tillhandahålla ett effektivt rättsmedel vid kränkningar av Europakonventionen. Publicering av foton eller artiklar som angår en persons privatliv och som inte kan anses utgöra ett bidrag till en diskussion av allmänt intresse utgör en kränkning av personens rätt till skydd för privatlivet enligt artikel 8 i konventionen. Såvitt jag begriper finns inte ett effektivt rättsmedel mot sådana kränkningar. Utredningens majoritet gör följande bedömning i denna del:

Det bör dock påminnas om att Europadomstolen inte har prövat något påstående om privatlivskränkning där det svenska tryck- och yttrandefrihetsrättsliga systemet har satts i fråga. Innan en sådan prövning har skett är det därför vanskligt att avgöra vilka närmare förpliktelser som följer av konventionen på det grundlagsskyddade området.

Att tvärsäkert påstå att svensk lag inte uppfyller Europakonventionen kan möjligen vara vanskligt. Jag avstår från detta men hävdar att det rättsliga läget inger tveksamheter på den punkten, men oavsett den delen ligger min huvudlinje på behovet av ett faktiskt skydd för privat- och familjeliv på grundlagsnivå. Majoriteten anser dock att en reglering vore önskvärd utanför det grundlagsskyddade området. Dock har de inte beaktat möjligheterna att medier som ägnar sig åt sådan typ av kränkande verksamhet kan krypa in under grundlagsskyddet, dels genom det frivilliga grundlagsskyddet för databaser eller dels under stencilregeln i TF. Speciellt anmärkningsvärt är detta för den del av majoriteten som vill utöka stencilregelns innebörd till att omfatta även YGL.

Jag reserverar mig alltså mot majoritetens förslag att inte föreslå en straffbestämmelse i TF och YGL om integritetsskydd. En sådan reglering i grundlagarna borde utredningen ha föreslagit. Jag avstår från att peka på vilken lagteknisk lösning som bör väljas, det bör bli en kommande utrednings uppgift.

Särskilda yttranden

Av ledamoten Ingvar Svensson (KD)

NYGL-modellen

Redan inför Yttrandefrihetskommitténs debattbetänkandet *Ny yttrandefrihetsgrundlag, Yttrandefrihetskommittén presenterar tre modeller* (SOU 2010:68) föreslog jag att en av modellerna skulle bygga på ett förenklat förfarande på ansvarssidan, nämligen att grundlagsskydd för medier skulle uppstå genom att man enbart anmälde ansvarig utgivare enligt vissa kriterier. Detta avvisades inom kommittén. När sedan kommittén skulle välja en av modellerna för att utföra fördjupade studier av möjligheten att ersätta TF och YGL vidhöll jag att detta skulle vara utgångspunkten. Majoriteten valde en kombination av Verksamhetsmodellen och Ansvarsmodellen, vilket jag fick finna mig i.

Från första stund när arbetet på en ny yttrandefrihetsgrundlag, NYGL, satte igång hade jag klart för mig att jag inte skulle kunna acceptera en sådan eftersom den byggde på felaktiga utgångspunkter. I betänkandet finns redovisat en rad omständigheter som gör att utredningen avvisar NYGL. Majoriteten valde en linje där en delmängd under yttrandefriheten blev grundmängd. Det är enligt min mening i strid med de grundläggande principer som i dag finns för yttrandefriheten. Om jag i mitt huvud har en publiceringsavsikt och sedan införskaffar uppgifter för att fullfölja denna min avsikt så har jag i dag ett grundlagsskydd för detta. Med NYGL:s utgångspunkt massmedieföretag så skulle jag inte ha detta skydd. Från denna huvudutgångspunkt tillförs NYGL också anskaffande av utgivningsbevis och frivilligt utsättande av ansvarsuppgifter.

I efterhand kan jag nu konstatera att redan tidigare har det funnits seriösa förslag på hur en grundlagsmodell för alla medier borde

vara konstruerad. Av kap. 4 i detta betänkande framgår att i remissvar på *Förslag till tryckfrihetsförordning*, (SOU 1947:60) anförde Statspolisintendenten att möjligen borde den som ansöker om grundlagsskydd för sin skrift få det oavsett vilken metod som använts för att framställa skriften. Det är ett generellt tänkande som borde utvecklas i dagens moderna samhälle.

Det är inte säkert att den NYGL-modell jag förespråkade skulle kunnat genomföras på ett sådant sätt att den tillfredställande skulle kunnat ersätta de båda nuvarande grundlagarna, men utgångspunkten skulle blivit betydligt bredare än den som valdes för den presenterade NYGL.

Revideringen av TF och YGL

Som framgår av utredningens betänkande kommer utgivningsbeviset som metod att avskalkas något och dessutom pekar kommittén på att det är diskutabelt om varumärkesskyddet bör ligga i grundlagen, det senare är för övrigt en frågeställning jag väckt inom utredningen. Redan i dagsläget är det så att en ansvarig utgivare inte är någon del i själva utgivningsbeviset utan ska enbart anmälas. Som jag ser det bör därför utgivningsbevis som något slags tillstånd avskaffas och ersättas av en anmälan om ansvarig utgivare utifrån vissa kriterier, t.ex. uppnådd myndig ålder. Jag menar att det borde ske vid en kommande revidering av TF och YGL. Jag kan inte reservera mig på den punkten eftersom kommittén inte närmare velat utreda en sådan tanke.

På samma sätt har jag inom utredningen arbetat för ett avskaffande av TF:s stencilregel. Den är en obsolet företeelse från den tid då man hade svårighet att artbestämma skrifter utifrån om de var tryckta eller inte. I dag är situationen en annan. Av kap. 4 framgår hur regeln tillkom, men något djupare sammanhang i motiveringarna går inte att finna. Ett frivilligt utsättande av ansvarsuppgifter rymmer en mängd frågetecken kring vidden av ett grundlagsskydd. Det är helt enkelt inte ett seriöst system. Eftersom kommittén valt att inte arbeta med denna fråga har jag inte här möjlighet att reservera mig. Men enligt min mening bör frågan aktualiseras i kommande utredningar.

Av ledamöterna Lena Blixt (FP) och Erik Wassén (FP)

Det finns en tradition i Sverige att söka stor parlamentarisk enighet i grundlagsutredningar. Detta innebär visst givande och tagande – en balansgång de parlamentariska ledamöterna i Yttrandefrihetskommittén enligt vår uppfattning har klarat väl. I de slutsatser som redovisas i ett utredningsbetänkande av detta slag finns därför en ”minsta gemensamma nämnare”. Vi har som liberala ledamöter i kommittén i viss grad velat utveckla – och problematisera – de motiveringar som finns för våra ställningstaganden. Motiveringarna återfinns här.

Talesättet ”pennan är mäktigare än svärdet” har fog för sig. Det skrivna och talade ordet lockar människor till handling, det kan uttradera maktmissbruk och befria människor – men också utlösa glädje, sorg och smärta. Sedan snart 250 år har medborgarna i Sverige genom upplysta folkvalda korat skyddet för kontroversiella yttranden framför den mer kortsiktiga impulsen att med begränsningar och straff vända ilska och misstänksamhet mot den som yttrat sig i skrift eller tal. All erfarenhet från tider av oro, statsvälvningar och världskrig bekräftar entydigt riktigheten av det principiella synsätt som funnits här i landet under lång tid.

Kap. 10 Överväganden och slutsatser

När Yttrandefrihetskommitténs arbete nu slutförts konstaterar vi att de parlamentariskt utsedda ledamöter som utsetts att överväga frågorna i kommittédirektiven på nytt bekräftat den svenska traditionen på tryck- och yttrandefrihetens område. Det finns goda skäl för den ståndpunkten. De effektiva bärare av budskap till många som massmedierna är förvandlar dessa till betydelsefulla objekt för de maktens intressen som prioriterar annat än medborgarnas berättigade anspråk på kunskap. Dessa budskapsbärare, massmedierna, har ett särskilt behov av starkt skydd.

Under kommitténs arbete har vi ofta vid våra överväganden refererat till risken för att det på nytt här i landet skulle inträffa ett skymningsläge. Verkligheten är emellertid att tryck- och yttrandefriheten naggas i kanten också i lugna tider. När riksdagen stiftar vanlig lag kan enigheten ofta vara stor hos majoriteten om beslutens ändamål och syften. Med tryck- och yttrandefrihetsreglerna är det annorlunda; de brukas gärna för att förekomma och följa upp

beslutsfattarnas tillkortakommanden. Det finns därför redan i dagens läge starka skäl att hävda den ordning som fick sin konkreta form i svallet av erfarenheterna från andra världskriget.

Ett robust skydd för tryck- och yttrandefrihet kräver i praktiken ett stort mått av förutsebarhet. En i grunden medieberoende lagstiftningsteknik erbjuder ett sådant effektivt skydd eftersom de många betydelsefulla regler som gäller för den som vill ifrågasätta ett yttrande inte i princip kan avgöra skyddet utifrån yttrandets innehåll. Under kommitténs arbete har det framgått att inget av de alternativ som kommittén haft att överväga möter dessa krav.

Avsnitt 10.3 Ett antal tillämpningsproblem

Den NYGL som skissats inom ramen för kommitténs arbete möter inte de krav som bör ställas på en grundlagsreglering på detta område.

NYGL är sämre än TF och YGL vad gäller, för det första, tillgodoseendet av principiella krav på förutsebarhet, stabilitet och skydd för massmedier, eller annorlunda uttryckt: garantier mot godtyckliga ingripanden från både stat och myndighet men också från andra, exempelvis enskilda och företag. Den som ger sig i kast med äventyret att starta ett massmedieföretag har därutöver särskilda och samhälleliga anspråk på att dagens frihet också är morgondagens. Det enda säkra med NYGL är att den kommer att ge upphov till ny regeltillämpning och kompletteringar, allt rimligen till nackdel för yttrandefriheten.

För det andra är det viktigt att ordna ett skydd för de kanaler som medborgarna använder när yttrandefriheten brukas. Ju fler medborgare som vänder sig till en sådan bärare av nyheter och annat, desto angelägnare blir skyddet.

För det tredje skulle NYGL, med ett avsiktligt principgenombrott, skapa ett oöverskådligt antal väntade och oväntade bekymmer som var och en för sig är problematiska för yttrandefriheten. Vare sig principer eller skisser i NYGL har en varaktighet som närmar sig de som uppbär och kommer till uttryck i TF och YGL. Men lika tydligt framträder de nya problem i sak som skapas genom NYGL:s ofullständigheter, exempelvis bristande anonymitetsskydd och nya svåra gränsdragningsfrågor. Också i dessa hänseenden framträder NYGL som oacceptabel.

Detaljrikedomen i den reglering som finns i TF och YGL har ibland framhållits som ett bekymmer. Vi delar inte den uppfatt-

ningen. En detaljerad konstitutionell reglering på detta område är, som Mediekoncentrationskommittén konstaterade i betänkandet *Yttrandefriheten och konkurrensen* (SOU 1999:30) "... av oskattbart värde för att garantera det fria ordet, men den innebär samtidigt att ändringar fortlöpande har behövt göras ..." Enligt vår mening finns det åtskilliga anpassningar och förstärkningar som kunde och borde ske i TF och, framförallt, YGL på grund av den tekniska utvecklingen. Nu har kommitténs arbete bara i viss grad, och i ett tämligen sent skede, kunnat ägnas sådana frågor. Dessutom har utformningen av direktiven inte heller lämnat något mera betydande utrymme för reformer av TF och YGL utifrån dessa grundlagars befintliga systematik som vi och kommittémajoriteten värnar.

Avsnitt 10.7 Förhållandet till EU-rätten

Vi instämmer i att det är långtifrån klart vilken betydelse EU-rätten har för den svenska grundlagsregleringen. Vi vill betona bland annat att den tyska författningsdomstolen förklarat att EU-rättens företrädare framför nationell lag inte är vare sig absolut eller grundad på EU-rätten, utan är i stället förankrad i nationell konstitutionell rätt och därför också begränsad av denna.

Kap. 16 Arkivdatabaser och taltidningar

Vi välkomnar förslaget om ny reglering för arkivdatabaserna. Det hade dock varit önskvärt att kommittén konstaterat att arkiv på en tidnings webbplats ofta är en självständig databas i YGL:s mening.

Reglerna på detta område bör syfta till undvika en byråkrati som innebär att det kan framstå som om det vore ansvarsmässigt nödvändigt att registrera ett utgivarskap som speglar de verkliga förhållandena, d.v.s. att den person som en gång var ansvarig för uppgifternas publicering i den tryckta skriften också bär ansvaret för uppgifterna i tidningens arkiv. Kan en byråkratisk ordning av detta slag inte undvikas borde kommittén på ett tydligare sätt än nu ha bekräftat att ett tidningsföretag kan ha flera databaser. Skulle någon av dessa inte vara registrerad hos Myndigheten för radio och tv, bör det i så fall betraktas som en överträdelse av regeln att anmäla databasen som ett arkiv på ett sätt som motsvarar åsidosättandet att anmäla

utgivning av tryckt periodisk skrift hos Patent- och registreringsverket.

Reglerna för databaser enligt databasregeln är ju skrivna för den situationen att publiceringarna i databasen grundas på självständiga publicistiska överväganden. Så är ju inte fallet med arkiv. Bland bekymren med den nuvarande rättsliga ordningen märks framförallt risken för att ansvaret med många års fördröjning kan drabba någon som inte haft del i det övervägande som legat bakom publiceringen. Skulle den risken förverkligas uppstår ett betydande och praktiskt viktigt undantag från principen om ensamansvar. En annan märklig konsekvens skulle kunna bli att bedömningen av en viss uppgifts tillåtlighet ska ske vid en tid som är skild från den verkliga tid då artikeln fördes till arkivet. Ytterligare en besvärande omständighet gäller preskriptionsreglerna som kommittén uppmärksammat på olika sätt i sitt arbete.

Risken är annars stor, om dessa ansvarsfrågor ställs på sin spets, att tidningsföretagen upphör med arkivverksamheten. En sådan utveckling skulle allvarligt skada möjligheten att säkerställa tillgången till historiska uppgifter, något som med alla mått mätt vore samhällsskadligt.

Kap. 18 Övriga frågor som kommittén har diskuterat

Det finns en rad frågor som kommittén har diskuterat men där kommittén inte har ansett att det finns tillräckligt med tid för en genomgående belysning och välövervägda ställningstaganden. Några av de frågor som diskuterats är komplicerade, men vi vill här antyda vad som bör övervägas i det framtida lagstiftningsarbetet.

En utvidgad meddelarfrihet, förbud mot efterforskning

Vi anser att meddelarfriheten som i dag bara gäller i offentlig sektor bör utsträckas till anställda i privat sektor. Vid utformningen av en sådan regel bör stadgas vissa undantag för affärshemligheter och interna föreningsfrågor.

En sådan reform bör kompletteras med ett förbud för företagens företrädare att efterforska vem som lämnat meddelande för publicering på ett sätt som motsvarar efterforskningsförbudet i 3 kap. 4 § TF.

Offentlighetsprincipen

Dessutom är det vår mening att reglerna om allmänna och offentliga handlingar bör utsträckas att gälla även för statliga bolag och för all sådan privat verksamhet som finansieras med allmänna medel, exempelvis friskolor, vårdcentraler och daghem.

Sedan många år gäller offentlighetsprincipen för kommunala bolag där en kommun eller landsting har ett bestämmande inflytande, se 2 kap 3 § Offentlighets- och sekretesslagen. Det finns enligt vår uppfattning inga sakliga skäl att behandla på ett annat sätt privata eller statliga företag som har sin finansiering genom allmänna medel.

Hets mot transpersoner

En annan viktig fråga är den om kriminalisering av hets mot transpersoner. Som nämnts ovan har det inte funnits tid för kommittén att närmare utreda frågan men vi förutsätter att ett sådant arbete snarast initieras av regeringen.

Kap. 19 En straffbestämmelse i TF och YGL om integritetsskydd?

En analys av reglerna om förhållandet mellan svensk tryck- och yttrandefrihetslag och Europakonventionens skydd för privatliv bör ske utifrån ett helhetsperspektiv där det finns skäl att särskilt beakta vissa grundläggande regler och principer i TF och YGL. Vi anser att det inte finns tillräckliga juridiska skäl för att ändra i TF eller YGL.

En sådan princip är censurförbudet och det närliggande förbudet mot hindrande åtgärder. Sådana förbud, som finns i nästan alla västeuropeiska stater, bygger i hög grad på syftet att det är viktigare att något som i och för sig kan vara förgripligt och straffbart publiceras än att uppgiften förbjuds eller kontrolleras i förväg av myndighet. Censurförbudet, som är undantagslöst och gäller även under krig, vittnar om tryck- och yttrandefrihetens prioritet. Denna prioritet bör tillmätas betydelse även för andra situationer av tryck- eller yttrandefrihetsrättslig betydelse.

När brottskatalogen i TF och YGL övervägs av lagstiftaren sker det med särskild eftertanke om betydelsen för yttrandefriheten av sådana ändringar. Inte minst finns det skäl att avstå från att bygga ut katalogen med brott som kan missbrukas i syfte att strypa yttrandefriheten, se exempelvis Tryck- och yttrandefrihetsberedningens överväganden i *Vissa tryck- och yttrandefrihetsrättsliga frågor* (SOU 2004:114 s. 186 f. och 227). Av promemorian *Skyddet för enskilda personers privatliv – En studie* (Ds 1994:51) framgår, s. 174, att ”... varje ingrepp i TF eller YGL måste ha sin grund i ett mycket angeläget behov som därtill inte rimligen kan tillgodoses på annat sätt.”

Bedömningarna i de enskilda ärenden som förekommer inför Pressens Opinionsnämnd visar att det ofta fordras ytterst fina nyanseringar, och sådana bedömningar passar mindre väl för lagstiftning och domstolsprövning. Se om detta i Yttrandefrihetsutredningens betänkande SOU 1983:70. Det är insikten om dessa förhållanden som ligger till grund för riksdagens beslut om brottskatalogens nuvarande utformning där lagstiftaren uttryckligen förutsatt verksamheten vid *Allmänhetens Pressombudsman* (PO) och *Pressens Opinionsnämnd* (PON). Systemet med Pressens Opinionsnämnd samt *Granskningsnämnden för radio och tv* verkar både handlingsdirigerande och är förfaranden som ger klaganden upprättelse och massmediet kritik, i de fall där kritiken är berättigad. Båda systemen är fast förankrade och väl respekterade och Granskningsnämndens verksamhet är lagfäst. I båda fallen medverkar ledamöter från Högsta domstolen och/eller Högsta Förvaltningsdomstolen. Handläggningen är dessutom snabb och kostnadsfri för klaganden, jämfört med en process i domstol.

Ett konventionsåtagande kan uppenbarligen vara ett sådant starkt skäl som bör krävas för att minska tryck- och yttrandefriheten. Samtidigt är det viktigt att påminna om att Europakonventionens artikel 8 om skydd för privatlivet inte har något generellt företräde framför artikel 10. De skyddsåtgärder som en medlemsstat förväntas utfärda enligt artikel 8 ska innebära ett ”... tillfredsställande skydd åt privatliv, familjeliv, hem och korrespondens”, se Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 2 upplagan, Stockholm, 2002, s. 261.

Eftersom massmedier har en avgörande roll i samhällslivet som bärare av nyheter, upplysningar och kritik till medborgarna, är det rimligt att tryck- och yttrandefrihetens intressen har en hög prioritet för uppgifter i sådana medier. Tryck- och yttrandefrihetens intressen har dock inte ett generellt försteg i brottskatalogen. TF

och YGL stadgar flera brott som värnar enskildas rätt framför yttrandefriheten.

Till detta kommer att kommittén kunnat konstatera att det är svårt att utforma bestämmelser på detta område med samtidigt hänsynstagande till yttrandefrihetens krav och intresset av förutsebarhet i straffrättskipningen.

En kriminalisering av vissa fall av integritetskränkningar skulle i motsvarande grad beskära utrymmet för den självsanerande verksamheten i Pressens Opinionsnämnd och Granskningsnämnden. Det skulle i sin tur hämma det självsanerande systemets möjlighet till successiv anpassning till de ofta svårfångade förändrade samhälleliga värderingar som sker över tid. Den frågan måste också ställas om ett utvidgat straffrättsligt skydd för den enskildes privatliv skapar ett klarare rättsläge. Det är att märka att de domar som Europadomstolen meddelat mot Tyskland under 2012 visar inte bara att någon kränkning av artikel 8 inte förekommit utan också att Tyskland brutit mot skyddet för yttrandefriheten i artikel 10. Ett väl fungerande självsanerande system utgör i praktiken ett bra värn för den personliga integriteten, inte minst i preventivt hänseende som framhållits av Europadomstolen.

Enligt vår mening har kommittén gjort en välavvägd bedömning när man funnit att det inte finns skäl att krympa yttrandefriheten i TF och YGL med hänvisning till den personliga integriteten utöver vad som redan är fallet i dag. Vi anser att det inte finns skäl att dra någon annan slutsats även om det skulle vara så att brottskatalogen betraktas som ett ingrepp i den skyddade rättigheten enligt Europakonventionens artikel 8.

Vi vill också framhålla att frågan om Europakonventionens artikel 8 kräver inskränkningar av tryck- och yttrandefriheten är relativt ny. Frågan berördes överhuvudtaget inte när Europakonventionen implementerades i svensk lag.

Kap. 20 Enskildas processuella skydd vid brott i medierna

Kommittén har arbetat under stor tidspress. Det har därför inte funnits tidsmässigt utrymme att fullt ut överväga alla aspekter av de många gånger komplicerade frågor som förelagts kommittén. Det vore därför önskvärt att remissinstanserna analyserar bland annat den fråga om kvittning som kommittén föreslår från följande synvinkel.

En förutsättning för en rättegång på tryckfrihetsområdet är att frågan om ansvar prövas antingen med ett ansvarsyrkande eller med ett yrkande om skadestånd där ansvarsfrågan är en förutsättning för bifall till talan. Om juryn har funnit att ett visst yttrande är tillåtet lämnar den ingen motivering till beslutet. I den situationen är det svårt för en domstol att anse att käranden haft skälig anledning att få saken prövad utan att domstolens lagfarna ledamöter överprövar juryns utslag. Det skulle kunna övervägas att tillämpa en kvittningsregel bara då juryn funnit att ett yttrande är otillåtet men de lagfarna ledamöterna ändå ogillar talan. I den situationen kan tingsrättens lagfarna ledamöter identifiera och redovisa vilka omständigheter som konstituerar skälen för kvittning. Enligt vår mening är det viktigt att få bekräftat att den föreslagna nya bestämmelsen avhjälper de problem som Hovrätten över Skåne och Blekinge pekat på i sitt avgörande, se hovrättens beslut 2011-01-07 i mål Ö 704-10.

En annan fråga som kan analyseras av remissinstanserna är skälen för att den som dragit på sin motpart stora kostnader och förlorat – dvs. det förelåg inget brott i medierna – inte enligt huvudregeln i rättegångsbalken ska ersätta motpartens skäliga rättegångskostnader. Antagandet om att den föreslagna regeln kommer att leda till fler processer förefaller inte tillräckligt underbyggt. Enligt vår mening kan resultatet väl bli det omvända. Ett massmedieföretag kan uteslutande av ekonomiska skäl göra upp i godo även obefogade processer om företaget riskerar att få stå sin kostnad.

Särskilt yttrande av ledamöterna Inger Fredriksson (C) och Stefan Tornberg (C)

Yttrandefrihet är en av demokratins grundvalar. Alla människor ska ha rätt att få uttrycka sin mening, även åsikter som av samhället uppfattas som obekväma eller felaktiga, och som andra individer uppfattar som rena dumheter. I ett demokratiskt samhälle måste idéer och uppfattningar få brytas mot varandra.

Sverige har en unikt lång tradition av grundlagsskyddad yttrandefrihet. Det är något att vara stolta över. För att garantera en fortsatt stark yttrandefrihet är det viktigt att anpassa lagstiftningen till ett modernt samhälle. I dag avgör tekniken som bär ett yttrande om det skyddas av grundlagen eller inte. På grund av dagens snabba teknikutveckling är det en ordning som kan uppfattas som otillfredsställande.

Teknikoberoende yttrandefrihetsgrundlag ger sämre skydd

Centerpartiet har varit positivt till yttrandefrihetskommitténs direktiv att pröva möjligheten att forma en ny mer teknikoberoende yttrandefrihetslagstiftning. Kommitténs presentation av tre alternativa ”mer teknikoberoende” modeller i delbetänkandet *Ny Yttrandefrihetsgrundlag? Yttrandefrihetskommittén presenterar tre modeller* (SOU 2010:68) visade dock att ingen av dessa går att genomföra utan att grundbultarna i den svenska tryck- och yttrandefrihetslagstiftningen riskerar att försvagas. Därför har vi valt att aktivt stödja yttrandefrihetskommitténs val att revidera TF och YGL framför att fullfölja arbetet med en ny ”teknikoberoende” yttrandefrihetsgrundlag (NYGL).

Automatiskt eller frivilligt grundlagsskydd på internet

Men det finns fler saker som enligt Centerpartiet bör förändras. I dag skyddas traditionell media som tv och tidningar av våra grundlagar, men inte per automatik nya och viktiga medier som exempelvis bloggar. Centerpartiets ambition är att stärka yttrandefrihetsskyddet för dessa nya medier och har därför tidigare föreslagit att syftet med publiceringen (t.ex. opinionsbildande, journalistiskt, litterärt och konstnärligt) mer än den tekniska formen (tryck)

skulle kunna ge ett automatiskt grundlagsskydd. Något som i stort stämmer överens med Ändamålsmodellen som presenterades i kommitténs delbetänkande. Men det visade sig att modellen allvarligt skulle försvaga den svenska tryck- och yttrandefrihetslagstiftningen som vi har i dag samt innebära att besvärande avvägningar mellan yttrandefriheten och äganderätten måste göras. Vi anser därför att grundlagsskyddet för t.ex. bloggar och webbsidor på internet även i framtiden ska vara frivilligt, men att möjligheten för den som vill ta ansvar och registrera sin blogg eller webbsida ska förenklas.

Distributionsplikt på internet

Yttrandefrihetskommittén föreslår en förstärkt distributionsplikt för oadresserade skrifter eller tekniska upptagningar. Någon motsvarande distributionsplikt för elektronisk spridning av yttranden, exempelvis via internet, föreslås inte eftersom kommitténs bedömning är att antalet leverantörer av tjänster är tillräckligt stort för att säkra distributionen. Enligt vår mening finns det anledning att noga följa utvecklingen så att inte svårigheter att sprida yttranden elektroniskt uppstår.

Internet innebär enorma möjligheter för människor att kommunicera med andra och uttrycka sina åsikter. Demokratiseringspotentialen detta för med sig är även den enorm. För vissa makt-havare är de nya möjligheterna ett hot. Auktoritära regimer vill begränsa möjligheterna för deras medborgare att säga vad de tycker och ta del av det hav av information som finns tillgängligt bara ett musklick bort. Sverige har en mycket viktig internationell roll som stark förespråkare för yttrandefrihet och ett ocensurerat internet.

Samtidigt finns oroväckande tecken också i den utveckling som pågår i demokratiska länder. Filtrering av information på internet, i realiteten censurering, verkar vinna mark. I undantagsfall kan filtrering vara nödvändig, som för att hindra spridning av barnpornografi. Men Centerpartiet tar kraftfullt avstånd från försök, antingen via lag eller via uppmaning till operatörer, att med hänvisning till t.ex. moraliska motiv begränsa tillgången till viss sorts information.

Förstärkt integritetsskydd

Medborgarens rätt till personlig integritet är grundläggande i ett liberalt samhälle och för människors möjlighet att leva sina liv i frihet. Centerpartiet eftersträvar ett samhälle där människor vågar vara öppna. Vi är övertygade om att öppenhet föder öppenhet. Kränkningar av den enskildes personliga integritet ger effekter i motsatt riktning och innebär en negativ spiral som för oss allt längre från det öppna, fria samhälle vi eftersträvar.

Därför är det oroande att den grundläggande mänskliga rättigheten till personlig integritet behandlats så styvmoderligt. Blir den personliga integriteten för inskränkt begränsas förutsättningarna för det demokratiska samhället. Den intensiva integritetsdebatt som förts de senaste åren inger dock hopp: Allt fler börjar nu förstå hur viktiga frågorna är.

Dagens snabba teknikutveckling är mycket positiv, men medför samtidigt att nya sätt att kartlägga och övervaka blir möjliga, både för stater, företag och enskilda individer. I avvägningen mellan integritet å ena sidan och säkerhetsintressen eller starka ekonomiska intressen å andra sidan, har balansen systematiskt förskjutits till integritetens nackdel. Ett dilemma uppstår när integritetsaspekter konkurrerar med andra demokratiska värden, dvs. när två rättigheter står mot varandra. I det öppna samhället är den personliga integriteten lika nödvändig och angelägen som exempelvis möjligheten att få uttrycka sin åsikt, även om den är misshaglig för vissa.

Dilemmat kan också illustreras av att rätten att söka information inte i för stor utsträckning får inskränkas, även om det i vissa fall innebär att någon samlar information om en annan person som kan anses känslig. Än mindre att yttrandefriheten inskränks. Den verkligt svåra utmaningen ligger i att hitta rätt balans mellan motstående, men var för sig legitima, intressen. Yttrandefrihetskommitténs analys visar att det i princip inte förekommer sådana integritetskränkningar inom det grundlagsskyddade området som kan motivera en särskild straffbestämmelse. Vi ser också stora fördelar med dagens frivilliga system med etiska regler och prövningar av övertramp, som skulle kunna försvagas om lagstiftning infördes.

Däremot finns det starka skäl för en generell straffbestämmelse till skydd mot grova personliga kränkningar utanför det grundlagsskyddade området. Något som regeringen bör ta initiativ till. Centerpartiet vill samla väsentlig integritetsskyddande lagstiftning i

en balk – Integritetsbalken. Den ska grundas i varje individs rätt till sig själv och sin privata sfär.

Stärkt meddelarskydd

Sverige är ett öppet land när man ser till vår offentliga förvaltning. Som medborgare finns det stora möjligheter att ta del av information, men även att som anställd lämna information till media. Detta meddelarskydd spelar en viktig roll i vårt öppna samhälle. De senaste årens valfrihetsreformer har inneburit ett växande antal företag som utför uppgifter som tidigare i huvudsak utfördes av det offentliga. Yttrandefrihetskommittén har inte haft möjlighet att utreda hur meddelarskyddet kan säkras med allt fler privata utförare av offentlig verksamhet. Därför är det angeläget att regeringen snarast utreder hur meddelarskyddet kan utvidgas till att omfatta anställda i dessa företag.

Utvidgad hetslagstiftning

Vi menar att det är angeläget att hetslagstiftningen utvidgas till att omfatta även transpersoner och funktionshindrade. Inte heller detta har det varit möjligt för kommittén att utreda, vilket vi beklagar. Det är angeläget att regeringen tar initiativ till att utreda hur transpersoner och personer med funktionsnedsättning kan skyddas mot hetsande yttranden.

Av ledamoten Alf Karlsson (MP)

Utgångspunkterna för mitt arbete i kommittén har varit att med beaktande av en så hög grad av lojalitet som möjligt med utredningsdirektiven och behovet av en bred parlamentarisk enighet kring kommitténs slutsatser och förslag, söka utvidga det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga skyddet för yttranden i Sverige. Genom kommitténs förslag till reviderade TF och YGL bibehålls skyddet intakt inom de områden dessa grundlagar omfattar i dag. Någon väsentlig utökning är det dock inte tal om. Jag hade önskat att kommittén kunnat göra detta.

Det är min bedömning att ett sådant område där det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga skyddet i dag har minskat, jämfört med hur det såg ut när kommittén påbörjade sitt arbete, är den del av samhället där offentligfinansierad verksamhet utförs av privata företag. Kommittén har här fastnat för att avge en skrivelse till regeringen med påpekande av det behov av lagstiftningsåtgärd som finns. I ett särskilt yttrande tillsammans med ledamöterna Phia Andersson, Ingrid Burman, Helene Petersson och Lars Wegendal, utvecklar jag mina skäl för detta. I samma särskilda yttrande utvecklas också varför den s.k. brottskatalogen borde utökas till att även omfatta brott riktade mot s.k. transpersoner och personer med funktionsnedsättning.

Ett annat område där jag anser att kommitténs förslag borde ha utvecklats ytterligare, är de delar som rör hur grundlagarna förmår skydda yttranden i mediaformer som nu är under utveckling, som nu används i liten omfattning eller som ännu inte skapats. Jag utvecklar min mening i denna del i ett särskilt yttrande tillsammans med ledamöterna Ulrika Karlsson, Cecilia Magnusson och Andreas Norlén. I detta särskilda yttrande anges också något om behovet av att utöka grundlagsskyddet för yttranden i vissa existerande digitala massmedier.

Jag vill avslutningsvis något utveckla mig i frågan om skyddet för enskildas tillgång till internet och frågan om så kallad nätneutralitet.

Särskilt om så kallad nätneutralitet

Kommittén har i sitt betänkande föreslagit att den s.k. distributionsplikten i viss mån skall utökas. Jag välkomnar detta. Denna utökning är dock av begränsad omfattning och gäller inte kom-

munikation i digitala fora, där kommitténs slutsats är att det för närvarande inte finns något lagstiftningsbehov. Det finns dock skäl att här resa ett varningens finger, när det gäller rätten att fritt sprida yttranden via internet och när det gäller tillgången till internet.

Utvecklingen av internet och digitala tjänster har medfört såväl att enskildas kommunikationsmöjligheter förbättrats, som att teknikutvecklande och företagande underlättats. Sverige är i dag ett av de ledande länderna när det gäller utveckling av dessa tjänster. Såväl utbyggnad av bredband, som faktisk tillgång till och kunnande, samt användning av internet och digitala tjänster är omfattande. Utvecklingen av olika medietjänster för fri kommunikation över internet har varit stor och har lett till en i väsentlig grad ökad frihet för enskilda. Det finns nu tecken på att denna frihetsutveckling är hotad genom bland annat teleoperatörers vilja att styra och kontrollera trafiken i näten. Stiftelsen för internetinfrastruktur visar till exempel i rapporten *Hälsoläget i .se 2011 – Nätneutralitet* från november 2011 hur trafikprioritering, fördelning och begränsning av tillgång till innehåll, förekommer i de svenska näten. Ännu ett exempel är hur Telia, börjat ta betalt för användare som vill använda vissa tjänster som konkurrerar med Telias egna tjänster, på internet.

Vad som ovan beskrivits är problematiskt av flera skäl. Dels för konsumenter som riskerar att internetoperatörerna vid hög belastning prioriterar de egna tjänsterna framför de av konsumenten själv efterfrågade, dels ur ett innovations- och konkurrensperspektiv, där utvecklingen av nya tjänster påverkas. Även ur ett demokrati-perspektiv är utvecklingen problematisk och det är kanske detta som är mest oroande ur de perspektiv Yttrandefrihetskommittén, är satt att värna och som jag har haft som utgångspunkt att skydda och utveckla. Operatörer har möjlighet att blockera information från konkurrerande medier och möjlighet att hindra eller begränsa möjlighet till andra verklighetsbeskrivningar och yttranden från att spridas. Detta medför samtidigt ett visst intrång i enskildas integritet, då operatörerna behöver granska och sortera internetanvändarnas beteenden, för att kunna göra dessa blockeringar och prioriteringar. Detta är djupt oroande.

Jag anser att frågan om hur så kallad nätneutralitet ska uppnås i Sverige behöver bli föremål för särskild utredning och att det i denna särskilt ska beaktas hur operatörernas möjlighet att styra enskildas möjligheter till informationsinhämtande och spridande, ska begränsas. Hur ska trafikprioritering få ske och under vilka förutsättningar och ska det alls få ske?

Av ledamöterna Andreas Norlén (M), Ulrika Karlsson (M), Cecilia Magnusson (M) och Alf Karlsson (MP)

Grundlagsskydd för nya massmedier m.m.

Kommitténs ställningstaganden och nya tekniker för masskommunikation

Medieområdet har de senaste åren genomgått snabba förändringar och mycket tyder på att förändringstakten kommer att accelerera (jfr kap. 5). Nya massmedier växer fram som en följd av den tekniska utvecklingen, samtidigt som traditionella massmedier mer och mer smälter samman. Det är också tydligt att den tekniska utvecklingen, i synnerhet internets framväxt, har gjort det möjligt för många fler att ägna sig åt masskommunikation till en låg kostnad, något som påtagligt har förändrat förutsättningarna på massmedieområdet. Tidigare var det i hög grad massmedieföretag som producerade och gav ut massmedier – nu kan även privatpersoner ägna sig åt masskommunikation från sin hemmator. Det är angeläget att det särskilt starka yttrandefrihetsskyddet så långt det är möjligt också ska kunna omfatta nya former av masskommunikation, så att medborgarnas yttrandefrihet kan skyddas även när den utövas med hjälp av nya medier.

Ett av de skäl som anförts för att införa en samlad, mer teknikoberoende grundlag på tryck- och yttrandefrihetsområdet är just att en sådan grundlag skulle kunna ge automatiskt grundlagsskydd åt nya slags massmedier (se avsnitt 3.2).

Det nuvarande grundlagsskyddet ”slår till” om vissa tekniker för masskommunikation används. TF är tillämplig på sådant som tryckts i tryckpress och i vissa fall sådant som mångfaldigats genom fotokopiering eller liknande förfarande, medan YGL under vissa förutsättningar är tillämplig på radiosändningar, tekniska upptagningar och databaser. Såsom grundlagsskyddet nu är utformat krävs således återkommande ändringar av i första hand YGL för att nya former av massmedier ska erhålla grundlagsskydd. Det senaste exemplet på detta är digital bio som gavs grundlagsskydd genom ändringar i YGL, vilka trädde i kraft den 1 januari 2011, efter förslag av denna kommitté i betänkandet *Grundlagsskydd för digital bio och andra yttrandefrihetsrättsliga frågor* (SOU 2009:14). Ett

exempel på en ny medieform som inte anses ingå i TF:s eller YGL:s tillämpningsområde är vissa slags e-böcker (se avsnitt 6.3).

Tanken bakom den nya yttrandefrihetsgrundlag (NYGL) som kommittén utarbetat är att det automatiska grundlagsskyddet inte längre ska utlösas genom att viss teknisk utrustning används (tryckpressen, radiosändaren etc.), utan det automatiska grundlagsskyddet ska utlösas genom att ett massmedieföretag ger ut ett massmedium, helt oavsett vilken teknisk utrustning som därvid kommer till användning. Dessutom ska det finnas möjlighet att få frivilligt grundlagsskydd för ett massmedium genom att ansöka om och beviljas utgivningsbevis eller genom att förse massmediet med ansvarsuppgifter, vilket innebär att även massmedier utgivna av andra företag, organisationer och privatpersoner ska kunna omfattas av grundlagsskyddet. En praktiskt sett mycket viktig förändring skulle vara att det genom NYGL skulle bli möjligt att få grundlagsskydd för databaser (främst webbplatser på internet) redan genom att sätta ut ansvarsuppgifter; någon ansökan om utgivningsbevis skulle inte behövas. Det har varit centralt i arbetet att även NYGL ska värna de hittills gällande tryck- och yttrandefrihetsrättsliga grundbultarna (censurförbudet, etableringsfriheten, meddelarskyddet, ensamansvaret, den särskilda rättegångsordningen och brottskatalogen) och det har i stor utsträckning visat sig vara möjligt.

Vi välkomnar det omfattande och ambitiösa arbete som har bedrivits för att utforma ett väl genomarbetat förslag till ny grundlag på tryck- och yttrandefrihetens område. Kommittén har därigenom kunnat jämföra den rådande ordningen med ett tänkt, konkret alternativ. Kommitténs majoritet, där vi ingår, har dock stannat för att inte föreslå införandet av en ny yttrandefrihetsgrundlag, utan lägger i stället fram förslag till förändringar av TF och YGL. Kommittén är i dag inte beredd att ställa sig bakom några avgörande förändringar av det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga skyddets grundstruktur. Skyddet ska, enligt kommitténs mening, även fortsättningsvis vara knutet till olika former av teknik för masskommunikation. Ett viktigt argument för denna ståndpunkt är att de föreliggande problemen med TF och YGL generellt sett inte kan sägas vara tillräckligt allvarliga för att nu motivera en så stor förändring av regleringen av tryck- och yttrandefriheten som att införa en helt ny grundlag. ”Man ska inte laga det som inte är trasigt” är ett talesätt som passar väl in i detta sammanhang.

Trots detta och trots den kritik mot NYGL som framförs i kap. 10 är det värt att framhålla att arbetet med NYGL har visat att

det i princip är möjligt att utforma nya regleringsmodeller som kombinerar en hög nivå på skyddet för tryck- och yttrandefriheten och ett långtgående värnande av grundbultarna med en frikoppling av tillämpningsområdet från definitioner av olika tekniker för masskommunikation. NYGL innehåller, liksom TF och YGL, en omfattande och detaljerad reglering av det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga skyddet och bygger vidare på det historiska arv som vi i Sverige har anledning att vara stolta över. Det nu sagda äger giltighet även om kommittén vid en samlad bedömning funnit att TF och YGL bör behållas. Texten i 10 kap. som motiverar kommitténs ställningstagande i frågan om TF och YGL bör behållas eller om NYGL bör införas är resultatet av kompromisser. En del av de argument som anförs i texten mot ett införande av NYGL är tunga, andra är mera lättviktiga.

Kommitténs ställningstagande i vägvalsfrågan – ”Ska vi förorda NYGL eller en reformering av TF och YGL?” – gjordes i ett sent skede av utredningsarbetet och det fanns därefter inte tid att överväga någon annan möjlighet att för nya medieformer skapa en rättslig lösning som ger dem grundlagsskydd utan att YGL behöver ändras gång efter annan. Vi beklagar detta.

Med tanke på att Yttrandefrihetskommittén är den sjätte utredningen sedan 1970-talet som har haft i uppdrag att överväga en mer teknikoberoende reglering av det särskilda grundlagsskyddet för tryck- och yttrandefriheten är det lätt att föreställa sig att diskussionen kommer att väckas igen. Vi vill därför i detta särskilda yttrande väcka en tanke om ett alternativ som kommittén inte har övervägt men som vi menar skulle kunna innebära en lämplig medelväg. Denna medelväg löser inte alla problem som är förknippade med den nuvarande ordningen (jfr kap. 6), men skulle göra det möjligt att undvika återkommande grundlagsändringar för att ge nya medieformer grundlagarnas skydd. Förslagets närmare för- och nackdelar måste självfallet belysas i en ny utredning och vi kan här endast ge några ingångsvärden till en sådan framtida diskussion.

Vi vill också väcka frågan om det finns skäl att införa ett enklare slags grundlagsskydd för den som sätter ut ansvarsuppgifter i en databas eller i andra former av digitala fora vi ännu inte känner till.

En ”stencilregel” i YGL

Bestämmelsens utformning

Den lösning som här kommer att diskuteras innebär att man i YGL inför en slags motsvarighet till TF:s ”stencilregel” (nuvarande 1 kap. 5 §, andra stycket, 1 kap. 6 §, andra stycket i kommitténs förslag till reviderad TF), och därigenom gör det möjligt att – genom erhållande av utgivningsbevis eller utsättande av ansvarsuppgifter – få grundlagsskydd för sådana massmedier som i dag inte omfattas av TF och YGL. (Ansvarsuppgifter motsvarar det som hittills har kallats ursprungsuppgifter.) Därigenom skulle man öppna för en successiv utvidgning av YGL:s tillämpningsområde och på så sätt förstärka grundlagsskyddet.

Det som behövs i en eventuell ny bestämmelse i YGL om nya massmedier är en definition av massmediebegreppet och föreskrifter om hur grundlagsskydd för nya massmedier kan erhållas. Därtill behövs på några ställen i YGL kompletteringar av vissa paragrafer för att YGL:s regelverk ska bli tillämpligt på nya massmedier. Här nedan följer skissartade förslag till paragrafer som kan behövas i 1 kap. YGL. De är delvis hämtade från NYGL. Paragrafnumreringen utgår från den struktur som 1 kap. YGL har fått i kommitténs förslag. Paragraferna efter de nedan föreslagna 1 kap. 14 § och 1 kap. 15 § måste få nya nummer. Vilka övriga förändringar i YGL som behövs har inte närmare övervägts.

1 kap. 2 § I denna grundlag avses med

radioprogram: /.../

databas: /.../

tekniska upptagningar: /.../

massmedier: medier som är avsedda att sprida yttranden till allmänheten och som inte omnämns i 1 kap. 6 § tryckfrihetsförordningen (nuvarande 1 kap 5 §) eller 1 kap. 1 § yttrandefrihetsgrundlagen.

Massmedier

1 kap. 14 § Grundlagen är tillämplig på yttranden i massmedier för vilka utgivningsbevis gäller.

När benämningen massmedier används nedan avses sådana grundlagsskyddade massmedier.

Grundlagen gäller inte för yttranden som den ansvarige saknar möjlighet att kontrollera före offentliggörandet.

Utgivningsbevis för massmedier

1 kap. 15 § Utgivningsbevis får beviljas för utgivning av massmedier. Beviset kan avse utgivning vid ett tillfälle eller regelbunden utgivning under ett gemensamt namn.

Beträffande utgivningsbevis för massmedier gäller i tillämpliga delar 11 och 12 §§.

Stencilregeln kom till som ett resultat av den tekniska utvecklingen och syftade till att det skulle vara möjligt att få grundlagsskydd för skrifter som framställs på annat sätt än i tryckpress. Samtidigt var grundlagstiftaren inte beredd att gå så långt som att ge allt som framställs i kopiatorer, datorskrivare m.m. automatiskt grundlagsskydd. Lösningen blev som bekant att man kan få grundlagens skydd om man ansöker om utgivningsbevis eller sätter ut ursprungsuppgifter på skrifter som mångfaldigats genom stencilering, fotokopiering eller annat liknande förfarande. En stencilregel i YGL för nya medier skulle innebära ett fortsatt byggande på de ursprungliga grundlagarnas struktur och vara ett logiskt sätt att fortsätta anpassningen av grundlagarnas tillämpningsområde med anledning av den tekniska utvecklingen.

Förslaget bygger på utgångspunkten att skyddet för de massmedier som i dag omfattas av TF och YGL inte ska förändras. Tidningar, böcker, radio, tv, dvd-skivor etc. ska således regleras på samma sätt som i dag (med de förändringar i TF och YGL som kommittén föreslår). Förslaget bygger också på utgångspunkten att införandet av grundlagsskydd för nya massmedier på det sätt som beskrivs nedan inte negativt påverkar skyddet för de massmedier som redan har grundlagsskydd.

Om man vill införa ett mer teknikberoende grundlagsskydd för nya massmedier förefaller det rimligt att knyta skyddet till massmediebegreppet och föreskriva att massmedier, utöver de medier som redan har skydd enligt TF och YGL, kan få grundlagsskydd genom att ägaren erhåller utgivningsbevis för mediet eller – om det bedöms lämpligt – genom att mediet förses med ansvarsuppgifter. Då skulle man uppnå effekten att det blir möjligt att få grundlagsskydd även för massmedier som inte täcks av någon av de tekniska definitionerna i TF och YGL, till exempel sådana e-böcker som i dag saknar grundlagsskydd. (För att markera att även tidningar, tv osv. är massmedier skulle man med avseende på de nya medierna kunna använda uttrycket ”övriga massmedier” i stället för enbart ”massmedier”. Ett sådant uttryckssätt skulle dock bli en smula omständ-

ligt och innebörden av massmediebegreppet skulle kunna tydliggöras på annat sätt.)

Det är förstås möjligt att, såsom i den tänkta regleringen i NYGL, ge automatiskt grundlagsskydd åt nya medier som utges av massmedieföretag. Syftet med det automatiska skyddet för massmedieföretag i NYGL var främst att ge ett automatiskt skydd åt viktiga, befintliga massmedier som redan i dag har automatiskt grundlagsskydd. Med tanke på att dessa massmedier omfattas av skyddet i TF och YGL och att detta skydd inte ska förändras finns dock inget tydligt behov av att särreglera nya medier som ges ut av just massmedieföretag. Genom att inte knyta tillämpningsområdet till begreppet massmedieföretag undviker man också de gränsdragningsproblem som begreppet ger upphov till (se kap. 10).

Massmediebegreppet och avgränsningsfrågorna

När det gäller innebörden av begreppet massmedier kan man utgå från den definition av massmediebegreppet som finns i texterna om NYGL. Där definieras massmedier som medier som är avsedda att sprida yttranden till allmänheten. Det framgår tydligt att massmediebegreppet innebär att någon form av tekniskt hjälpmedel används för spridningen. Det som orsakar en del gränsdragningsproblem (se kap. 10) är dels rekvisitet "avsedda", dels rekvisitet om spridning till allmänheten. Eftersom definitionen av begreppet massmedium har inspirerats av NYGL och kommittén i betänkandet (kap. 10) diskuterar just detta begrepp i kritiska ordalag, kommer vi att i detta särskilda yttrande ställa det kommittén sagt i relation till användningen av begreppet i den tänkta nya bestämmelse som vi här skissar på.

Rekvisitet "avsedda" syftar på avsikten i det enskilda fallet, vilket innebär att något som typiskt sett inte är avsett för spridning av yttranden någon gång ändå kan vara ett massmedium, nämligen om den gången spridningen av yttranden framstår som det huvudsakliga ändamålet. Klädesplagg är för det mesta inte avsedda för spridning av yttranden, men kan någon gång ändå vara massmedier, till exempel om en tröja som tas fram av ett politiskt parti förses med ett politiskt budskap och det framstår som om huvudsyftet med tröjan är förmedlandet av budskapet och inte att värma kroppen eller något annat som man vanligen använder kläder till.

Rekvisitet ”spridning till allmänheten” syftar också på det enskilda fallet, vilket innebär att något som typiskt sett används för att sprida yttranden till allmänheten, till exempel en bok, i ett enskilt fall inte är ett massmedium, exempelvis om boken bara är avsedd att spridas till några få personer i en avgränsad krets, såsom medlemmarna i en viss släkt.

Om massmediebegreppet används i en ”stencilregel” på det sätt som här beskrivs blir dessa gränsdragningsproblem påtagligt mindre jämfört med om begreppet används för att bestämma det grundläggande tillämpningsområdet för hela grundlagsregleringen på det sätt som var avsikten med begreppets användning i NYGL. Samtliga de exempel på gränsfall som finns med i beskrivningen av NYGL, inklusive de två exempel som nämns här ovan, skulle nämligen täckas av de befintliga reglerna i TF och YGL. Om texten på ett klädesplagg eller boken som är avsedd för några familjemedlemmar trycks i tryckpress skyddas plagget respektive boken av TF. Detsamma gäller om stencilregeln i TF är tillämplig. Det är först när vi har att göra med massmedier som inte faller in under de tekniska definitionerna i TF och YGL som den tänkta ”stencilregeln” i YGL kan bli tillämplig.

Inte desto mindre är det viktigt att grundlagarna har ett väl avgränsat tillämpningsområde. Det är, som påpekas i kap. 10, mycket betydelsefullt att veta om mediet i fråga omfattas av grundlagarnas skydd eller inte, såväl för den som tänker engagera sig i framställningen eller spridningen av ett massmedium som för den som överväger att, med stöd av meddelarskyddet, lämna upplysningar för publicering i ett massmedium.

Om man skulle införa en ”stencilregel” i YGL för nya medier och därmed öppna för att allt som kan falla in under den ovanstående definitionen av massmedier skulle kunna få grundlagsskydd finns självfallet risken att personer – till exempel potentiella utgivare eller meddelare – uppfattar att vissa företeelser utgör massmedier, trots att en tolkning i domstol av massmediebegreppet sannolikt skulle leda till motsatt resultat. Detta talar emot att utsättande av ansvarsuppgifter skulle vara tillräckligt för att erhålla grundlagsskydd och för en lösning som innebär att erhållande av utgivningsbevis skulle vara en förutsättning för grundlagsskydd. Därmed skulle alltid en myndighetsprövning ske av om ansökan verkligen avser ett massmedium i grundlagens mening och denna prövning skulle kunna överklagas till domstol. Då skulle nya medier successivt erhålla grundlagsskydd genom prövningsmyndighetens och dom-

stolarnas tillämpning av den nya bestämmelsen. Några grundlagsändringar skulle inte behövas för att inkludera nya medieformer, samtidigt som tillämpningsområdet hela tiden skulle vara tydligt för medborgarna – har utgivningsbevis meddelats och vunnit laga kraft för ett visst massmedium är grundlagen tillämplig vad avser det massmediet, samtidigt som beslutet i normalfallet bör bli vägledande i kommande ansökningprocesser för andra massmedier av samma typ.

Nackdelen med en ordning som förutsätter utgivningsbevis är förstås att tröskeln för att erhålla grundlagsskydd för nya medier skulle höjas, jämfört med om det vore tillräckligt att sätta ut ansvarsuppgifter. Med tanke på vikten av att tillämpningsområdet görs så tydligt som möjligt har vi ändå stannat för att den modell som förtjänar att utredas vidare i vart fall inledningsvis bör innebära att nya massmedier ska kunna få grundlagsskydd genom att utgivningsbevis utfärdas. Ser man efter några år att tillämpningsproblemen är få och att det har etablerats en fast praxis när det gäller vad som är ett massmedium kan det finnas anledning att i ett andra steg överväga att även göra det möjligt att erhålla grundlagsskydd för nya massmedier genom utsättande av ansvarsuppgifter.

Ett enklare slags grundlagsskydd

Den snabba utvecklingen av webbaserad kommunikation har inneburit helt nya möjligheter för var och en av oss att syssla med masskommunikation. När tryckpressen eller radiosändaren var en förutsättning för att nå många med ett budskap var trösklarna väsentligt högre än de är i dag för den som ville framföra sin åsikt till en bred allmänhet. Nu kan vem som helst som disponerar en dator med tämligen enkla medel skapa en hemsida och via den framföra budskap som kan tas emot över stora delar av världen. Visserligen är konkurrensen om uppmärksamheten enorm, så de allra flesta får inte genomslag över hela världen även om de skulle vilja det, men möjligheten finns där, den är billig och den är enkel.

Som regleringen ser ut i dag har medieföretag automatiskt grundlagsskydd för sina databaser, medan övriga – andra företag, organisationer och privatpersoner – kan få grundlagsskydd för en databas genom att ansöka om utgivningsbevis. Möjligheten att ansöka om utgivningsbevis för en databas har funnits i ett tiotal år, men används i mycket begränsad omfattning. Om man anser att det är angeläget att

mer av den viktiga kommunikation och opinionsbildning som sker via webbsidor, till exempel bloggar, ska erhålla grundlagsskydd finns det skäl att överväga om det bör vidtas åtgärder för att göra det enklare att få grundlagsskydd för databaser.

Ett införande av NYGL skulle innebära att det blev möjligt att få grundlagsskydd för en databas genom att sätta ut tydliga ansvarsuppgifter, det vill säga ange vem som tar på sig det grundlagsreglerade ansvaret för innehållet i databasen. I kommitténs betänkande (avsnitt 10.6) diskuteras också alternativet att i YGL skapa möjlighet att få grundlagsskydd för en databas genom utsättande av ansvarsuppgifter. Tanken avvisas inte, men något förslag läggs inte heller fram. Däremot presenteras argument för och emot en sådan ordning. Bland problemen nämns risken för att sekretessbelagda uppgifter skulle komma att spridas på ett olämpligt sätt.

Det är viktigt att påpeka att det innebär både möjligheter och ansvar för den enskilde att ett visst, individuellt massmedium omfattas av grundlagsskyddet i TF eller YGL. När den nuvarande regleringsmodellen med bland annat ensamansvaret och meddelarskyddet växte fram var det i relativt hög grad publicister som bar det ansvar som grundlagarna föreskrev. Därmed var det också rimligt att kraven var högt ställda. En viktig fråga blir därför om det är lämpligt att friheten och ansvaret som grundlagarna ger finns inom så nära räckhåll för oss var och en att det är tillräckligt att sätta ut ansvarsuppgifter på en webbplats för att det fulla grundlagsskyddet ska träda in, oavsett om den som sätter ut ansvarsuppgifter är medveten om vad det innebär eller inte.

En fråga vi vill lyfta i det här sammanhanget, främst för att skapa debatt inför framtida grundlagsöversyner på yttrandefrihetsområdet, är om det finns skäl att överväga behovet av en medelväg. Det framstår som angeläget att utöka möjligheterna till grundlagsskydd för yttranden i databaser (på webbsidor), eller för yttranden i andra former av digitala fora vi ännu inte känner till, samtidigt som det framstår som i vissa avseenden betänkligt att var och en utan närmare reflektion ska kunna påta sig det ansvar det innebär att vara utgivare av ett grundlagsskyddat medium.

En sådan medelväg skulle kunna vara att skapa en möjlighet att sätta ut ansvarsuppgifter i databaser – eller det nya, i dag ännu okända, digitala massmedium som används – och därigenom göra vissa av grundbultarna i grundlagarna tillämpliga, men inte alla. Vill man ha det fulla grundlagsskyddet skulle man även fortsättningsvis behöva ansöka om och erhålla utgivningsbevis. De grundbultar som

framstår som särskilt betydelsefulla i sammanhanget är censurförbudet och etableringsfriheten. Det är angeläget att vem som helst ska ha möjlighet att starta en databas och att där kunna framföra yttranden utan att någon myndighet eller annat allmänt organ har rätt att förhandsgranska det som framförs. Däremot framstår det inte som lika angeläget att det ska vara möjligt att till varje privatperson som tillgängliggör en databas via internet framföra grundlagsskyddade meddelanden, inklusive överlämna sekretessbelagd information. Det framstår heller inte som lika angeläget att den särskilda brottskatalogen och processordningen omedelbart blir tillämplig. Eftersom ensamansvaret i hög grad är sammanlänkat med just meddelarskyddet och brottskatalogen kanske inte heller ensamansvaret behöver få genomslag på databaser med ansvarsuppgifter.

Mot en sådan differentiering av grundlagsskyddet kan självfallet anföras att den skulle göra systemet mindre tydligt och att människor, till exempel potentiella meddelare, skulle riskera att missta sig om vad som gäller. Man kan också hävda att risken för att Sveriges riksdag skulle instifta censurlagar är mycket begränsad och att sådana lagar kanske inte skulle kunna försvaras i relation till 2 kap. RF. Därtill kan man säga en stencilregel som möjliggör grundlagsskydd genom utsättande av ansvarsuppgifter finns i TF och att nästan ingen förordar att den ska tas bort eller modifieras. Dessa motargument måste givetvis analyseras och ställas mot de argument som talar för en förändring, men det finns sammantaget skäl att närmare studera hur en ordning av detta slag skulle kunna fungera.

Av ledamöterna Phia Andersson (S), Helene Petersson (S), Lars Wegendahl (S), Ingrid Burman (V) och Alf Karlsson (MP)

Grundlagarna är det fundament som vår demokrati bygger på. Därför kan inte grundlagarna ses som vilket politiskt område som helst där dagspolitiken ska styra och där tvära kast och ändringar kan ske med små marginaler. Grundlagarna ska ändras med försiktighet, eftertanke och breda majoriteter. En förutsättning för detta är att beredningen av grundlagsfrågor sker så grundligt som möjligt.

Därför lyfte vi i ett mycket tidigt skede av kommitténs arbete upp frågan om att i utredningen belysa två viktiga frågor med grundlagskopplingar. Det rörde dels bristen på meddelarskydd och efterforskningsförbud i all offentlig finansierad verksamhet i privat regi, dels ett utökat skydd för transpersoner och personer med funktionsnedsättning i hetslagstiftningen. Kommittén lyfte dock inte frågorna till regeringen i ett sådant skede av utredningen att tillräckliga förutsättningar fanns för att göra ett grundligt utredningsarbete kring dessa frågor. I stället tillskrev kommittén regeringen i slutskedet av utredningen och påpekade att vi ansåg att frågorna var av sådan vikt att de borde utredas men att denna utredning inte ansågs sig ha möjlighet och tid att ta sig an det arbetet.

Trots att utredningstiden förlängts i omgångar kvarstår denna brist i det färdiga utredningsmaterialet. Någon annan utredning som tar sig an frågorna om utökat skydd i hetslagstiftningen är inte heller förespeglad och det råder fortfarande osäkerhet om det blir någon utredning och några förbättringar vad gäller efterforskningsförbud i offentlig finansierad verksamhet i privat regi.

Vi kan inte annat än beklaga att utredningen inte getts förutsättningar för att föreslå konkreta förslag till förbättringar på dessa för oss viktiga områden.

Av experten Helena Strömbäck

Teknikoberoende

Frågan om en teknikoberoende lagstiftning för tryck- och yttrandefriheten har varit föremål för utredning under många år. Utgångspunkten för denna utredning är att det anses orimligt att regelbundet behöva ändra lagstiftningen utifrån de tekniska landvinningar som sker.

Det förefaller enligt min bedömning som att TF och YGL i dess nuvarande utformning i hög utsträckning har lyckats inbegripa nya medieformer när sådana med tiden har uppstått och ansetts önskvärda att inkludera. Att regleringen har blivit något av ett lapptäcke visar sig inte tillräckligt för att motivera ett införande av denna utrednings förslag till ny grundlag (NYGL) med nya svåravgränsade begrepp såsom bl.a. massmedier. Tanken bakom just NYGL var att göra lagstiftningen mer teknikoberoende och generisk men i gengäld göra den massmedieberoende.

Under alla omständigheter borde utgångspunkten för en analys vara önskvärt materiellt tillämpningsområde och en tydlig problemformulering. Begreppet massmedier är minst lika problematiskt som begreppet teknik. Avgränsning blir åter igen den stora utmaningen. Man bör som jag ser det framför allt ta höjd för att även en i dag tänkt distinktion mellan vad som utgör själva mediet/bäraren av yttrandet respektive vad som utgör den underliggande tekniken kan komma att suddas ut med den tekniska konvergensen som äger rum. Begreppet massmedier, så som det oftast används, har i sig en teknikberoende effekt då det exkluderar vissa tekniker som inte når många användare samtidigt. Det är viktigt att inte glömma bort den indirekta effekten som användningen av olika begreppen får. Syftet med en teknikoberoende reglering bör vara att effekten av regleringen ska vara oberoende av vilken teknik som används.

Häri döljer sig också betydligt svårare och intressantare frågor som hur vi i framtiden bäst uppnår största möjliga yttrande- och informationsfrihet; om det är via massmedier som når många användare samtidigt eller i vilken takt och omfattning som tidpunkten för mediekonsumtionen bestäms mer av den enskilde användaren själv, i huvudsak via internet.

Utökad distributionsplikt

Internet innebär utan tvekan nya utmaningar för rättsordningen. Det kan handla både om att det behövs nya sanktioner och utredningsmöjligheter för att upprätthålla gällande regler, men även att de materiella reglerna kan behöva anpassas till nya kommunikationskanaler. Det finns emellertid en rad förhållanden som måste analyseras som bör ligga till grund för vidare ställningstaganden.

Betänkandet innehåller visserligen inga förslag i syfte att utvidga dagens bestämmelse till som det uttrycks ”Nyare kanaler för distribution av yttranden”. Betänkandet hänvisar som bärande skäl för detta till befintlig konkurrens på marknaden för internetuppkopplingar. Men likväl dras slutsatsen att frågan ändå inställer sig om den ”distributionsplikt” som finns för postbefordringsföretag och andra trafikanstalter ska utsträckas till att gälla dem som tillhandahåller internetaccess och dem som erbjuder värdtjänster. Motiveringen torde vara att begränsning av tillgång och spridning av yttranden via internet tekniskt sett är möjlig och att detta därför på ett principiellt plan inte är önskvärt. Tanken är i sig intressant men väcker en hel del frågor och analysen kan och bör fördjupas betydligt.

För att ett yttrande ska kunna nå en internetanvändare har detta yttrande ofta passerat en lång kedja av så kallade mellanhänder som har olika roller i kommunikationskedjan på internet. Lagen om elektronisk handel och andra informationssamhällets tjänster innehåller en förtjänstfull närmare definition. Där definieras tre nivåer av mellanhänder, respektive med olika ansvarsförhållanden kopplade till sig utifrån vilken möjlighet denne har att påverka innehållet i trafiken. Dessa så kallade mellanhänder har väldigt olika tekniska förutsättningar. Man bör på ett tidigt stadium utgå ifrån dessa realiteter och diskutera var i kedjan som eventuella åtgärder skulle vara bland annat möjliga, effektiva, rättssäkra och därigenom bedöma om de är önskvärda.

Det är oklart vilket slag av så kallade mellanhänder som är föremål för betänkandets slutsats/bedömning. I avsnittet om distributionsplikt redogörs för den praxis med filtrering av barnpornografisajter som finns bland flertalet internetleverantörer Sverige. Detta filter används i betänkandet som ett exempel på den tekniska möjligheten för en internetleverantör (som endast vidareförmedlar information i näten) att förhindra trafik till vissa ip-adresser som pekar på ett visst innehåll.

En tänkt distributionsplikt på nätet vilar som sagt sannolikt på en principiell tanke att det i sig är felaktigt att hindra ett yttrande vilket som helst. Tanken leder förmodligen till ett betydligt vidare ”skydd för yttranden” än med dagens grundlagsreglering för yttrandefrihet. Det är en stor rättspolitisk fråga huruvida en sådan åtgärd är rimlig eller inte, vilket återstår att analysera.

I en sådan analys bör också effekter för andra värden som internet både tjänar och är en produkt av bedömas, såsom näringsfrihet och avtalsfrihet. Värden som har också betydelse för fria öppna samhällen och ett fritt meningsutbyte på internet. Det är med andra ord inte oproblematiskt att överföra ett resonemang som gäller för ett postbefordringsföretag till internet. Internet är inte endast en distributionskanal för yttranden fixerade i massmedier. Internet är en långt mer komplex kommunikationskanal och kedja för värdeskapande, innovation och välstånd.

Frågan uppstår även hur ansvarskedjan enligt YGL skulle fungera med en tänkt distributionsplikt på internet. På internet finns som bekant inte alltid någon som har tagit på sig ansvaret för ett yttrande. Frågan är var gränserna för yttrande- och informationsfriheterna ska dras.

Förhållandet till etableringsfriheten i YGL är också ett område som tidigt måste analyseras om man laborerar med en elektronisk distributionsplikt. Paradoxalt nog skulle en sådan plikt kunna utgöra ett ingrepp i grundprincipen om etableringsfrihet och urholka denna.

Av experten Olle Wilöf

Film och musik på internet – hot eller möjligheter?

Mot bakgrund av regeringens direktiv till utredningen om att utreda i vilken mån ett framtida grundlagsskydd skall vara teknikberoende har jag i diskussionen i kommittén velat lyfta fram konsekvenserna av övergången inom vissa medieområden från utgivning av via tekniska upptagningar till distribution av samma medieinnehåll via internet - och där helt skilda yttrandefrihetsrättsliga konsekvenserna uppstår med anledning av denna övergång. De medieformer som framför allt berörs är musik, dataspel, och långfilm, men även litteratur och journalistiskt medieinnehåll i form av dokumentärer synes i ökad grad distribueras via internet på bekostnad av tekniska upptagningar.

Den aktuella övergången har, i vart fall när det gäller film och musik, varit föremål för en politisk samsyn, t.ex. under valrörelsen 2006, något som ledde fram till den s.k. Renforska utredningen *Film och musik på Internet - hot eller möjligheter* (Ds 2007:29). Inom EU finns därtill en tydlig färdriktning där fysiska exemplar i form av tekniska upptagningar, men även tryckta böcker och tidningar/tidskrifter, av diverse skäl – från miljösynpunkter till behovet att generellt sätt öka internetanvändningen i Europa – skall ersättas av internetdistribution.

I vilken mån de aktörer – s.k. legala alternativ som de benämns i Ds 2007:29 – omfattas av YGL:s databasregel enligt 1 kap. 9 §, första stycket är i många fall oklart, liksom om de aktuella distributörerna kan få ett utgivningsbevis enligt andra stycket i samma lagrum. Det kan nämnas att det i flera fall finns utländska företag som bedriver den aktuella verksamheten.

Från min sida vill jag beklaga att utgångspunkten i Ds 2007:29 inte följts upp i utredningen. Den färdriktning som det funnits en – som jag uppfattat det – politisk samsyn inom om det immaterialrättsliga området borde bli föremål för en motsvarande yttrandefrihetsrättslig analys vad gäller den aktuella övergången, t.ex. om de aktörer som omnämns i 1 kap. 9 §, första stycket är relevanta, och i vilken mån betydligt fler aktörer än i dag skall få ett automatiskt verkande grundlagsskydd.

Immunitet på internet

Utredningen föreslår i kap. 16 för att en särregel införs för texter och/eller bilder som återgivits i periodisk skrift när detta medieinnehåll sedan återanvänds på internet inom ramen för vad som kallats för arkiv. En särregel som innebär att den som tillhandahåller det aktuella medieinnehållet får alla fördelar som ett grundlagsskydd ger, t.ex. etableringsfrihet, men slipper ta ansvar för medieinnehållet, räknat sex månader från det att medieinnehållet återgavs i tidningen.

Det är dock oklart i vilka fall som den aktuella bestämmelsen verkligen kan tillämpas. De aktörer som beskrivs som "arkiv" i förslaget uppfyller inte de aktuella kriterierna som ställs upp, enligt min uppfattning. Webbtjänsten www.mediearkivet.se har under sin existens publicerat inslag från Sveriges Radios Dagens Eko, ett medieinnehåll som torde diskvalificera en sådan tjänst från att omfattas av regeln. Den andra on-linetjänst som ansetts kunna komma ifråga, PressText (www.presstext.se), har under den tid denna tjänst funnits på marknaden innehållit texter eller bilder publicerade av bokförlag i form av Bonniers Lexikon. Bägge tjänsterna har därtill innehållit texter - och delvis bilder - som förekommit i andra nätbaserade tjänster, t.ex. tidningsföretagets egna annonsfinansierade webbtjänster ("hemsidor"), som www.expressen.se och www.aftonbladet.se.

I vilken mån den aktuella bestämmelsen verkligen kommer att vara tillämplig eller ej kommer därför enligt min bedömning i många fall vara oklart, och lär ytterst bli en fråga för rättstillämpningen. Bestämmelsen komplicerar i onödan ett redan komplicerat rättsområde.

Förslaget som sådant innebär att ett yttrande, efter att den sex månaders långa preskriptionstiden löpt ut, kan tillhandahållas på internet för evigt utan att någon rättsligt kan angripa mot brott som finns i tjänsten såsom hets mot folkgrupp, uppvigling med mera. Även ett förtal som skett i en sådan tjänst preskriberas på samma sätt, låt vara att den enskilde genom den generellt sätt längre preskriptionstiden för skadegörande handlingar inte drabbas på samma sätt som JK, eftersom medieinnehållet i originalmediet, *i vart fall* kan beivras under tio år från publiceringen i tidningen.

Jag vill vidare hänvisa till uttalanden i propositionen 2001/02:74 s. 81, med anledning av betänkandet *Yttrandefrihetsgrundlagen och Internet* (SOU 2001: 28) där regeringen delade den uppfattning som ett antal remissinstanser gav uttryck för när det gällde frågan

om yttrandefrihetsrättslig immunitet, vilket beskrevs som något ”oacceptabelt”.

Jag för min del anser att man inte kan bortse från att enskilda och sammanslutningars som vill hetsa mot folkgrupper eller göra sig skyldig till andra ”JK-brott” utnyttjar den föreslagna bestämmelsen genom att först ger ut medieinnehållet i en tidning med knappt någon upplaga eller spridning alls, och att texterna eller bilderna efter att preskriptionstiden på sex månader gått till ända börjar tillhandahållas på internet. På den nya webbplatsen – ”arkivet” – kan sedan materialet tillhandhållas för en mer omfattande exploatering och få ett större genomslag hos mediekonsumenterna än då materialet gav ut i tidningen.

Jag ställer mig mot bakgrund av ovanstående skäl inte bakom förslaget.

Frågan om preskriptionstiderna på internet anser jag för övrigt skall vara generella, oavsett om det är långfilmer, tv-program, e-böcker, tidningsartiklar eller stillbildsfotografier som tillhandahålls över internet, och oavsett om det är unikt, nytt material som tillhandahålls eller om det handlar om material som tidigare förekommit i andra medier.