

# Ny yttrandefrihetsgrundlag – Lagtext och författningskommentar

## 1 kap. Grundläggande bestämmelser

### 1 kap. 1 §

*Rätten att yttra sig och att lämna uppgifter (1 kap. 1 § första stycket TF, 1 kap. 1 § första stycket YGL)*

1 § Var och en är gentemot det allmänna tillförsäkrad rätt enligt denna grundlag att i massmedier uttrycka tankar, åsikter och känslor och i övrigt lämna uppgifter i vilket ämne som helst.

I paragrafen läggs den huvudsakliga innebörden av det särskilda grundlagsskyddet för yttrandefriheten fast. Bestämmelsen ska ses som en introduktion och fungerar som en bas för övriga bestämmelser i grundlagen. Den kan anses motsvara portalstadgandet i 1 kap. 1 § RF.

Yttrandefriheten och rätten att lämna uppgifter är inte absolut. I den nya yttrandefrihetsgrundlagen finns sålunda föreskrifter som på olika sätt begränsar dessa friheter, t.ex. bestämmelserna om yttrandefrihetsbrott och om inskränkningar i meddelarfriheten.

Utgångspunkten är att skyddet enligt den nya yttrandefrihetsgrundlagen tillkommer ”var och en”. Det innebär en skillnad mot regleringen i TF och YGL, som pekar ut ”varje svensk medborgare” som skyddsobjekt. Motsvarande ändring genomförs på andra ställen i grundlagstexten. Den innebär dock inte någon förändring i sak. Det blir fortfarande möjligt att i lag meddela bestämmelser som begränsar skyddet för andra än svenska medborgare (se 13 kap. 5 §).

Skyddet enligt den nya yttrandefrihetsgrundlagen gäller i förhållande till ”det allmänna”. Den grundlagsskyddade friheten att uttrycka sig i massmedier eller att lämna uppgifter kan alltså inte åberopas mot t.ex. privatpersoner eller privata företag.

Med "det allmänna" förstås myndigheter och andra allmänna organ. Hit räknas olika verkställande organ såsom domstolar, regeringen och förvaltningsmyndigheter, däremot inte sådana privaträttsliga subjekt som har fått i uppdrag att utföra förvaltningsuppgifter (jfr 12 kap. 4 § andra stycket RF där det talas om överlämnande av förvaltningsuppgifter till juridiska personer och enskilda individer). Även normgivande organ omfattas när de meddelar offentligrättsliga föreskrifter, t.ex. när riksdagen stiftar lagar och förvaltningsmyndigheter meddelar olika föreskrifter. Det spelar i det här sammanhanget ingen roll om en viss offentlig verksamhet bedrivs i statlig eller kommunal regi. Kommunala förvaltningsmyndigheter och beslutande församlingar (t.ex. fullmäktige) omfattas således av beteckningen "det allmänna".

Bestämmelserna om allmänna handlingar och meddelarskydd tillämpas även på bolag, föreningar och stiftelser där en kommun eller ett landsting utövar ett rättsligt bestämmande inflytande (se 2 kap. 3–4 §§ och 13 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen [2009:400]).

Bestämmelsen medför en rätt att uttrycka sig i "massmedier". Detta begrepp definieras i 3 §. Direkt kommunikation i form av teaterföreställningar, politiska tal m.m. omfattas inte av det särskilda skydd som yttrandefrihetsgrundlagen ger. Av 5 § framgår att inte heller alla massmedier omfattas av regleringen.

Genom kravet på "medierad" kommunikation – alltså att yttrandena ska uttryckas i massmedier – behålls ett av grunddragen i det hittillsvarande systemet. Den nya yttrandefrihetsgrundlagen ställer alltså krav på att yttranden för att omfattas av lagen ska uttryckas i massmedier. Däremot finns inget krav på att en viss kommunikations- eller framställningsteknik ska användas. Denna teknikneutralitet innebär en viktig förändring i förhållande till TF och YGL.

Rätten att "lämna uppgifter i vilket ämne som helst" brukar sammanfattas med begreppet meddelarfrihet. Det ger var och en rätt att lämna uppgifter för offentliggörande i massmedier som omfattas av yttrandefrihetsgrundlagen. Meddelare inom myndigheter och andra allmänna organ har rätt att avslöja även sekretessbelagda uppgifter för publicering i grundlagsskyddade medier. Meddelarfriheten skyddas genom förbud mot efterforskning och repressalier samt genom tystnadsplikt för den som tar emot meddelandet.

Meddelarfriheten är inte oinskränkt. Enligt 7 kap. 4 § kan meddelaren i undantagsfall fällas till ansvar enligt allmän lag för lämnande av vissa typer av uppgifter. Det gäller t.ex. om uppgiftslämnandet innefattar vissa grövre brott mot rikets säkerhet eller en överträdelse av en kvalificerad tystnadsplikt. Frågor som rör meddelarens ställning behandlas närmare i 7 § samt i 3 kap. och i 7 kap. 4 §.

I bestämmelsen anges att rätten att uttrycka sig och att lämna uppgifter gäller ”enligt denna grundlag”. Härmed avses att gränserna för rättigheterna bestäms i själva grundlagen. Detta sägs tydligare i 2 § andra stycket och upprepas på de ställen i lagen där det har ansetts befogat för att inget tvivel ska uppstå.

Uttrycket ”enligt denna grundlag” kan också sägas ge en anvisning om att inte alla yttranden i massmedier faller innanför det särskilt starka skydd som yttrandefrihetsgrundlagen ger. Yttranden som faller utanför grundlagens tillämpningsområde skyddas av det allmänna värn för yttranden som ges i regeringsformen (2 kap. 1 § RF) och i Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

I 2 § anges syftet med den särskilda grundlagsregleringen för vissa delar av yttrandefriheten.

Yttrandefrihetsgrundlagen innebär inte någon ändring i fråga om det skydd för yttrandefriheten som följer av artikel 10 i Europakonventionen, jfr 2 kap. 19 § RF och lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Det innebär att Europadomstolens rättspraxis påverkar svensk rätt på i princip samma sätt som tidigare.

### *1 kap. 2 §*

*Yttrandefrihetens ändamål (1 kap. 1 § andra stycket TF och 1 kap. 1 § andra stycket YGL)*

2 § Yttrandefriheten enligt denna grundlag har till ändamål att säkra ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande. Grundlagen ger ett särskilt skydd åt sådana yttranden som är riktade till allmänheten och som antingen sprids yrkesmässigt eller någon tydligt har tagit ansvar för.

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

I *första stycket* anges ändamålet med yttrandefriheten enligt den nya yttrandefrihetsgrundlagen. Enligt bestämmelsens *första mening* ska ändamålet vara att ”säkra ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande”. Formuleringen motsvarar den som finns i YGL.

Enligt förarbetena till YGL ska ändamålsbestämmelsen där förstås så att grundlagen ska säkerställa den kommunikation mellan människor som sker offentligen i de uttrycksformer som omfattas av grundlagen. I uttrycket ”ett fritt konstnärligt skapande” inbegrips i YGL, enligt nämnda förarbeten, offentliggörandet av produkter av konstnärlig verksamhet (prop. 1990/91:64 s. 107 f.). Det uttrycket förekommer inte i TF. Där nämns endast ”ett fritt meningsutbyte” och ”en allsidig upplysning” i ändamålsbestämmelsen. Någon saklig skillnad var dock inte avsedd med tillägget i YGL.

På samma sätt som i TF och YGL har grundlagens ändamål betydelse för att i vissa avseenden begränsa NYGL:s tillämpningsområde. Det gäller t.ex. vissa brott som till sin karaktär inte har ansetts ha med yttrandefrihetens ändamål att göra, såsom bedrägeri och koppleri. En tolkning av ändamålet har också legat till grund för bedömningen att viss kommersiell reklam delvis har ansetts ligga utanför grundlagarnas tillämpningsområde.

Till skillnad mot TF och YGL har dessa avgränsningar kommit till uttryck i grundlagstexten. I 9 § andra stycket har det sålunda införts en bestämmelse om att grundlagen inte hindrar ingripanden enligt vanlig lag på grund av gärningar som har en sådan karaktär att de inte berör yttrandefrihetens ändamål enligt 2 §. Enligt 13 § 4 gäller vad som sägs i lag om förbud mot och villkor för reklamåtgärder av utpräglad kommersiell natur. Syftet med dessa bestämmelser är att grundlagen ska avgränsas på samma sätt som enligt den praxis som har utvecklats kring TF och YGL i dessa avseenden.

I två avseenden får ändamålsbestämmelsen i NYGL större betydelse jämfört med motsvarande bestämmelser i TF och YGL. För det första innehåller NYGL ett nytt undantag för viss behandling av personuppgifter (14 §). Undantaget gäller endast för sådan behandling som sker för annat ändamål än det som anges i 2 § och omfattar inte heller massmedier som ges ut av massmedieföretag. För det andra innehåller NYGL en bestämmelse (16 §) som anger de generella förutsättningar som ska vara uppfyllda för lagstiftning som införs med stöd i grundlagen. Sådana bestämmelser, s.k. delegationsbestämmelser, finns i bl.a. 1 kap. 11–14 §§, och 6 kap. 5 och 6 §§. Enligt 16 § får sådan lagstiftning aldrig gå utöver vad som är

nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett att friheten får begränsas och inte heller sträcka sig så långt att begränsningen utgör ett hot mot det fria meningsutbytet, den fria och allsidiga upplysningen eller det fria konstnärliga skapandet.

Till skillnad från TF och YGL finns det i den nya yttrandefrihetsgrundlagen också en bestämmelse som framhäver ändamålet med den förstärkta grundlagsregleringen. Det handlar alltså om grunden för att det finns ett särskilt skydd för vissa former av masskommunikation som är starkare än det generella skydd för yttrandefriheten som ges i RF. I första styckets *andra mening* anges sålunda till att börja med att grundlagen ger ett särskilt skydd åt ”sådana yttranden som är riktade till allmänheten”. Detta ger uttryck för att det utifrån allmänna synpunkter framstår som speciellt angeläget att trygga möjligheterna att framföra yttranden som är avsedda att spridas utanför en begränsad krets. Från principiell utgångspunkt har sådana offentliga yttranden särskilt stor betydelse för att möjliggöra ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande. Detta motiverar ett extra starkt och väl anpassat skydd för yttranden som riktar sig till allmänheten.

I den andra meningen anges vidare att det särskilda skyddet omfattar yttranden ”som antingen har spritts yrkesmässigt eller någon tydligt har tagit ansvar för”. Detta är en nyhet i förhållande till TF och YGL. Enligt den nya yttrandefrihetsgrundlagen är det endast den yrkesmässiga framställningen och spridningen av yttranden som har ett automatiskt grundlagsskydd. Den som ägnar sig åt sådan verksamhet benämns i den här grundlagen massmedieföretag, se 4 §. Det starka skyddet för den mer professionellt bedrivna medieverksamheten motiveras av att den är av särskild betydelse för opinionsbildningen i samhället.

Även andra aktörer kan dock få grundlagsskydd för yttranden i massmedier för vilka de tydligt har tagit ansvar. Med ”tydligt har tagit ansvar” avses att det finns ett gällande utgivningsbevis eller att mediet har försetts med uppgifter om vem som har åtagit sig ansvaret för innehållet, se 5 §.

Genom att skyddet knyts till yttranden från massmedieföretag eller som någon tydligt har tagit ansvar för, blir det normalt enklare att klarlägga ansvarsförhållandena vid publiceringar. På det sättet främjas möjligheterna att upprätthålla vissa yttrandefrihetsrättsliga grundsatser. Här avses främst principerna om ensamansvar och meddelarfrihet. En etablerad aktör i mediebranschen kan förväntas

iaktta ordning och reda i fråga om vem som ansvarar för innehållet i ett massmedium. När det gäller andra aktörer klarlägger systemet med utgivningsbevis eller ansvarsuppgifter vem som bär ansvaret för en publicering. Tydliga ansvarsförhållanden klargör vidare rättsläget för den som står i begrepp att t.ex. lämna känsliga uppgifter till en journalist för publicering. Han eller hon blir normalt inte straffrättsligt ansvarig för ett sådant meddelande. Det blir i stället den som har åtagit sig ansvaret för massmediet.

I andra stycket uttrycks den centrala principen att några andra begränsningar av yttrandefriheten än de som följer av grundlagen inte får göras. Här skiljer sig skyddet för yttrandefriheten enligt denna grundlag från vad som gäller enligt 2 kap. RF. Enligt RF kan yttrandefriheten inskränkas under förutsättning att vissa allmänt formulerade krav är uppfyllda (se 2 kap. 21–23 §§). Någon motsvarande möjlighet finns inte enligt denna grundlag och det är särskilt detta som ger det starka skyddet åt yttranden som omfattas av grundlagen.

### *1 kap. 3 §*

#### *Massmedier (1 kap. 5 § TF, 1 kap. 1 § YGL)*

**3 §** Med massmedier avses i denna grundlag medier som är avsedda att sprida yttranden till allmänheten.

I paragrafen anges vad som avses med ”massmedier” enligt grundlagen. Det ska vara fråga om ”medier som är avsedda att sprida yttranden till allmänheten”.

Massmediebegreppet är centralt för grundlagen eftersom det ligger till grund för avgränsningen av dess tillämpningsområde. Detta omfattar yttranden i massmedier som antingen ges ut av massmedieföretag eller har utgivningsbevis eller har försetts med s.k. ansvarsuppgifter (se 5 §).

Tillämpningsområdet begränsas även geografiskt, genom att det ställs krav på vilken koppling mediet resp. yttrandet ska ha till Sverige för att grundlagen ska gälla. Bestämmelserna härom återfinns i 12 kap. Vidare begränsas tillämpningsområdet genom vissa undantag. Yttranden inom vissa områden undantas helt från grundlagsskyddet, varjämte vissa frågor får regleras i lag (se 1 kap. 11–16 §§).

I dag kända hjälpmedel som används för att sprida yttranden till allmänheten kan vara sådana som bär yttrandet rent fysiskt, t.ex. tidningar, böcker och dvd-skivor (fysiska informationsbärare). I andra fall är yttrandet inte fixerat utan förmedlas till mottagaren med hjälp av bl.a. elektromagnetiska vågor. Här kan som exempel nämnas radio, tv, webbsändningar och andra tjänster som är tillgängliga via internet.

En del av begreppet massmedier är ordet ”medier”. Detta avser hjälpmedel för indirekt kommunikation till allmänheten. Av betydelse är här att hålla isär mediebegreppet från den teknik som används för att framställa eller distribuera mediet. Det är sålunda inte tryckpressen och papperet utan boken eller tidningen som utgör mediet. På liknande sätt är det inte distributionsnätet för utsändning av tv-signaler som är mediet utan de sändningar vars innehåll kan uppfattas av tittarna. När det gäller webbplatser är det inte internet med dess datorer, tråd m.m. som är mediet i den mening som avses här. Mediet är i stället nättidningen, bloggen, webbplatsen etc., som bär yttrandet på motsvarande sätt som exempelvis en tryckt dagstidning eller ett tv-program. Förståelsen kan många gånger underlättas om det betonas att mediet (tidningen, radioprogrammet, webbplatsen eller dvd-skivan med innehåll) är det redskap varigenom yttrandet förmedlas med hjälp av viss teknik (tryckpress, elektroniska vågor, internet eller en plastskiva med möjlighet att lagra elektroniskt innehåll).

Ändå är det förvisso inte alltid lätt att skilja mediet från tekniken. Men eftersom grundlagen för att gälla kräver att mediet ges ut av ett massmedieföretag, att utgivningsbevis gäller eller att ansvarsuppgifter har satts ut, torde det inte uppstå några större problem i den praktiska tillämpningen.

För definitionen av massmedier saknar det betydelse i vilket syfte ett yttrande sprids till allmänheten. Även massmedier som används för andra syften än rent journalistiska omfattas, såsom reklam, sponsringsmeddelanden och annan marknadsföring, varningstexter, produktinformation, bipacksedlar till läkemedel etc. För att de ska omfattas av grundlagen krävs dock att de sprids av ett massmedieföretag, att massmediet omfattas av ett utgivningsbevis eller är försett med ansvarsuppgifter (se 5 §). I vissa fall ger grundlagen stöd för att i vanlig lag reglera t.ex. frågor om marknadsföring (se 13 §).

Det är alltid avsikten i det enskilda fallet som är avgörande för bedömningen av om ett medium är ”avsett att sprida yttranden till

allmänheten”. Det innebär att även medier som normalt inte betraktas som massmedier, t.ex. tröjor och förpackningar, kan vara det i särskilda fall. Om användaren även har andra avsikter med massmediet bör det huvudsakliga syftet anses avgörande.

Tidningar, böcker, filmer, radio- och tv-program och webbplatser används så gott som alltid för spridning av yttranden till allmänheten. I de enstaka fall då t.ex. en bok, en tidning eller en tidskrift är avsedd för annat än spridning till allmänheten är de inte att anse som massmedier. Så kan vara fallet exempelvis om en tidning framställs för enbart de boende i ett hus eller om en bok produceras bara i enstaka exemplar för en familj.

Kravet att ett medium ska vara avsett att sprida yttranden till allmänheten utesluter normalt grundlagsskydd för yttranden som fixeras på mera okonventionella föremål och platser. En nedklottad tunnelbanevagn utgör t.ex. med den här definitionen inte ett massmedium eftersom den används för ett annat huvudsakligt syfte än att sprida yttranden till allmänheten. Inte heller omfattas en husvägg som används som underlag för en text eller en målning.

Burkar, kartonger och andra liknande anordningar har det huvudsakliga syftet att förpacka varor och inte att offentliggöra olika meddelanden. De kan därför inte anses avsedda att sprida yttranden till allmänheten och utgör därmed inte massmedier. Det betyder att t.ex. cigaretterpaket och läkemedelsförpackningar inte omfattas av grundlagsskyddet. Det spelar därvid ingen roll att texten på förpackningarna är tryckt eller att den rent faktiskt når många personer.

Det nu sagda utesluter inte att t.ex. plank, klädesplagg och kartonger ibland kan vara framställda och används med det huvudsakliga syftet att ge offentlighet åt yttranden. I så fall är de, som framgått, ”medier som är avsedda att sprida yttranden till allmänheten” och omfattas av massmediebegreppet. För att grundlagen ska vara tillämplig fordras emellertid också att kraven i 5 § om massmedieföretag, utgivningsbevis eller ansvarsuppgifter är uppfyllda.

Det är sålunda den avsedda användningen som är avgörande. En webbplats som tillhandahålls via internet används vanligtvis för sådan spridning, men om tillgången till webbplatsen begränsas med t.ex. ett inloggningsförfarande är den normalt inte avsedd för allmänheten. Dock kan det ändå handla om spridning till allmänheten under förutsättning att inloggningen är tillgänglig för en tillräckligt öppen eller vid krets av mottagare (se nedan angående vad som avses med ”allmänheten”). För det fallet att tillgången till en webb-



plats begränsas till alla inom en viss organisation, ett s.k. intranät, är tillgången inte öppen och ibland inte heller tillräckligt vid. En sådan webbplats är då inte ett massmedium enligt grundlagen.

I vissa fall är det svårt att skilja mellan mediet och själva yttrandet. Så är fallet då yttrandet och mediet kan framstå som samma sak. En sådan situation kan sägas föreligga i fråga om bl.a. skulpturer och tavlor. En tavla kan sålunda sägas *utgöra* ett yttrande, men den kan också sägas *förmedla* det yttrande som konstnären har velat framföra. Frågan är således vilket yttrande som ska bedömas, och detta måste klarläggas i rättstillämpningen innan yttrandet och dess eventuella grundlagstillhörighet avgörs. Skulpturer, tavlor m.m. får ofta antas vara avsedda att sprida yttranden till allmänheten på samma sätt som t.ex. böcker, och de är då också att anse som massmedier med avseende på de yttranden som de förmedlar. Men däremot är de inte medier när det gäller det yttrande som de i sig utgör. Detta kan självfallet ibland innebära en komplikation vid tillämpningen. Ungefär motsvarande gränsdragningssvårigheter – som alltså i grunden handlar om vilket yttrande som ska bedömas – finns ibland med TF och YGL.

Mediebegreppet tar inte sikte på hjälpmedel som enbart används för att underlätta direkt kommunikation mellan personer. Exempelvis utgör en mikrofon eller megafon som nyttjas för att överföra ett tal under ett möte eller en demonstration inte ett medium i den mening som avses här. Detsamma gäller normalt överföringar till bildskärmar som används under musik- eller idrottsevenemang för att den närvarande publiken bättre ska kunna följa vad som händer. Överföringar till bildskärmar och högtalare av en teaterföreställning eller en konsert utanför teatern respektive konsertlokalen för offentlig visning – ryms däremot under massmediebegreppet.

De medier som omfattas av grundlagen ska vara avsedda att sprida yttranden till allmänheten. Med allmänheten menas här en potentiell mottagarkrets som antingen är *i princip öppen för alla*, eller är sluten men vid i den meningen att den omfattar ett någorlunda stort antal personer. Med ”i princip öppen för alla” avses att alla eller så gott som alla människor i landet ska ha en principiell möjlighet att inträda i kretsen. Det kan t.ex. röra sig om prenumeranterna på en dagstidning eller en tidskrift eller om deltagarna i en förening eller ett politiskt parti med öppet medlemskap. En förening som kräver att medlemmarna bor på en viss ort eller kör en bil av ett visst märke är att anse som en krets som är ”i princip öppen för alla” i nu avsedd mening, eftersom det i princip är möjligt för var

och en att bosätta sig på den angivna orten eller att skaffa sig en bil av aktuellt slag.

Att de praktiska förutsättningarna i vissa fall begränsar spridningen saknar betydelse. Böcker och andra fysiska informationsbärare som framställs endast i en begränsad upplaga görs därför tillgängliga för allmänheten om det i princip är möjligt för vem som helst att köpa exemplar av den begränsade upplagan. Detsamma gäller för s.k. on demand-verksamhet, där exemplar framställs först vid beställning. Så länge möjligheten att beställa exemplar är i princip öppen för alla handlar det om spridning till allmänheten.

Vad som i detta sammanhang ska avses med en "vid" krets är svårt att ange en gång för alla. Tidningar eller hemsidor som sprids inom t.ex. fackföreningar, idrottsföreningar och större företag torde så gott som alltid få anses bli spridda till en vid krets och därmed till allmänheten i nu avsedd mening. Detsamma torde få anses gälla webbplatser som riktar sig till och kan läsas av ett stort antal mottagare. Är spridningen mera begränsad än så får det bedömas från fall till fall om den kan anses avsedd för allmänheten. Av betydelse bör därvid vara inte bara kretsens storlek rent numerärt utan också t.ex. hur strängt avgränsad den är och efter vilka kriterier. Att spridningen begränsas utifrån vissa icke påverkbara kriterier utesluter självfallet inte att mottagarkretsen är tillräckligt stor för att den ska anses vara en vid krets och att spridningen därmed utgör spridning till allmänheten. Som exempel kan nämnas taltidningar som endast är tillgängliga för synskadade.

Man torde i regel kunna utgå från att det finns en avsikt att sprida yttranden till allmänheten i de fall den som ansvarar är ett företag för yrkesmässig framställning av medier eller har försett mediet med ansvarsuppgifter eller skaffat utgivningsbevis.

Viss ledning för tolkningen av uttrycket "allmänheten" kan sökas i andra bestämmelser som använder detta begrepp.

Nedan ska anges ett antal exempel som visar vad den nu aktuella begränsningen av tillämpningsområdet – massmedier – innebär för några praktiska fall.

*Dagstidningar, tidskrifter och böcker* används så gott som uteslutande för spridning av yttranden till allmänheten och är därför nästan alltid massmedier. Detsamma gäller t.ex. *nättidningar, nät-tidskrifter, ljudböcker och e-böcker*.

Vad gäller då beträffande *e-böcker och e-tidningar som finns nedladdade på t.ex. en läsplatta* med möjlighet till ytterligare nedladdning inklusive förändringar i det tidigare materialet? Sådana

medier har inte kunnat rymmas under YGL på grund av den lagens begränsningar till viss teknik. Men de utgör massmedier och omfattas av den nya yttrandefrihetsgrundlagen under förutsättning att de framställs eller sprids av ett massmedieföretag eller det finns utgivningsbevis eller ansvarsuppgifter (se 5 §).

Sändningar i *radio och tv* är så gott som alltid massmedier. Distributionsformen spelar inte någon roll så länge den möjliggör spridning till allmänheten, varför även sändningar som sker via internet eller annars utanför de traditionella distributionsnäten kan omfattas. Detsamma gäller förstås oavsett om en sändning sker i marknätet, via kabel eller genom satellit. Även överföringar av tv- och radioprogram som startas av mottagaren via t.ex. internet utgör massmedier om de är tillgängliga för allmänheten. Det är att märka att vissa direktsändningar särregleras i 12 § på i huvudsak det sättet att utgivaren ansvarar enbart för det som han eller hon kan direkt eller indirekt kontrollera.

Även *andra databaser* är ofta avsedda för spridning av yttranden till allmänheten. Därmed är de alltså massmedier enligt den nya yttrandefrihetsgrundlagen. Det gäller t.ex. de flesta bloggar och andra webbplatser. Om de sprids av massmedieföretag eller det finns utgivningsbevis eller ansvarsuppgifter omfattas de av grundlagen.

*Sociala medier på internet*, t.ex. de för närvarande aktuella Facebook, Twitter och Google+ kan vara massmedier. Yttrandena sprids ofta till så stora grupper att det får anses röra sig om spridning till allmänheten. Normalt torde grundlagsskydd ändå inte aktualiseras, eftersom förutsättningarna enligt 5 § sällan är uppfyllda.

Som har sagts ovan finns det vissa företeelser som inte är typiska massmedier men som under vissa förutsättningar ändå får ses som massmedier enligt grundlagen. Så är fallet när de är avsedda just för att sprida yttranden till allmänheten. På det sättet kan t.ex. *vissa klädesplagg, affischer, förpackningar m.m.* ses som massmedier och sålunda omfattas av grundlagen om de framställs eller sprids av massmedieföretag, liksom om det finns utgivningsbevis eller ansvarsuppgifter. Som tidigare sagts torde man i regel kunna utgå från att det finns en avsikt att sprida yttranden till allmänheten i de fall den som ansvarar är ett företag för yrkesmässig framställning av medier eller har försett mediet med utgivningsbevis eller ansvarsuppgifter.

*Flygblad, klistermärken och dylika företeelser* som normalt är framställda i många exemplar torde oftast vara att se som massmedier och därmed omfattade av grundlagen om ett massmedie-

företag står bakom eller det finns ansvarsuppgifter. Visitkort, inbjudningskort och liknande är i regel avsedda för en begränsad krets och därmed inte för spridning till "allmänheten". Om den begränsade kretsen är påtagligt stor kan den dock vara att se som "allmänheten". Den närmare gränsdragningen får överlämnas till rättstillämpningen.

*Tekniska upptagningar som har ett innehåll när de förvärvas* är normalt avsedda för spridning till allmänheten. Det gäller t.ex. cd-skivor med musik eller språkkurser, liksom det gäller dvd-skivor med film eller dataspel och olika analoga lagringsmedier med innehåll. De omfattas alltså av grundlagen om de ges ut av massmedieföretag, eller det finns utgivningsbevis eller ansvarsuppgifter. Tomma sådana skivor och andra tomma lagringsmedier är däremot inte massmedier; de är inte som sådana avsedda för spridning av yttranden. Tekniska upptagningar med innehåll som är avsedda för endast en liten krets är inte heller massmedier.

*Filmer* av alla de slag är massmedier oavsett distributionsform, om de är avsedda för spridning till allmänheten. Filmer är ett exempel på att det ibland vara svårt, om man inte är noggrann, att precisera vad det egentligen är som är ett massmedium. Är det "filmen = filmproduktionen" (dvs. bilderna, texten och musiken, alltså det "intellektuella innehållet" som sådant), eller är det "filmen = filmrullen eller dvd-skivan" (dvs. den sak som innehåller bilderna m.m.)? Så som begreppet massmedium är definierat är det bara det sistnämnda som avses. Filmen i betydelsen "det intellektuella innehållet" är att se som en mängd yttranden som förmedlas till allmänheten genom det fysiska eller det digitala mediet.

*Fotografier* är oftast inte massmedier men kan ibland vara det (jfr vad som har sagts om bl.a. tavlor och skulpturer ovan). Fotografier som sprids genom att visas på utställningar utgör dock massmedier i yttrandefrihetsgrundlagens mening för spridning av det yttrande som må finnas på fotografiet, men däremot inte för spridning av det yttrande som fotografiet som sådant utgör. Denna distinktion kan många gånger få betydelse för bedömningen av fotografiets innehåll, varvid det sammanhang där det förekommer kan vara avgörande. Vidare blir ett fotografi som framställs i många exemplar för spridning till allmänheten ett massmedium i den mångfaldigade formen. Med utgivningsbevis eller ansvarsuppgifter uppkommer sålunda grundlagsskydd, liksom om fotografiet är utgivet av ett massmedieföretag.

*Direkt kommunikation*, dvs. kommunikation mellan personer som är närvarande på samma plats så att de kan uppfatta det som yttras direkt med sina sinnen (tal- och synavstånd), och hjälpmedel för sådan kommunikation, t.ex. högtalaranläggningar, tv-monitorer vid eller utanför arenor omfattas inte av grundlagsskyddet även om avsikten är att yttrandena ska spridas till allmänheten. Det sagda gäller för t.ex. politiska tal inför publik, demonstrationer, konserter, teater och dansföreställningar.

#### 1 kap. 4 §

#### *Massmedieföretag (1 kap. 9 § första stycket YGL)*

4 § Med massmedieföretag avses i denna grundlag sammanslutningar och enskilda vilkas huvudsakliga verksamhet består i att på yrkesmässiga grunder ge ut massmedier.

Som massmedieföretag räknas även andra sammanslutningar och enskilda som med stöd av myndighets beslut får sända radio eller tv.

I paragrafens *första stycke* definieras begreppet massmedieföretag. Med sådana företag avses sammanslutningar eller enskilda vilkas huvudsakliga verksamhet består i att på yrkesmässiga grunder framställa eller sprida massmedier. Bestämningen är central för hela grundlagens uppbyggnad eftersom massmedieföretagen åtnjuter ett automatiskt grundlagsskydd. Därmed gynnas massmedieföretagen framför andra aktörer som sprider yttranden genom massmedier. Definitionen på massmedieföretag är förhållandevis snäv. Begreppet är avsett att framför allt omfatta den "egentliga mediebranschen", dvs. den professionella spridningen av massmedier.

Den närmaste motsvarigheten i dagens reglering återfinns i den s.k. databasregeln i 1 kap. 9 § YGL. Enligt den bestämmelsens första stycke ges skydd åt databasöverföringar från en "redaktion för en tryckt periodisk skrift eller för radioprogram, ett företag för yrkesmässig framställning av tryckta eller därmed enligt tryckfrihetsförordningen jämställda skrifter eller av tekniska upptagningar eller en nyhetsbyrå".

Av paragrafen framgår att massmedieföretag kan avse både sammanslutningar och enskilda. Uttrycket "*sammanslutningar*" förekommer i bestämmelserna om grundläggande fri- och rättigheter i 2 kap. RF (se t.ex. 2 §). Det inrymmer i princip alla situationer då någon sluter sig samman med "andra för allmänna eller enskilda

syften” (se 2 kap. 1 § 5 RF). Ett visst mått av organisation och beständighet måste dock föreligga för att man ska kunna tala om en ”sammanslutning”. Annars blir det snarare fråga om en ”sammankomst” (SOU 1975:75 s. 316). Med den här definitionen avses med sammanslutningar olika typer av bolag, ekonomiska eller ideella föreningar m.m. Även mer löst sammansatta grupper kan omfattas, t.ex. en aktionsgrupp som har bildats för en viss fråga. Det bör noteras att en sammanslutning inte behöver utgöra ett självständigt rättssubjekt (dvs. en ”juridisk person”).

Stiftelser brukar inte anses utgöra sammanslutningar i egentlig mening. Det utmärkande draget hos en stiftelse är att viss egendom har avsatts för att självständigt förvaltas i syfte att tillgodose ett visst ändamål. En stiftelse är dock ett självständigt rättssubjekt och i mediasammanhang används den frekvent för att driva t.ex. dagstidningar. Stiftelserna bör därför – liksom för övrigt alla juridiska personer – anses utgöra sammanslutningar i den mening som begreppet används här. Paragrafen innebär således att bl.a. stiftelser vars huvudsakliga verksamhet är att driva en dagstidning eller något annat yrkesmässigt skött massmedium utgör massmedieföretag.

Det kan noteras att definitionen av massmedieföretag i den här delen innebär att ordet ”företag” ges en något vidare betydelse än vad det har i dagligt tal, särskilt om det beaktas att även enskilda kan utgöra massmedieföretag.

Det är endast sammanslutningar eller enskilda vilkas *huvudsakliga verksamhet* består i att framställa eller sprida massmedier som kan vara massmedieföretag. Kravet utesluter skrifter m.m. från företag och föreningar som egentligen främst sysslar med annan verksamhet än att framställa eller sprida massmedier från det automatiska skyddet. Det kan bl.a. röra sig om opinions- och informationsmaterial som ges ut av partier, organisationer på arbetsmarknaden eller bilföretag och banker. För att sådant material ska få grundlagskydd fordras utgivningsbevis eller ansvarsuppgifter samt därtill att inget av undantagen från det materiella tillämpningsområdet gäller.

I andra fall kan det vara mer oklart om kravet på ”huvudsaklighet” är uppfyllt. Det kan t.ex. vara fråga om bolag som bedriver flera olika typer av verksamhet, varav spridning av massmedier är en. I sådana situationer får det prövas om medieverksamheten är så framträdande att det rör sig om ett massmedieföretag. Här torde bl.a. verksamhetens omsättning och antalet sysselsatta i förhållande till andra grenar av företaget få betydelse för bedömningen. Det är vidare tänkbart att en organisation (bolag, fackförening m.m.) väljer

att förlägga sin massmedieverksamhet i ett separat bolag e.d. som uteslutande ägnar sig åt sådan verksamhet. En sådan enhet bör anses utgöra ett massmedieföretag i varje fall om den innebär att massmedieverksamheten på ett tydligt och formellt självständigt sätt avskiljs från den övriga verksamheten.

I paragrafen förutsätts vidare att medieverksamheten bedrivs *på yrkesmässiga grunder*. Det ska således röra sig om en professionellt bedriven verksamhet. Några krav på innehållet i de medier som produceras i verksamheten uppställs inte. Kravet på yrkesmässighet får dock anses innebära att verksamheten ska drivas av personer vilka har till yrke att framställa eller sprida massmedier och därmed håller en viss professionell nivå. Att det finns ett förvärvssyfte med verksamheten är inte avgörande men torde i många fall kunna tala för att den är yrkesmässig. Publikationer från en tillfällig sammanlutning som har bildats enbart i syfte att påverka opinionen i en viss fråga omfattas inte. Det bör noteras att i detta och liknande fall kravet på "huvudsaklighet" i och för sig kan vara uppfyllt. Men genom att medieverksamheten inte bedrivs på yrkesmässiga grunder blir det ändå inte fråga om ett massmedieföretag.

I paragrafen används uttrycket "ge ut" massmedier. Avsikten är att inrymma endast de företag som sysslar med "utgivning" i begreppets vanliga mening. Däri ligger att vederbörande i princip har kontroll över innehållet. De som sysslar med enbart spridning (t.ex. Posten) eller enbart framställning (t.ex. tryckerier) ska sålunda inte omfattas av det automatiska grundlagsskyddet (se vidare nedan). Begreppet "utgivning" knyter an till den terminologi som används i grundlagen i övrigt, jfr "utgivare" och "utgivningsbevis". Det får i det här sammanhanget förstås så att det innefattar offentliggörande via alla typer av massmedier.

I *andra stycket* sägs att även andra enskilda och sammanslutningar än sådana som uppfyller kraven i första stycket ska räknas som massmedieföretag om de får sända radio eller tv med stöd av myndighets beslut. Det handlar här om sådana företag, ideella föreningar m.fl. som har tillstånd från regeringen eller från Myndigheten för radio och tv enligt radio- och tv-lagen (2010:696), RTVL. Till denna grupp hör även sådana aktörer som har förordnats av Myndigheten för radio och tv som lokala kabelsändarföretag enligt 9 kap. 5 och 6 §§ RTVL. De flesta av de aktörer som har myndighetsbeslut att sända tv eller radio torde uppfylla kraven enligt första stycket. Men för att det inte ska råda någon tvekan om att grundlagen automatiskt omfattar alla sådana aktörer, alltså även

t.ex. ideella föreningar som sänder närradio utan att vara professionella, förs de in under grundlagen genom en hänvisning till tillståndet.

### 1 kap. 5 §

*När grundlagen blir tillämplig (1 kap. 5 § TF och 1 kap. 6–13 §§ YGL)*

5 § Grundlagen är tillämplig på yttranden i massmedier

1. som ges ut av massmedieföretag, eller
2. för vilka utgivningsbevis gäller, eller
3. som har försetts med tydliga uppgifter om vem som har åtagit sig ansvaret enligt denna grundlag för innehållet och om dennes hemvist i Sverige (ansvarsuppgifter).

När ordet massmedier används nedan avses sådana grundlagsskyddade massmedier.

Grundlagen gäller inte för yttranden som den ansvarige saknar möjlighet att kontrollera före offentliggörandet.

Paragrafen anger grundlagens tillämpningsområde och är därför en av de allra mest centrala. Som framgår av *första stycket*, omfattas yttranden i massmedier i tre fall. Enligt punkt 1 blir grundlagen tillämplig på yttranden i massmedier som ges ut av massmedieföretag. Enligt punkt 2 blir den tillämplig på yttranden i massmedier för vilka utgivningsbevis gäller. Och enligt punkt 3 inträder grundlagsskydd om massmediet har försetts med tydliga uppgifter om vem som ansvarar för innehållet enligt grundlagen och om dennes hemvist i Sverige. Vad som avses med massmedier framgår av 3 §. I 4 § definieras begreppet massmedieföretag.

Grundlagen är uppbyggd kring antagandet att massmedieföretagens verksamhet är av särskild betydelse för yttrandefriheten. Ett uttryck för detta är alltså att enligt *punkt 1* massmedier som ges ut av massmedieföretag får – till skillnad från vad som gäller för andra aktörer – ett automatiskt grundlagsskydd. Inga ytterligare åtgärder behöver vidtas för att grundlagen ska bli tillämplig. I fråga om massmedieföretagen blir grundlagen därmed tillämplig enligt samma principer som gäller i TF och YGL.

Att grundlagen är tillämplig på bl.a. yttranden i massmedier som ”ges ut” av massmedieföretag innebär inte att grundlagsskyddet bara omfattar redan utgivna massmedier. Av andra bestämmelser i grundlagen följer att även den process som innebär att ett mass-



medium framställs skyddas på olika sätt. Detsamma gäller för massmedier som visserligen föreligger i färdigt skick men som inte har spritts till allmänheten av ett massmedieföretag, t.ex. en bok eller tidning som ännu inte har lämnats ut till försäljning eller en färdig biograffilm som inte har haft premiär. Här avses främst bestämmelserna om etableringsfrihet (7 §), förbud mot censur och hindrande åtgärder (8 §) och meddelar- och anskaffarskydd (6 § och 3 kap.).

Det automatiska grundlagsskyddet gäller även i de fall då massmediet framställs av någon annan än massmedieföretaget, om det färdigställda massmediet ges ut av ett massmedieföretag. Här kan som exempel nämnas TV-program som sänds i en etablerad kanal men som har köpts in från ett produktionsbolag som inte är ett massmedieföretag. Situationen är likartad när det gäller vissa debattfora på internet som bl.a. innebär att beställda eller spontant insända debattinlägg publiceras. Det avgörande får i princip anses vara om det är massmedieföretaget som tar publiceringsbeslutet och därmed har kontroll över innehållet.

Enligt *punkt 2* är grundlagen också tillämplig på yttranden i massmedier för vilka utgivningsbevis gäller. Sådana bevis kan sökas för enstaka offentliggöranden eller för massmedier som utkommer regelbundet. Närmare bestämmelser om vad som gäller för utgivningsbevis finns i 4 kap. Redan här anges dock den viktiga utgångspunkten att grundlagen tillämpas när utgivningsbevis "gäller". Det betyder *dels* att grundlagen inte är tillämplig i de fall då något utgivningsbevis ännu inte har beviljats även om förutsättningarna för att få det finns, *dels* att ett beviljat utgivningsbevis gör grundlagen tillämplig även om det har getts på felaktiga grunder, t.ex. därför att den anmälda ansvarige utgivaren inte existerar eller har angetts för skens skull. Grundlagen är dock inte tillämplig om det inte är fråga om något massmedium. Det framgår av att förutsättningarna enligt lagen då inte är uppfyllda. Att grundlagen i övrigt gäller även om utgivningsbevis har utfärdats på felaktiga grunder kan verka egendomligt, men en sådan ordning är att företrä om tillämplighetsfrågor ska kunna lösas någorlunda enkelt.

Enligt *punkt 3* blir grundlagen tillämplig på massmedier som har försetts med tydliga uppgifter om vem som har åtagit sig ansvaret enligt grundlagen för innehållet och dennes hemvist i Sverige (ansvarsuppgifter). Med "tydliga uppgifter" avses att det med hjälp av uppgifterna ska vara möjligt att identifiera den ansvarige och kunna komma i kontakt med honom eller henne. Det innebär att upp-

gifterna i princip ska kunna kontrolleras mot offentliga register, som t.ex. folkbokföringsregistret hos Skatteverket. Det innebär också att kravet på uppgifternas omfattning kan variera. Om den ansvarige har ett vanligt förekommande namn och bor i en storstad måste uppgifterna kompletteras t.ex. med mer exakta adressuppgifter eller fullständigt namn. Att det enbart sätts ut pseudonymer, signaturer eller andra kännetecken uppfyller inte kravet på tydlighet även om beteckningarna är inarbetade i vissa sammanhang.

Utöver namn måste den ansvariges hemvist anges. Med hemvisten avses den ort där den som har tagit på sig ansvaret har sin huvudsakliga vistelseort (jfr 10 kap. 1 § rättegångsbalken). Anges en ort utanför Sverige eller en felaktig ort inom Sverige gäller inte grundlagen.

Att uppgifterna ska vara ”tydliga” innebär också att de ska vara lätt tillgängliga för den som tar del av innehållet i massmediet. De kan t.ex. placeras i för- eller eftertexten till en film, på försättsbladet i en bok, under en flik på en webbplats med kontaktuppgifter, eller i sidfoten på varje webbsida. Det räcker inte att man kan anta eller av de samlade uppgifterna kan utträna vem som är ansvarig. Av uppgifterna ska det framgå att den namngivne tar på sig ansvaret.

Vad som ska anges i fråga om ansvarstagandet är ”vem som har åtagit sig ansvaret enligt denna grundlag för innehållet”. Detta krav har förts in i lagen för att säkra ett effektivt ansvarstagande och underlätta rättstillämpningen, där det annars skulle kunna uppkomma svårlösta tolkningssituationer. Kravet innebär att det måste anges att ansvar tas ”enligt yttrandefrihetsgrundlagen”, ”enligt grundlagen” eller något motsvarande. Det räcker sålunda inte att det framgår vem som står bakom exempelvis en webbplats eller en tidning, inte heller att det sägs att ”A ansvarar för innehållet” e.d. Meningen är att den person som anges ska vara helt klar över vad för slags ansvar det handlar om och att det är fråga om att uppfylla grundlagens krav.

Vad gäller då om falska ansvarsuppgifter har satts ut, eller om en person har angetts som ansvarig för skens skull? Enligt lagtexten gäller grundlagen om mediet ”har försetts med tydliga uppgifter om vem som har åtagit sig ansvaret enligt denna grundlag för innehållet och om dennes hemvist i Sverige”. Att namnet på en person som inte har åtagit sig ansvaret anges medför att massmediet inte har försetts med de nödvändiga uppgifterna. Så kan vara fallet om den person som anges är omedveten om publiceringen eller om

namnet är påhittat. Avsikten är att detta ska läsas så att sådana falska uppgifter inte utgör några ”tydliga uppgifter om vem som ansvarar”. Grundlagen är sålunda inte tillämplig i sådana situationer. Om den utpekade är en s.k. målvakt – dvs. en person som har förmåtts ta det formella ansvaret men inte har något inflytande över vad som offentliggörs – bör grundlagen däremot bli tillämplig. En annan ordning skulle orsaka alltför stora tillämpningsproblem.

I sak finns inga nämnvärda skillnader mellan skyddet enligt de tre punkterna i första stycket. I några avseenden är dock regleringen mindre detaljerad när det är ansvarsuppgifter som gör att grundlagen är tillämplig. Här finns framför allt skäl att nämna att föreskrifterna om utgivare i 4 kap. inte tillämpas och att ansvarsbestämmelserna i 8 kap. har en enklare utformning.

Det bör observeras att bestämmelsen om tillämpningsområdet i första stycket bara anger vilka yttranden som omfattas av grundlagen. I de följande paragraferna (6–8 §§) finns bestämmelser som även skyddar vissa ”förstadier” till offentliggörandet av sådana yttranden (meddelarfrihet, etableringsfrihet och censurförbud).

I *andra stycket* finns en begreppsbestämning som motiveras främst av att texten i grundlagen inte bör vara mer mångordig än nödvändigt. När ordet ”massmedier” används i lagens följande bestämmelser ska uttrycket läsas som ”grundlagsskyddade massmedier”. Det gäller alltså trots att begreppet massmedier har definierats i 3 § utan någon sådan begränsning. Att en kortare form används av praktiska skäl ändrar naturligtvis inte själva definitionen av begreppet.

I *tredje stycket* anges i första meningen ytterligare en förutsättning för att grundlagen ska vara tillämplig på ett yttrande; den ansvarige ska ha möjlighet att kontrollera innehållet innan det offentliggörs. Bestämmelsen är framför allt avsedd för de allt vanligare fall där lyssnaren, tittaren eller läsaren engageras i publiceringarna. Bestämmelsen avser inte de interna kontrollmöjligheterna utan det förutsätts på samma sätt som i TF och YGL att den ansvarige organiserar verksamheten så att han eller hon kan svara för beslut om offentliggöranden som om de vore hans eller hennes egna. Bestämmelsen är framför allt avsedd för de fall där lyssnaren, tittaren eller läsaren engageras i publiceringarna.

Detta är juridiskt oproblemiskt så länge den ansvarige har sista ordet och avgör vad som ska offentliggöras. Om däremot användaren direkt kan påverka innehållet genom att lägga till, ta bort eller modifiera t.ex. texten på en webbsida och den ansvarige bara kan ingripa i efterhand, gäller inte grundlagen för de yttranden

som är användarens. En blogg eller webbsida och liknande massmedier kan alltså innehålla yttranden som har ett förstärkt skydd enligt denna grundlag och sådana som faller utanför grundlagen. I det senare fallet gäller brottsbalkens regler om ansvar.

När det gäller direktsändningar av t.ex. debattprogram har programföretaget – med hjälp av bl.a. producent och programledare – en sådan kontroll att de normalt har möjlighet att undvika eventuella yttrandefrihetsbrott genom yttranden av de medverkande. De kan bl.a. bestämma vilka som ska bjudas in och vilka ämnen som ska diskuteras. Under sändningen kan programledaren avbryta den som är på väg att yttra sig på ett sätt som kan medföra ansvar för yttrandefrihetsbrott och även själv yttra sig på ett sådant sätt att ett yttrande som annars skulle vara brottsligt förlorar sin udd och därmed sin brottsliga karaktär. Under sådana förutsättningar får det anses att den ansvarige har möjlighet att kontrollera yttranden i sändningen före offentliggörandet. Undantaget i tredje stycket gäller således inte för den typen av direktsändningar.

Det ska i detta sammanhang noteras att det enligt 8 kap. 7 § finns möjlighet att i lag föreskriva att den som framträder själv i direktsändning ska ansvara för sina yttranden. Det gäller endast för andra direktsändningar än sådana som omfattas av 1 kap. 12 § (s.k. dagshändelser). När det gäller direktsändningar av s.k. dagshändelser är tillämpningen av grundlagens bestämmelser begränsad enligt 1 kap. 12 §, bl.a. gäller inte bestämmelserna om ensamansvar och meddelarskydd.

Det finns anledning att även här gå igenom de medier som har nämnts sist i författningskommentaren till 3 § för att ge *exempel på paragrafens tillämpning i praktiken*.

*Dagstidningar, tidskrifter och böcker* som ges ut av massmedieföretag omfattas automatiskt av grundlagen. Ges de ut av någon annan kan grundlagsskydd erhållas genom att utgivningsbevis anskaffas eller genom att tydliga ansvarsuppgifter sätts ut. Detsamma gäller för t.ex. *nättidningar, nättidskrifter, ljudböcker och e-böcker*. I den mån det i de digitala medierna finns chattar, kommentarrutor e.d. där läsarna får lämna egna bidrag omfattas dessa enligt tredje stycket i princip inte av grundlagen. Men om de är så ordnade att de kan kontrolleras av den ansvarige innan de publiceras, omfattas de av grundlagen.

Enligt YGL har som nämnts tidigare *e-böcker och e-tidningar som finns nedladdade på t.ex. en läsplatta* med möjlighet till ytterligare nedladdning fått särbehandlas. De kommer att omfattas av

den nya yttrandefrihetsgrundlagen under förutsättning att de ges ut av ett massmedieföretag eller det finns utgivningsbevis eller ansvarsuppgifter. Att de kan ändras genom nedladdning av t.ex. nya uppgifter eller tillkommande text spelar inte någon roll så länge massmedieföretaget är utgivare, eller utgivningsbeviset eller ansvarsuppgifterna är så utformade att de omfattar även den nya versionen. Gäller de sålunda "själva tidningen" eller "boken" uppkommer inte några tillämpningsproblem. Det förutsätter dock att ändringar inte kan göras utan kontroll av den som ansvarar för tidningen resp. boken.

Beträffande *radio och tv* uppkommer vissa komplikationer när det gäller utgivningsbegreppet. Radio och tv omfattas av automatiskt grundlagsskydd i den mån kanalen eller programmet "ges ut" av ett massmedieföretag. Men en särskild fråga är därvid hur man ska se på sådana företag som ibland svarar för rent teknisk distribution av kanaler och program (1), ibland köper program och sänder vidare under eget ansvar (2) och ibland svarar för vissa egna produktionsinsatser (3). Som har sagts tidigare bör det avgörande när det gäller frågan om utgivning i princip anses vara publiceringsbeslutet och därmed kontrollen över innehållet. Ett företag som det nämnda är att betrakta som ett massmedieföretag under förutsättning att dess huvudsakliga verksamhet består i utgivning av massmedier, varvid utgivning i enlighet med det sagda förutsätter att det rör sig om mer än enbart teknisk distribution. Och även om företaget kvalificerar sig som ett massmedieföretag är det inte säkert att grundlagen är automatiskt tillämplig. Detta fordrar ju nämligen att det är fråga om yttranden i massmedier som "ges ut" av massmedieföretag, vilket i sin tur betyder att det måste röra sig om sådana kanaler eller program som företaget tar ett publiceringsansvar för (2 eller 3). Om så inte är fallet kan dock naturligtvis automatiskt grundlagsskydd föreligga för yttrandena på den grunden att ett annat massmedieföretag står för utgivningen. Och i de få fall då utgivaren är någon annan än ett massmedieföretag kan grundlagsskydd erhållas genom utgivningsbevis eller ansvarsuppgifter.

Även *andra databaser* som är massmedier omfattas av grundlagen om de ges ut av massmedieföretag, om de har utgivningsbevis eller om de är försedda med ansvarsuppgifter. Det kan gälla t.ex. bloggar och hemsidor av olika slag. När det gäller ansvarsuppgifter fordras, som tidigare sagts, att uppgifterna är tydliga och att de avser ett uttryckligt ansvarstagande enligt grundlagen.

Som tidigare nämnts uppkommer inte sällan det problem som avhandlas i tredje stycket – angående inlägg som inte kan kontrolleras av den ansvarige – när det gäller just webbplatser på internet. Möjligheten att göra s.k. omodererade kommentarer är vanlig där. I den mån sådana inlägg från utomstående förekommer omfattas de inte av grundlagsskyddet. Det påverkar dock inte grundlagsskyddet för webbplatsen i övrigt.

Yttranden på *sociala medier på internet*, t.ex. Facebook och Twitter, har normalt inte grundlagsskydd. Det beror på att ingen av förutsättningarna i första stycket är uppfyllt. Ett massmedieföretag som sprider sina medier via sociala medier får dock automatiskt grundlagsskydd för yttrandena, och detsamma gäller – under förutsättning att massmediekravet är uppfyllt, se ovan – den som skaffar sig utgivningsbevis för yttranden där eller förser dem med ansvarsuppgifter. Det står klart att inte t.ex. ”själva Facebook” kan åtnjuta grundlagsskydd. Det beror bl.a. på att materialet till största delarna framställs och sprids av andra än massmedieföretag, och att det inte heller anges några ansvarsuppgifter eller finns något utgivningsbevis för mediet som sådant.

När det gäller *filmer* har vi konstaterat att de normalt är massmedier oavsett distributionsform men att tillämpningsproblem ibland kan uppkomma beroende på om det som avses är den immaterialrättsliga produkten (filmverket) eller det fysiska eller elektroniska medium (den fysiska filmen) där filmverket är lagrat. Att båda omfattas av grundlagsskyddet om de har getts ut av ett massmedieföretag står klart, liksom om det finns utgivningsbevis eller ansvarsuppgifter. Ett filmverk ges normalt ut av ett producentföretag. Ofta är det samma företag som ger ut filmen på dvd e.d., men det kan också vara ett annat massmedieföretag som har fått denna distributionsrätt och som i så fall ansvarar för yttranden i filmen om inte annat har överenskommit (se vidare författningskommentaren till 8 kap. 1 §). Är det inte ett massmedieföretag som har hand om utgivningen av en film på dvd, men finns det i stället ansvarsuppgifter på skivorna, är det dessa skivor med filmen som har grundlagsskydd. I så fall är det inte filmproduktionen som avgör frågan om ansvar utan ansvarsuppgifterna.

*1 kap. 6 §*

*Meddelarfrihet och anskaffarfrihet (1 kap. 1 § tredje stycket TF, 1 kap. 2 § YGL)*

6 § Var och en får lämna uppgifter i vilket ämne som helst till företrädare för massmedier för offentliggörande. Meddelarfriheten gäller även då uppgifter lämnas till någon som kan förväntas offentliggöra eller låta offentliggöra dem i ett massmedium.

Var och en har också rätt att anskaffa uppgifter i vilket ämne som helst för sådant uppgiftslämnande eller offentliggörande.

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

Paragrafen innehåller de grundläggande bestämmelserna om meddelarfriheten, dvs. friheten att lämna uppgifter för publicering i grundlagsskyddade massmedier. Denna frihet gäller, enligt första stycket första meningen, för ”var och en” och ”i vilket ämne som helst”. Regeln motsvarar så långt de bestämmelser som gäller enligt TF och YGL.

Meddelarfriheten gäller i förhållande till det allmänna. Begreppet ”det allmänna” definieras i 2 § och omfattar myndigheter och andra allmänna organ. Således kan den som lämnar ett publiceringsmeddelande inte åberopa meddelarfriheten för att värja sig mot sanktioner eller ifrågasättanden från t.ex. en privat arbetsgivare eller en enskild medborgare.

Genom bestämmelser i lag tillämpas dock principen om meddelarfrihet även för anställda på vissa organ som inte anses höra till ”det allmänna” enligt den gällande definitionen. Det gäller bl.a. bolag, föreningar och stiftelser där en kommun eller ett landsting utövar ett rättsligt bestämmande inflytande. Vidare omfattas en del andra privaträttsliga organ (t.ex. arbetslöshetskassor och besiktningsorgan för fordonsprövning) i den utsträckning dessa utför förvaltningsuppgifter, se 2 kap. 3–4 §§ samt 13 kap. 2 § i offentlighets- och sekretesslagen och bilagan till den lagen.

Meddelarfriheten är enligt ordalydelsen avsedd att omfatta alla som på ett eller annat sätt lämnar meddelanden för offentliggörande. Den gäller sålunda både för dem som anonymt eller med namn framträder i mediet och för dem som anonymt eller offentligt lämnar uppgifter som direkt eller indirekt bidrar till innehållet i ett massmedium. Av det ansvarssystem som läggs fast i NYGL framgår dock att även andra som medverkar till innehållet i ett

grundlagsskyddat massmedium åtnjuter ansvarsfrihet, under förutsättning att de inte ansvarar enligt 8 kap. (jfr prop. 1975/76:204 s. 129 f.). Här avses ”upphovsmannen” till innehållet i ett massmedium och den som ”framträder” i detta. Skyddet för dessa personer behandlas i 3 kap. (Anonymitetsskyddet) och i 7 kap. (Yttrandefrihetsbrott m.m.) nedan.

Den krets av personer som uppgifter får lämnas till med bibehållet meddelarskydd är ”företrädare för massmedier”. Med det förstås inte bara personer som utåt representerar t.ex. en grundlagsskyddad webbplats eller en dagstidning, utan alla som är direkt knutna till verksamheten i form av anställning och kan påverka om uppgifterna ska offentliggöras eller inte. I kretsen må även inkluderas viss administrativ personal, t.ex. personer som hanterar den fysiska eller elektroniska posten samt receptionister som tar emot samtal. Det gäller oavsett om de är anställda av massmedieföretaget eller hos någon uppdragstagare.

Regleringen inskräper betydelsen av att samtliga verkamma inom en grundlagsskyddad verksamhet, liksom personer vid företag eller enskilda som anlitas av massmedieföretaget, har god kännedom om meddelarskyddet och vad det innebär.

Kretsen av företrädare får alltså också anses inkludera dem som är knutna till det grundlagsskyddade mediet exempelvis genom självständigt arbete med avsikt att slutresultatet ska publiceras i mediet. Det kan t.ex. gälla produktionsbolag, enskilda frilansjournalister eller debattörer som på uppdrag av ett medieföretag producerar hela program eller inslag. De är att betrakta som företrädare oavsett om uppdraget gäller en längre period eller ett enskilt tillfälle.

Avsikten med begreppet ”företrädare” är att det ska omfatta i princip samma personer som enligt TF och YGL, varvid dock vissa skillnader uppkommer genom att tidigare etablerade begrepp överges. Förändringen torde innebära en viss utvidgning och därmed också, i detta avseende, en viss förstärkning av meddelarskyddet.

Grundlagsskyddet gäller också om en uppgift överförs anonymt via post eller på elektronisk väg till t.ex. en allmän e-postadress som tillhör tidningen, radiostationen eller det grundlagsskyddade massmedium som det annars rör sig om.

Om en uppgift som är sekretessbelagd förmedlas till ett massmedium via någon annan än den som ursprungligen anskaffade uppgifterna bryts meddelarskyddet. Det betyder bl.a. att efterforskning får ske avseende ursprungskällan. Däremot omfattas det



mellanled som har förmedlat uppgifterna till någon massmedieföreträdare av meddelarskyddet. Hans eller hennes identitet får inte röjas eller efterforskas i något annat fall än om det finns stöd för det i denna grundlag.

Meddelarfriheten – liksom skyddet för meddelare i form av t.ex. tystnadsplikt och efterforskningsförbud enligt 3 kap. 3 och 5 §§ – gäller även i fall då de överlämnade uppgifterna till slut inte offentliggörs eller läggs till grund för publicering. Det avgörande är att meddelarens avsikt har varit att uppgifterna ska nå offentligheten, dvs. att de lämnas ”för offentliggörande”.

Den som lämnar meddelanden till någon som representerar ett icke grundlagsskyddat massmedium eller till någon som inte kan sägas vara ”företrädare” (se ovan) för ett sådant massmedium omfattas i princip inte av grundlagens skydd. Detsamma gäller för den som lämnar uppgifter i något annat syfte än att dessa ska publiceras i ett grundlagsskyddat massmedium. I det sist nämnda fallet gäller detta oavsett om uppgifterna lämnas till en företrädare för massmedier eller någon annan.

En särskild fråga är då vad som gäller om uppgiftslämnaren ursäktligt misstar sig om mottagarens behörighet. För att skydda godtroende meddelare mot efterforskning och repressalier föreslås att det införs en bestämmelse härom i 3 kap.

Genom *andra meningen* i första stycket modifieras det angivna synsättet något. Där anges att meddelarfriheten gäller även då uppgifter lämnas till någon som kan förväntas offentliggöra eller låta offentliggöra dem i ett massmedium. Meningen har betydelse för meddelarfriheten i flera avseenden.

Den innebär att publiceringsmeddelanden kan lämnas straffritt även till någon som i ett senare skede avser att offentliggöra eller låta offentliggöra dem i ett massmedium. Här avses fall då mottagaren av informationen vid uppgiftslämnandet inte är en ”företrädare för ett massmedium” i det avseende som behandlas i första meningen. Det kan t.ex. gälla uppgifter som meddelas till en författare inom ramen för ett pågående bokprojekt. En annan tänkbar situation är att uppgifter överlämnas till en fristående samhällsdebattör som med anledning av uppgifterna bestämmer sig för att offentliggöra dessa på en webbplats med grundlagsskydd.

Meddelarfrihet enligt *andra meningen* förutsätter således att mottagaren av informationen ”kan förväntas” offentliggöra eller låta offentliggöra denna. Detta är en annan aspekt på meddelarfriheten. Kravet får betydelse om uppgiftslämnaren misstar sig om mot-

tagarens behörighet eller om det sätt på vilket informationen ska publiceras. Det kan bl.a. avse situationen då uppgifter lämnas till någon som vilseleder meddelaren om att han företräder en tidning eller något annat massmedium. Ett annat fall är då information publiceras av ett företag som inte uppfyller kraven på "massmedieföretag" och det aktuella massmediet därmed inte hade grundlagsskydd. Till dessa exempel bör även räknas situationen då misstag begås vid angivande av ansvarsuppgifter enligt 1 kap. 5§ första stycket 3 och grundlagsskydd för publiceringen därför inte uppkommer. Så kan bl.a. bli fallet om man av förbiseende inte anger den ansvariges hemvist i Sverige.

Bestämmelsen innebär att meddelarfrihet föreligger – även vid de brister som beskrivs i exemplen – om uppgiftslämnaren kunde förvänta sig att den överlämnade information skulle publiceras i ett grundlagsskyddat massmedium. Frågan får avgöras efter en bedömning av förhållandena i det enskilda fallet. Ett påstående från meddelaren om att denne räknade med att uppgifterna skulle användas i ett grundlagsskyddat massmedium bör normalt kunna godtas om det inte framstår som orimligt med hänsyn till omständigheterna. I tveksamma fall bör stadgandet tillämpas generöst i förhållande till uppgiftslämnaren.

Enligt *andra stycket* skyddas rätten att anskaffa information. Anskaffarfrihet innebär att uppgiftslämnaren har rätt att ta fram uppgifter i vilket ämne som helst. Anskaffandet får i princip inte leda till straffansvar eller ersättningsskyldighet, även om gärningen hade varit straffbelagd om den utfördes i ett annat sammanhang. Det bör betonas att det är själva anskaffandet som skyddas, inte alla de sätt det kan ske på (se nedan angående tredje stycket). Anskaffarfriheten gäller med samma begränsningar som har gällt enligt TF och YGL.

Av *tredje stycket* framgår att rätten att meddela och anskaffa uppgifter får begränsas endast i enlighet med vad som sägs i grundlagen. En sådan begränsning framgår av 13 § 6, där det sägs att "om ansvar och ersättningsskyldighet som avser det sätt på vilket en uppgift eller underrättelse har anskaffats" gäller vad som sägs i lag. Ett straffbart tillvägagångssätt för att anskaffa uppgifter, t.ex. genom dataintrång eller inbrott, är alltså inte straffbefriat bara för att syftet är att offentliggöra uppgifterna i ett grundlagsskyddat massmedium.

Vissa andra begränsningar i meddelarfriheten och anskaffarfriheten framgår av bestämmelserna om meddelarbrott m.m. i 7 kap. 4 och 5 §§. Begränsningarna sammanhänger med att sekretessen för

vissa uppgifter anses väga tyngre än allmänhetens intresse av att få kunskap om dem (se bl.a. prop. 1975/76:204 s. 93 f.).

### 1 kap. 7 §

*Etableringsfrihet (4 kap. och 6 kap. 1–3 §§ TF, 3 kap. YGL)*

7 § Var och en får etablera och driva verksamhet för framställning eller spridning av massmedier. Inga andra begränsningar i denna frihet får förekomma än de som framgår av denna grundlag.

I paragrafen anges en av de grundläggande principerna för yttrandefriheten, nämligen etableringsfriheten. Paragrafen motsvarar väsentligen vad som gäller i dag såvitt gäller tryckta massmedier, radio, television och s.k. tekniska upptagningar. I övrigt är etableringsfriheten väsentligen utvidgad genom att den nu grundlagsskyddas beträffande alla massmedier. Som framgår av 5 § andra meningen ska ”massmedier” läsas som ”grundlagsskyddade massmedier”, dvs. sådana som har getts ut av massmedieföretag, har utgivningsbevis eller är försedda med ansvarsuppgifter. Etableringsfriheten avser alltså verksamhet för framställning och spridning av sådana medier. Eftersom bestämmelsen såvitt avser etableringen av verksamheten avser en tidpunkt då grundlagsskydd ännu inte har inträtt är bestämmelsen avsedd att läsas så att etableringsfriheten även gäller för framställning och spridning av sådana massmedier som avses bli grundlagsskyddade.

Etableringsfriheten uttrycks i *första meningen* som en rätt att ”etablera och driva verksamhet för framställning eller spridning av massmedier”, varjämte det i andra meningen föreskrivs ett förbud mot begränsningar i denna frihet utan stöd i grundlagen. Det innebär som sagt väsentligen detsamma som enligt TF och YGL, varvid dock friheten knyts till de medier som nu omfattas av grundlagsskyddet. För att bestämmelsen ska bli kort och tydlig har det översetts med den omständigheten att det beträffande vissa medier kan te sig språkligt egendomligt att tala om framställning och spridning av mediet som sådant. Det kan gälla exempelvis beträffande radio och television. Några tillämpningssvårigheter torde inte uppkomma med anledning av denna språkliga ofullkomlighet.

Med ”framställning” avses i detta sammanhang alla led i produktionen av ett massmedium inkl. det mångfaldigande som ibland inryms. Det handlar t.ex. om allt arbete med produktionen av en

tidning, ett radioprogram eller en ljudbok. Och vad som skyddas är alltså rätten att starta ett företag, eller någon verksamhet i annan form, för sådan produktion. Det inkluderar t.ex. rätten att inneha nödvändig utrustning.

Friheten vad gäller verksamhet för framställning kan naturligtvis handla om medier på nätet och avse t.ex. produktion på webbsidor. Därvid kommer etableringsfriheten att handla om tillgången till datorer och internet, varvid sådan tillgång inte utan uttryckligt stöd i grundlagen får begränsas på ett sådant sätt att det innebär en begränsning i rätten att etablera och driva verksamhet.<sup>1</sup> Bestämmelsen innebär en påminnelse om vilka grundläggande intressen som står på spel i en diskussion om t.ex. möjligheten att utestänga vissa personer och deras verksamhet från tillgång till nätet.

Den grundlagsfästa rätten att framställa massmedier innebär t.ex. att ett näringsförbud eller den s.k. konkurskarantänen inte kan inskränka exempelvis rätten att driva ett bokförlag eller ett produktionsbolag för film eller television. Men i den mån ett företag driver såväl grundlagsskyddad som annan verksamhet kan den senare förhindras på olika sätt genom vanlig lag.

Självfallet innefattar etableringsfriheten såvitt gäller verksamhet för framställning en rätt att enbart etablera liksom en rätt att enbart driva en sådan verksamhet. Uttrycket ”etablera och driva” innebär alltså inte att friheten bara omfattar rätten till en verksamhet som omfattar båda dessa moment.

Det ska anmärkas att etableringsfriheten inte går så långt att den ger en grundlagsfäst rätt att utan inskränkningar i lag ”framställa massmedier”. Detta skulle kunna komma i konflikt med t.ex. regler om miljö och arbetarskydd, eftersom lagregler om sådant i princip inte skulle kunna träffa massmedieframställning utan uttryckligt stöd i grundlagen. Att ta in ett sådant uttryckligt stöd för alla de situationer där det skulle behövas har inte bedömts möjligt. En rätt att framställa grundlagsskyddade medier har funnits enligt YGL såvitt gäller s.k. tekniska upptagningar (se 3 kap. 8 §). Man får utgå från att den bestämmelsen – trots att inga begränsningar anges vara tillåtna, och trots att inga andra begränsningar får göras i de grundlagsskyddade rättigheterna än de som följer av YGL (1 kap. 1 § första stycket andra meningen) – inte har inneburit en rätt att framställa sådana föremål utan hänsynstagande till de lagbestämmelser som berör sådan framställning.

---

<sup>1</sup> Här återstår en EU-rättslig belysning, bl.a. i fråga om bekämpande av brott på nätet.

”Spridning” innebär ett offentliggörande eller tillhandahållande på annat sätt av ett massmedium så att allmänheten ges möjlighet att ta del av det. Det kan ske t.ex. genom att mediet lämnas ut till försäljning i detaljhandeln eller görs tillgängligt för allmänheten via internet. Friheten att etablera eller driva verksamhet för spridning av massmedier innefattar sålunda t.ex. en rätt att idka handel med böcker, tidskrifter och tidningar, liksom en rätt att starta en verksamhet för utdelning av flygblad till hushållen.

Även i denna del inrymmer etableringsfriheten en begränsning i det allmännas möjligheter att lägga indirekta hinder i vägen för verksamheten, t.ex. genom beslag av en bil som används för distribution.

Någon rätt att ”sprida” utan några i lag angivna begränsningar ger inte bestämmelsen. Det säger sig självt att det inte kan finnas en rätt att t.ex. sätta upp affischer eller klistermärken utan hänsyn till bestämmelser om skadegörelse, eller att sprida sekretessbelagda uppgifter utan hinder av bestämmelser om tystnadsplikt.

Etableringsfriheten omfattar en rätt att organisera verksamheten som den enskilde finner lämpligt. Det innebär självfallet inte en frihet att bortse från bestämmelser om t.ex. redovisning, skatteuppbörd eller anställningsskydd. Avsikten är över huvud taget att den som driver verksamhet av det aktuella slaget i allt väsentligt ska vara skyldig att följa samma regler som andra företag. Undantag från denna tolkningsprincip avses gälla endast i fråga om den särskilt känsliga rätten att starta en verksamhet (där som sagt näringsförbud inte gäller för rena massmedieföretag) och i fråga om sådana lagbestämmelser som tenderar att drabba särskilt massmedieföretag. Det sistnämnda kan gälla exempelvis bestämmelser om tillgång till kommunikations- och distributionssystem.

Redan av det sagda står det klart att uttrycket ”får etablera och driva verksamhet ... [utan] begränsningar” ibland skapar svårigheter såvitt gäller tolkningen av vad som är ”begränsningar”. Vid sidan av vad som har sagts ovan får dock uppkommande tolkningsfrågor överlämnas åt rättstillämpningen.

I *andra meningen* föreskrivs alltså att inga andra ”begränsningar i denna frihet” får göras än sådana som har stöd i grundlagen. Sådana inskränkningar i form av krav på tillstånd för sändningar av radio och television finns i 6 kap.

Man kan fråga sig om den andra meningen över huvud taget behövs med hänsyn till att det i 2 § andra stycket finns en generell bestämmelse om att inga andra begränsningar får göras i yttrandefriheten än de som följer av grundlagen. Eftersom etableringsfri-

heten får ses som en del av yttrandefriheten får det visserligen anses framgå av den nämnda bestämmelsen i 2 § att etableringsfriheten inte får begränsas på något annat sätt än enligt grundlagen. Det har ändå bedömts motiverat att i fråga om de bestämmelser som vid en inskränkt tolkning av lagtexten skulle kunna anses avse något annat än ”yttrandefrihet” ta in en uttrycklig bestämmelse i grundlagen. Motsvarande bestämmelser finns – för övrigt liksom i YGL – i paragraferna om meddelarfrihet och anskaffarfrihet (7 §), om förbud mot förhandsgranskning och hindrande åtgärder (8 §) och om förbud mot ingripanden utan stöd i grundlagen (9 §).

#### *1 kap. 8 §*

*Förbud mot förhandsgranskning och hindrande åtgärder (1 kap. 2 § och 6 kap. 4 § TF, 1 kap. 3 § och 3 kap. 10 § YGL)*

8 § Det får inte förekomma att något som är avsett att framföras i massmedier först måste granskas av en myndighet eller något annat allmänt organ. Dock får det genom lag meddelas föreskrifter om granskning och godkännande av rörliga bilder som ska visas offentligt för barn.

Inte heller är det tillåtet för myndigheter och andra allmänna organ att utan stöd i denna grundlag, på grund av det kända eller förväntade innehållet i ett massmedium, förbjuda eller hindra dess offentliggörande eller försvåra dess spridning och mottagande bland allmänheten.

Genom bestämmelsen i *första stycket* förbjuds all förhandsgranskning av yttranden. Detta s.k. censurförbud är en av de mest centrala bestämmelserna i skyddet av yttrandefriheten. Det har en djup historisk förankring och innebär t.ex. att ingen statlig eller kommunal arbetsgivare kan begära att få läsa en grundlagsskyddad personaltidning i förväg, att rektor inte får granska elevrådets grundlagsskyddade webbplats före publicering och att varken polis eller någon annan myndighet får undersöka grundlagsskyddade flygblad innan de delas ut. Alla eventuella ingripanden med anledning av brott mot yttrandefriheten måste ske i efterhand.

Censurförbudet är absolut, med undantag för rörliga bilder som är avsedda att visas offentligt för barn. Det finns alltså grundlagsstöd för förhandsgranskning av filmer som ska visas offentligt för barn. Motsvarande censur för vuxna är upphävd sedan den 1 januari 2011.

När det sägs i bestämmelsen att det inte får förekomma att något ”först” måste granskas avses att ingen granskning får förekomma innan yttrandet i fråga framförs. Därmed avses normalt den tidpunkt då det massmedium som förmedlar yttrandet ges ut, dvs. offentliggörs för allmänheten. Yttranden i tidningar, böcker och andra massmedier knutna till fysiska informationsbärare framförs då exemplar av dem sprids till allmänheten. Yttranden som sprids via radio och tv framförs då programmet sänds till allmänheten. Om yttrandet sprids via t.ex. nättidningar, bloggar och andra medier där innehållet tillhandahålls under en längre tidsperiod, anses framförandet ske då yttrandet läggs ut så att det blir tillgängligt för allmänheten.

Ett yttrande som sprids via olika massmedier framförs flera gånger. Detsamma gäller om det sprids via samma massmedieform men vid olika tidpunkter. Om polisen t.ex. får besked om att en film som tidigare har fällt för hets mot folkgrupp ska visas på nytt, får inget förbud meddelas eller några hindrande åtgärder vidtas på grund av innehållet. Polisen måste vänta till dess att det nya yttrandet har framförts. Frågan om vid vilken tidpunkt yttranden i olika medier anses bli framförda avhandlas även i författningskommentaren till bestämmelsen om åtalspreskription i 10 kap. 7 §.

I *andra stycket* stadgas det s.k. förbudet mot hindrande åtgärder, dvs. att inga åtgärder utom de i grundlagen angivna får vidtas som hindrar offentliggörandet, spridningen eller mottagandet av yttranden. Förbudet gäller endast hinder ”på grund av ... innehållet”. Det är därmed inte förbjudet exempelvis att polisen hindrar att affischer klistras upp på stan om det sker för att hindra nedskräpning, eller att skivor med musik säljs på ett torg i strid med ett allmänt saluförbud. Vidare får utrustning för mottagning av t.ex. radio eller för uppkoppling på internet förbjudas av säkerhets- eller ordningsskäl på kriminalvårdsanstalter, militärförläggningar eller motsvarande institutioner. Och kulturhistoriskt värdefulla miljöer får skyddas genom begränsningar t.ex. vad gäller uppsättning av utrustning för mottagning.

Förbudet att hindra ”mottagande” är nytt i förhållande till TF och YGL så till vida att olika där preciserade förbud har samlats ihop under detta begrepp. Det innebär ett förbud för myndigheter och andra allmänna organ att t.ex. hindra innehav eller användande av sådan teknisk utrustning som krävs för att ta emot eller kunna uppfatta innehållet i tekniska upptagningar. Det kan t.ex. gälla radiomottagare, parabolantenner, datorer och mobiltelefoner med

internetuppkoppling. Förbudet omfattar också t.ex. åtgärder för att störa ut överföringar som sker med elektromagnetiska vågor eller genom tråd. Några inskränkningar i rätten att anlägga trådnät får vidare inte göras på grund av det förväntade innehållet. Angående innebörden av ”myndigheter och andra allmänna organ” se kommentaren under 1 §.

Skyddet mot censur och andra hindrande åtgärder gäller, på samma sätt som enligt TF och YGL, endast massmedier som omfattas av grundlagen. Det framgår av att uttrycket massmedier enligt 4 § första stycket andra meningen ska läsas som grundlagsskyddade massmedier. Det har övervägts att låta bestämmelserna omfatta även andra yttranden, t.ex. på teater och i politiska tal. Detta har dock visat sig förhållandevis komplicerat och det har skadat enkelheten i regleringen. Det har därför ansetts bäst att bestämmelsen liksom övriga regler i grundlagen begränsas till det grundlagsskyddade området. Det betyder naturligtvis inte att det är fritt fram för censur och hindrande åtgärder mot exempelvis teaterföreställningar och konstutställningar. Det innebär bara att grundlagen inte sätter upp några hinder för lagstiftaren att föreskriva sådana åtgärder för det fall det skulle bedömas motiverat av någon anledning. Det är svårt att se att lagstiftaren skulle finna skäl till detta, men det är naturligtvis värt att notera att även i detta hänseende yttrandefriheten är särskilt stark för just de yttranden som omfattas av yttrandefrihetsgrundlagen.

#### *1 kap. 9 §*

*Inga ingripanden utan stöd i grundlag (1 kap. 3 § TF, 1 kap. 4 § YGL)*

9 § Myndigheter och andra allmänna organ får inte utan stöd i denna grundlag ingripa mot någon på grund av att han eller hon i ett massmedium har missbrukat yttrandefriheten eller medverkat till ett sådant missbruk. Inte heller får de utan stöd i denna grundlag av sådan anledning ingripa mot det massmedium där yttrandet har förekommit.

[Bestämmelserna i denna grundlag hindrar inte ingripanden enligt vanlig lag på grund av gärningar som har en sådan karaktär att de inte berör yttrandefrihetens ändamål enligt 2 §.]<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> De flesta ledamöter var vid sammanträdet (2011-09-14) emot ett inkluderande av detta stycke. Några meningsskiljaktigheter beträffande innehållet fanns i och för sig inte, men majoriteten ansåg att signaleffekten av en bestämmelse i grundlagen som ser ut som en inskränkning i yttrandefriheten är olycklig. Därtill anfördes det begränsade behovet och



Enligt *första stycket* är yttrandefrihetsgrundlagen exklusiv straff- och processlag på yttrandefrihetens område. Det innebär att straff och andra sanktioner mot den som utnyttjat sin yttrandefrihet inom lagens tillämpningsområde kan tillgripas endast om de har stöd i yttrandefrihetsgrundlagen. I andra meningen ges samma skydd åt det massmedium där yttrandet i fråga har förekommit. Grundlagen förbjuder sådana ingripanden mot grundlagsskyddade massmedier som inte har stöd i själva grundlagen.

Exklusivitetsprincipen ligger i TF och YGL till grund för vissa avgränsningar av grundlagarnas materiella tillämpningsområde. I praxis har det förklarats att vissa frågor inte har med tryck- eller yttrandefriheten att göra och att det därför är möjligt att göra ingripanden utan hänsyn till grundlagarnas bestämmelser. Någon uttrycklig regel härom, utöver exklusivitetsprincipen, bedömdes i TF och YGL inte vara nödvändig. När det gäller den nya yttrandefrihetsgrundlagen är avsikten att den ska vara tydligare vad gäller undantag från tillämpningsområdet. Därför har bestämmelsen i andra stycket införts, liksom en bestämmelse om undantag för annonser av utpräglat kommersiell natur (se 13 § 4). Strikt rättsligt kan dessa undantag anses framgå redan av det nu behandlade första stycket, genom att förbudet mot ingripanden utan stöd i grundlagen gäller bara när någon har ”missbrukat yttrandefriheten”. Men avsikten har som sagt varit att göra regleringen tydligare.

Innebörden av exklusivitetsprincipen är att inga ingripanden får göras på grundlagsområdet utan stöd i grundlagen. Det betyder bl.a. att polisen inte får gripa den som sätter upp grundlagsskyddade affischer med brottsligt innehåll, att vanlig åklagare inte får åtala den som uttrycker sig på ett brottsligt sätt på en blogg som har utgivningsbevis och att ingen över huvud taget får ingripa mot den som yttrar sig på ett sätt som skulle vara brottsligt i annat sammanhang – exempelvis använder personuppgifter på ett kränkande sätt utan personens samtycke – men som är tillåtet i ett grundlagsskyddat medium.

Av andra meningen framgår att förbudet mot ingripanden utan stöd i grundlagen gäller även till skydd för det ifrågavarande massmediet. Det betyder att polisen inte får t.ex. ta en tidning i beslag

---

riskerna för att ingreppen i yttrandefriheten blir större med en uttrycklig bestämmelse. Ett förslag som framfördes var att lägga till ett uppenbarhetsrekvisit för att på så sätt begränsa riskerna för att undantaget blir större än som är avsett. Emot detta anfördes att det torde stå i strid med nuvarande praxis och kan komma att hindra ingripanden mot brott i större utsträckning än vi i själva verket vill. Det konstaterades att frågan om ett uttryckligt undantag i alla händelser bör analyseras ordentligt i övervägandena.

eller stänga en grundlagsskyddad blogg oavsett vad den innehåller. Det betyder också att Datainspektionen inte har rätt att besluta om förelägganden avseende t.ex. borttagande av personuppgifter på en webbsida som innehåller sådana ansvarsuppgifter som fordras för grundlagsskydd (se 5 §).

[I *andra stycket* finns en bestämmelse som uttryckligen lägger fast det som alltså kan sägas framgå indirekt av första meningen i första stycket. Bestämmelsen är ny men är inte avsedd att innebära någon förändring i sak jämfört med TF och YGL. Innebörden är att ingripanden får ske mot sådana yttranden i grundlagsskyddade medier som saknar allt samband med yttrandefrihetens ändamål enligt 2 §, dvs. med ändamålet att säkra ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande.

Som exempel på brott som det får ingripas mot enligt vanlig lag kan nämnas de flesta fall av bedrägeri, svindleri, koppleri och utpressning. Det kan dock tänkas situationer där sådana gärningar har ett sådant samband med yttrandefrihetens ändamål att de ska gå fria från ingripanden enligt vanlig lag och därmed faller under första stycket. Ett exempel är att en journalist i en tidning eller ett radioprogram bedrar delar av publiken eller genomför en kopplerigärning huvudsakligen i journalistiskt syfte. Då måste frågan om grundlagens tillämplighet prövas först enligt bestämmelsen i *andra stycket*, innan det prövas om förfarandet är brottsligt enligt bedrägeri- resp. koppleribestämmelsen i brottsbalken.

På motsvarande sätt kan brott som sexuellt ofredande (6 kap. 10 § *andra stycket* brottsbalken), olaga tvång (4 kap. 4 § brottsbalken), olaga spridande av efterbildning (14 kap. 10 § brottsbalken) och osann försäkran (15 kap. 10 § brottsbalken) ibland vara sådana att de skyddas av grundlagen och ibland ha en sådan karaktär att de inte berör yttrandefrihetens ändamål och därför omfattas av undantaget i *andra stycket*.

Vad som ”berör yttrandefrihetens ändamål” kan givetvis många gånger vara svårt att avgöra. Viss ledning kan hämtas i rättsfallet NJA 1999 s. 275, där offentliggörandet av hotfulla fotografier i en tidning ansågs ha varit ett led i reporterns journalistiska verksamhet. Framställandet av fotografierna och överlämnandet av dem till reportern föll därför, oavsett fotografiernas hotfulla och skrämmande karaktär, inom det område som TF var avsedd att skydda. Hade enda syftet med såväl överlämnandet av fotografierna som publiceringen varit att hota, hade utan tvivel förfarandet varit brottsligt. Till saken hör att olaga hot infördes i brottskatalogen som en

följd bl.a. av detta fall, medan däremot meddelarfriheten inte inskränktes.

Vid tvekan om huruvida ett yttrande i ett grundlagsskyddat massmedium har en sådan karaktär att det berör yttrandefrihetens ändamål bör den yttrandefrihetsvänliga tolkningen normalt få företräde. Det är viktigt att den nya bestämmelsen inte tas till intäkt för en tillämpning där yttrandefriheten inskränks jämfört med tidigare. För att gärningen ska kunna angripas enligt vanlig lag bör det stå klart att den inte har med yttrandefriheten enligt grundlagen att göra.]

#### *1 kap. 10 §*

##### *Instruktion för tillämpningen (1 kap. 4 § TF, 1 kap. 5 § YGL)*

10 § Den som ska döma över missbruk av yttrandefriheten eller på annat sätt vaka över att denna grundlag efterlevs bör betänka att yttrandefriheten är en grundval för ett fritt samhällsskick, se mer till syftet än till framställningssättet och vid tveksamhet hellre fria än fälla.

Paragrafen innehåller den s.k. instruktionen. Den riktar sig i första hand till JK, domare, jurymän och nämndemän som ska döma över brott inom yttrandefrihetens område. Syftet är att hos dem inskräpa vikten av att de vid bedömningar av t.ex. ett åtalat yttrandefrihetsbrott ska ha yttrandefrihetens betydelse i åtanke.

När det sägs att man ska ”se mer till syftet än till framställningssättet” är avsikten att framhålla vikten av att det är helhetsintrycket och avsikten med yttrandet som är avgörande när det ska bedömas.

Störst betydelse i praktiken torde det sista ledet i bestämmelsen ha. I tveksamma fall ska yttrandet och den som har fällt det frias. Detta har gällt även tidigare och presumtionen för friande synes ha tillmätts stor praktisk vikt.

#### *1 kap. 11 §*

##### *Undantag för upphovsrätten (1 kap. 8 § TF, 1 kap. 12 § YGL)*

11 § Om 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, gäller vad som stadgas i lag.

Paragrafen innehåller en delegationsbestämmelse som ger stöd för att i vanlig lag reglera frågor om upphovsrätt och närstående rättigheter. Det motsvarar i sak vad som gäller enligt TF och YGL men en anpassning har gjorts till lagen om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk (1960:729).

Gränserna för den delegation som lämnas i denna paragraf är inte i alla delar klara. Grundlagens bestämmelser om förbud mot förhandsgranskning och om skydd för meddelare m.fl. kan t.ex. inte åsidosättas av denna bestämmelse även om det inte framgår av ordalydelsen. Om det i lag t.ex. föreskrivs att böcker får förhandsgranskas i syfte att skydda en upphovsrättsinnehavares rätt, kommer bestämmelsen i konflikt med grundlagens förbud mot förhandsgranskning och får därför vika. På samma sätt kan inte heller en tänkt bestämmelse i upphovsrättslagen som gör undantag från skyddet för meddelares rätt enligt yttrandefrihetsgrundlagen att lämna information för publicering tillämpas. Det gäller även om syftet är att skydda en upphovsrättsinnehavares verk mot olagligt offentliggörande.

#### *1 kap. 12 §*

#### *Undantag för vissa direktsändningar (1 kap. 8 § YGL)*

12 § I fråga om direktsändningar i massmedier av dagshändelser eller offentliga tillställningar som anordnas av någon annan än den som låter direktsända tillställningen tillämpas inte bestämmelserna i

6 § om meddelar- och anskaffarfrihet,

9 § om förbud mot ingripanden,

10 § om förhållningssättet vid tillämpning av denna grundlag,

3 kap. om rätten till anonymitet,

7–10 kap. om regleringen av yttrandefrihetsbrotten, ansvarighet, tillsyn, åtal och särskilda tvångsmedel,

11 kap. om rättegången i yttrandefrihetsmål samt

12 kap. om meddelar- och anskaffarfrihet för vissa publiceringar med internationell anknytning.

De i paragrafen nämnda bestämmelserna i yttrandefrihetsgrundlagen är inte tillämpliga vid sådana direktsändningar som anges i paragrafens inledning. Undantaget innebär att yttranden som förmedlas genom sådana direktsändningar ska bedömas enligt allmänna straffrättsliga regler och i vanlig rättegång. Det motsvarar i allt väsentligt vad som gäller i dag enligt 1 kap. 8 § YGL. Särskilda

regler gäller om skadeståndsansvaret vid yttrandefrihetsbrott som förekommer i denna typ av sändningar, se 9 kap. 2 §.

*1 kap. 13 §*

*Undantag för kommersiella annonser, kreditupplysningsverksamhet och sättet för anskaffande (1 kap. 9 § TF, 1 kap. 12 § YGL)*

13 § Utan hinder av denna grundlag gäller vad som sägs i lag om

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

2. förbud mot kommersiella annonser som används vid marknadsföring av andra varor än tobaksvaror samt tjänster om det i annonsen förekommer ett varukännetecken som är i bruk för en tobaksvara eller enligt gällande bestämmelser om varumärken är registrerat eller inarbetat för en sådan vara;

3. förbud mot kommersiella annonser som har meddelats till skydd för hälsa eller miljö enligt förpliktelser som följer av anslutningen till Europeiska unionen;

4. förbud mot och villkor för reklamåtgärder av utpräglat kommersiell natur;

5. förbud mot och villkor för annan annonsering i sändningar i radio och tv samt förbud mot och villkor för sådana sändningar som helt eller delvis bekostas av annan än den som bedriver sändningsverksamheten;

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.

Paragrafen innebär att det görs vissa undantag från grundlagens s.k. materiella tillämpningsområde. I stället tillämpas vad riksdagen har föreskrivit i vanlig lag. Undantaget gäller i första hand förbud mot vissa kommersiella annonser och liknande (punkterna 1–5), varvid p. 4 och 5 är nya (se nedan). Undantag gäller vidare för kreditupplysningsverksamhet (p. 6) på så sätt att vissa begränsningar för sådan verksamhet får göras i vanlig lag. Slutligen görs undantag – på samma sätt som enligt TF och YGL – för tillvägagångssättet vid anskaffandet av uppgifter eller underrättelser.

Bestämmelsen har sin motsvarighet i 1 kap. 9 § TF. Enligt en hänvisning i 1 kap. 12 § YGL gäller detsamma på YGL:s område. I den sistnämnda paragrafens andra stycke sägs vidare att bestämmelserna i YGL inte hindrar att det i lag meddelas föreskrifter ”om förbud i övrigt mot kommersiell reklam i radioprogram eller om villkor för sådan reklam” och ”förbud mot och villkor för annan annonsering och sändning av program, som helt eller delvis bekostas av annan än den som driver programverksamheten” (s.k. sponsring).

I paragrafen är alltså p. 4 ny i förhållande till 1 kap. 9 § TF. Den återspeglar en viktig princip som har utvecklats i praxis vid tolkning av exklusivitetsprincipen i TF och YGL, nämligen att grundlagen inte hindrar ingripanden med stöd i vanlig lag mot annonser och andra reklamåtgärder av ”utpräglat kommersiell natur”. Härmed förstås åtgärder som ”har vidtagits i kommersiell verksamhet och i kommersiellt syfte samt har rent kommersiella förhållanden till föremål” (se bl.a. NJA 1999 s. 749 och 2003 s. 25 samt prop. 1986/87:151 s. 54). Införandet av undantaget i grundlagen är inte avsett att ändra det rättsläge som har uppstått genom praxis. Begreppet reklamåtgärder omfattar även sponsring och produktplacering.

I p. 5 ges stöd för att i lag reglera viss annan form av annonsering än kommersiell sådan. Bestämmelsen är begränsad till sådan annonsering som sker i sändningar av radio och tv och avser s.k. åsiktsannonsering, dvs. åtgärder ”som är inriktade på att bibringa allmänheten vissa allmänna värderingar eller påverka människors beteende i viss riktning”, t.ex. meddelanden från politiska partier (prop. 1990/91:64 s. 114). I begreppet annonsering ligger också att det handlar om meddelanden som sänds på uppdrag av någon annan än den som bedriver programverksamheten. Förutom traditionella meddelanden i radio och tv omfattas även sponsring, dvs. sändning av program som helt eller delvis bekostas av någon annan än den som svarar för programverksamheten. Bestämmelsen är avsedd att, tillsammans med punkten 4, täcka in det som anges i 1 kap. 12 § andra stycket YGL. Förbud mot åsiktsannonsering i radio- och tv-sändningar för vilka villkor om opartiskhet gäller finns i 5 kap. 6 § och 14 kap. 3 § RTVL.

I undantaget för kreditupplysningsverksamhet (p. 6) har ett tillägg gjorts jämfört med lydelsen i TF. Syftet är att ge ett tydligt grundlagsstöd åt de lagändringar i kreditupplysningslagen som genomfördes efter förslag i prop. 2009/10:151.

Liksom har sagts i författningskommentaren till 11 § beträffande den bestämmelsen medför inte undantagen i 13 § någon möjlighet för lagstiftaren att tillskapa regler som skulle innebära en inskränkning i t.ex. censurförbudet eller förbudet mot hindrande åtgärder (8 §) eller i meddelarfriheten (6 §). Det har inte ansetts nödvändigt att ta in någon särskild föreskrift om detta i grundlagen. I den mån undantagen över huvud taget skulle kunna anses inrymma en möjlighet att lagstifta på ett sådant inskränkande sätt följer det av grundlagens företrädare framför vanlig lag att en bestämmelse inte får tillämpas i strid med grundlagens föreskrifter.

Undantagen i denna paragraf gäller sådana frågor som huvudsakligen omfattas av grundlagens ändamål och som därför skulle ligga inom grundlagens materiella tillämpningsområde om de inte undantogs. Undantagen är därför utformade som delegationsregler, dvs. de ger rätt för riksdagen att i vanlig lag reglera vissa angivna frågor. Eftersom de innebär en möjlighet för riksdagen att inskränka yttrandefriheten ska undantagen tolkas restriktivt. Vidare ska bestämmelsen i 16 § beaktas. Där stadgas att lagstiftaren måste iakttä en proportionalitetsprincip och att begränsningar i yttrandefriheten aldrig får sträcka sig så långt att begränsningen utgör ett hot mot det fria meningsutbytet, den fria och allsidiga upplysningen eller det fria konstnärliga skapandet.

#### *1 kap. 14 §*

##### *Undantag för behandling av personuppgifter (ny)*

**14 §** Utan hinder av denna grundlag gäller för andra massmedier än de som ges ut av massmedieföretag vad som sägs i lag om behandling av personuppgifter som sker för andra ändamål än de som anges i 2 §.

Behandling av personuppgifter som sker för något annat ändamål än det som enligt 2 § är ändamålet med yttrandefriheten enligt grundlagen får enligt denna bestämmelse regleras i vanlig lag. Det gäller för personuppgiftsbehandling i andra grundlagsskyddade massmedier än sådana som ges ut av massmedieföretag. I lag kan sålunda tas in bestämmelser om exempelvis krav på samtycke för behandling och möjlighet för en myndighet att föreskriva att uppgifter ska avlägsnas. I praktiken öppnar bestämmelsen för framför allt de regler som finns i personuppgiftslagen. I den lagen tas samtidigt in en bestämmelse som anpassar dess undantag för grund-

lagsskyddad personuppgiftsbehandling till den nya yttrandefrihetsgrundlagen.

Avsikten med undantaget är att grundlagen ska undgå konflikt med EU:s bestämmelser om behandling av personuppgifter. Sådana bestämmelser finns i dag i det s.k. dataskyddsdirektivet, som har implementerats i svensk rätt huvudsakligen genom personuppgiftslagen. Undantaget gäller som sagt inte yttranden i massmedier från massmedieföretag. Den behandling av personuppgifter som förekommer i sådana yttranden kan förutsättas ske uteslutande för journalistiska ändamål och därmed vara tillåten enligt artikel 9 i dataskyddsdirektivet.

Bestämmelsen är utformad så att den väsentligen ska motsvara det undantag från dataskyddsdirektivets tillämpningsområde som finns i artikel 9. Enligt artikeln får undantag göras för personuppgiftsbehandling som sker ”uteslutande för journalistiska ändamål eller för litterärt eller konstnärligt skapande”. Som en mot svarighet till detta undantag hänvisas till grundlagens ändamål såsom det kommer till uttryck i 2 §. Den i 2 § använda lokutionen ”ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning” är därvid avsedd att i huvudsak motsvara direktivets ”för journalistiska ändamål”, vilket i EU-domstolens praxis har tolkats vidsträckt.

I NJA 2001 s. 409 har Högsta domstolen ansett att direktivet i denna del omfattar en rätt att informera, utöva kritik och väcka debatt om samhällsfrågor av betydelse för allmänheten. Detta inryms utan tvekan i grundlagens ändamål enligt 2 §.

Lokutionen ”ett fritt konstnärligt skapande” är avsedd att motsvara direktivets ”konstnärligt skapande”.

Avsikten är att bestämmelsen ska tolkas utifrån värdet med en stark yttrandefrihet även när det gäller personuppgifter men konformt med dataskyddsdirektivet så långt det bedöms nödvändigt för att tillämpningen inte ska komma i konflikt med EU-rätten. Några exempel kan nämnas till viss ledning för rättstillämpningen.

Att i en omfattande databas tillhandahålla känsliga personuppgifter om ett stort antal personer, t.ex. dömda sexförbrytare, i syfte att andra ska kunna kartlägga dessa, är normalt sådant som inte kan anses omfattas av grundlagens ändamål att säkra ett fritt meningsutbyte. Enligt bestämmelsen i denna paragraf blir det därför tillåtet att reglera sådan personuppgiftsbehandling i vanlig lag såvitt gäller andra massmedier än sådana som ges ut av massmedieföretag.



Om någon berättar på sin grundlagsskyddade blogg om t.ex. en grannfamiljs dyrbara vanor eller chefs dåliga humör är det troligen inte sådana uppgifter som undgår undantaget i 14 § om syftet är att baktala dessa personer. Detsamma gäller i regel kränkande uttalanden och allmänna elakheter om människor. Personuppgifter inom ramen för en politisk diskussion, kritik mot en myndighet eller ifrågasättanden av vad som sägs i en debattartikel avser däremot tydligt ändamålet ett fritt meningsutbyte.

Bestämmelsen är utformad som en s.k. delegationsregel som gör det möjligt att lagstifta i vanlig lag om personuppgiftsbehandling. På samma sätt som delegationsbestämmelserna i 13 § innebär denna att hela grundlagen i och för sig undantas men att det inte för den skull blir möjligt att lagstifta i strid med grundlagen. Förbudet mot förhandsgranskning och hindrande åtgärder är exempel på bestämmelser som det inte går att lagstifta i strid med (se vad som har sagts angående 11 och 13 §§). Detsamma gäller bestämmelserna i 3 kap. som avser att skydda meddelare. Det har inte ansetts nödvändigt att ta in någon bestämmelse som klargör detta.

Till sist bör nämnas att behandling av personuppgifter för närvarande regleras i flera lagar. Förutom personuppgiftslagen, som är subsidiär i förhållande till andra författningar som gäller behandling av personuppgifter, kan nämnas kreditupplysningslagen och patientdatalagen. Av den nuvarande personuppgiftslagen följer att ingripande inte får ske mot behandling som utförs för uteslutande journalistiskt ändamål eller för konstnärligt eller litterärt skapande. Tillämpning av bl.a. personuppgiftslagen torde därför i första hand bli aktuell då det handlar om mer systematisk behandling av ett stort antal personuppgifter eller behandling av känsliga personuppgifter som har mindre betydelse för yttrandefriheten. Motsvarande avgränsning saknas i de flesta andra författningar som gäller behandling av personuppgifter.

#### *1 kap. 15 §*

##### *Undantag för barnpornografi (1 kap. 10 § TF och 1 kap. 13 § YGL)*

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

Bestämmelsen motsvarar vad som gäller enligt 1 kap. 10 § TF och 1 kap. 13 § YGL. Till skillnad mot de s.k. delegationsreglerna i bl.a. 13 § innebär denna bestämmelse att barnpornografiska bilder över

huvud taget inte omfattas av grundlagen. Det är således möjligt att i vanlig lag förbjuda bl.a. innehav av barnpornografi.

### *1 kap. 16 §*

#### *Förutsättningar för begränsningar av yttrandefriheten (delvis ny)*

**16 §** Lagstiftning som begränsar yttrandefriheten med stöd av denna grundlag får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett att friheten får begränsas. Inte heller får den 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 vad som föreskrivs i 2 kap. 22 § regeringsformen om ett särskilt lagstiftningsförfarande.

I paragrafen, som är ny i förhållande till TF och YGL, anges de allmänna förutsättningar som gäller för lagstiftning som innebär begränsningar i yttrandefriheten och som sker med stöd i grundlagen. 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 13 § 5).

I 2 kap. 1 § första stycket RF anges bl.a. att var och en är tillförsäkrad yttrande- och informationsfrihet. I andra stycket hänvisas till TF och YGL när det gäller tryckfriheten och motsvarande frihet att yttra sig i de medieformer som omfattas av YGL. Bestämmelsen i andra stycket innebär att TF och YGL är exklusiva inom sina tillämpningsområden. Bestämmelserna i 2 kap. RF gäller således inte lagstiftning som sker med stöd i TF och YGL (se prop. 1978/79:195 s. 62).

I NYGL har det ansetts lämpligt att föra in en begränsningsbestämmelse som motsvarar en av RF:s begränsningar. Det är en variant av den s.k. proportionalitetsprincipen, som här innebär att en begränsning i yttrandefriheten i lag aldrig får gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett att friheten över huvud taget får begränsas. Bestämmelsen finns i *första meningen*.

En sådan proportionalitetsbedömning 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 om fördelarna med den planerade lagstiftningen överväger det intrång som den kan innebära. Bestämmelsen är också avsedd att lägga ett särskilt krav på tydlighet vid lagstiftning som sker med stöd i grundlagen (jfr Bull/Sterzel, Regeringsformen. En kommentar, 2010 s. 101). Denne måste tydligt förklara vad som motiverar lagstiftningen och redovisa sina överväganden i frågan.

Det handlar alltså om begränsningar som görs med stöd av s.k. delegationsbestämmelser i grundlagen (bl.a. 1 kap. 11, 13–14 §§ samt 6 kap. 5 och 6 §§). 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 sådant som huvudsakligen anses falla inom grundlagens tillämpningsområde. Däremot omfattas inte lagstiftning som sker utanför grundlagens tillämpningsområde, t.ex. lagstiftning om frågor som till sin karaktär är sådana att de inte berör yttrandefrihetens ändamål enligt 2 § och därför ligger utanför tillämpningsområdet (jfr 9 § andra stycket). Inte heller är den nu aktuella begränsningen aktuell för barnpornografi, som uttryckligen har undantagits från grundlagens tillämpningsområde (15 §).

Enligt *andra meningen* får lagstiftning med stöd av grundlagen som innebär begränsningar i yttrandefriheten inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot det fria meningsutbytet, den fria och allsidiga upplysningen eller det fria konstnärliga skapandet. Bestämmelsen hämtar sin inspiration från 2 kap. 21 § andra meningen RF, som anger att en begränsning aldrig får "... sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar". Här hänvisas i stället till ändamålen med yttrandefriheten enligt NYGL (se 2 §).

Ett mycket tydligt exempel på en begränsning som skulle strida mot den angivna bestämmelsen är om lagstiftaren i upphovsrättslagen skulle införa ett förbud mot alla yttranden som utan tillstånd av rättighetshavaren återger en del av ett upphovsrättsligt skyddat verk (jfr 11 §). Ett annat mycket tydligt exempel är om lagstiftaren skulle införa skadeståndsskyldighet för den som anskaffar information för offentliggörande genom att gå runt och "tjuvlyssna".

I *andra stycket* anges att bestämmelsen i 2 kap. 22 § RF om ett särskilt lagstiftningsförfarande ska gälla vid sådan lagstiftning som avses i första stycket. Det innebär att ett förslag till lag som medför en begränsning av den yttrandefrihet som skyddas av NYGL 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.

Det kan diskuteras om det som sägs i andra stycket gäller även utan en uttrycklig bestämmelse. Härom synes råda delade meningar, och för att ingen osäkerhet ska råda har en bestämmelse tagits in i lagen. Det kan i det sammanhanget noteras att bestämmelserna i RF om ändringar i själva grundlagen gäller även för NYGL utan att det finns någon uttrycklig bestämmelse därom.

## 2 kap. Allmänna handlingars offentlighet

I detta kapitel har det gjorts språkliga ändringar i lagtexten i förhållande till 2 kap. TF men i stort sett inga ändringar i sak.

### 2 kap. 1 §

#### *Offentlighetsprincipens syfte (2 kap. 1 § TF)*

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 § TF)*

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.

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

## 2 kap. 3 §

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

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 §

### *Om handling som sänds till befattningshavare (2 kap. 4 § TF)*

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 §**Om riksdagen och kommunal församling (2 kap. 5 § TF)*

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

*2 kap. 6 §**Om inkommen handling (2 kap. 6 § TF)*

6 § En handling anses inkommen till en myndighet när den har anlant 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 §**Om upprättade handling (2 kap. 7 § TF)*

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 § TF)*

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 §

### *Om minnesanteckning och koncept (2 kap. 9 § TF)*

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 icke tas om hand för arkivering.

## 2 kap. 10 §

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

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 § TF)***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 ett massmedium som ges ut av myndigheten,

3. 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 § TF)*

**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 § TF)*

**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 § TF)*

**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 §**Om överklagande av beslut om utlämnande (2 kap. 15 § TF)*

**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 § TF)*

**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 §*

##### *Om överlämnande av handling till enskilt organ (2 kap. 17 § TF)*

**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 § TF)*

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

## 3 kap. Anonymitetsskyddet

### 3 kap. 1 §

#### *Rätt till anonymitet (3 kap. 1 § TF, 2 kap. 1 § YGL)*

1 § Upphovsmannen till innehållet i ett massmedium eller den som framträder däri är inte skyldig att röja sin identitet. Detsamma gäller den som har lämnat uppgifter för offentliggörande enligt 1 kap. 6 §.

I paragrafen stadgas det grundläggande anonymitetsskyddet. Detta innebär en rätt till anonymitet som inte får inskränkas av det allmänna genom lagstiftning eller myndighetsåtgärder. Genom andra bestämmelser i kapitlet säkras möjligheterna att vara anonym, dock med vissa i grundlagen angivna undantag. Här avses i första hand bestämmelserna om frågeförbud (2 §), tystnadsplikt (3 §) och efterforskningsförbud (5 §). I 6 § förbjuds ingripanden mot den som har medverkat i tillkomsten av ett massmedium utan att vara ansvarig enligt 8 kap. Enligt 7 § straffsanktioneras överträdelse av bestämmelserna i 3, 5 och 6 §§.

Rätten till anonymitet omfattar upphovsmannen till ett massmedium, den som framträder i massmediet och den som har lämnat uppgifter för offentliggörande i detta. Den här kretsen kan benämnas meddelare i vid mening. Regelverket i NYGL gör ingen skillnad mellan dessa personer i fråga om anonymitetsskyddet (se 2–5 §§, jfr även 6 § och 7 kap. 3 §). I dagligt tal brukar dock ”meddelare” i första hand användas som en synonym till ”uppgiftslämnare”. För att undvika missförstånd tillämpas även här den förståelsen av begreppet.

I *första meningen* talas om upphovsmannen och den som framträder. Som ”upphovsman” räknas alla som har bidragit till innehållet i ett massmedium. Det kan t.ex. vara den som har gjort efterforskningsarbetet eller den som har skrivit en text. Men det kan också vara den som har fotograferat eller som har redigerat inne-

hållet. Tecknare, regissörer och scenografer kan nämnas som andra exempel på upphovsmän. Alla dessa personer har rätt att vara anonyma.

I begreppet upphovsman ligger att dennes bidrag har utgjort en rimligt självständig intellektuell prestation med anknytning till innehållet i ett massmedium. Upphovsman får skiljas från utgivare eller någon annan som låter offentliggöra andras framställningar. Den som t.ex. publicerar en kopia av en text eller en allmän handling räknas alltså normalt inte som upphovsman (se Strömberg och Axberger i *Yttrandefrihetsrätt*, 2004, s. 29).

Med ”den som framträder” åsyftas personer som medvetet deltar i ett massmedium. I de flesta fall innebär naturligtvis ett sådant deltagande att anonymiteten faller bort, men bestämmelsen kan få betydelse för t.ex. en person som låter sig intervjuas anonymt eller vars åsikter eller uppgifter återges av någon annan i tal eller text. Gränsen mellan den som ”framträder” och den som är ”upphovsman” är inte alltid helt tydlig. Ett klart exempel är dock att fotografen anses vara upphovsman när en bild av en person publiceras i en tidning, medan den person som förekommer på bilden är den som ”framträder” i massmediet. Båda kan ha rätt till anonymitet enligt den här bestämmelsen.

I *andra meningen* ges en rätt till anonymitet för den som har lämnat uppgifter för publicering till någon representant för ett grundlagsskyddat massmedium. Detta är en mycket viktig del av meddelarskyddet och därmed av NYGL. Den som har lämnat uppgifter för publicering är i princip alltid skyddad av anonymitetsrätten, bl.a. även om den som har tystnadsplikt senare skulle upptäcka att det är en intressant nyhet att just personen i fråga är källa till en nyhet.

Av bestämmelsen framgår att anonymitetsrätten gäller om uppgiften har lämnats ”för offentliggörande”. Det krävs alltså inte att ett offentliggörande har kommit till stånd. Det är tillräckligt att uppgiften har lämnats med ett sådant syfte.

Detsamma gäller för upphovsmannen och för den som ”framträder”. I dessa fall gäller rätten till anonymitet trots att en framställning inte har nått allmänheten. Det kan bl.a. avse en situation då ett redan färdigt avsnitt i en tv-serie stoppas av programföretaget. Upphovsmännen till programmet och de som medverkar däri har i det fallet rätt till anonymitet trots att avsnittet aldrig sänds. Frågan om meddelarskyddet vid sådana ”avsedda” framställningar berörs vidare i 3 §.

## 3 kap. 2 §

*Frågeförbud rörande meddelare m.m. (3 kap. 2 § TF, 2 kap. 2 § YGL)*

2 § I mål som rör yttrandefrihetsbrott är det inte tillåtet att fråga vem som är upphovsman till innehållet i ett massmedium eller vem som har framträtt däri eller vem som har lämnat uppgifter enligt 1 kap. 6 §.

Om någon har angetts som den som har framträtt, är det tillåtet att pröva om han eller hon är ansvarig för sina yttranden i en sådan direktsändning som avses i 8 kap. 7 §. Detsamma ska gälla om någon i målet uppger vara den som har framträtt.

Första stycket hindrar inte att det i en och samma rättegång handläggs både mål om yttrandefrihetsbrott och mål som avses i 7 kap. 4 eller 5 §.

I *första stycket* uppställs ett förbud mot att i mål som rör yttrandefrihetsbrott beröra frågan om vem som är meddelare m.fl. Detta innebär bl.a. att åklagaren under en rättegång inte får ställa frågor till den som ansvarar för innehållet enligt 8 kap. om vem som t.ex. har skrivit den text som åtalet avser, vem som medverkar ("framträder") i ett massmedium eller vem som har lämnat de uppgifter som publiceringen bygger på. Frågeförbudet gäller även i relation till vittnen och andra som agerar under rättegången. Inte heller dessa får tillfrågas om meddelarens identitet.

Förbudet enligt första stycket gäller alla som agerar under rättegången. Varken rätten, åklagare, advokater eller parter får alltså ta upp frågor som rör identiteten hos dem som skyddas av anonymitet.

Bestämmelsen tillämpas även under förundersökningar om yttrandefrihetsbrott. Polis och åklagare får således inte under ett förhör med t.ex. en utgivare som ansvarar enligt 8 kap. fråga om denne även är upphovsman till den framställning som brottsmisstanken rör. Det förhållandet är för övrigt inte intressant för att bedöma hur allvarligt brottet är. Straffet för utgivaren blir inte högre om han samtidigt är upphovsman.

Undantaget i *andra stycket* från frågeförbudet gäller direktsändningar som avses i 8 kap. 7 §. Den som framträder i en sådan sändning kan själv få ansvara för sina yttranden. I ett sådant mål kan det bli aktuellt att pröva om en viss person verkligen är den som har framträtt under direktsändningen och därmed ansvarar för ett visst yttrande.

*Tredje stycket* innebär att förbudet enligt första stycket inte utgör hinder mot att frågan om ansvar för brott av meddelare m.fl.

eller anskaffare enligt 7 kap. 4 eller 5 § handläggs i samma rättegång som ett yttrandefrihetsbrott. I mål om meddelarbrott prövas självklart frågan om den åtalade för det brottet är den som har lämnat de aktuella uppgifterna. Frågeförbudet enligt första stycket lägger inte hinder i vägen för en sådan prövning.

### 3 kap. 3 §

*Tystnadsplikt avseende källor (3 kap. 3 § första stycket TF, 2 kap. 3 § första stycket YGL)*

3 § Den som har tagit befattning med utgivningen av ett massmedium eller en framställning som har varit avsedd att ingå i ett massmedium får inte lämna uppgifter som kan röja vad han eller hon därvid har fått veta om vem som är upphovsman eller har framträtt eller lämnat uppgifter enligt 1 kap. 6 §. Sådan tystnadsplikt gäller även den som på annat sätt har varit verksam hos ett massmedieföretag, hos den som ger ut ett massmedium för vilket utgivningsbevis gäller eller som har ansvarsuppgifter, eller hos en nyhetsbyrå.

I bestämmelsen slås en tystnadsplikt avseende massmediernas källor fast. Det får inte röjas vem som är upphovsman till ett massmedium, har framträtt däri eller har lämnat uppgifter för publicering. Tillämpningsområdet för tystnadsplikten är mycket brett och omfattar alla som har tagit befattning med utgivningen av ett massmedium eller med en framställning som har varit avsedd att införas i ett massmedium. Även andra som är verksamma hos t.ex. ett massmedieföretag kan omfattas av tystnadsplikt.

I lagtexten behandlas i två led den personkrets som har tystnadsplikt. Det första leDET framgår av *första meningen* och omfattar dem som på något sätt har varit inblandade i publiceringsprocessen avseende ett massmedium ("tagit befattning med utgivningen av ett massmedium..."). Den här kretsen är vid och gäller oavsett position, funktion eller grad av medverkan och oavsett var i processen personen har varit verksam. Bestämmelsen omfattar därmed även personer som på mer slumpartade grunder får del av uppgifter som avses med tystnadsplikten. Som framgår gäller tystnadsplikten även fall då någon publicering inte har kommit till stånd, se vidare nedan.

Tystnadsplikten tillämpas emellertid även på sådana led i produktions- eller publiceringsprocessen som ligger utanför t.ex. ett

massmedieföretag. Den kan avse bl.a. personalen på produktionsbolag, nyhetsbyråer, tryckerier, webbyråer och andra externa aktörer som anlitas för att skapa ett massmedium. Däremot omfattas inte personer och företag som anlitas utifrån för att sprida ett massmedium. Fristående tidningsdistributörer, postföretag m.fl. bör normalt inte anses delaktiga i "utgivningen" av ett massmedium i den mening som avses här (om utgivning, se vidare kommentaren till 1 kap. 5 §). I vissa situationer är det dock tänkbart att personal hos den här typen av externa aktörer har tystnadsplikt enligt den andra meningen i bestämmelsen. Så kan t.ex. bli fallet om ett oberoende distributionsföretag delar lokaler med ett massmedieföretag som ger ut dagstidningar. Se vidare nedan om tystnadsplikt för den som är "verksam" hos massmedieföretag m.m.

Samma långtgående tystnadsplikt gäller för dem som tar befattning med utgivning av ett massmedium som har grundlagsskydd genom utgivningsbevis eller ansvarsuppgifter.

I bestämmelsens *andra mening* behandlas det andra ledet i kretsen med tystnadsplikt. Inom ett massmedieföretag kan även personer som normalt arbetar med helt andra uppgifter än de publicistiska få kännedom om information som behöver hemlighållas. Här utesluts ingen särskild yrkeskategori, utan alla som i yrket får kännedom om sådan information har tystnadsplikt. Det kan t.ex. gälla receptionspersonal, vaktmästare och anställda som arbetar med löneadministration. Även uppdragstagare som anlitas av massmedieföretaget omfattas av tystnadsplikt på den här grunden. Således kan bl.a. externa datatekniker, lokalvårdare och hantverkare som arbetar i företagets lokaler ha tystnadsplikt.

Tystnadsplikt enligt andra meningen avser även personer verk samma hos företag, ideella organisationer och andra som ger ut massmedier med grundlagsskydd. Detsamma gäller anställda på nyhetsbyråer. Även i dessa fall är alltså tystnadsplikten utvidgad till att omfatta personal och uppdragstagare som inte är inblandade i en viss publicering men som på annat sätt kommer i kontakt med känslig information. I en del situationer torde tystnadsplikt föreligga även för personer som inte har en yrkesmässig relation till den aktuella verksamheten. Det kan t.ex. avse personer som på ideell grund utför arbete och uppdrag i ett politiskt parti som driver en webbplats för vilken grundlagsskydd gäller genom ansvarsuppgifter.

Enligt bestämmelsen gäller tystnadsplikten även för dem som har tagit befattning med framställningar som har varit "avsedda" att

ingå i ett massmedium. Tystnadsplikten gäller således oberoende av om en publicering kommer till stånd eller inte. Det gäller under förutsättning att det har funnits en avsikt att en framställning eller ett meddelande ska publiceras i ett grundlagsskyddat massmedium. Det här får bl.a. betydelse om en text eller ett bildmaterial har lämnats av en frilansjournalist till ett massmedieföretag som sedan väljer att inte publicera materialet. Trots att detta refuseras gäller alltså tystnadsplikt för den som har hanterat texten eller bilderna på massmedieföretaget.

En annan situation är om materialet visserligen publiceras, men i en form som inte är grundlagsskyddad. Har avsikten hos meddelaren varit att publiceringen ska ske i ett massmedium som omfattas av grundlagen, gäller tystnadsplikt för uppgifter som kan röja dennes identitet. En journalist eller författare som är införstådd med att information lämnas för publicering i ett massmedium är skyldig att bevara uppgiftslämnarens identitet, även om journalisten eller författaren sedan offentliggör uppgiften på t.ex. en blogg utan grundlagsskydd.

Bestämmelsen ska inte uppfattas så att tystnadsplikt tillämpas avseende alla meddelanden och framställningar där en avsikt till offentliggörande föreligger. Om det med tanke på omständigheterna framstår som uppenbart att uppgifterna inte kommer att användas vid en publicering som omfattas av grundlagen ska tystnadsplikt inte gälla. Det kan exempelvis röra sig om uppgifter som lämnas till en nätbaserad kundtidning som drivs av ett bilföretag som saknar utgivningsbevis och på vilken ansvarsuppgifter inte anges. Den som lämnar information till ett sådant medium kan i rättsligt hänseende normalt inte förvänta sig att personalen på tidningen bevarar hans eller hennes anonymitet. Finns det däremot utgivningsbevis för kundtidningen gäller tystnadsplikt avseende skribentens identitet, trots att texten aldrig publiceras.

Tystnadsplikten innebär också att information om identiteten hos en uppgiftslämnare, upphovsman eller den som framträder inte får spridas inom t.ex. en redaktion eller ett massmedieföretag. Om inte meddelaren m.fl. har lämnat sitt medgivande gäller tystnadsplikten även gentemot utgivaren.

I första meningen används ordet ”därvid” för att klargöra att tystnadsplikt enbart gäller uppgiftslämnande m.m. som sker inom ramen för den verksamhet som t.ex. en journalist är knuten till. Denna avgränsning har bl.a. betydelse om en journalist får kännedom om identiteten hos den som har lämnat uppgifter för publi-



tering hos ett *annat* massmedieföretag, t.ex. i en konkurrerande tv-kanal eller tidning. Journalisten har inte tystnadsplikt för sådana uppgifter. Däremot bör tystnadsplikt gälla avseende identiteten hos den person som har upplyst journalisten om det andra massmedieföretagets källa.

Enligt bestämmelsen gäller tystnadsplikten ”vem som är” upphovsman eller ”den som har” framträtt eller lämnat uppgifter. Tystnadsplikten avser att skydda identiteten hos dessa personer. Alla slags uppgifter som ”kan röja” identiteten omfattas. Tystnadsplikten kan i vissa fall således avse även andra uppgifter än namnet på uppgiftslämnare m.fl. Det kan t.ex. vara nödvändigt att hemlighålla dennes bostadsort eller kön.

Det är straffbart att uppsåtligt eller av oaktsamhet bryta mot tystnadsplikten, se vidare i 7 §.

### 3 kap. 4 §

*Undantag från tystnadsplikten (3 kap. 3 § andra och tredje styckena TF, 2 kap. 3 § andra och tredje styckena YGL)*

#### 4 § Tystnadsplikten enligt 3 § gäller inte

1. om den som tystnadsplikten ska skydda har samtyckt till att hans eller hennes identitet röjs,
2. om frågan om identiteten får väckas enligt 2 § andra stycket,
3. om det rör sig om ett brott som anges i 7 kap. 4 § första stycket 1,
4. i den mån domstolen, när det är fråga om brott enligt 7 kap. 3 § eller 4 § första stycket 2 eller 3, finner det nödvändigt att en uppgift lämnas vid en förhandling om huruvida den som är tilltalad eller skäligen misstänkt för den brottsliga gärningen har lämnat meddelandet eller medverkat till framställningen, eller
5. i den mån domstolen i något annat fall finner det vara 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.

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

I bestämmelsen anges vissa undantag från tystnadsplikten i 3 §. Uppräkningen i paragrafens *första stycke* är uttömmande och några ytterligare undantag får alltså inte förekomma.

Enligt *första punkten* gäller inte tystnadsplikt om uppgiftslämnaren m.fl. har samtyckt till att hans eller hennes identitet röjs.

*Andra punkten* medför att en journalist eller någon annan som har tystnadsplikt kan höras som t.ex. vittne i en rättegång som behandlar den situation som avses i 2 § andra stycket. Det som avses är främst situationen då domstolen har anledning att ta ställning till frågan om den som har angetts (eller uppgett sig) vara den som "framträder" i ett massmedium är ansvarig enligt den särskilda reglering som gäller för direktsändningar. Frågan kan aktualiseras redan under en förundersökning om brott.

Undantaget i *tredje punkten* avser de allvarigare formerna av meddelarbrott enligt 7 kap. 4 § första stycket 1 (bl.a. högförräderi och spioneri). Det är inte i strid med tystnadsplikten att avslöja meddelarens identitet vid sådana brottsmisstankar.

Enligt *fjärde punkten* kan en domstol besluta att undantag ska gälla från tystnadsplikten i mål som rör oriktigt utlämnande av en allmän handling eller åsidosättande av en kvalificerad tystnadsplikt (7 kap. 4 § första stycket 2 och 3). Undantaget avser även misstankar om brott genom sådana s.k. annonsmeddelanden som behandlas i 7 kap. 3 §.

I *femte punkten* finns en allmän bestämmelse som tillämpas i andra mål än yttrandefrihetsmål. Det kan således röra fall där något uttryckligt yttrandefrihetsintresse inte är aktuellt i själva målet. Uppgifter som omfattas av tystnadsplikt enligt 3 § kan likväl vara relevanta för utredningen i t.ex. ett brottmål. Domstolen kan besluta om undantag från tystnadsplikten efter en avvägning mellan intresset av anonymitetsskydd och vikten av att meddelarens m.fl. identitet klarläggs i målet. Av ordalydelsen framgår att det krävs mycket starka skäl ("synnerlig vikt") för att tystnadsplikten ska åsidosättas. Det kan t.ex. röra fall där brottet har ett högt straffvärde och uppgifter som omfattas av tystnadsplikt talar till den tilltalades fördel.

Bestämmelsen i *andra stycket* är riktad till domstolen och betonar betydelsen av att den leder processen så att otillåten efterforskning av t.ex. en uppgiftslämnarens identitet inte förekommer när rättegången berör frågor som kan omfattas av tystnadsplikt. Domstolen bör således ingripa om ett vittne eller en annan förhörsperson får frågor där svaret kan innebära att han eller hon bryter mot sin tystnadsplikt enligt 3 §.

*3 kap. 5 §*

*Efterforskningsförbud (3 kap. 4 § första och andra styckena TF, 2 kap. 4 § första och andra styckena YGL)*

5 § Myndigheter och andra allmänna organ får inte efterforska någon som har rätt till anonymitet enligt 1 §.

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

Bestämmelsen i *första stycket* innehåller det s.k. efterforskningsförbudet. Den riktar sig mot det allmänna (jfr 1 kap. 1 §). Grundlagen hindrar alltså inte enskilda från att efterforska källor. I andra stycket anges det undantag från efterforskningsförbudet som gör att efterforskning får bedrivas när det krävs för åtal eller något annat ingripande som är förenligt med grundlagen.

Som en allmän utgångspunkt gäller att uttrycket ”efterforska” ska förstås i vid mening och att alla former av förfrågningar eller åtgärder som syftar till att nå kunskap om vem som t.ex. har lämnat ut en uppgift är otillåtna. Ett typfall av otillåten efterforskning är en offentlig arbetsgivares fråga till en anställd om det är han eller hon som på arbetsplatsen eller i annat sammanhang har lämnat ut en uppgift som senare har återgetts i ett massmedium (jfr NJA 2001 s. 673).

Gruppen som skyddas av förbudet mot efterforskning enligt första stycket är densamma som omfattas av rätten till anonymitet enligt 1 §. Efterforskningsförbudet är således inriktat på att hindra myndigheter och andra offentliga organ från att ta reda på identiteten hos upphovsmannen till innehållet i ett massmedium, den som ”framträder” i massmediet eller den som har lämnat uppgifter för offentliggörande.

Förbudet mot efterforskning kan bli tillämpligt även när någon publicering inte har kommit till stånd. I fråga om uppgiftslämnande enligt 1 kap. 6 § gäller skyddet om uppgiften har lämnats ”för offentliggörande” i ett grundlagsskyddat massmedium, dvs. oavsett om materialet används vid en sådan publicering eller inte. Att dra gränsen för efterforskningsförbudet framstår som okomplicerat när uppgifter har lämnats för publicering i etablerade massmedier, såsom dagstidningar eller radio- och tv-kanaler. I dessa fall är det som regel uppenbart att avsikten har varit att uppgifterna ska publiceras i ett sammanhang där automatiskt grundlagsskydd gäller.

Detsamma gäller om uppgifterna har lämnats till ett massmedium för vilket utgivningsbevis finns, t.ex. en tidskrift eller en webbplats.

Utänför de etablerade medierna blir dock frågan mer komplicerad. Här avses bl.a. fallet då det inte är givet att den som ger ut ett massmedium motsvarar definitionen på "massmedieföretag" eller att det finns någon typ av brist avseende det frivilliga grundlagsskyddet (det som gäller på grund av utgivningsbevis eller ansvarsuppgifter). I dessa fall kan lägen uppkomma då det framstår som att de grundläggande förutsättningarna för meddelarskydd inte är uppfyllda (objektiva kriterier). Det gäller t.ex. om uppgifter för publicering lämnas på en webbplats i den felaktiga tron att denna omfattas av ett utgivningsbevis.

I de berörda fallen bör normalt stor hänsyn tas till meddelarens m.fl. avsikter och hur denne har bedömt situationen (subjektiva kriterier). Det synsättet tillämpas sedan tidigare (se bl.a. prop. 1975/76:204 s. 130) men får nu ett mer uttryckligt stöd i grundlagen genom bestämmelsen om meddelarfrihet i 1 kap. 7 § första stycket. Den bestämmelsen innebär att ansvarsfrihet gäller för meddelaren om lämnandet av uppgifter sker till någon som kan "förväntas" offentliggöra eller låta offentliggöra dem i ett massmedium. Detta ska även vara vägledande för bedömningen av frågan om meddelarens rätt till anonymitet och det därmed sammanhängande förbudet mot efterforskning.

De subjektiva förhållandena hos uppgiftslämnaren m.fl. kan alltså behöva vägas in även vid en efterforskningssituation. Trodde denne t.ex. att uppgiften skulle publiceras på en webbplats som drevs av ett massmedieföretag? Fanns det i så fall fog för den uppfattningen med tanke på omständigheterna?

För att inte förbudet mot efterforskning ska bli illusoriskt i dessa fall är det viktigt att reglerna tillämpas med en betydande säkerhetsmarginal. Finns det med hänsyn till omständigheterna utrymme för antagandet att en anonym uppgiftslämnare kan ha trott sig vara på det grundlagsskyddade området, bör några efterforskande åtgärder inte få förekomma. Så kan t.ex. vara fallet om uppgifterna publiceras av ett företag som visserligen ger ut massmedier men som inte är ett massmedieföretag enligt 1 kap. 4 § eftersom kravet på huvudsaklighet inte är uppfyllt. En annan tänkbar situation är att uppgifter lämnas i god tro till någon som normalt brukar publicera sig i grundlagsskyddade former, t.ex. genom att sätta ut ansvarsuppgifter. Även i det läget bör förbudet mot efterforskning gälla trots att publiceringen inte var grundlagsskyddad. I dessa fall

kan det ju nämligen hävdas att meddelaren kunde "förvänta" sig att en grundlagsskyddad publicering skulle äga rum och meddelarskydd därmed föreligga, jfr 1 § och 1 kap. 1 §.

En motsatt bedömning – förbudet mot efterforskning gäller inte – är möjlig om det med tanke på omständigheterna framstår som osannolikt att meddelaren trodde att publiceringen skulle ske i grundlagsskyddade former. Så kan t.ex. bli fallet om mottagaren av uppgifterna aldrig har publicerat sig tidigare eller i varje fall inte med grundlagsskydd. Vidare bör utgångspunkten vid en anonym icke grundlagsskyddad publicering normalt vara att meddelaren inte har lämnat uppgifter "för offentliggörande" i ett grundlagsskyddat massmedium.

Det bör inte komma i fråga att andra myndigheter än de som utpekas som åklagare i yttrandefrihetsgrundlagen (JK och i vissa fall JO) vidtar efterforskande åtgärder om det är möjligt att anta att en uppgiftslämnare på subjektiv grund omfattas av meddelarskyddet. Till exempel bör en polisanmälan som aktualiserar efterforskning, och där det finns utrymme för tvekan om grundlagens tillämplighet, som regel överlämnas till JK eller JO. Där prövas grundlagens tillämplighet och om det finns förutsättningar att inleda förundersökning om, i första hand, brott mot tystnadsplikt enligt 7 kap. 4 § (se vidare nedan). Inom ramen för en sådan förundersökning kan det därefter bli aktuellt med efterforskning under de förutsättningar som anges i grundlagen.

Förbudet mot efterforskning ska även tillämpas på upphovsmän till och den som "framträder" i framställningar som är avsedda att publiceras i grundlagsskyddade massmedier. Här syftas alltså på situationer då en publicering av framställningen inte kommer till stånd. I dessa fall är det inte tillåtet för det allmänna att efterforska identiteten hos upphovsmannen m.fl. Även här kan frågan uppkomma i vilken utsträckning förbudet mot efterforskning ska gälla när en publicering äger rum i former som inte är grundlagsskyddade. Dessa situationer bör bedömas på samma sätt som gäller för uppgiftslämnare, se ovan.

I *andra stycket* sägs att efterforskning trots första stycket får bedrivas om det krävs för åtal eller "annat ingripande" som är förenligt med yttrandefrihetsgrundlagen. Det är i första hand meddelar- och anskaffarbrott enligt 7 kap. 4 och 5 §§ som kan bli aktuellt. Utredningen kan då behöva inriktas t.ex. på frågan om en meddelare genom att lämna en uppgift för publicering har brutit mot en kvalificerad tystnadsplikt. Är uppgiftslämnaren anonym

kan utredningsåtgärder behöva vidtas för att klarlägga dennes identitet.

Ett exempel är att en nyhetsartikel i ett grundlagsskyddat massmedium innehåller initierade uppgifter om hur en uppmärksammas våldsbrottsling svarar på den rättspsykiatriska vård som han har överlämnats till. Frågan berör området för kvalificerad sekretess och mycket talar för att brott mot tystnadsplikt har begåtts. En polisanmälan avseende artikeln ska överlämnas till JK för utredning (även JO har åtalsrätt). Inleder JK förundersökning om brott mot tystnadsplikt hindrar inte grundlagen att uppgiftslämnarens identitet efterforskas. Det kan bl.a. bli aktuellt att hålla förhör med vårdpersonal och då ställa frågor om vilka kontakter olika personer på vårdavdelningen har haft med en viss journalist.

Den *andra meningen* i andra stycket innehåller en viktig hänvisning till bestämmelsen om tystnadsplikt i 3§. Innebörden är bl.a. att det finns betydande inskränkningar i möjligheterna att förhöra en journalist i syfte att efterforska identiteten hos dennes källa. Om brottsmisstanken avser den mindre allvarliga formen av meddelarbrott (7 kap. 4§ första stycket 2 och 3) krävs domstolsbeslut för att journalisten ska kunna höras om uppgiftslämnaren. Ett sådant beslut förutsätter att förundersökningen har nått så långt att åtal har väckts eller att det finns skäligen misstanke mot någon. Förhöret med journalisten hålls vid en domstolsförhandling.

I exemplet ovan får således JK inte höra journalisten under inledningen av förundersökningen. Det krävs att den övriga utredningen har lett till att någon är skäligen misstänkt för brottet och att domstolen godkänner att förhör hålls.

Det är straffbart att uppsåtligt efterforska i strid med denna bestämmelse, se vidare i 7 §.

### *3 kap. 6 §*

*Repressalieförbud (3 kap. 4 § tredje stycket TF, 2 kap. 4 § tredje stycket YGL)*

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

I bestämmelsen kommer det s.k. repressalieförbudet till direkt uttryck i grundlagen. Till viss del innebär paragrafen en upprepning

av bestämmelsen i 1 kap. 9 § om yttrandefrihetsgrundlagens exklusivitet som straff- och processlag (den s.k. exklusivitetsgrundsatsen). Funktionen hos de två bestämmelserna skiljer sig dock åt. Den här bestämmelsen avser att precisera repressalieförbudet vid det lagliga ”bruket” av yttrandefriheten. Paragrafen i 1 kap. tar däremot sikte på vad som ska gälla i straff- och processrättsligt hänseende om yttrandefriheten har ”missbrukats”. Repressalieförbudet innebär självfallet inte något hinder mot sådana ingripanden mot missbruk av yttrandefriheten som preciseras i grundlagen.

Hänvisningen till ”myndigheter och andra allmänna organ” innebär att alla offentliga organ omfattas av förbudet. Det spelar således inte någon roll om ett ingripande som avses i bestämmelsen sker inom den statliga eller den kommunala sektorn. Någon uppdelning mellan åtgärder som innefattar myndighetsutövning och andra åtgärder görs inte heller.

Begreppet ”ingripa” har här en vid innebörd. Det innefattar en mängd tänkbara repressalieåtgärder som grundar sig på den enskildes medverkan i grundlagsskyddade massmedier. Som exempel brukar nämnas avsked, uppsägning, disciplinpåföljd, frångående av arbetsuppgifter och utebliven löneförhöjning. Även andra mindre långtgående åtgärder kan nämnas såsom utskällningar och utfrysning på arbetsplatsen (se prop. 2009/10:81 s. 38 f.). Brott mot repressalieförbudet bestraffas dock endast vid de mer kvalificerade formerna av repressalier, se följande paragraf.

I fråga om bestämmelsens tillämpningsområde bör beaktas att ett liknande förbud mot repressalieåtgärder har ansetts följa av bestämmelsen om yttrandefrihet i 2 kap. 1 § regeringsformen (se JO i ärende dnr 149-2009 och 567-2009). Den faktiska betydelsen i nu aktuellt hänseende av att en publicering bedöms falla utanför NYGL framstår därför som begränsad. Även om NYGL inte är tillämplig, är en myndighet sålunda normalt förhindrad att vidta repressalier mot t.ex. en anställd för att denne har yttrat sig offentligt.

## 3 kap. 7 §

*Straff (3 kap. 5 § TF, 2 kap. 5 § YGL)*

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

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

2. uppsåtligen eller av oaktsamhet i ett massmedium 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 enligt 1 kap. 6 §, eller

3. uppsåtligen efterforskar i strid med 5 §, eller

4. uppsåtligen ingriper i strid med 6 §, om åtgärden utgör avskedande, uppsägning, utdelande av disciplinpåföljd eller någon liknande åtgärd.

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

I första stycket straffsanktioneras flera av de förbud som anges i 3 kap. Straffet för överträdelse är böter eller fängelse i högst ett år. De angivna brotten räknas inte till de s.k. yttrandefrihetsbrotten. Detta uttryck omfattar de brott som anges i 7 kap. 1 och 2 §§.

Enligt *första stycket* är det straffbart för bl.a. en journalist att uppsåtligen eller av oaktsamhet bryta mot den tystnadsplikt som framgår av 3 §. Bestämmelsen bidrar således till att skydda identiteten hos upphovsmannen, den som "framträder" och uppgiftslämnaren. Enligt andra stycket förutsätter allmänt åtal enligt denna punkt att målsäganden har anmält brottet till åtal. Målsägande är den som tystnadsplikten är avsedd att skydda, t.ex. en uppgiftslämnare.

*Andra punkten* straffbelägger ett uppsåtligt eller oaktsamt lämnande av felaktiga uppgifter om identiteten hos upphovsmannen, "tillhandahållaren", vem som "framträder" eller uppgiftslämnaren. Även här krävs målsägarangivelse för allmänt åtal.

Genom *tredje punkten* är det förenat med straffsanktion att uppsåtligen efterforska någon som har rätt till anonymitet enligt 1 §. Här avses således upphovsmannen, den som "framträder" och uppgiftslämnaren. Begreppet "uppsåtligen" får uppfattas på samma sätt som inom den allmänna straffrätten. Straffbestämmelsen avser således fall där syftet med frågor eller andra åtgärder har varit att få kunskap om vem som står bakom en publicering som t.ex. författare eller meddelare (SOU 2009:14 s. 225). Brottet hör under allmänt åtal och förutsätter alltså inte målsägarangivelse.



I fråga om repressalieförbudet straffbeläggs genom fjärde punkten vissa mer allvarliga ingripanden om de sker uppsåtligt. Det som omfattas är avskedande, uppsägning, utdelande av disciplinpåföljd eller liknande åtgärder. Som exempel på "liknande åtgärder" kan nämnas vissa fall av frångående av arbetsuppgifter och utebliven löneförhöjning (se prop. 2009/10:81 s. 42). Brottet hör under allmänt åtal. Det bör anmärkas att straffstadgandet inte ska uppfattas som en inskränkning av själva repressalieförbudet enligt 6 §. Förbudet i sig är alltså vidare än det straffbelagda området. Repressalier som inte omfattas av straffstadgandet kan mycket väl vara förbjudna enligt 6 §. De torde i första hand få påtalas inom ramen för JK:s och JO:s tillsyn över allmän verksamhet.

#### 4 kap. Utgivningsbevis

##### *4 kap. 1 §*

*Vad utgivningsbevis kan avse (1 kap. 5 § TF, 1 kap. 9 § och 4 kap. 1 § YGL)*

1 § Utgivningsbevis får beviljas för utgivning av massmedier. Beviset kan avse utgivning vid ett tillfälle eller regelbunden utgivning under ett gemensamt namn.

I paragrafen anges vad ett utgivningsbevis kan avse. Utgivningsbevis får beviljas för alla slags massmedier, dvs. för medier som är avsedda att sprida yttranden till allmänheten (se 1 kap. 3 §). Det kan röra sig om t.ex. dagstidningar, nättidningar, tidskrifter och böcker i alla former, radio- och tv-kanaler, bloggar och andra webbsidor, filmer, cd-skivor med innehåll, andra digitala och analoga lagringsmedier med innehåll, flygblad, affischer samt klistermärken m.m. (se författningskommentaren till 1 kap. 3 §).

Ett utgivningsbevis kan omfatta utgivning vid ett tillfälle men även utgivning under en längre tidsperiod och med en gemensam titel. Utgivningsbeviset kan således omfatta utgivning av t.ex. en bok, en tidning eller en nättidning. Ett utgivningsbevis kan även omfatta flera massmedier som ges ut av samma person. Däremot kan utgivningsbevis inte utfärdas för en "verksamhet", även om denna omfattar spridning av flera massmedier. Beviset ska sålunda preciseras till att avse utgivning av ett eller flera massmedier.

Omfattningen av utgivningsbeviset ska framgå av den beskrivning som lämnas vid ansökan.<sup>3</sup>

Någon definition på begreppet utgivningsbevis har inte ansetts nödvändig. Vad det är fråga om är en handling som utgör ett bevis på att det beskrivna massmediet omfattas av grundlagens formella tillämpningsområde. Det är således inte – som ordet möjligen kan antyda – ett bevis om ”en rätt att ge ut” en tidning eller något annat massmedium. I Sverige finns inte något krav på tillstånd för sådan utgivning.

Även om ett utgivningsbevis har utfärdats kan en tillämpning av grundlagen vara helt eller delvis utesluten av andra skäl. Det kan t.ex. bero på att något undantag är tillämpligt (se bl.a. 1 kap. 11–15 §§ och 6 kap. 5 och 6 §§), såsom att en del av massmediet utgör en sådan kommersiell annons som är undantagen från tillämpningsområdet enligt 1 kap. 12 §. Tillämpning av grundlagen kan även vara utesluten i fråga om delar av massmediet därför att den ansvarige saknar möjlighet att kontrollera innehållet före offentliggörandet (1 kap. 5 § tredje stycket).

#### *4 kap. 2 §*

*Ansökan om utgivningsbevis m.m. (1 kap. 5 § TF och 1 kap. 9 § andra stycket YGL)*

2 § Ansökan om utgivningsbevis enligt 1 § görs av ägaren eller den som annars står för utgivningen av massmediet.

Utgivningsbevis ska utfärdas om

– ansökan avser ett eller flera massmedier,

– ansökan innehåller namn på de massmedier som ansökan avser, och

– namn och adress i Sverige anges för en behörig utgivare som har åtagit sig uppdraget.

Närmare bestämmelser om ansökan och utfärdande av utgivningsbevis får meddelas i lag. I lag meddelas även föreskrifter om straff för den som bryter mot en bestämmelse som har meddelats med stöd av denna paragraf.

Paragrafen anger vad som krävs för att utgivningsbevis ska utfärdas. Som den är formulerad anger den också uttömmande vilka krav den utfärdande myndigheten får ställa för att utfärda ett utgivningsbevis. Är de tre angivna kraven uppfyllda – ett eller flera

<sup>3</sup> Det bör övervägas om en begränsning till medier som ”utgår från Sverige” el. dyl. bör gälla.

massmedier, namn på det eller de massmedier som beviset ska avse och namn och adress i Sverige på en behörig utgivare som har åtagit sig uppdraget – ska utgivningsbevis alltså utfärdas. *Tredje stycket* ger möjlighet att utfärda närmare bestämmelser i lag, men sådana bestämmelser kan bara precisera bestämmelserna, inte innehålla några tillkommande krav för utgivningsbevis.

Myndigheten har att pröva om utgivningen av det eller de medier som ansökan avser är ett eller flera massmedier enligt definitionen i 1 kap. 3 §. För att myndigheten ska kunna göra en sådan prövning måste ansökan innehålla en beskrivning av massmediet som är tillräcklig för den bedömning som ska göras.

I ansökan ska även anges ett namn för varje massmedium som omfattas av ansökan. Någon kontroll av om namnet är förväxlingsbart med andra namn behöver inte göras och förväxlingsbarhet är inte heller en grund för att avslå ansökan.

Beträffande utgivaren ska myndigheten bara kontrollera att den som har angetts uppfyller behörighetskraven enligt 5 kap. 2 §, att han eller hon har åtagit sig uppdraget och att namn och adress i Sverige finns i ansökan. Behörighetskraven innebär att utgivaren ska ha hemvist i Sverige samt inte vara underårig, försatt i konkurs eller ha förvaltare. Kontrollen av att vederbörande har åtagit sig uppdraget får normalt ske genom att det undersöks om det finns ett trovärdigt åtagande från utgivaren. Syftet är då främst att undvika att någon utses för skens skull. Myndigheten ska inte undersöka exempelvis om vederbörande har tillräcklig förmåga att axla det ansvar som utgivarskapet innebär.

Närmare bestämmelser om hur förutsättningarna ska kontrolleras anges i tillämpningslagen.

Att myndigheten inte får ställa några andra krav för prövningen än de som framgår av andra stycket innebär bl.a. att det inte ska prövas om tillämpningen av grundlagen i det enskilda fallet kan vara utesluten, t.ex. för att massmediet innehåller delar som inte kan kontrolleras av den ansvarige (jfr 1 kap. 5 § tredje stycket). Inte heller har det betydelse för utfärdandet att massmediet innehåller sådana yttranden som är (helt eller delvis) undantagna från grundlagens tillämpningsområde, t.ex. barnpornografiska bilder eller vissa kommersiella annonser (se 1 kap. 11–15 §§).

Det säger sig själv att den utfärdande myndigheten inte får fästa någon vikt vid innehållet i det som har publicerats eller ska publiceras i det massmedium som ansökan avser. Om en ansökan om utgivningsbevis skulle avslås på den grunden att det kan förväntas

att yttrandefrihetsbrott kommer att begås via massmediet vore det i strid inte bara med denna bestämmelse utan även med förbudet mot hindrande åtgärder enligt 1 kap. 8§ andra stycket.

I *andra stycket* sägs att närmare bestämmelser om ansökan och utfärdandet av utgivningsbevis får meddelas i lag. Sådana bestämmelser kan gälla vad ansökan ska innehålla och vilken myndighet som ska pröva ansökningar om utgivningsbevis. Andra stycket ger även stöd för att i lag föreskriva straff för den som bryter mot en bestämmelse som har meddelats med stöd av denna paragraf. Det kan t.ex. röra straff för den som uppsåtligt eller av oaktsamhet lämnar oriktig uppgift i ansökan om utgivningsbevis (jfr 3 kap. 25§ tillämpningslagen).

#### *4 kap. 3 §*

*Giltighet och förnyelse av utgivningsbevis (5 kap. 5 § fjärde–sjätte styckena TF och 1 kap. 9 § tredje, fjärde och sjätte styckena YGL)*

3 § Ett utgivningsbevis gäller i tio år från utfärdandet. Utgivningsbevis får förnyas i perioder om tio år om förutsättningar att utfärda bevis finns. Förnyas inte beviset upphör det att gälla.

Om verksamheten är kortvarig eller om utgivningsbevis annars begärs för en kortare tid, får utgivningsbeviset beslutas gälla eller förnyas för en kortare tid än tio år.

Närmare bestämmelser om utfärdande och förnyelse av utgivningsbevis meddelas i lag

Paragrafen innehåller vissa regler om giltighet och förnyelse av utgivningsbevis. Den kompletteras med mer detaljerade bestämmelser i tillämpningslagen.

Enligt *första stycket* gäller ett utgivningsbevis normalt i tio år från utfärdandet. Det gäller under förutsättning att det inte återkallas (se 4 §). Reglerna innebär att det i praktiken kan förekomma utgivningsbevis som inte motsvaras av någon utgivning. Det har inte ansetts att detta är en så stor olägenhet att det har funnits skäl att föreskriva en anmälningsskyldighet för innehavaren. Inget hindrar dock att myndigheten frågar om verksamhet fortfarande bedrivs.

Utgivningsbevis kan förnyas med tio år åt gången. För förnyelse gäller samma förutsättningar som när beviset först utfärdas. Sker ingen förnyelse upphör beviset att gälla.

Ett utgivningsbevis gäller till dess att det återkallas eller upphör att gälla på grund av att tiden har gått ut. Det innebär att det inte ska prövas om utgivningsbeviset har blivit korrekt utfärdat vid t.ex. utredning av brott som kan ha begåtts genom yttranden i massmediet. Så länge utgivningsbeviset inte är återkallat, eller har upphört på grund av att tiden har gått ut, är grundlagen alltså formellt tillämplig för det massmedium som beviset avser, och det gäller även om beslutet om utgivningsbevis har varit felaktigt. En annan sak, som har påpekats i anslutning till 1 §, är att grundlagens tillämplighet ändå kan vara utesluten på grund av undantag eller någon annan anledning (se bl.a. 1 kap. 11–15 §§, 6 kap. 5 och 6 §§ och 1 kap. 5 § tredje stycket).

Skulle det undantagsvis inte vara fråga om ett massmedium gäller inte grundlagen trots att ett utgivningsbevis har utfärdats. Det framgår av hur bestämmelsen om tillämpningsområdet i 1 kap. 5 § är utformad.

Enligt *andra stycket* får det ibland beslutas om en kortare giltighetstid än tio år. Det gäller bl.a. om verksamheten är kortvarig eller om sökanden annars särskilt begär utgivningsbevis för en kortare tid. Närmare bestämmelser om detta finns i tillämpningslagen. Avsikten är att myndigheten ska bestämma giltighetstiden efter vad som är lämpligt i det enskilda fallet.

I *tredje stycket* sägs att det meddelas närmare bestämmelser om utfärdande och förnyelse av utgivningsbevis i lag. Vi har ovan varit inne på vad sådana bestämmelser bl.a. kan innehålla.

#### 4 kap. 4 §

*Återkallelse av utgivningsbevis (5 kap. 6 § TF, 1 kap. 9 § tredje stycket YGL)*

- 4 § Utgivningsbevis får återkallas endast
- om förutsättningar att utfärda ett bevis inte längre finns,
  - om utgivningen inte har påbörjats inom sex månader från den dag då utgivningsbeviset utfärdades,
  - om det står klart att utgivningen har upphört, eller
  - om den som innehar utgivningsbeviset begär det.
- Närmare bestämmelser om återkallelse av utgivningsbevis meddelas i lag.

Paragrafen innehåller en bestämmelse om under vilka förutsättningar ett utgivningsbevis får återkallas. Så får enligt *första stycket* ske om det inte längre finns förutsättningar att utfärda ett bevis, exempelvis om det har blivit känt att det inte är fråga om något massmedium eller om den angivne utgivaren inte existerar. Beviset får även återkallas om utgivningen inte har påbörjats inom sex månader eller om det vid en senare tidpunkt står klart att utgivningen har upphört. Syftet är främst att se till att de giltiga utgivningsbevisen motsvarar faktisk verksamhet och att det ska vara enkelt att avgöra i vilka fall grundlagen gäller. Om och hur myndigheten ska kontrollera om utgivningen kommer igång är en sak som avhandlas i tillämpningslagen.

Slutligen får utgivningsbeviset återkallas om innehavaren begär det. Som har sagts tidigare, och som avhandlas i tillämpningslagen, får myndigheten agera för att ta reda på om verksamheten bedrivs eller inte, i syfte att se till att ”döda” utgivningsbevis blir återkallade.

Bestämmelserna om återkallelse kompletteras enligt *andra stycket* med mera detaljerade bestämmelser i tillämpningslagen. De kan avse t.ex. förfarandet vid återkallelse (jfr 3 kap. 23 § andra stycket nuvarande tillämpningslag).

(4 kap. 5 §)

*Skyndsamt behandling av ärenden om utgivningsbevis (saknar motsvarighet i TF och YGL)*

5 § Ärenden om utgivningsbevis ska behandlas skyndsamt.

Paragrafen riktar sig till den myndighet som ska handlägga ärenden om utgivningsbevis. Kravet på skyndsamt ska ses i ljuset av de principiella invändningar som kan riktas mot ett system som innebär att den som vill ha grundlagsskydd genom utgivningsbevis först måste ansöka om det hos en myndighet. Bestämmelsen saknar motsvarighet i TF och YGL.<sup>4</sup>]

---

<sup>4</sup> Det kan diskuteras om bestämmelsen är av ett sådant slag att den bör tas med i grundlagen. Den innehåller inte några sanktioner, och att den finns i grundlagen skyndar sannolikt inte på förfarandet jämfört med om den finns i tillämpningslagen. Att lagstiftaren skulle ta sig för att ta bort bestämmelsen i tillämpningslagen kan man knappast behöva befara. Möjligen talar därför det mesta för att den förs över till tillämpningslagen.

## 5 kap. Utgivare

### 5 kap. 1 §

*Utseende av utgivare (5 kap. 2 § första stycket och 5 kap. 3 § första stycket TF, 4 kap. 1 § YGL)*

1 § För massmedier som ges ut av massmedieföretag eller för vilka utgivningsbevis gäller ska det finnas en utgivare. Utgivare för massmedier som ges ut av massmedieföretag får utses för hela eller delar av verksamheten.

Utgivare utses av massmedieföretaget eller av den som ansöker om eller har fått utgivningsbevis enligt 4 kap. 2 §.

Närmare bestämmelser om utseende av utgivare meddelas i lag.

I paragrafens *första stycke* finns den grundläggande bestämmelsen om att det ska finnas en utgivare för varje massmedium som ges ut av ett massmedieföretag eller med stöd av ett utgivningsbevis. Det är därmed en skyldighet för den som driver verksamheten att utse utgivare. Av detta anses även följa, utan att det behöver finnas någon uttrycklig regel därom, en skyldighet att utse ny utgivare om en tidigare utsedd utgivare inte längre är behörig eller om hans eller hennes uppdrag upphör.

Utgivare ska enligt andra meningens utses för hela eller delar av verksamheten. När det gäller massmedieföretag kan det av olika skäl vara mest praktiskt och även i övrigt lämpligast att ansvaret decentraliseras. Hur ansvaret fördelas och beskrivs är företagets ensak, det avgörande är att varje massmedium har en utgivare.

Skyldigheten att utse utgivare åligger enligt *andra stycket* massmedieföretaget eller, för massmedier med utgivningsbevis, den som har eller ska ansöka om utgivningsbevis enligt 4 kap. 2 §. Enligt ansvarsbestämmelserna (8 kap. 3 §) faller ansvaret på den som ska utse utgivare om utgivare saknas eller om utgivaren inte är behörig. Det ligger bl.a. därför i dennes intresse att se till att en behörig utgivare utses på ett korrekt sätt. Att behörig utgivare ska utses innan utgivningsbevis får utfärdas följer av 4 kap. 2 §.

Enligt *tredje stycket* ska närmare bestämmelser om utseende av utgivare meddelas i lag. De frågor som behöver regleras i lag är bl.a. en skyldighet för massmedieföretag att föra ett register över utsedda utgivare och vilka uppgifter som ska registreras (jfr 3 kap. 1 § tillämpningslagen).

För de massmedier som får grundlagsskydd genom utsättande av ansvarsuppgifter enligt 1 kap. 5 § behöver det inte utses utgivare

enligt bestämmelserna i denna paragraf. I stället ansvarar den som anges i ansvarsuppgifterna.

*5 kap. 2 §*

*Behörighetskrav (5 kap. 1 § TF, 4 kap. 2 § YGL)*

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 behörighetskraven för den som ska utses till utgivare. Avsikten med att ställa krav på utgivarens behörighet är att denne ska kunna axla det ansvar som följer med uppgiften. Det måste även vara enkelt att finna utgivaren vid ett eventuellt ansvarsutkrävande. Därför uppställs kravet att utgivaren ska ha hemvist i Sverige.

Kravet på viss behörighet ska förstås så att utgivaren förlorar sitt uppdrag om det brister i behörigheten, exempelvis genom att han eller hon försätts i konkurs. I så fall åligger det den som ska utse utgivare att omgående utse en ny, behörig, utgivare. Detta följer indirekt av 1 §.

Bestämmelsen motsvarar i stort sett vad som gäller enligt TF och YGL. Det krav som där gäller att utgivaren ska vara svensk medborgare har dock tagits bort. Det har ansetts tillräckligt att denne har hemvist i Sverige.

*5 kap. 3 §*

*Utgivarens befogenhet (5 kap. 3 § TF, 4 kap. 3 § YGL)*

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

I paragrafen anges att utgivaren ska ha befogenhet att vägra att publicera det som han eller hon inte vill ta ansvar för eller av andra skäl finner olämpligt att offentliggöra. I denna befogenhet ingår även en rätt att utöva tillsyn över massmediets offentliggörande, vilket bl.a. innebär att utgivaren ska ha full insyn i verksamheten.



Bestämmelsen ger däremot inte utgivaren en rätt att mot ägarens vilja publicera material i massmediet (jfr Axberger, *Tryckfrihetens gränser*, 1984, s. 117).

Om utgivaren uppenbarligen saknar den befogenhet som krävs enligt denna paragraf övergår ansvaret enligt 8 kap. 3 § till den som ska utse utgivare.

Varje inskränkning i utgivarens befogenhet ska enligt andra meningen vara utan verkan. Innebörden av detta är att grundlagen tar över annan rättslig reglering av exempelvis marknadsrättslig eller arbetsrättslig art (se bl.a. MD 1998:18). Detsamma gäller föreskrifter som den som utser utgivaren kan tänkas utfärda och avtal som denne ingår med utgivaren.

#### 5 kap. 4 §

##### Ställföreträdare (5 kap. 9 § TF, 4 kap. 5 § YGL)

4 § En utgivare får utse en eller flera ställföreträdare. Vad som sägs om utgivare i 2 § gäller också för en ställföreträdare. En ställföreträdare ska ha sådan befogenhet som anges 3 § när denne tjänstgör som utgivare.

Om utgivarens uppdrag upphör faller också ställföreträdarens uppdrag.

Närmare föreskrifter om ställföreträdare anges i lag.

Ställföreträdaren utses enligt *första stycket* första meningen av utgivaren. Ställföreträdaren behöver inte anmälas, men enligt andra meningen ska han eller hon uppfylla samma behörighetskrav som gäller för utgivaren. I händelse av att ställföreträdaren inte är behörig övergår ansvaret till utgivaren (8 kap. 2 §). Ställföreträdaren ska också ha samma befogenhet som utgivaren när han eller hon träder i utgivarens ställe.

Ställföreträdare får alltså utses av utgivaren. För det fall att utgivarens uppdrag upphör, exempelvis på grund av att denne inte längre är behörig, faller även ställföreträdarens uppdrag. Det sägs i *andra stycket*.

Enligt *tredje stycket* får det i lag anges närmare bestämmelser om ställföreträdare. Det kan bl.a. handla om hur och när ansvaret övergår till ställföreträdaren och att ställföreträdare ska godkännas av den som utsett utgivaren (jfr 3 kap. 14 § tillämpningslagen).

*5 kap. 5 §*

*Anmälan av utgivare (5 kap. 4 § TF, jfr 4 kap. 4 § andra stycket YGL och 3 kap. 1, 12 och 13 §§ tillämpningslagen)*

5 § Utgivare för massmedier med utgivningsbevis ska anmälas till den myndighet som anges i lag. Anmälan ska göras av den som utser utgivaren.

Närmare föreskrifter om anmälan av utgivare anges i lag.

I bestämmelsens *första stycke* anges en skyldighet att anmäla utgivare för massmedier med utgivningsbevis. Att behörig utgivare har utsetts och åtagit sig uppdraget är en förutsättning för att utgivningsbevis ska utfärdas. Det följer av 4 kap. 2 §. Den första anmälan av utgivare för ett massmedium med utgivningsbevis görs således i samband med ansökan om utgivningsbevis. Denna bestämmelse innebär att det finns en skyldighet att även anmäla utgivare som utses vid ett senare tillfälle till den i lag angivna myndigheten. Anmälan ska göras av den som utser utgivaren.

Anmälningsskyldigheten gäller alltså bara för utgivare för massmedier med utgivningsbevis. När det gäller massmedieföretag har det ansetts tillräckligt att företaget håller uppgiften om utgivare tillgänglig för allmänheten (se 6 §).

Syftet med anmälningsskyldigheten är dels att ansvaret ska vara klarlagt, vilket är grunden för att utgivningsbevis medför grundlagsskydd, dels att enskilda, myndigheter m.fl. utan större utredning ska kunna ta reda på vem som är utgivare för ett visst massmedium.

Enligt *andra stycket* får även här närmare föreskrifter anges i lag. Avsikten är att det i tillämpningslagen ska framgå att den myndighet som tar emot anmälan ska registrera den i ett register som hålls tillgängligt för allmänheten. För att myndigheten ska kunna kontrollera utgivarens behörighet bör det vidare föreskrivas i tillämpningslagen att det till anmälan ska fogas nödvändig dokumentation, såsom bevis om att utgivaren inte är försatt i konkurs eller under förvaltare, samt personbevis. Av tillämpningslagen ska även framgå att myndigheten endast får registrera utgivare som uppfyller behörighetskraven.

*5 kap. 6 §*

*Uppgift om utgivare (5 kap. 11 § TF, 4 kap. 2 § andra stycket och 4 § andra stycket YGL)*

6 § Uppgift om vem som är utsedd till utgivare ska hållas tillgänglig för allmänheten. Närmare föreskrifter om hur uppgiften ska hållas tillgänglig anges i lag.

I bestämmelsen anges en generell skyldighet att lämna uppgift om utgivaren så att denne kan identifieras. Avsikten med bestämmelsen är att uppgiften om vem som är utgivare för ett visst massmedium ska finnas lätt tillgänglig för alla. Bestämmelsen avses bli kompletterad i tillämpningslagen. Där ska anges att uppgifterna företrädesvis ska lämnas i massmediet, t.ex. i sluttexterna av en film eller på ett särskilt ställe på en webbplats. För det fall massmediet är knutet till en fysisk informationsbärare, såsom en dvd-skiva, bör det föreskrivas att uppgiften ska lämnas även på varje exemplar. Vad gäller massmedier som ges ut av massmedieföretag ska i tillämpningslagen föreskrivas en skyldighet för sådana företag att föra ett register över utsedda utgivare (jfr 3 kap. 1 § tillämpningslagen) samt att hålla registret tillgängligt för allmänheten.

För massmedier med utgivningsbevis gäller således både en skyldighet att anmäla utgivare till angiven myndighet och en skyldighet att hålla uppgift om utgivare tillgänglig för allmänheten.

*5 kap. 7 §*

*Straff vid överträdelse (5 kap. 12–14 § TF, 4 kap. 6 § YGL)*

7 § Den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet bryter mot skyldigheten att utse utgivare enligt 1 § första stycket ska dömas till böter eller, om omständigheterna är synnerligen försvårande, till fängelse i högst ett år.

I lag får föreskrivas om straff för den som bryter mot 5 eller 6 § eller mot en föreskrift i lag som har meddelats med stöd av någon av dessa bestämmelser eller med stöd av 1 eller 4 §.

I paragrafen finns bestämmelser om straff. I *första stycket* föreskrivs straff för den som bryter mot sin skyldighet att utse utgivare enligt 1 § första stycket. Straffet är böter eller, om omständigheterna är synnerligen försvårande, fängelse i högst ett år. Omständigheterna

kan tänkas vara så försvårande om det har varit fråga om ett medvetet agerande för att undgå ansvar för relativt allvarligt brottslighet. Straffansvaret omfattar överträdelser som sker uppsåtligen eller av grov oaktsamhet

I *andra stycket* sägs att lagstiftaren får föreskriva straff för den som bryter mot skyldigheten att anmäla utgivare enligt 5§ eller skyldigheten att hålla uppgift om utgivare tillgänglig för allmänheten enligt 6 §. Vidare får lagstiftaren föreskriva straff för den som bryter mot föreskrifter i lag som har meddelats med stöd av dessa paragrafer eller med stöd av 1 eller 4 §. Bestämmelserna finns i tillämpningslagen.

## 6 kap. Framställning och spridning av massmedier

### Allmänt<sup>5</sup>

#### 6 kap. 1 §

*Bevarandeskyldighet och pliktleverans (4 kap. 4 § TF samt 3 kap. 6 § och 9 § YGL)*

1 § Föreskrifter om skyldighet att bevara och tillhandahålla exemplar eller inspelningar av massmedier för granskning i efterhand och att lämna dem till bibliotek eller arkiv får meddelas i lag.

Bestämmelsen avser alla massmedier som omfattas av grundlagen. Den ger möjlighet att i lag införa bestämmelser om att exemplar och inspelningar ska bevaras för att möjliggöra en straffrättslig granskning. Bestämmelser av det slaget finns i 5 kap. tillämpningslagen. Den regleringen är straffsanktionerad.

Paragrafen ger även stöd för en lagstadgad plikt att leverera exemplar eller inspelningar till bibliotek (t.ex. Kungliga biblioteket). Bestämmelser av det slaget finns främst i lagen (1993:1392) om pliktexemplar av dokument.

---

<sup>5</sup> I 6 kap. 2 § TF och 3 kap. 12 § YGL finns delegationsbestämmelser som bl.a. möjliggör att brottsbalkens bestämmelser om "otillåtet förfarande med pornografisk bild" får gälla även för grundlagsskyddade medier. Det kan diskuteras var dessa bestämmelser ska placeras.

*6 kap. 2 §**Distributionsplikten (6 kap. 4 § TF, 3 kap. 10 § YGL)*

**2 §** Den som har tillstånd enligt lag att bedriva postverksamhet eller annan verksamhet som innefattar distribution av massmedier får inte vägra att distribuera ett massmedium på grund av dess innehåll, eller av ett sådant skäl uppställa särskilda distributionsvillkor.

Undantag från distributionsplikten i första stycket gäller om massmediet har tagits i beslag eller konfiskerats enligt denna grundlag.

Den som distribuerar massmedier enligt första stycket ska inte betraktas som spridare enligt 8 kap.

I denna paragraf finns den s.k. distributionsplikten reglerad. Den innebär en skyldighet för vissa distributörer att sprida massmedier. Det i yttrandefrihetskänslig väsentliga med distributionsplikten är att företagen i fråga inte får vägra att distribuera massmedier, eller ställa upp särskilda villkor, med hänvisning till innehållet i de yttranden som massmedierna innehåller.

Ett undantag från plikten gäller, liksom enligt TF och YGL, för massmedier som har tagits i beslag eller konfiskerats i enlighet med grundlagens bestämmelser.

I andra stycket klargörs att en distributör med distributionsplikt inte ska ses som spridare vid tillämpning av ansvarsreglerna i 8 kap. Även denna bestämmelse överensstämmer med vad som gäller enligt TF och YGL.

*6 kap. 3 §**Spridning av beslagtagna eller konfiskerade massmedier (6 kap. 3 § andra stycket TF, 3 kap. 13 § fjärde stycket YGL)*

**3 §** Den som sprider ett massmedium trots att han eller hon vet att det enligt denna grundlag har tagits i beslag eller konfiskerats ska dömas till böter eller fängelse i högst ett år.

Spridning av massmedier som har tagits i beslag eller konfiskerats straffbeläggs enligt denna paragraf. Spridaren är inte ansvarig för innehållet utan bara för att han sprider det som har tagits i beslag eller konfiskerats. Det blir därför inte fråga om något yttrandefrihetsmål i domstol. Frågan blir uppenbarligen endast aktuell för massmedier som kan beslagtas eller konfiskeras.

*6 kap. 4 §*

*Särskilt om kartor m.m. som återger Sverige (6 kap. 2 § TF, 3 kap. 7 § och 12 § tredje stycket YGL)*

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

Bestämmelsen är en delegationsregel som tar sikte på alla typer av massmedier. Den innebär ett undantag från spridningsrätten. Bestämmelser av det slag som avses finns bl.a. i lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar.

## Överföringar

*6 kap. 5 §*

*Överföringar i tråd (3 kap. 1 § YGL)*

5 § Var och en har rätt att överföra massmedier genom tråd.

Den frihet som följer av första stycket hindrar inte att det i lag meddelas föreskrifter 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 funktionshinder, eller

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

Den grundläggande innebörden av principen om etableringsfrihet har berörts i 1 kap. 7 §. Här regleras dess särskilda betydelse i fråga om överföring i tråd.

Paragrafen innehåller i *första stycket* en särskild bestämmelse om att etableringsfrihet råder för överföringar av massmedier genom tråd. I princip omfattas därmed all elektronisk kommunikation av grundlagsskyddade massmedier som sker genom tråd. Bestämmelsen omfattar således inte enbart traditionella radio- och tv-sändningar. Det vore att ge etableringsfriheten avseende överföringar i tråd en alltför snäv innebörd (jfr prop. 2001/02:74 s. 89). Samtidigt bör det noteras att undantagen från etableringsfriheten i andra stycket är avpassade för sådan ljudradio- och televisionsdistribution (sändningar) som regleras i främst RTVL. Ett viktigt undantag härifrån är dock möjligheten att meddela bestämmelser om att nätinnehavare i vissa fall är skyldiga att upplåta utrymme för "överföringar" (se p. 2 i andra stycket), se vidare nedan.

Med överföring genom "tråd" avses överföring genom en särskilt anordnad ledare. Som exempel på trådnät kan nämnas telefonnätet för fast telefoni och kabel-tv-nätet. Det bör påpekas att kommunikation via internet till stor del är trådbunden men att inslaget av trådlösa överföringar nu tycks vara nästan lika stort (se vidare 2 §).

Etableringsfriheten för överföring i tråd utgår från att det inte får ställas krav på tillstånd för dessa överföringar. Möjligheterna att driva sådan verksamhet får inte begränsas på ett sätt som saknar stöd i NYGL. Det görs ingen skillnad mellan "överföring" i betydelsen att driva egen programverksamhet och att distribuera andras massmedier. Etableringsfrihet gäller för båda sändningstyperna.

Bestämmelsen ska vidare uppfattas så att etableringsfrihet för överföring i tråd gäller för ett nät där grundlagsskyddad kommunikation "kan förväntas ske". Det krävs således inte att sådan kommunikation pågår när en fråga om inskränkning i etableringsfriheten aktualiseras (se Mediegrundlagsutredningen i *Yttrandefrihetsgrundlagen och Internet*, SOU 2001:28 s. 237 f.).

Av punkterna 1–5 i *andra stycket* framgår att etableringsfriheten för överföringar i tråd inte är oinskränkt. Reglerna innebär olika inskränkningar i nätinnehavarens förfogande över nätet.

I *första punkten* anges den s.k. must carry-principen. I lag får meddelas föreskrifter om skyldighet för nätinnehavare att ge utrymme för vissa program i den utsträckning det behövs med hänsyn till allmänhetens intresse av tillgång till en allsidig upplysning. Principen har tillämpats så att nätinnehavare ska tillhandahålla utrymme i nätet dels för vissa tv-sändningar som sker med tillstånd av regeringen (sändningar från SVT och UR) och dels för sändningar från lokala

kabelsändarföretag, se 9 kap. 1–5 §§ RTVL (prop. 2009/10:115 s. 192 f.). Denna s.k. vidareändningsplikt syftar till att säkerställa att de som bor i en fastighet med kabel-tv har tillgång till samma programutbud som de skulle ha haft om fastigheten inte hade varit kabelansluten.

Den *andra punkten* ger möjlighet till bestämmelser i lag om skyldighet för nätinnehavare att ge utrymme för vissa överföringar. Förutsättningen är att det behövs med hänsyn till intresset av konkurrens beträffande sådana överföringar i nätet eller allmänhetens intresse av tillgång till dessa överföringar. Undantaget ger således tillåtelse till de bestämmelser om tillträde till och s.k. samtrafik mellan elektroniska kommunikationsnät (bl.a. för teletrafik) som finns i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (se främst 4 kap.).

Enligt *tredje punkten* får det i lag föreskrivas om skyldighet för nätinnehavare att vidta åtgärder för att tillförsäkra mottagarkretsen inflytande över programvalet. Det kan bl.a. röra en skyldighet för nätinnehavaren att höra mottagarkretsen om önskemål rörande programutbudet. Någon sådan lagstiftning har inte införts.

Den *fjärde punkten* tillåter regler i vanlig lag som ålägger den som sänder tv-program att genom textning, tolkning, uppläsning eller liknande göra programmen tillgängliga för personer med funktionsnedsättning. En bestämmelse av den innebörden finns i 5 kap. 12 § RTVL.

*Femte punkten* möjliggör lagregler om ingripanden mot fortsatt sändning av ett utbud som inriktas på våldsframställningar, pornografiska bilder eller hets mot folkgrupp. Här avses andra åtgärder än straff och skadestånd. I RTVL finns bestämmelser som tar sikte på innehållet i radio och tv i det här avseendet. Regleringen innebär bl.a. att den som vid upprepade tillfällen sänder våldsskildringar eller pornografiska bilder under vissa förutsättningar kan vitesföreläggas av JK att inte sända sådana program ”på vissa tider och på sådant sätt att det finns en betydande risk för att barn kan se programmen” (16 kap. 13 §). I 9 § nedan behandlas frågan om utdömande av sådant vite.



## 6 kap. 6 §

*Andra överföringar än genom tråd (3 kap. 2 § YGL)*

6 § Rätten att överföra massmedier 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 det. Närmare föreskrifter härom meddelas i lag.

I fråga om trådlösa överföringar ("etersändningar") av massmedier är det tillåtet att i lag meddela föreskrifter om tillstånd och villkor för att sända. Det framgår av *första stycket*. Etableringsfrihet råder inte för sådana sändningar. Av tekniska skäl är det nämligen nödvändigt att reglera hur det begränsade sändningsutrymmet i etern används (se bl.a. prop. 1990/91:64 s. 78 f.). Exempel på den teknik som avses här är marksändningar som tas emot med vanlig antenn och satellitsändningar som tas emot med parabolantenn.

Sådana regler om tillstånd och villkor för etersändningar finns bl.a. i RTVL. Lagen gäller för sändningar av ljudradio och tv-program som är riktade till allmänheten och som är avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel. I RTVL finns således bestämmelser om tillståndsplikt och registrering och om innehållet i sändningarna. Bestämmelser om rätten att använda radiofrekvenser finns i 3 kap. lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation.

Enligt *andra stycket* i den här aktuella bestämmelsen ska yttrandefriheten och informationsfriheten (jfr 2 kap. RF) vara grundläggande mål vid normgivning som berör fördelningen av det tillgängliga utrymmet i frekvensspektrum. På motsvarande sätt ska dessa friheter vara vägledande vid förvaltningsbeslut av "det allmänna" som rör frekvensfördelningen (prop. 1990/91:64 s. 116 f.). Bestämmelsen gäller vid normgivning avseende fördelning av radiofrekvenser och vid myndigheters beslut i tillståndsärenden.

*Tredje stycket* tar specifikt sikte på lokala radiosändningar från sammanslutningar. Här avses att det ska finnas en möjlighet att sända närradio i den utsträckning frekvensutrymmet medger. Bestämmelser om tillstånd att sända närradio finns i 12 kap. RTVL.

Bestämmelsen i 3 kap. 3 § YGL angående allmänna villkor för begränsningar av sändningsrätten har i NYGL ersatts med en bestämmelse (1 kap. 16 §) som gäller all lagstiftning som sker med stöd i grundlagen.

*6 kap. 7 §*

*Programföretags självständighet rörande innehållet (3 kap. 4 § YGL)*

7 § Den som sänder massmedier avgör självständigt vad som ska förekomma i dessa.

Den redaktionella självständigheten i fråga om utgivning av massmedier får grundlagsskydd. Bestämmelsen riktas mot det allmänna och mot t.ex. annonsörer. Skyddet avser den som sänder, dvs. den som har skyldighet att utse utgivare. Detta är inte med nödvändighet samma person eller företag som har sådant sändningstillstånd som avses i 6 §. Utgivarens rätt att bestämma m.m. över massmediet regleras i 5 kap. 3 § och berörs inte direkt av den här paragrafen.

*6 kap. 8 §*

*Domstolsprövning av sändningstillstånd m.m. (3 kap. 5 § YGL)*

8 § Frågor om rätt att överföra massmedier 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 reklamåtgärder, annan annonsering eller sändning som avses i 1 kap. 13 § 4 och 5.

Bestämmelsen avser såväl tråd- som etersändningar. En domstol eller domstolsliknande nämnd ska enligt *första stycket* pröva frågor om tillstånd (t.ex. vid överklagande av sändningstillstånd). Gäller prövningen ett beslut av regeringen ska dock en domstol pröva

beslutet och då endast lagenligheten av detta (genom s.k. rättsprövning).

I *andra stycket* behandlas ingripanden till följd av missbruk av yttrandefriheten. De fallen ska som huvudregel behandlas under medverkan av jury, även om det inte är ett straffrättsligt ingripande. Det kan t.ex. avse förbud mot fortsatt sändning med stöd av 5 § andra stycket 5. Frågan behandlas på lagnivå i 19 kap. 5 § RTVL i vilken det anges att jury ska medverka vid utdömande av vite som tar sikte på innehållet i sändningar (jfr 17 kap. 13 §).

Enligt *andra meningen* i *andra stycket* ska frågor om överträdelse av regler om reklam inte prövas genom juryrättegång. Här avses lagbestämmelser som har meddelats med stöd av 1 kap. 12 § 4 och 5.

## 7 kap. Yttrandefrihetsbrott m.m.

### 7 kap. 1 §

*Gärningar som utgör yttrandefrihetsbrott (7 kap. 4 § TF och 5 kap. 1 § YGL)*

1 § Med beaktandet av yttrandefrihetens ändamål att säkra ett fritt meningsutbyte, en allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande ska som yttrandefrihetsbrott anses följande gärningar, om de begås i massmedier och är straffbara enligt lag:

1. *högförräderi*, förövat med uppsåt att riket eller någon 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 ryckas loss eller att åtgärd eller beslut av statschefen, regeringen, riksdagen eller högsta domarmakten ska med utländskt bistånd framvingas 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 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 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 en gärning som avses under 4;

6. *uppror*, förövat med uppsåt att statsskicket ska med vapenmakt eller annars med våldsamma medel omstörtas eller att en åtgärd eller ett 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 annars 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 förrådsk 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 ska tillämpas, 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 annars söker förleda till brottslig gärning, svikande av medborgerlig skyldighet eller ohörsamhet mot myndighet eller åsidosättande av vad som åligger krigsman i tjänsten;

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

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

försök till sådant brott mot medborgerlig frihet;

13. *olaga våldsskildring*, varigenom någon i bild skildrar sexuellt våld eller tvång med uppsåt att bilden sprids, eller i rörliga bilder 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 eller hon visar att uppgiften var sann eller att han eller hon hade skälig grund för den;

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

16. *olaga hot*, varigenom någon hotar någon annan med en 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 en 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 har 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.

Bestämmelsen innehåller grundlagens s.k. brottskatalog. Den innefattar samtliga yttrandefrihetsbrott förutom de s.k. sekretessbrotten. De senare anges i 2 §.

Paragrafen motsvarar 7 kap. 4 § TF. Bestämmelsen har kompletterats med brottet olaga våldsskildring som begås genom skildring i rörliga bilder (p. 13). Brottet finns i dag i 5 kap. 1 § YGL.

#### *7 kap. 2 §*

##### *Offentliggörandebrott (7 kap. 5 § TF och 5 kap. 1 § YGL)*

2 § Som yttrandefrihetsbrott räknas också gärningar, begångna genom massmedier och straffbara enligt lag, som innebär att någon

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

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

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

I paragrafen anges vissa former av offentliggöranden som är straffbara om gärningarna begås genom massmedier och är straffbara enligt lag. Paragrafen motsvaras av 7 kap. 5 § TF och 5 kap. 1 § YGL.

#### *7 kap. 3 §*

##### *Tillkännagivande i annons (7 kap. 2 § TF och 5 kap. 2 § YGL)*

3 § Ett tillkännagivande i en annons eller ett annat sådant meddelande ska anses vara ett yttrandefrihetsbrott endast om det av innehållet omedelbart framgår att ansvar för ett sådant brott kan komma i fråga. Är meddelandet straffbart i förening med en omständighet som inte omedelbart framgår av meddelandets innehåll, gäller vad som sägs i lag därom. Vad som nu har sagts gäller även meddelanden genom chiffer eller som på annat sätt är dolda för allmänheten.

Enligt denna bestämmelse är gärningar inte yttrandefrihetsbrott om det brottsliga i meddelandet är dolt. I stället gäller vad som stadgas i lag. Paragrafen motsvarar 7 kap. 2 § TF och 5 kap. 2 § YGL. Vissa språkliga förändringar har gjorts i syfte att göra texten mer lättillgänglig.

*7 kap. 4 §*

*Meddelarbrott (7 kap. 3 § första och tredje styckena TF och 5 kap. 3 § första och tredje styckena YGL)*

**4 §** Om någon lämnar ett meddelande som avses i 1 kap. 6 § första stycket eller, utan att ansvara enligt 8 kap., medverkar till en framställning som är avsedd att offentliggöras i ett massmedium som författare eller annan upphovsman eller genom att framträda, och därigenom gör sig skyldig till något av de nedan angivna brotten, gäller vad som föreskrivs i lag om ansvar för brottet.

De brott för vilka det sagda gäller är

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

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

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

Det som sägs i 2 kap. 22 § första stycket regeringsformen om särskilt lagstiftningsförfarande ska gälla också i fråga om förslag till föreskrifter som avses i andra stycket 3.

Paragrafen anger i vilka fall meddelare, anskaffare och andra medverkande vid utgivningen av ett massmedium kan bli ansvariga för uppgifter som lämnas. Paragrafen motsvarar 7 kap. 3§ första och tredje styckena TF och 5 kap. 3 § första och tredje styckena YGL. Vissa språkliga förändringar har genomförts i syfte att göra texten mer lättillgänglig.

*7 kap. 5 §*

*Anskaffarbrott (7 kap. 3 § andra stycket TF och 5 kap. 3 § andra stycket YGL)*

**5 §** Om någon anskaffar en uppgift i ett sådant syfte som avses i 1 kap. 6 § andra stycket och därigenom gör sig skyldig till ett brott som anges i 4 § första stycket 1, gäller vad som sägs i lag om ansvar för brottet.

Enligt paragrafen kan den som utnyttjar sin anskaffarfrihet straffas enligt vanlig lag om han i samband med anskaffandet begår vissa, i

föregående paragraf, uppräknade brott. Straffbestämmelsen gäller både den som anskaffar i syfte att lämna ett meddelande och den som anskaffar för eget offentliggörande.

Paragrafen motsvaras av 7 kap. 3 § andra stycket TF och 5 kap. 3 § andra stycket YGL.

#### *7 kap. 6 §*

*Om påföljd vid yttrandefrihetsbrott (7 kap. 6 § första stycket TF och 5 kap. 4 § första stycket YGL)*

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

Vid bestämmande av påföljd för yttrandefrihetsbrott ska domstolen särskilt beakta om en rättelse eller ett annat tillrättaliggande har offentliggjorts för allmänheten.

Paragrafen anger att de påföljder som gäller för brott enligt vanlig lag ska gälla för motsvarande yttrandefrihetsbrott. Vidare ges en möjlighet för domstolen att, vid bestämmande av påföljd för ett yttrandefrihetsbrott, ta hänsyn till eventuella rättelser som gärningsmannen har gjort.

Första stycket motsvaras av 7 kap. 6 § första stycket TF och 5 kap. 4 § första stycket YGL. Andra stycket motsvaras av 1 kap. 4 § andra stycket TF och 5 kap. 5 § YGL.

#### *7 kap. 7 §*

*Publicering av dom (7 kap. 6 § andra stycket TF och 5 kap. 4 § tredje stycket YGL)*

7 § Vid fällande dom i yttrandefrihetsmål kan, på yrkande av motparten, förordnas att domen eller en av domstolen gjord sammanfattning av domen ska publiceras i massmediet. Detta gäller inte om massmediet inte längre ges ut eller tillhandahålls allmänheten.

Paragrafen gäller skyldigheten att publicera en fällande dom. En sådan skyldighet kan beslutas av domstolen om det handlar om ett massmedium som ges ut regelbundet eller fortfarande tillhandahålls allmänheten, t.ex. via en webbsida. Motsvarande bestämmelse finns i 7 kap. 6 § andra stycket TF (periodisk skrift) och 5 kap. 4 § tredje



stycket YGL (vid förtal eller förolämpning i radioprogram kan domstolen förordna att domen ska återges i samma sändningsverksamhet).

#### 7 kap. 8 §

*Konfiskering m.m. (7 kap. 7 § TF och 5 kap. 6 § YGL)*

8 § Massmedier som innehåller ett yttrandefrihetsbrott får konfiskeras till de delar som innehåller det brottsliga eller, om detta inte är möjligt, i sin helhet.

Konfiskering innebär att alla exemplar avsedda för spridning som innehåller det brottsliga ska förstöras.

En domstol får vid vite förbjuda vidare spridning av det brottsliga avsnittet i ett massmedium.

I *första* och *andra styckena* anges under vilka förutsättningar konfiskation av exemplar får ske. I detta sammanhang avses med massmedier endast sådana som är knutna till fysiska informationsbärare, t.ex. tidningar, böcker och radioprogram lagrade på tekniska uppbyggnader.

I *tredje stycket* ges rätten en möjlighet att, vid vite, förbjuda spridning av yttranden som av domstolen har konstaterats innehålla yttrandefrihetsbrott. Det handlar om spridning både i form av fysiska exemplar och genom tillhandahållande i t.ex. en tv- eller radiosändning eller på en webbplats.

Ett yttrandefrihetsbrott som förekommer vid tillhandahållande på t.ex. en webbplats har tidigare ansetts vara perdurerande, dvs. sådant att brottet inte är avslutat förrän det brottsliga materialet inte längre tillhandahålls. I NYGL intas emellertid en ståndpunkt som bättre torde överensstämma med allmän straffrätt och som innebär att ett brott genom ett yttrande alltid begås vid den tidpunkt då yttrandet framförs och att den omständigheten att det finns tillgängligt även därefter inte innebär att brottet fortsätter att begås (se författningskommentaren till 10 kap. 7 §). Avsikten med bestämmelsen i tredje stycket är att i ett sådant fall ge domstolen en möjlighet att i domen förordna om att materialet inte får spridas vidare. I praktiken innebär det, när det gäller ett yttrande som finns tillgängligt på en databas, att yttrandet måste avlägsnas.

### 7 kap. 9 §

#### *Utgivningsförbud (7 kap. 8 § TF)*

9 § I samband med konfiskering av ett massmedium får, då fråga är om något av de brott som avses i 1 § 1–4 såvida det brottet är att anse som grovt, samt 6 och 7, meddelas förbud att ge ut massmediet under viss av rätten bestämd tid, högst sex månader från det att domen i yttrandefrihetsmålet vinner laga kraft. Ett sådant förbud får dock meddelas endast då landet befinner sig i krig.

Angående konfiskering av massmedier som sprids i strid mot ett utgivningsförbud eller uppenbart utgör fortsatt utgivning av massmedier som avses med ett sådant förbud, gäller vad i allmänhet sägs om förverkande av föremål på grund av brott.

Bestämmelsen anger att beslut om konfiskation då landet befinner sig i krig får kombineras med ett utgivningsförbud under sex månader. Det gäller endast då det är fråga om vissa allvarigare brott mot rikets säkerhet.

I andra stycket hänvisas till bestämmelserna om förverkande av föremål på grund av brott för det fall att ett utgivningsförbud inte åtlöds.

## 8 kap. Om ansvar

### 8 kap. 1 §

#### *Utgivare och ställföreträdare (8 kap. TF, 6 kap. YGL)*

1 § Ansvaret för yttrandefrihetsbrott i ett massmedium ligger på utgivaren. Har en ställföreträdare inträtt som utgivare har han eller hon ansvaret.

I 5 och 6 §§ finns bestämmelser om ansvar för massmedier med ansvarsuppgifter enligt 1 kap. 5 § första stycket 3.

Paragrafen innehåller den grundläggande bestämmelsen om ansvaret för yttrandefrihetsbrott. Det är liksom i dag fråga om ett ensamansvar, dvs. bara en person i taget kan bli ansvarig för ett yttrande. Denna särskilda ansvarsordning innebär att vid misstankar om yttrandefrihetsbrott tillämpas inte sedvanliga straffrättsliga metoder för att bestämma vem som är gärningsman. Något medverkansansvar aktualiseras inte heller.

Ansvarig för innehållet i massmediet är den som pekas ut i denna eller någon av de följande bestämmelserna i detta kapitel. I princip kan ansvar inte utkrävas av någon som i övrigt har medverkat till det straffbara yttrandet. En följd av ensamansvaret är att efterforskning av uppgiftslämnare och andra som har medverkat till utgivningen av massmediet inte blir aktuell. Se vidare 3 kap. i vilket det stadgas om bl.a. efterforsknings- och repressalieförbud.

I *första stycket* behandlas ansvar för yttrandefrihetsbrott som begås i massmedier med utgivare. Här avses massmedier som ges ut av massmedieföretag eller sådana för vilka utgivningsbevis gäller. Dessa massmedier ska enligt 5 kap. 1 § ha en utgivare. Utgångspunkten är att utgivaren bär det straffrättsliga ansvaret. I 3 och 4 §§ behandlas fall då det av olika skäl inte går att utkräva ansvar av utgivaren. Då går ansvaret vidare enligt en s.k. ansvarskedja.

En särskild aspekt på ensamansvaret blir aktuell om ett massmedieföretag i flera olika sammanhang offentliggör yttranden med ett identiskt eller likartat innehåll. Finns det flera utgivare i verksamheten kan frågan uppkomma vem eller vilka som ansvarar för ett eventuellt yttrandefrihetsbrott. Det kan t.ex. vara en dagstidning som har en utgivare för papperstidningen och en annan för webbplatsen med samma namn, en tv-kanal som väljer att utse en särskild utgivare för varje program eller en webbplats med olika utgivare för t.ex. separata delar av webbplatsen, bloggar eller artikelserier.

I straffrättsligt avseende behöver i dessa fall klargöras vad som är det brottsliga yttrandet och vem som ansvarar för detta. När det gäller gärningens identitet bör publiceringar som sker i olika massmedier normalt betraktas som självständiga handlingar även om innehållet i det som yttras sakligt sett är detsamma. Det kan bl.a. gälla en artikel i en tryckt dagstidning som är textmässigt identisk med en artikel på tidningens nätupplaga. En sådan situation bör bedömas som olika publiceringar och därmed kunna föranleda åtal för två olika yttrandefrihetsbrott. Detta blir en följd av att det yttrandefrihetsrättsliga ansvaret enligt paragrafen knyts till det massmedium där yttrandet förekommer.

Situationen blir mer komplicerad om ett brottsligt yttrande förekommer i flera olika och tydligt åtskilda program på t.ex. en radiokanal. Här kan nämnas fallet att en uppgift förs fram i ett magasinsprogram och sedan upprepas i en därpå följande nyhets-sändning. Även i dessa fall finns det utrymme att betrakta skeendet som två olika yttranden, trots att radiokanalen i sig kan uppfattas

som ett enda massmedium enligt 1 kap. 3 §. Vägledande bör i det fallet vara att uppgifterna sänds ut med en tidsmässig skillnad och i olika redaktionella sammanhang.

En annan aspekt på ansvarsfrågan blir aktuell om innehållet i ett massmedium publiceras på nytt i ett annat sammanhang än det ursprungliga. Det kan t.ex. avse tidningsartiklar eller ljudfiler som tillgängliggörs på en grundlagsskyddad webbplats genom länkning eller direkta citat. Utgångspunkten är här att varje yttrande får bedömas utifrån dess innehåll och det sammanhang där det förekommer. Utgivarens straffrättsliga ansvar för innehållet i ett massmedium omfattar således enbart den utgivning, den sändning eller det offentliggörande i övrigt som han eller hon har beslutat om. Om t.ex. en tidningsartikel återanvänds i ett sammanhang som – genom illustrerande bilder eller skriftliga kommentarer – ger denna en ny och möjligen brottslig innebörd, ska utgivaren till den ursprungliga publiceringen inte svara straffrättsligt. Ansvar för den ”nya” publiceringen vilar i stället på utgivaren till det massmedium där denna förekommer.

Det straffrättsliga ansvaret i de berörda fallen ska bäras av den som är utgivare för det aktuella massmediet eller för den del av massmediet som berörs. Om det finns olika utgivare för den tryckta tidningen och nätupplagan kan alltså båda åtalas för yttrandefrihetsbrott. På motsvarande sätt kan ett straffrättsligt ingripande ske både mot utgivaren för radiokanalens magasinsprogram och mot utgivaren för nyhetssändningen. Det senare blir en konsekvens av att 5 kap. 1 § möjliggör att utgivarskapet fördelas på olika delar av ett massmedium, t.ex. på olika program inom en större programverksamhet.

Att ansvaret för yttrandefrihetsbrott genomgående läggs på utgivaren innebär vissa förändringar jämfört med i dag. En sådan förändring är att ansvaret för vad som sägs i en bok inte som i dag automatiskt ligger i första hand på författaren. Genom att massmedieföretaget (förlaget) får välja vem som ska vara utgivare för boken (se 5 kap. 1 § första stycket) kan dock författaren ges samma ansvar som i dag genom att han eller hon utses till utgivare. Det får antas att förlaget och författaren normalt träffar en överenskommelse om utgivarskapet.

I andra meningen i första stycket behandlas fallet då utgivaren med stöd av 5 kap. 4 § andra stycket har lämnat över sina befogenheter till en ställföreträdare. Innebörden är att ställföreträdaren

ansvarar straffrättsligt för ett massmedium som ges ut under den tid då ställföreträdaren har trätt in.

*Andra stycket* avser massmedier som har grundlagsskydd genom att de har försetts med ansvarsuppgifter enligt 1 kap. 5 § första stycket 3. Dessa massmedier har inte någon utgivare. Frågan vem som bär det straffrättsliga ansvaret regleras särskilt i 5 och 6 §§.

#### 8 kap. 2 §

*Ställföreträdarens bristande behörighet (8 kap. 1 och 2 §§ TF, 6 kap. 1 och 2 §§ YGL)*

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 § 2 ligger ansvaret för yttrandefrihetsbrott på utgivaren.

Här regleras situationen då det finns brister i ställföreträdarens behörighet m.m. när denne har trätt in i utgivarens ställe. Regleringen innebär att ställföreträdaren likställs med utgivaren i fråga om möjligheterna att utkräva ansvar. Ansvaret går tillbaka på utgivaren om ställföreträdaren inte uppfyller de krav som följer av bestämmelsen. Angående hänvisningen till 3 § 2, se nedan.

#### 8 kap. 3 §

*Ansvar för den som är skyldig att utse utgivare (främst 8 kap. 2 och 10 §§ TF, 6 kap. 2 § YGL)*

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

1. det inte fanns någon behörig utgivare när brottet förövades eller
2. utgivaren var utsedd för skens skull eller uppenbarligen inte kunde utöva den befogenhet som anges i 5 kap. 3 § eller
3. utgivaren inte kan påträffas här under rättegången.

I bestämmelsen anges tre situationer då ansvaret för yttrandefrihetsbrott går vidare från utgivaren till ”den som är skyldig att utse utgivare”. Bestämmelsen ger uttryck för yttrandefrihetsgrundlagens ”ansvarskedja”. Den innebär att det alltid ska finnas någon som ansvarar för innehållet i massmediet och att den

ansvarige redan i förväg är utpekad i grundlagen. Vanliga straffrättsliga bestämmelser om vem som ansvarar tillämpas således inte när det föreligger brister i fråga om den primärt ansvarige, dvs. utgivaren.

Detta subsidiära ansvar träffar en personkrets som normalt inte har deltagit i, eller på annat sätt påverkat, utformningen av den framställning som innehåller yttrandefrihetsbrottet. Av 9 § följer dock att den som ansvarar enligt den här bestämmelsen ska anses ha haft full kännedom om innehållet i framställningen och medgett att det offentliggörs ("uppsåtspresumtionen").

Uttrycket "den som är skyldig att utse utgivare" innebär att ansvaret söks hos massmedieföretaget eller den som har ansökt om och fått utgivningsbeviset. I fråga om massmedieföretag avses enligt 5 kap. 1 § företaget som sådant. När det gäller massmedier med utgivningsbevis åligger skyldigheten att utse utgivare ägaren eller den som annars står för utgivningen av massmediet (jfr 4 kap. 2 §).

Skyldigheten att utse utgivare lär i många fall åvila samman slutningar som är juridiska personer. Det kan t.ex. avse ett större tidningsföretag som driver en dagstidning eller ett politiskt parti som har en blogg med utgivningsbevis. Samtidigt måste det straffrättsliga ansvaret bäras av en eller flera fysiska personer. Utgångspunkten är att ansvaret bör drabba dem som sitter i ledningen för den juridiska personen, normalt dess styrelse. Hänsyn bör dock kunna tas till den faktiska arbetsfördelningen i styrelsen. Om ordföranden och någon av de andra ledamöterna i första hand har berett och i övrigt hanterat utgivarfrågorna, är det tänkbart att dessa två får bära ansvaret. I andra fall kan det framstå som rimligare att endast en person i ledningen ansvarar.

Förutsättningarna för ansvarsövergång anges i tre punkter.

*Första punkten* gäller fallet då massmediet saknade behörig utgivare när brottet begicks. Behörighetskraven för utgivare anges i 5 kap. 2 § och innebär att denne ska ha hemvist i Sverige. De innebär vidare att utgivaren inte får vara underårig, försatt i konkurs eller ha förvaltare. Kravet på hemvist i Sverige betyder som huvudregel att utgivaren ska vara folkbokförd här (se 10 kap. 1 § rättegångsbalken). Vid tillämpning av denna bestämmelse är det inte tillräckligt att utgivaren kan påträffas i landet. Ansvaret går likväl över på t.ex. massmedieföretaget om kravet på hemvist inte är uppfyllt. Den som är skyldig att utse utgivare har således ett tydligt

motiv att förvissa sig om att hemvistkravet är uppfyllt eftersom denne annars kan få bära det straffrättsliga ansvaret.

Ansvarsövergång enligt *andra punkten* tar sikte på konstruktioner där utgivaren framstår som bulvan för den som egentligen bestämmer över den publicistiska verksamheten. I dessa fall är det således brister i utgivarens befogenhet i relation till den som har utsett honom eller henne som medför att ansvaret går över. Har utgivaren utsetts ”för skens skull” stannar ansvaret hos den som har utsett utgivaren (se ovan). Detsamma gäller om utgivaren ”uppenbarligen” inte har kunnat utöva den bestämmanderätt över det redaktionella arbetet som han eller hon har enligt 5 kap. 3 §. Det kan t.ex. avse fall då en representant från massmedieföretagets ledning genom instruktioner eller mer aktivt agerande i realiteten bestämmer över det dagliga arbetet

Vidare omfattas enligt *tredje punkten* situationen då utgivaren visserligen har hemvist i Sverige (se p. 1) men det inte kan utrönas var i landet han eller hon befinner sig. Övergång av ansvar enligt den här punkten torde i första hand aktualiseras i samband med förundersökningar om yttrandefrihetsbrott. Kan JK med hjälp av Polismyndigheten inte fastställa var utgivaren bor eller annars befinner sig, blir det aktuellt att gå vidare enligt ansvarskedjan och rikta ett eventuellt åtal mot ”den som är skyldig att utse utgivare”.

#### 8 kap. 4 §

##### *Spridare*

**4 §** Kan det inte visas vem som är skyldig att utse utgivare eller saknar denne känt hemvist i riket och kan det inte utrönas var han eller hon befinner sig här, svarar spridaren av massmediet. Detsamma gäller om det föreligger någon omständighet som enligt lag utesluter straffbarhet för den som är skyldig att utse utgivare.

Spridaren svarar dock endast om han eller hon har känt till eller borde ha känt till att ett förhållande som enligt 3 § utesluter utgivarens ansvar förelegat

Den som på elektronisk väg enbart överför eller lagrar information åt annan ska inte anses vara spridare enligt första stycket.

Den sista länken i ansvarskedjan för massmedier som ges ut av massmedieföretag eller för vilka utgivningsbevis gäller avser spridaren. I bestämmelsen anges förutsättningarna för att ansvaret ska drabba spridaren. Vidare undantas vissa aktörer från ansvar som spridare.

Regleringen skiljer sig från de andra ansvarsbestämmelserna genom att vissa subjektiva förutsättningar måste vara uppfyllda för att övergången ska äga rum. I fråga om själva yttrandet tillämpas dock även här det objektiva synsätt som kommer till uttryck i den s.k. uppsåtspresumtionen i 9 §. När ansvaret väl har gått över på spridaren anses denne ha haft kännedom om innehållet i framställningen och medgett dess offentlighöörande.

Bestämmelsen innehåller inte någon definition av vem som är "spridare". Begreppet "sprida" får i sammanhanget anses innefatta en mängd olika åtgärder som syftar till att distribuera ett framställt massmedium till allmänheten. Vägledning bör kunna hämtas från bl.a. 6 kap. 1 § TF i vilken det talas om att "till salu hålla, försända eller annorledes sprida" tryckta skrifter. Utgångspunkten är att ansvaret för spridning kan aktualiseras för alla som tar befattning med massmedier i det här avseendet. Enskilda anställda hos t.ex. en tidningsdistributör eller bokhandel är dock normalt inte att betrakta som spridare. Det är i stället det bolag eller liknande i vilket distributionen m.m. bedrivs och som följaktligen är arbetsgivare åt den enskilde (se ovan under 3 § angående fördelning av straffrättsligt ansvar inom en juridisk person).

I princip kan spridaransvaret drabba flera aktörer som har varit inblandade i distributionen. Kan en huvudansvarig pekas ut bör dock det straffrättsliga ansvaret i första hand bäras av denne. En distributör av en tidskrift ska således normalt ansvara för spridningen snarare än de kiosker och affärer där tidskriften säljs. Det är – som ett ytterligare exempel – inte självklart att innehavaren av ett "bokbord" vid en politiskt inriktad konsert ska bära spridaransvaret om det framgår att material som säljs kommer från en grossist på internet. Är försäljningen av begränsad betydelse för spridningen av massmediet, bör ansvaret i första hand få bäras av grossisten. Detsamma bör gälla om "bokbordsförsäljningen" bedrivs av personer som inte agerar självständigt utan har anlitats av företaget eller organisationen bakom grossistverksamheten.

I andra sammanhang kan det vara svårt att identifiera någon huvudansvarig för spridningen. Då kan flera personer få ansvara. Det kan t.ex. bli fallet om "samma" affisch sätts upp av olika personer runt om i landet eller vid utdelning av ett identiskt flygblad i samband med olika demonstrationer.

I bestämmelsen talas om "spridaren av massmediet". Utgångspunkten är att spridaransvaret omfattar alla typer av massmedier och inte enbart dem som finns i fysisk form (främst tryckta skrifter



och tekniska upptagningar). Regleringen är teknikneutral. Den tillämpas även på massmedier som överförs till allmänheten i elektronisk form. Härmed införs en viktig förändring jämfört med dagens reglering av spridaransvaret, vilken enbart tar sikte på skrifter och tekniska upptagningar. Av *tredje stycket* följer dock en inskränkning av spridaransvaret när det gäller främst s.k. mellanhänder på internet, se nedan.

Spridaransvaret i fråga om elektroniska överföringar aktualiseras för bl.a. tv-operatörer som distribuerar tv-kanaler till allmänheten. Denna distribution utgör "spridning av massmedier" i den mening som avses i bestämmelsen. I sammanhanget spelar det i princip ingen roll om distributionen sker med hjälp av kabel, satellit, marknät eller ip-tv. När tv-operatören tillhandahåller egna programtjänster bör denne emellertid inte betraktas som spridare. Operatören ska i det läget snarare anses utgöra ett massmedieföretag som ger ut ett massmedium enligt 1 kap. 5 § 1. Detta bör även gälla om tv-operatören erbjuder s.k. beställ-tv, dvs. när mottagaren själv väljer när och vad han eller hon vill se ur en tablå med program som programföretaget bestämmer.

Enligt första meningen i *första stycket* ska spridaren av massmediet ansvara om det inte kan "visas vem som är skyldig att utse utgivare". Här avses bl.a. fallet då en förundersökning om yttrandefrihetsbrott inte kan klarlägga vilka personer som står bakom ett massmedieföretag. En annan, kanske mer sannolik, situation är när utgivningsbevis föreligger och det inte går att få besked om vem som är "ägaren eller den som annars står för utgivningen av massmediet", se 4 kap. 2 § första stycket. Så kan t.ex. bli fallet om utgivningsbevis har beviljats på felaktiga grunder och det visar sig att ägaren, liksom utgivaren, är helt okänd. Ytterligare en situation som kan utlösa ansvarsövergång är om verksamheten har bedrivits av en löst sammansatt politisk gruppering där ansvarsförhållandena är så oklara att det inte går att fastställa vem eller vilka som var skyldiga att utse utgivare.

Enligt första meningen kan spridarens ansvar även bli aktuellt om det visserligen är möjligt att identifiera vem som är skyldig att utse utgivare men denne saknar känt hemvist i Sverige och det inte kan "utrönas var han eller hon befinner sig här".

Enligt andra meningen i första stycket kan ansvarsövergång äga rum om det föreligger en omständighet som enligt lag utesluter straffbarhet för den som är skyldig att utse utgivare. Bestämmelsen, som finns i dagens ordning (8 kap. 10 § andra stycket TF), tar sikte

på situationen då den annars ansvarige var underårig (under 15 år) när massmediet gavs ut.

Av *andra stycket* följer en betydelsefull inskränkning av spridarens ansvar. Denne kan nämligen svara endast om han eller hon "har känt till eller borde ha känt till" att ett förhållande som enligt 3 § utesluter utgivarens ansvar har förelegat. Det ska således ha funnits ett visst mått av risktagande från spridarens sida för att denne ska bli ansvarig. Ett liknande synsätt förekommer till viss del i den nuvarande regleringen. Det har bedömts rimligt att spridaren riskerar att få ansvara om denne – något förenklat – väljer att sprida massmediet trots att han eller hon har förstått eller, med tanke på omständigheterna, borde ha känt till att det fanns problem med utgivarens behörighet eller befogenhet enligt 3 §. Konsekvensen av det valet kan således bli att ansvaret går över på spridaren om det inte går att lagföra "den som är skyldig att utse utgivare".

I fråga om mer etablerade medier är det ovanligt att det straffrättsliga ansvaret hamnar på spridarnivå. Det är främst i sammanhang utanför den traditionella medievärlden som spridaransvar aktualiseras och därmed även en tillämpning av *andra stycket* i bestämmelsen. För ett massmedium med utgivningsbevis är det t.ex. tänkbart att samma krets av personer är inblandade i såväl framställning som spridning. Det subjektiva spridarkravet skulle då kunna vara uppfyllt hos en person som – utan att ansvara som utgivare eller "den som är skyldig att utse utgivare" – sköter bl.a. affischering eller flygbladsutdelning. Det gäller om personen samtidigt är insatt i förhållandena kring framställningen av massmediet.

Är det allmänt känt, genom nyhetsförmedling eller på annat sätt, att en utgivare är bulvan eller har gått i konkurs, måste kravet på spridarens kännedom m.m. normalt anses uppfyllt.

*Tredje stycket* innebär att vissa aktörer utesluts från spridaransvar. Där anges att den som på elektronisk väg enbart överför eller lagrar information åt annan inte ska anses vara spridare enligt första stycket. Undantaget tar sikte på internet och innebär att tjänstleverantörer som endast vidaresänder eller lagrar material som har lämnats av någon annan inte ska hållas straff- eller skadeståndsrättsligt ansvariga för innehållet. En internetleverantör ska enligt det här synsättet t.ex. inte vara ansvarig som spridare för yttrandefrihetsbrott som begås med användande av internetkapacitet som leverantören har tillhandahållit.

Bestämmelsen i tredje stycket har kopplingar till innehållet i EU:s s.k. E-handelsdirektiv. I direktivet stadgas om ansvarsfrihet

för mellanhänder på internet som – under vissa närmare angivna förutsättningar – ägnar sig åt överföring eller lagring av information. De som omfattas är aktörer som ägnar sig åt enbart vidarebefordran (s.k. *mere conduit*) samt åt viss typ av mellanlagring av information (s.k. *cachning*) och s.k. värdtjänster (t.ex. webbhotell och chatttjänster). I ingressen (p. 42) till direktivet görs följande generella uttalande om hur principen om ansvarsfrihet ska uppfattas.

”(42) De undantag från ansvar som fastställs enligt detta direktiv omfattar endast fall när tjänsteleverantörens verksamhet är begränsad till den tekniska processen att driva och erbjuda tillgång till ett kommunikationsnät där information som görs tillgänglig av tredje part vidarebefordras eller tillfälligt lagras, i uteslutande syfte att göra överföringen effektivare. Verksamheten är av rent teknisk, automatisk och passiv natur, vilket innebär att tjänsteleverantören varken har kännedom om eller kontroll över vidarebefordrad eller lagrad information.”

Principen har fått genomslag i svensk rätt genom införandet av lagen om elektronisk handel och andra informationssamhällets tjänster (2002:562). Genom tredje stycket blir nu den uttryckligen tillämplig även på det grundlagsskyddade området.

De berörda aktörerna omfattas inte heller enligt dagens grundlagsordning av spridaransvar eftersom detta enbart gäller för tryckta skrifter och tekniska upptagningar.

#### *8 kap. 5 och 6 §§ (nya)*

##### *Ansvar för massmedier med ansvarsuppgifter*

5 § Ansvaret för yttrandefrihetsbrott i ett massmedium med ansvarsuppgifter ligger på den som enligt 1 kap. 5 § första stycket 3 har angetts som ansvarig för innehållet.

I bestämmelsen regleras ansvaret för yttrandefrihetsbrott i massmedier som har grundlagsskydd genom angivande av s.k. ansvarsuppgifter. Dessa massmedier har ingen utgivare. Det straffrättsliga ansvaret bärs i stället av den som har angetts som ansvarig enligt denna grundlag, se 1 kap. 5 § första stycket 3.

Av 6 § framgår att en ansvarskedja gäller även för de här massmedierna.

- 6 § Har den som angetts som ansvarig enligt 5 §
- utsetts för skens skull, eller
  - är denne underårig eller i konkurs, eller
  - går det inte att fastställa var han eller hon befinner sig, svarar andra enligt nedanstående ansvarskedja, varvid den som är lägre i kedjan svarar om den närmast högre inte kan lagföras.
    1. ägaren eller den som annars står för utgivningen av massmediet.
    2. den som sprider massmediet.Spridaren svarar dock endast om han eller hon har känt till eller borde ha känt till ett förhållande som enligt första stycket utesluter ansvar för den som har angetts enligt 5 §.

Bestämmelsen rör ansvarskedjan för massmedier som har grundlagsskydd efter angivande av ansvarsuppgifter enligt 1 kap. 5 § första stycket 3. Här behandlas förutsättningarna för att ansvaret ska gå över från den som har angetts som ansvarig samt vilka som ska bära detta subsidiära ansvar.

Enligt *första stycket* kan ansvarsövergång aktualiseras i tre huvudfall.

Det första fallet är att den angivet ansvarige har utsetts ”för skens skull”. I dessa situationer är grundlagen som huvudregel tillämplig, se kommentaren till 1 kap. 5 §. Tanken är dock att konstruktioner som innebär bulvanskap ska förhindras. Vid sådana brister i ”den ansvariges” befogenhet ska det straff- och skadeståndsrättsliga ansvaret för massmediet inte bäras av denne.

Vidare behandlas fallet då den ”ansvarige” är underårig eller försatt i konkurs. Ansvaret för innehållet i massmediet ska inte ligga hos personer som är straffmyndiga eller som i realiteten inte kan bära ett skadeståndsrättsligt ansvar. Det bör noteras att dessa brister inte utesluter att grundlagen blir tillämplig på massmediet. Däremot får förhållandena i stället beaktas i ansvarshänseende.

Ansvaret går dessutom vidare enligt ansvarskedjan om det inte går att utröna var den som har angetts som ansvarig befinner sig. Går det efter sedvanliga utredningsåtgärder inte att få kontakt med ”den ansvarige” ska således förundersökningen inriktas på den eller dem som svarar efter denne.

Enligt första stycket ska det subsidiära ansvaret utkrävas enligt en i paragrafen angiven ansvarskedja. Här bestäms ansvarsfrågan så att ”den som är lägre i kedjan svarar om den närmast högre inte kan lagföras”. Om det inte går att klarlägga identiteten hos den som står först i kedjan eller var denne befinner sig, går ansvaret vidare. Det samma ska gälla om den subsidiärt ansvarige är underårig och därmed inte straffbar.

I *andra stycket* bestäms vilka som ingår i ansvarskedjan. Enligt *punkt 1* ska ansvaret i första hand sökas hos den som äger eller på annat sätt står bakom utgivningen av massmediet. Här avses samma typ av aktör som förekommer vid massmedier med utgivningsbevis, se 3 § och 4 kap. 2 § första stycket. Det antas således att det finns en person som bestämmer över och driver verksamheten samt i vars uppgift det ingår att förordna en ansvarig för innehållet i massmediet.

Mycket talar för att den nu aktuella formen för grundlagsskydd som regel förekommer vid mer småskalig massmedieverksamhet, där få personer är inblandade. Den som har satts ut som ”ansvarig” på massmediet torde inte sällan vara samma person som ansvarar enligt den här punkten. I dessa fall kan ansvaret därför behöva ledas vidare ytterligare ett steg i ansvarskedjan, dvs. till spridaren (se nedan).

Spridarens ansvar behandlas i *punkt 2*. Dennes roll i ansvarskedjan har kommenterats under 4 §. I *tredje stycket* inskränks spridarens ansvar till fall då denne har känt till eller borde ha känt till förhållanden som gör att den utpekade ”ansvarige” inte ansvarar enligt första stycket. Motivet är detsamma som för de begränsningar i spridarens ansvar som gäller enligt 4 §. Spridaransvaret får således inte vara så långtgående att det hämmar sedvanlig spridning av massmedier.

#### 8 kap. 7 §

##### *Om vissa direktsändningar (6 kap. 1 § första stycket YGL)*

7 § I fråga om andra direktsändningar än de som anges i 1 kap. 12 § får i lag föreskrivas att den som framträder själv ska ansvara för sina yttranden.

Bestämmelsen tar sikte på andra direktsändningar än av s.k. dagshändelser (se 1 kap. 12 §). Det kan bl.a. avse en debatt som anordnas och sänds av ett programföretag. För sådana direktsändningar finns det möjlighet att i lag föreskriva att principen om ensamansvar inte ska tillämpas. I stället ansvarar den som framträder i direktsändningen för sina egna yttranden. En förutsättning är att detta har klargjorts i förväg för deltagarna.

*8 kap. 8 §**Bestridande av ansvar (8 kap. 11 § TF, 6 kap. 3 § YGL)*

8 § Om åtal väcks för ett yttrandefrihetsbrott och den tilltalade anser sig inte vara ansvarig, ska han eller hon åberopa detta 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 yttrandefrihetsmål ska klarläggas i ett tidigt skede av förfarandet. Någon motsvarande bestämmelse finns inte inom den allmänna straffprocessrätten. I 8 kap. tillämpningslagen finns närmare bestämmelser om hur rätten ska handlägga invändningar i ansvarsfrågan.

*8 kap. 9 §**Ansvarets omfattning (8 kap. 12 § TF, 6 kap. 4 § YGL)*

9 § Den som ansvarar enligt detta kapitel för ett yttrandefrihetsbrott ska anses ha haft full kännedom om innehållet i framställningen och ska anses ha medgett offentliggörandet. Det gäller dock inte om någon annan har obehörigen offentliggjort massmediet.

Denna bestämmelse brukar ibland kallas för ”uppsåtspresumtionen”. Paragrafen innebär att den ansvarige inte kan freda sig med att han eller hon inte har tagit del av innehållet i ett massmedium. Här antas i stället enligt *första meningen* att den ansvarige har gjort detta och att han eller hon har godtagit att massmediet offentliggörs. 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 t.ex. en skrift eller teknisk upptagning har kommit ut på ett obehörigt sätt. Det kan gälla om exemplar har stulits eller på annat sätt ”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 och 1 kap. 10 § YGL).

## 9 kap. Om skadestånd

### 9 kap. 1 §

*Samband med brott (11 kap. 1 § första stycket TF, 8 kap. 1 § YGL)*

1 § Skadestånd får inte dömas ut på grund av innehållet i ett massmedium i andra fall än när framställningen innefattar ett yttrandefrihetsbrott.

Om skadestånd på grund av brott som avses i 7 kap. 3–5 §§ gäller vad som är föreskrivet i lag.

Skadestånd till följd av innehållet i ett massmedium förutsätter enligt *första stycket* att det har begåtts ett yttrandefrihetsbrott enligt 7 kap. 1 eller 2 §. En talan om skadestånd kan föras i anslutning till ett åtal eller som ett särskilt tvistemål. Mål av det här slaget behandlas som yttrandefrihetsmål enligt 11 kap. Skadeståndslagens bestämmelser har betydelse för den materiella bedömningen av skadestandsfrågan. 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. annonsmeddelanden samt avseende meddelar- och anskaffarbrott prövas enligt vanlig lag (främst enligt skadeståndslagen).

Reglerna i paragrafen motsvarar vad som gäller enligt TF och YGL.

### 9 kap. 2 §

*Vem som ansvarar för skadestånd (11 kap. 1 och 2 §§ TF, 8 kap. 2 § YGL)*

2 § Den som enligt 8 kap. bär det straffrättsliga ansvaret för innehållet i ett massmedium ansvarar även för skadestånd. Skadeståndet kan krävas ut också av massmedieföretaget eller av den som ger ut ett massmedium för vilket utgivningsbevis gäller eller ett massmedium med ansvarsuppgifter.

I fråga om direktsändningar som avses i 1 kap. 12 § ansvarar gärningsmannen för skadestånd på grund av brott som han eller hon begår i sändningen. Skadeståndet kan krävas ut även av den som bedriver sändningsverksamheten.

Bestämmelsen ger uttryck för huvudprincipen att samma person ska ansvara för alla följder av ett yttrandefrihetsbrott. Således kan

enligt *första stycket* en talan om skadestånd riktas mot den straffrättsligt ansvarige enligt 8 kap., dvs. i första hand mot utgivaren eller den som har angetts som ansvarig (vid ansvarsuppgifter). Av andra meningen framgår att anspråket emellertid kan riktas även mot massmedieföretaget eller den som ger ut ett massmedium för vilket utgivningsbevis gäller. Denna utvidgade möjlighet att framställa skadeståndstalan omfattar även den som ger ut ett massmedium med ansvarsuppgifter.

I *andra stycket* behandlas frågan om skadestånd som begås i direkt-sändningar av s.k. dagshändelser eller offentliga tillställningar. I dessa fall gäller inte NYGL:s ansvarssystem enligt 8 kap., utan de deltagande svarar själva för innehållet i sina respektive yttranden. Bestämmelsen innebär att den som ansvarar straffrättsligt ("gärningsmannen") även bär ansvaret för skadestånd på grund av det brottsliga yttrandet. Krav på skadestånd kan även riktas mot den som bedriver sändningsverksamheten.

Regleringen motsvarar i sina huvuddrag den som finns i TF och YGL, där dock vissa skillnader görs beroende på vilken medieform som är aktuell.

### *9 kap. 3 §*

*Skadeståndsansvar uppåt i ansvarskedjan (11 kap. 1 § första stycket TF, 8 kap. 3 § YGL)*

**3 §** Om ansvaret går över från den som skulle bära det straffrättsliga ansvaret till någon annan enligt 8 kap. 3, 4 eller 6 §, 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. Förutsättningarna för sådan ansvarsövergång anges i 8 kap. 3–4 och 6 §§. 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 massmedieföretaget eller den som innehar utgivningsbeviset bär det straffrättsliga ansvaret. En sådan talan är möjlig i den mån "den medges i lag". Härmed avses i första hand bestämmelserna i skadeståndslagen.

Regleringen motsvarar i sina huvuddrag den som finns i TF och YGL.



*9 kap. 4 §**Juridiska personer m.fl. (11 kap. 3 § TF, 8 kap. 4 § YGL)*

**4 §** Har någon som ställföreträdare för en juridisk person eller som god man eller förvaltare att svara för skadestånd på grund av yttrandefrihetsbrott, får anspråket göras gällande även mot den juridiska personen eller mot den för vilken 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 TF och YGL.

*9 kap. 5 §**Solidariskt betalningsansvar (11 kap. 4 § TF, 8 kap. 4 § YGL)*

**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 vad som gäller enligt TF och YGL.

*9 kap. 6 §*

*Skadestånd när talan om brott förfallit (11 kap. 5 § TF, 8 kap. 4 § YGL)*

6 § 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.

I denna paragraf 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. Det sistnämnda innebär att skadestånd kan utkrävas trots att den straffrättsligt ansvarige är avliden. Talan får då enligt vanliga regler riktas mot dödsboet. Bestämmelserna motsvarar vad som gäller enligt TF och YGL.

*9 kap. 7 §*

*Den ansvariges kännedom om innehållet m.m. (11 kap. 1 § andra stycket TF, 8 kap. 4 § YGL)*

7 § Vad som sägs i 8 kap. 9 § om den ansvariges kännedom om innehållet i framställningen och medgivande till offentliggörandet ska gälla också i fråga om skadestånd på grund av yttrandefrihetsbrott.

Enligt denna paragraf tillämpas den s.k. uppsåtspresumtionen enligt 8 kap. 9 § även i fråga om skadestånd. Det gäller även enligt TF och YGL.

**10 kap. Om tillsyn och åtal***10 kap. 1 §*

*Justitiekanslerns tillsyn (9 kap. 1 § TF och 7 kap. 1 § första stycket YGL)*

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

Paragrafen motsvarar 9 kap. 1 § TF, jfr 7 kap. 1 § YGL genom vilken bestämmelserna i 9 kap. 1–4 §§ TF görs tillämpliga på YGL:s

område. Det är sålunda JK som ska se till att gränserna för yttrandefriheten enligt grundlagen inte överskrids. Det innebär inte någon absolut åtalsplikt när ett yttrandefrihetsbrott har blivit begånget. Det har ansetts kunna överlämnas åt JK att avgöra när ingripanden ska ske.

Att tillsynsansvaret har lämnats till JK innebär att exempelvis Polisen eller Datainspektionen inte har någon rätt att i något avseende ingripa mot publiceringar för att försöka se till att gränserna för den yttrandefrihet som skyddas av grundlagen iakttas.

#### *10 kap. 2 §*

*Allmän åklagare i mål om yttrandefrihetsbrott (9 kap. 2 § första stycket TF och 7 kap. 1 § första stycket YGL)*

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

Paragrafen motsvarar 9 kap. 2 § första stycket första meningen TF, vartill YGL hänvisar i 7 kap. 1 §. Även fortsättningsvis är alltså JK ensam åklagare i mål om yttrandefrihetsbrott. 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. Enligt bestämmelser som innebär en nyhet i den nya yttrandefrihetsgrundlagen har dock JK:s behörighet utvidgats för att det ska undvikas att talan avvisas eller att ett tvångsmedel anses obehörigen beslutat när behörighetsfrågan har missbedömts i en ofta svår prövningssituation (se 6 § andra stycket nedan).

#### *10 kap. 3 §*

*Tvångsmedel (9 kap. 2 § första stycket TF och 7 kap. 1 § första stycket YGL)*

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

Bestämmelsen motsvarar i sak 9 kap. 2 § första stycket andra meningen TF, vartill 7 kap. 1 § YGL hänvisar. Ingen annan än JK och rätten får – om inte annat sägs i grundlagen – besluta om tvångsmedel med anledning av misstankar om yttrandefrihetsbrott.

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 yttrandefrihetsbrott – hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning, hemlig kameraövervakning, kroppsvisitation och kroppsbesiktning. Att även tvångsmedel som inte nämns i yttrandefrihetsgrundlagen kan förekomma framgår av bestämmelsen i 13 kap. 4 § 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. Som framgår av 6 § andra stycket har dock även JK viss möjlighet att besluta om tvångsmedel med bindande verkan utanför grundlagens område.

#### *10 kap. 4 §*

*Regeringens anmälan och medgivande till åtal (9 kap. 2 § andra stycket TF och 7 kap. 1 § första stycket YGL)*

4 § Regeringen får hos Justitiekanslern anmäla massmedier till åtal för yttrandefrihetsbrott. I lag får föreskrivas att allmänt åtal för yttrandefrihetsbrott får väckas endast efter regeringens medgivande.

Paragrafen motsvarar 9 kap. 2 § andra stycket TF, dit det hänvisas i 7 kap. 1 § YGL. Regeringen ges rätt att hos JK anmäla massmedier till åtal för yttrandefrihetsbrott. Regeringen ges också möjlighet att, efter föreskrift därom i vanlig lag, stoppa vissa åtal för yttrandefrihetsbrott. 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 yttrandefrihetsbrott 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. Härav följer att det, som redan har sagts under 1 §, inte finns någon generell åtalsplikt i fråga om yttrandefrihetsbrott.

I den s.k. tillämpningslagen finns bestämmelser om vilka yttrandefrihetsbrott som enligt andra meningen fordrar regeringens medgivande för åtal. Bland annat de yttrandefrihetsbrott 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.

#### 10 kap. 5 §

*Åklagare i vissa yttrandefrihetsmål (9 kap. 2 § tredje stycket TF och 7 kap. 1 § första stycket YGL)*

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.

Paragrafen motsvarar 9 kap. 2 § tredje stycket TF, till vilken 7 kap. 1 § YGL hänvisar. Någon ändring i förhållande till gällande rätt är inte avsedd.

Som sägs i *första stycket* är JK ensam åklagare även i andra yttrandefrihetsmål än sådana som avser yttrandefrihetsbrott (se 2 §). Det gäller t.ex. mål om brott mot förbudet att efterforska meddelare (3 kap. 7 § första stycket 3) och mål om brott mot repressalieförbudet (3 kap. 7 § första stycket 4). 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 utgivare ska anmälas och att en uppgift om utgivare ska hållas tillgänglig (5 kap. 5–7 §§). Antalet brottstyper har minskat avsevärt i den nya yttrandefrihets-

grundlagen jämfört med TF och YGL. Det beror på att den hittillsvarande teknikbundna regleringen med automatiskt grundlagskydd för många medier har nödvändiggjort detaljerade bestämmelser för effektivt upprätthållande av ansvarssystemet. Det är bestämmelser som i viss utsträckning kan avvaras i en ny reglering.

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 JO har befogenhet att vara åklagare i mål som avses i första stycket. Sådana föreskrifter finns liksom tidigare i den s.k. 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.

#### *10 kap. 6 §*

*Justitiekanslerns rätt att överlåta behörighet m.m. (9 kap. 2 § TF och 7 kap. 1 § första stycket YGL)*

6 § Justitiekanslern har rätt att i särskilda fall överlåta sin behörighet som åklagare helt eller delvis till Åklagarmyndigheten eller till någon särskilt angiven åklagare. Justitiekanslern får vidare uppdra åt Åklagarmyndigheten eller någon särskilt angiven 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 ska därvid anses behörigen gjorda.

*Första meningen i första stycket* motsvarar delvis bestämmelsen i 7 kap. 1 § första stycket andra meningen YGL. Enligt bestämmelsen i YGL får JK i enskilda fall delegera sina åklagaruppgifter till allmän åklagare i fråga om vissa yttrandefrihetsmål som rör ansvar eller konfiskering av tekniska upptagningar. Den möjligheten finns när det gäller olaga våldsskildring, hets mot folkgrupp, brott mot medborgerlig frihet, olaga hot, hot mot tjänsteman och

övergrepp i rättssak. I fråga om hets mot folkgrupp och brott mot medborgerlig frihet kan JK dock inte delegera själva rätten att väcka åtal. I TF finns det inte över huvud taget någon rätt för JK att delegera åklagaruppgiften.

Genom den aktuella bestämmelsen införs en möjlighet för JK att ”i särskilda fall” delegera sina åklagaruppgifter enligt yttrandefrihetsgrundlagen. Delegation kan ske i alla typer av yttrandefrihetsmål, således inte enbart de mål som rör yttrandefrihetsbrott. Någon begränsning i fråga om vilka yttrandefrihetsbrottmål som kan omfattas av delegationen gäller inte heller. Alla typer av yttrandefrihetsmål enligt den särskilda brottskatalogen kan således komma att handläggas av allmän åklagare, dock först efter JK:s delegationsmöjlighet. Att möjligheterna till delegation har gjorts mera vidsträckta än tidigare beror på att det har ansetts 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 yttrandefrihetsbrott 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. 6–9 §§ i den s.k. tillämpningslagen om möjligheterna till gemensam handläggning av 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 yttrandefrihetsmål 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 JK. Genom bestämmelsen i yttrandefrihetsgrundlagen 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 JK 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 yttrandefrihetsgrundlagen 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 tydliggör 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 yttrandefrihetsgrundlagen. Ärendet ska då överlämnas till vanlig åklagare. De åtgärder som JK vidtar under tiden fram till dess (t.ex. beslut om tvångsmedel och ansökan om stämning) ska anses ha haft lagligt stöd. Resultatet blir detsamma om en domstol – sedan åtal har väckts rörande yttrandefrihetsbrott – kommer fram till att saken ska behandlas som ett vanligt brottmål (jfr NJA 2002 s. 583). Avsikten med bestämmelsen att vidtagna åtgärder ska anses behörigen gjorda är att processen inte ska behöva tas om i de fall då det har gjorts en tveksam men felaktig bedömning. Det har ansetts att JK utan att några viktiga intressen hotas kan vidta vissa åtgärder även inom ramen för andra processer än sådana som avser yttranden enligt yttrandefrihetsgrundlagen.

Om JK efter att åtal för yttrandefrihetsbrott har väckts kommer fram till att åtalet i stället borde ha avsett ett vanligt brott får JK justera åtalet utan att därmed överträda sin behörighet. Det uppställs sålunda inte något krav på att ärendet omedelbart ska överlämnas till Åklagarmyndigheten. JK bör i ett fall som detta ha möjlighet att agera efter vad som framstår som lämpligt och praktiskt.

I vissa fall får JK väcka åtal och föra talan även om det står klart att åtalet avser brott som inte omfattas av grundlagen. Det gäller ibland vid alternativa åtal och kumulation av mål. Närmare föreskrifter härom meddelas i lag (se 11 kap. 3 §).

#### *10 kap. 7 §*

#### *Åtalspreskription (9 kap. 3 § TF, 7 kap. 1 § andra stycket YGL)*

7 § Allmänt åtal för yttrandefrihetsbrott ska väckas inom sex månader från den dag då brottet begicks.

Sedan allmänt åtal blivit väckt inom den tid som anges i första stycket, får nytt åtal väckas mot andra som är ansvariga för brottet.



I paragrafen finns bestämmelser om s.k. åtalspreskription. Bestämelsen i *första stycket* innebär att allmänt åtal för yttrandefrihetsbrott ska väckas inom sex månader från den dag då brottet begicks. Det medför att preskriptionstiden liksom enligt TF och YGL är betydligt kortare än för brott i allmänhet. Syftet med detta är att den som faller ett yttrande inte ska behöva sväva länge i osäkerhet i frågan om yttrandet kommer att betraktas som brottsligt. Det bidrar till att upprätthålla en stark yttrandefrihet.

#### *Utgångspunkten för beräkning av preskriptionstiden*

Utgångspunkten för beräkning av preskriptionstiden är densamma som för brott i allmänhet, se 35 kap. 4 § brottsbalken. Tiden räknas alltså från dagen för brottet, vilket i fråga om yttrandefrihetsbrott är den tidpunkt då yttrandet framförs. I de flesta fall vållar bedömningen av den frågan inte några problem, men tidpunkten för framförandet beror i viss mån på vilket medium som yttrandet förekommer i (se nedan under rubriken Tidpunkten för yttrandefrihetsbrott, aktivering av yttranden).

Tillämpningsproblem kan uppkomma i bl.a. fall då yttrandet hålls kontinuerligt tillgängligt för allmänheten på exempelvis en webbplats eller i någon annan databas. Är det då fråga om ett perdurerande brott, dvs. ett brott som begås kontinuerligt så länge yttrandet hålls tillgängligt? I enlighet med vad som allmänt torde anses gälla inom straffrätten bör så inte anses vara fallet. Även i det fallet gäller alltså att preskriptionstiden räknas från den tidpunkt då brottet begås i form av att yttrandet görs tillgängligt.

Tillämpningsproblem uppkommer också i fall då yttrandet kan sägas bli aktiverat, förnyat eller upprepat, antingen av den ursprungligen ansvarige eller av någon annan. Här skiljer sig preskriptionsreglerna väsentligt jämfört med TF och YGL, vilket delvis är en effekt av att regleringen har gjorts teknikoberoende. Vad som gäller när yttrandet aktiveras, förnyas eller upprepas ska i princip bedömas enligt allmänna straffrättsliga regler, varvid den grundläggande frågan är om ett nytt brottsligt yttrande kan anses ha blivit framfört eller inte. Att märka är därvid att ett nytt yttrande kan vara antingen sådant att det ska bedömas enligt yttrandefrihetsgrundlagen eller sådant att det faller utanför grundlagens skydd. Exempel på detta ges nedan. I det senare fallet ska frågan om preskription naturligt-

vis inte bedömas enligt den här aktuella preskriptionsbestämmelsen utan enligt preskriptionsreglerna i brottsbalken.

*Tidpunkten för yttrandefrihetsbrott – aktivering, förnyelse, upprepning av yttranden*

När begås då närmare bestämt yttrandefrihetsbrott genom vad som sägs och skrivs i tidningar, tidskrifter, böcker, radio, tv och filmer eller på webbplatser, anslagstavlor, klistermärken m.m.? Till att börja med ska man konstatera att det måste, för att bestämmelsen över huvud taget ska aktualiseras, röra sig om yttranden i något massmedium enligt 1 kap. 3 § och därtill ett massmedium på vilket grundlagen är tillämplig enligt 1 kap. 5 §.

Brott genom vad som skrivs i *tidningar, tidskrifter och böcker* får anses bli begångna genom att skriften ges ut, dvs. genom att den lämnas ut för spridning till allmänheten. Den fortsatta spridningen i affärer, webbutiker m.m. innefattar inte några nya brott. Det gäller även om det handlar om nytryckningar eller vad som brukar betecknas som nya upplagor. Hur produktionen sker av tillkommande exemplar spelar alltså inte någon roll. Ett ”nytt brott” genom något brottsligt yttrande i tidningen, tidskriften eller boken begås först om det verkligen handlar om ett nytt yttrande, som dessutom i sammanhanget är att anse som brottsligt. Om exempelvis någon tar fram och understryker ett starkt antisemitiskt citat ur en bok som gick spårlöst förbi när den kom ut, kan agerandet innefatta ett nytt brottsligt yttrande. Avgörande för om ett brott blir begånget eller inte är om den som har återupplivat yttrandet kan anses genom sitt agerande ha ”hotat eller uttryckt missaktning för folkgrupp” (16 kap. 8 § brottsbalken).

I det här sammanhanget är det viktigt att betona att en återupptagen spridning av samma, tidigare kanske preskriberade, yttrande inte får bedömas som ett nytt åtalbart brott bara på den grunden att åsiktsvindarna har vänt eller förstärkts. Nya faktorer måste tillkomma på ett sådant sätt att man kan tala om en ”ny gärning” i form av ett nytt yttrande.

Ett nytt brott kan också bli begånget om någon t.ex. ur en tidning river en sida med yttranden som innefattar hets mot folkgrupp och sätter upp den på allmän plats. Huruvida det därvid blir fråga om ett ansvar enligt yttrandefrihetsgrundlagen beror på om grundlagen är tillämplig eller inte. Så är inte fallet om spridaren inte

är ett massmedieföretag och inte heller har ett utgivningsbevis eller har låtit teckna på s.k. ansvarsuppgifter. Oavsett detta kan naturligtvis den ursprungligen ansvarige inte fällas för en sådan aktivering av yttranden som nu har sagts.

Yttranden i *nättidningar, nättidskrifter, e-tidningar och e-böcker* framförs när de görs tillgängliga för allmänheten, vilket normalt sker när de första gången läggs ut på internet på ett sådant sätt att allmänheten kan läsa eller höra yttranden eller få tillgång till dem exempelvis genom att betala. Detta är då också den tidpunkt då preskription börjar löpa om ett yttrande är brottsligt. Se dock vidare härom i *andra stycket*, som innebär att det i vanlig lag kan föreskrivas att preskription börjar löpa först från den tidpunkt då yttrandet avlägsnas från databasen.

I den mån ett massmedium av nu nämnt slag kan ändras av läsaren, exempelvis genom att yttranden ändras eller läggs till, gäller inte grundlagen (se 1 kap. 5 § tredje stycket).

Yttranden i *radio och tv* framförs när det program som innehåller yttrandet sänds. Det gäller oavsett om det är fråga om en direktsändning eller en sändning av något som har spelats in. Och det gäller både ordinarie sändningar och reprissändningar och oavsett kanal och distributionsform. När ett radio- eller tv-program hämtas från en databas av den som tittar eller lyssnar sker inte någon sändning i nu relevant hänseende. Yttrandet kan alltså inte anses bli upprepat på ett sådant sätt att ett nytt brott blir begånget om yttrandet skulle vara brottsligt.

Annorlunda förhåller det sig om yttrandet kan anses bli framfört på nytt av den ansvarige eller någon annan. Med "framfört" avses då, här liksom annars när det gäller yttrandefrihetsbrott, att det ska spridas till allmänheten. Och med "på nytt" avses att det ska vara fråga om en aktivering av yttrandet på ett eller annat sätt. Det betyder, precis som när det gäller försäljning och annan spridning av tidningar och böcker, att "vanlig vidare spridning" inte konstituerar något nytt brott. Att någon på sin webbplats hänvisar till en artikel som innehåller ett brottsligt yttrande, länkar till artikeln eller kopierar in den medför alltså inte en sådan aktivering av yttrandet som innebär att det brottsliga yttrandet kan anses bli framfört på nytt. Så är däremot fallet om yttrandet framhålls eller understöds på ett sådant sätt att det kan anses röra sig om ett nytt yttrande där det ursprungliga yttrandet ingår. Så får också anses vara fallet om ett gammalt yttrande tas fram och publiceras på

exempelvis en webbplats med kommentaren ”detta kan inte sägas bättre” e.d.

Det avgörande för om ett nytt brott begås genom att ett tidigare yttrande sprids på nytt får alltså i princip anses vara om den som sprider yttrandet därmed också tillhandahåller det för allmänheten på nytt. Huruvida yttrandet därvid är brottsligt torde i princip bero på hur det framstår i det läge som uppkommer genom den nya spridningen. Det är givetvis en väsentlig skillnad mellan om den nye spridaren markerar att han ställer sig bakom ett brottsligt yttrande som han sprider, eller om han tar avstånd från det.

Självfallet kan även den ursprungligen ansvarige begå ett nytt brott genom att yttrandet anses framfört på nytt. Så är fallet exempelvis om en artikel med ett brottsligt yttrande i en tidning tas in på nytt i tidningen vid ett senare tillfälle. Men så får också anses vara fallet om det i tidningen eller på annat sätt hänvisas till en gammal artikel med brottsligt innehåll på ett sådant sätt att det brottsliga yttrandet får anses framfört på nytt.

I fråga om *privata, kommersiella och andra hemsidor, bloggar o.d.* gäller detsamma som har sagts tidigare om webbtidningar m.m. Ett brott genom ett yttrande begås sålunda genom att yttrandet läggs ut på webbplatsen eller bloggen på ett sådant sätt att allmänheten kan ta del av yttrandet eller få tillgång till det exempelvis genom att betala. Då börjar också preskriptionstiden löpa.

Möjligheten att göra s.k. omodererade kommentarer är vanligt förekommande på webbplatser. Sådana inlägg omfattas inte av grundlagsskyddet, och den som ansvarar för webbplatsen torde inte annat än undantagsvis kunna bli ansvarig för deras innehåll. Ansvaret gäller i så fall enligt brottsbalken, inte enligt yttrandefrihetsgrundlagen. Om den som ansvarar för webbplatsen genom sitt agerande kan anses ha ”tagit över” yttrandet och ”gjort det till sitt” bör dock ansvar enligt yttrandefrihetsgrundlagen kunna komma i fråga.

Yttranden i *sociala medier på internet, t.ex. Facebook och Twitter*, framförs på samma sätt som annat material på nätet genom att de görs tillgängliga för allmänheten. Som har sagts i kommentaren till 1 kap. 5 § sprids yttrandena oftast till så stora grupper att det får anses röra sig om spridning till allmänheten. Om ett brottsligt yttrande sprids vidare, exempelvis ett uttalande som innebär förtal, medför det inte i och för sig att ett nytt yttrande fälls (jfr vad som har sagts ovan angående ”vanlig vidare spridning”). Om det däremot får anses röra sig om ett nytt yttrande, exempelvis genom något tillägg

eller understöd i någon form, kan ett nytt brott anses bli begånget av den som framför detta nya yttrande med följd att en ny preskriptionstid börjar löpa. Det blir då alltså den som har fällt det nya yttrandet som blir ansvarig för brottet, naturligtvis under förutsättning att det nya yttrandet också får anses inrymma förtal.

Som har sagts i författningskommentaren till 1 kap. 3 § finns det företeelser som inte är typiska massmedier men som under vissa förutsättningar ändå får ses som massmedier enligt grundlagen. Så är fallet när de är avsedda just för att sprida yttranden till allmänheten. På det sättet kan t.ex. vissa *klädesplagg, förpackningar m.m.* ses som massmedier, och eventuella yttranden ska då bedömas enligt grundlagen under förutsättning att även kraven i 1 kap. 5 § är uppfyllda. Yttrandet bör anses bli fällt genom att plagget, förpackningen etc. lämnas ut för spridning till allmänheten. Även här gäller det som tidigare har sagts om sådan aktivering av yttranden som får anses innebära att nya brott begås.

*Flygblad, klistermärken, affischer* o.d. är ofta att betrakta som massmedier och kan rymmas under grundlagen om någon av förutsättningarna i 1 kap. 5 § är uppfyllda; de ska sålunda ges ut av ett massmedieföretag eller ha utgivningsbevis eller ansvarsuppgifter. För sådana massmedier gäller att brottsliga yttranden i dem blir framförda i och med att de görs tillgängliga för allmänheten. Beträffande affischer och klistermärken får detta normalt anses ske när de sätts upp för allmän beskådan. Beträffande flygblad får det anses ske när dessa lämnas ut för spridning. Några nya brott begås därmed inte när flygbladen delas ut.

Även beträffande detta slags medier gäller att yttrandena kan förnyas på ett sådant sätt att nya brott får anses begångna. Om exempelvis flygblad med brottsligt hets mot folkgrupp delas ut under en dag och sedan läggs undan för att tas fram igen efter en månad för ny utdelning, torde detta i princip innebära att de brottsliga yttrandena framförs på nytt med påföljd att en ny preskriptionstid inleds.

*Tekniska upptagningar* är t.ex. cd-skivor med musik eller språkkurser, dvd-skivor med film eller dataspel och analoga lagringsmedier med innehåll. De är normalt massmedier och omfattas då av grundlagen om de har getts ut av ett massmedieföretag eller om det finns utgivningsbevis eller ansvarsuppgifter. Yttranden i sådana medier får normalt anses bli framförda när upptagningen ges ut, dvs. lämnas ut för spridning. Från den tidpunkten räknas då preskriptionstiden. Att t.ex. en dvd-skiva sedan sprids vidare genom

t.ex. försäljning betyder inte att eventuella brottsliga yttranden på skivan fälls på nytt. Detsamma gäller när skivan spelas upp och innehållet sålunda visas. Skulle en upptagning däremot användas för ny spridning av yttrandena till allmänheten kan ett nytt brott bli begånget. Vid en sådan uppspelning är det den som ansvarar för den nya spridningen som blir ansvarig för brottet. Det ursprungliga ensamansvaret får ingen betydelse i det läget.

*Filmer* av alla de slag är massmedier oavsett distributionsform, om de är avsedda för spridning till allmänheten. Som har sagts i kommentaren till 1 kap. 5 § kan det ibland uppkomma problem att avgöra vad det är som har grundlagsskydd. Är det "filmen = filmproduktionen" (dvs. bilderna, texten och musiken, alltså det "intellektuella innehållet" som sådant), eller är det "filmen = filmrullen eller dvd-skivan" (dvs. den sak som innehåller bilderna m.m.)? Så som begreppet massmedium är definierat kan det avse båda dessa företeelser. Oavsett hur det förhåller sig med detta får ett eventuellt brott i yttranden på filmen anses begånget genom att filmen offentliggörs i den betydelsen att den sprids till allmänheten.

Här kan vi dock konstatera en väsentlig skillnad mellan å ena sidan filmen = filmproduktionen (det intellektuella innehållet) och å andra sidan filmen = dvd-skivan m.m. (föremålet). För klarhetens skull använder vi här fortsättningsvis ordet "filmen" för produktionen, den intellektuella produkten, det som man ser på skärmen. För det som filmen finns lagrad på (filmrullen, dvd-skivan, databasen etc.) använder vi här uttrycket "filmupptagningen".

Det är uppenbart att en film och en filmupptagning kan offentliggöras på olika sätt. En film kan offentliggöras genom att den visas första gången på en festival eller på en galapremiär. Men den kan också offentliggöras här i landet genom att filmupptagningar lämnas ut till försäljning eller genom att filmen går upp på landets biografer sedan ett antal upptagningar (i form av filmrullar eller hårdiskar) har levererats till biograferna. I det senare fallet innebär själva distributionen av filmupptagningarna inte något offentliggörande, det är först när filmen visas som den kan anses bli spridd till allmänheten med följd att ett eventuellt yttrandefrihetsbrott blir begånget.

På samma sätt som beträffande andra medier bör en ny visning av en film kunna innebära att ett nytt yttrandefrihetsbrott begås. Så länge det handlar om den vanliga spridningen av filmen eller filmupptagningen begås inga nya brott. Men om filmen däremot tas fram efter en tids "tystnad" och lanseras på nytt, kanske med fram-

hållande av de delar som är brottsliga, kan ett nytt brott bli begånget. Grundfrågan är alltså, här som med andra medier, om ett nytt brottsligt yttrande kan anses bli fällt genom den nya lanseringen.

Detsamma som nu har sagts om film och filmupptagningar får anses gälla för andra "intellektuella produkter" och de upptagningar där de hålls tillgängliga. Det gäller t.ex. musik, dataspel och böcker. (Vad som tidigare har sagts om "böcker" avsåg den fysiska boken men också det intellektuella innehållet.)

Som har sagts i kommentaren till 1 kap. 5 § är icke mångfaldigade *fotografier* normalt inte massmedier. Men förevisas ett fotografi som bara finns i ett exemplar på en utställning dit allmänheten har tillträde, lär fotografiet vara att betrakta som ett massmedium. Ett eventuellt brottsligt yttrande i fotografiet får då anses bli framfört när fotografiet görs tillgängligt för allmänheten genom att ingå i utställningen. Något nytt brott begås inte under utställningens gång, varför en preskriptionstid löper från tillgängliggörandet. Sätts fotografiet sedan upp på en ny utställning får det anses innefatta ett nytt yttrande som kan bestraffas om det är brottsligt. Då börjar också en ny preskriptionstid att löpa.

Gränsen för när ett nytt brott ska anses begånget är uppenbarligen många gånger svår att dra. Den närmare gränsdragningen får överlämnas till rättstillämpningen, varvid i princip allmänna regler om när ett brott är begånget får tillämpas.

Det förtjänar att framhållas att frågan om när "brottet begicks" ska lösas enligt allmänna principer. Vad som har sagts ovan har inneburit ett försök att tolka vad dessa principer innebär på yttrandefrihetsområdet.

### *Kopplingen till censurförbudet*

Det bör nämnas att frågan om när brottet begås och när preskriptionstid börjar löpa har ett samband med bestämmelsen om censurförbud och förbud mot hindrande åtgärder. I denna sägs, något förenklat, att det inte får förekomma någon förhandsgranskning av yttranden som är avsedda att framföras och inte heller några hindrande åtgärder med anledning av det kända eller förväntade innehållet i ett massmedium.

Bestämmelsen synes stå väl i överensstämmelse med vad som har sagts ovan om tidpunkten för ett yttrandefrihetsbrotts begående och därmed startpunkten för preskriptionstiden. Censur-

förbudet och förbudet mot hindrande åtgärder gäller på samma sätt som i dag, men därtill måste de anses gälla på så sätt att inga nya grundlagsskyddade yttranden – aktiverade, upprepade eller förnyade yttranden enligt den terminologi som här har använts – får förbjudas eller hindras enligt bestämmelsen. Om polisen t.ex. får besked om att en film som tidigare har fällts för hets mot folkgrupp ska visas på nytt, får inget förbud meddelas eller några hindrande åtgärder vidtas på grund av innehållet. Polisen måste vänta till dess att det nya yttrandet har framförts.

#### *Vem ansvarar?*

Om ett brottsligt yttrande i exempelvis en radiosändning eller en nättidning laddas ner och görs tillgängligt för allmänheten på en webbplats med grundlagsskydd på ett sådant sätt att det rör sig om ett nytt brottsligt yttrande, är det inte den ursprungligen ansvarige som begår ett brott utan den som får anses framföra det nya yttrandet. I ett sådant fall är det alltså den som ansvarar för webbplatsen som blir ansvarig för brottet, och preskription räknas från den tidpunkt då det görs tillgängligt där.

Över huvud taget ansvarar den som har ett ensamansvar för en tidning, en tv-sändning eller en film bara för de yttranden som får anses framförda genom att tidningen eller filmen ges ut och genom att tv-sändningen sker. Därtill kan han eller hon bli ansvarig för sådana förnyade yttranden (inkl. nya brott) – exempelvis nya upplagor av en bok eller en film – som framförs med hans eller hennes samtycke.

#### *När både grundlagsskyddade och andra yttranden fälls*

Som har sagts tidigare kan det inträffa att både grundlagsskyddade och icke grundlagsskyddade yttranden fälls i ett sammanhang. Så kan bli fallet exempelvis om någon lämnar ut flygblad med antiromska texter samtidigt som han eller hon skanderar något starkt negativt om folkgruppen romer. Om åklagaren anser att såväl flygbladen som ropen utgör hets mot folkgrupp, måste såväl grundlagen som brottsbalken tillämpas. Att det bör ske i en enda rättegång, vilket inte är möjligt i dag, är en sak för sig. I ett sådant sammanhang bör ropen kunna anses innebära att den som sprider



och ropar blir ansvarig även för flygbladen genom att dessa s.a.s. ingår i de nya yttranden.

### *Preskriptionstidens längd*

Preskriptionstiden är alltså sex månader för alla yttranden som omfattas av den nya yttrandefrihetsgrundlagen. Därigenom skiljer sig bestämmelsen från de preskriptionsregler som gäller enligt TF och YGL (se 9 kap. 3 § TF och 7 kap. 1 § YGL).

I likhet däremot med vad som gäller enligt TF och YGL görs det inte någon skillnad mellan grövre och mindre grova yttrandefrihetsbrott såvitt gäller preskriptionstidens längd. Det har inte ansetts befogat att göra någon sådan förändring i den nya yttrandefrihetsgrundlagen.

I fråga om s.k. absolut preskription (dvs. att påföljd måste utdömas senast viss tid efter brottet) och påföljdspreskription (dvs. att påföljden måste verkställas inom viss tid från det att domen har vunnit laga kraft) gäller, på samma sätt som enligt TF och YGL, vad som stadgas i lag. Detta blir effekten av att saken inte berörs på annat sätt i grundlagen än genom den generella hänvisningen i 13 kap. 4 § till vad som stadgas i lag.

### *Yttranden i databaser*

Bestämmelsen i första stycket gäller som sagt även för sådana yttranden som hålls tillgängliga för allmänheten i en databas. Ett sådant tillgänglighållande har enligt TF och YGL setts som ett perdurerande brott, vilket innebär att preskriptionstiden har räknats först från den tidpunkt då yttranden har avlägsnats från databasen. I den nya grundlagen kommer någon sådan utsträckt brottstid inte att förekomma, utan preskriptionstiden börjar genomgående löpa från den tidpunkt då brottet begås.

### *Andra stycket*

Liksom enligt TF och YGL medför väckandet av åtal beträffande ett visst yttrande eller vissa yttranden att preskriptionstiden avbryts beträffande alla som kan göras ansvariga för brottet i fråga. Detta är innebörden av föreskriften i andra stycket.

*10 kap. 8 §**Målsägarangivelse (9 kap. 4 § TF, 7 kap. 1 § YGL)*

8 § 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.

Paragrafen motsvarar 9 kap. 4 § TF, vartill 7 kap. 1 § första stycket hänvisar. Även enligt den nya yttrandefrihetsgrundlagen gäller beträffande vissa brott att målsäganden dels kan 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 förtal m.m.

*10 kap. 9 §**Konfiskering utan åtal (9 kap. 5 § TF, 7 kap. 2 § YGL)*

9 § Om ett yttrandefrihetsbrott har begåtts utan att någon kan ställas till ansvar för brottet, får åklagaren eller målsäganden i stället för att väcka åtal ansöka om konfiskering av de exemplar av massmediet genom vilka brottet har begåtts. Detsamma gäller om den ansvarige inte kan delges stämning i Sverige.

När konfiskering inte är möjlig får åklagaren eller målsäganden i stället ansöka om föreläggande för den som tillhandahåller massmediet att se till att det brottsliga yttrandet inte längre hålls tillgängligt för allmänheten. Om den som tillhandahåller massmediet inte kan fås att avlägsna det brottsliga yttrandet, får åklagaren eller målsäganden ansöka om föreläggande för den som möjliggör tillhandahållandet att vidta de åtgärder som är möjliga för att det brottsliga yttrandet inte ska vara tillgängligt.

Första stycket i paragrafen motsvarar 9 kap. 5 § TF och 7 kap. 2 § YGL. Konfiskering blir aktuell bara när det är fråga om massmedier som finns i fysisk form. Det ska anses följa av att det i lagen anges att konfiskering kan ske av "exemplar". Bland annat yttrandefrihetsbrott på internet eller i radio eller tv kan sålunda inte föranleda konfiskering. Det gäller även om yttrandet ligger kvar i en databas som finns tillgänglig för allmänheten.

Enligt andra stycket får åklagaren eller målsäganden i stället för konfiskering tillgripa möjligheten att få det brottsliga yttrandet avlägsnat. Denna möjlighet är avsedd för sådana medier där konfiskering inte kan ske. Det gäller t.ex. sådana yttranden i radio eller

tv eller på en webbsida på internet som hålls fortsatt tillgängliga för allmänheten. I sådana fall kan åklagaren begära ett föreläggande för den som tillhandahåller massmediet att se till att det brottsliga yttrandet avlägsnas.

Om den som tillhandahåller mediet inte kan få att avlägsna det brottsliga yttrandet, kan föreläggandet i stället riktas mot den som möjliggör tillhandahållandet, exempelvis ett s.k. webbhotell.

Bestämmelser om domstols beslut om konfiskering och förbud mot vidare spridning finns i 7 kap. 8 §.

-----

[Sannolikt bör i kap. 10 läggas in bestämmelser som ungefär motsvarar 7 kap. 4 och 5 §§ YGL, om granskning av radio och tv resp. filmcensur.]

## 11 kap. Om rättegången i yttrandefrihetsmål

Vad gäller den särskilda rättegångsordningen på det grundlags-skyddade området hänvisas här till den översyn av regelverket i TF och YGL som kommittén har genomfört. Det arbetet redovisas i kap. 14 (Rättegångsbestämmelserna – en översyn) samt i avsnitten 23.2 (författningskommentar till TF, se 12 kap.) och 23.3 (författningskommentar till YGL, se 10 kap.). Den förändrade regleringen torde, efter viss anpassning, passa väl in som ett 11 kap. i NYGL.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Under arbetet med NYGL fördes det diskussioner om att i detta kapitel införa en delegationsbestämmelse som tog sikte på – i första hand – JK:s möjligheter att i yttrandefrihetsmål justera åtal, väcka alternativa åtal eller få till stånd kumulation av flera mål. Den aktuella bestämmelsen hade följande lydelse.

X § Föreskrifter om åtalsjustering, alternativa åtal och gemensam rättegång i fall där frågan om ett brott utgör yttrandefrihetsbrott eller inte har bedömts felaktigt, ges i lag.

## 12 kap. Om massmedier med internationell anknytning

### Exemplar av massmedier

#### 12 kap. 1 §

*Exemplar av massmedier (13 kap. 1 § TF och, i första hand, 10 kap. 1 § YGL)*

1 § För exemplar av massmedier från utlandet som sprids här gäller grundlagen i tillämpliga delar, om inte annat sägs nedan.

I bestämmelsen behandlas frågan om det geografiska tillämpningsområdet för NYGL. Det svenska grundlagssystemet är inte universellt i den meningen att det gäller oinskränkt för alla massmedier runt om i världen. Tanken är således inte att grundlagen ska ge ett konstitutionellt skydd för tryck- och yttrandefriheten i andra länder. Utgångspunkten är att den ska skydda ”svenska yttranden” och att det således måste finnas en koppling till Sverige för att grundlagen ska bli tillämplig. I denna och i övriga paragrafer i kapitlet berörs frågan vilken anknytning hit som ska föreligga för att svenskt grundlagsskydd ska gälla.

Bestämmelsen avser ”exemplar av massmedier” som kommer från utlandet. Här avses böcker, tidningar, dvd-skivor och andra s.k. fysiska informationsbärare som framställs i ett eller flera exemplar. Huvudregeln är att grundlagen gäller för sådana massmedier även om de kommer ”från utlandet”, dock under förutsättning att de sprids i Sverige. Av paragrafen framgår att regleringen av massmedier med utländsk anknytning inte är teknikberoende. För massmedier som når allmänheten med hjälp av elektroniska överföringar, såsom hemsidor på internet samt sändningar av radio och television, gäller en motsatt huvudregel. För dessa medier gäller särskilda bestämmelser enligt 5 och 6 §§, som utgår från att grundlagen inte gäller för ”överföringar från utlandet” (se nedan).

För begreppet ”massmedier” gäller definitionen i 1 kap. 3 §. Med massmedier från ”utlandet” avses i princip alla massmedier som har ”framställts” utomlands. NYGL ska således tillämpas bl.a. på i utlandet framställda tidningar, böcker, cd-skivor med musik, dataspel på dvd-skivor och andra s.k. fysiska informationsbärare under förutsättning att de sprids i Sverige.

För dessa massmedier gäller grundlagen ”i tillämpliga delar”. De allmänna krav som uppställs för att ett massmedium ska omfattas

av NYGL tillämpas därmed även på medier från utlandet. Grundlagen blir tillämplig på massmedier som ges ut av massmedieföretag, massmedier med utgivningsbevis eller som har försetts med ansvarsuppgifter. Bestämmelsen i 1 kap. 5 § ska därvid tillämpas liksom de övriga bestämmelser i grundlagen som berörs (bl.a. 4 och 5 kap.)

Innebörden är att det även för massmedier från utlandet behöver utses någon som i första hand ansvarar för innehållet (utgivare eller, vid ansvarsuppgifter, ”den ansvarige”). När det gäller utländska massmedier från massmedieföretag gäller särskilda bestämmelser i fråga om vem som ansvarar för innehållet om massmediet i huvudsak sprids utanför Sverige. Ansvaret för sådana massmedier ska som huvudregel bäras av den som låter lämna ut massmediet för spridning här, se vidare kommentaren till 3 §.

### 12 kap. 2 §

*Inskränkningar i meddelar- och anskaffarfriheten (jfr 13 kap. 1 och 6 §§ TF)*

2 § Är ett massmedium som avses i 1 § i huvudsak avsett att spridas utanför Sverige gäller inte meddelar- och anskaffarfrihet enligt 1 kap. 6 § om

1. meddelandet eller anskaffandet innefattar brott mot rikets säkerhet,
2. meddelandet innefattar utlämnade eller tillhandahållande som avses i 7 kap. 4 § första stycket 2, eller
3. meddelandet utgör ett uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt.

Även den här paragrafen tar sikte på massmedier som framställs i exemplar, således s.k. fysiska informationsbärare. I bestämmelsen behandlas fall då sådana medier visserligen sprids i Sverige men inte i huvudsak är avsedda att spridas här. Det kan t.ex. avse tidskrifter eller tv-spel på dvd-skivor som sprids över hela världen. Av 1 § följer att grundlagen gäller även för dessa massmedier. Den nu aktuella bestämmelsen innebär att vissa inskränkningar ska gälla i fråga om meddelar- och anskaffarfriheten. Det finns i övrigt inte några begränsningar i skyddet (se dock 3 § nedan).

Kravet att spridningen inte ”huvudsakligen” sker i Sverige torde normalt inte föranleda några särskilda tillämpningsproblem. Vid tveksamma fall får bedömningen göras med utgångspunkt bl.a. i vad som är känt om spridningen i andra länder, vilket språk som används och inriktningen på innehållet. Om det konstateras att mass-

mediet i huvudsak avser den svenska marknaden ska denna bestämmelse inte tillämpas.

De inskränkningar i meddelar- och anskaffarfriheten som bestämmelsen innebär motsvarar vad som i vissa fall gäller enligt dagens ordning (se 13 kap. 6 § TF och 10 kap. 1 § YGL). De viktigaste skillnaderna jämfört med det ordinarie meddelar- och anskaffarskyddet är att undantaget för brott mot rikets säkerhet är vidare (p. 1) samt att undantag gäller vid alla uppsåtliga överträdelse av tystnadsplikt (p. 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 44 kap. offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Bestämmelser om meddelar- och anskaffarfrihet finns även i 4 och 6 §§.

### *12 kap. 3 §*

#### *Ansvar för innehållet (ny)*

**3 §** För innehållet i ett massmedium som avses i 2 § och som ges ut av ett massmedieföretag ska grundlagens bestämmelser om utgivare inte tillämpas.

Ansvar för innehållet i ett massmedium enligt första stycket ligger på den som har låtit lämna ut massmediet för spridning i Sverige.

Paragrafen innebär att grundlagens bestämmelser om utgivare inte ska tillämpas på massmedier (fysiska informationsbärare) som inte i huvudsak är avsedda att spridas i Sverige och som ges ut av massmedieföretag. Den innehåller även en särskild bestämmelse om vem som ansvarar för yttrandefrihetsbrott i sådana massmedier. Paragrafen tar således inte sikte på utländska massmedier som har svenskt utgivningsbevis eller som har försetts med ansvarsuppgifter enligt 1 kap. 5 § första stycket 3. För dessa medier gäller grundlagen med undantag för vad som framgår av 2 §.

Innebörden av *första stycket* är främst att bestämmelserna i 5 kap. om utgivare inte ska tillämpas på utländska massmedier som ges ut av massmedieföretag. Ett utländskt massmedieföretag behöver således inte utse och anmäla utgivare. Följaktligen gäller inte heller bestämmelserna om att uppgifter om utgivare ska hållas tillgängliga eller bestämmelserna om utseende av ställföreträdare.

Av *andra stycket* följer att det i första hand är ”den som har låtit lämna ut massmediet för spridning” i Sverige som bär det straffrättsliga ansvaret för innehållet i ett massmedium. För dessa medier tillämpas således inte ansvarsreglerna i 8 kap. 1 och 3 §§. I stället ska ansvaret bäras av importören eller distributören (den som har låtit lämna ut massmediet för spridning ...) av det aktuella massmediet. Kan denne inte lagföras av de skäl som anges i 8 kap. 4 § första stycket ska ansvaret i stället gå över på spridaren av massmediet. Spridaren – som här antas vara en annan aktör än t.ex. importören – är således inte undantagen från ansvarskedjan utan ansvarar sist i denna.

Om den som ansvarar enligt den här bestämmelsen är en juridisk person bedöms ansvarsfrågan enligt de grunder som har redovisats i kommentaren till 8 kap. 3 §. Det kan t.ex. innebära att ansvaret får bäras av en eller flera styrelseledamöter.

Ansvaret för den som låter lämna ut massmediet för spridning får betydelse även i fråga om skadestånd. Av 9 kap. 2 § följer nämligen att det skadeståndsrättsliga ansvaret i första hand ska bäras av den som svarar för yttrandefrihetsbrott. En importör av en utländsk dagstidning kan således bli skyldig att betala skadestånd om tidningen innehåller förtal eller något annat yttrandefrihetsbrott som kan grunda skadeståndsskyldighet.

#### *12 kap. 4 §*

*Korrespondentskydd (13 kap. 6 § TF och 10 kap. 1 YGL)*

**4 §** I fråga om massmedier som inte sprids i Sverige gäller meddelar- och anskaffarfrihet enligt 1 kap. 6 §, om meddelandet eller anskaffandet skedde här. För sådan meddelar- och anskaffarfrihet gäller de begränsningar som anges i 2 §.

Grundlagen kan i vissa avseenden bli tillämplig även på massmedier (fysiska informationsbärare) som aldrig sprids i Sverige. I dessa fall kan nämligen den något inskränkta meddelar- och anskaffarfrihet som anges i 2 § bli tillämplig. En förutsättning är dock att meddelandet eller anskaffandet har skett här.

Bestämmelsen innebär bl.a. att här verksamma korrespondenter och uppgiftslämnare för utländska tidningar har meddelarfrihet. Motsvarande bestämmelse förekommer i TF och YGL när det gäller skrifter och upptagningar. En skillnad är dock att det i NYGL uttryckligen anges att uppgiftslämnandet resp. anskaffandet ska ha

skett i Sverige. Ett sådant krav har tidigare antagits gälla, men inte kommit till uttryck i grundlagstexten (se TYB i SOU 2004:114 s. 165 f. och 331).

Av 6 § framgår att en motsvarande meddelar- och anskaffarfrihet gäller i förhållande till exempelvis radio- och tv-kanaler som sänder från utlandet.

## Överföringar av massmedier

### 12 kap. 5 §

#### *Överföringar av massmedier (jfr 1 kap. 6, 7 och 9 §§ YGL)*

5 § I fråga om elektronisk överföring till allmänheten av massmedier gäller grundlagen om överföringen utgår från Sverige.

Vid samtidig och oförändrad vidareändning här i landet av radio och television som inte utgår från Sverige gäller dock grundlagens bestämmelser i

1 kap. 8 § om förbud mot förhandsgranskning och hindrande åtgärder,

1 kap. 9 § om förbud mot ingripanden utan stöd i grundlagen,

1 kap. 10 § om det förhållningssätt som ska iakttas vid tillämpningen av denna grundlag,

6 kap. 5 § om rätt att sända massmedier i tråd samt

6 kap. 7 och 9 §§ om särskilda regler för lagstiftning och rättslig prövning.

Har riksdagen godkänt en internationell överenskommelse om radio och tv får sådana föreskrifter som avses i 1 kap. 13 § 4 och 5 inte i strid med överenskommelsen hindra vidareändning av radio och tv som avses i andra stycket.

Bestämmelsen innehåller en särskild reglering av det geografiska tillämpningsområdet i fråga om radio, television, hemsidor på internet och andra massmedier som "överförs" till allmänheten med hjälp av elektromagnetiska vågor.

Av *första stycket* framgår att överföringar av massmedier till allmänheten behöver utgå från Sverige för att grundlagen ska bli tillämplig. En utländsk webbplats på internet ska enligt det här synsättet inte omfattas av det svenska grundlagsskyddet (se dock 6 § om meddelar- och anskaffarfrihet). Vägledande för avgränsningen av om en överföring utgår från Sverige eller utlandet är inte med nödvändighet de tekniska aspekterna, bl.a. frågan om var en server är placerad. Bestäms innehållet på webbplatsen t.ex. av redaktionen för en svensk tidskrift, bör detta vara en omständighet som talar



starkt för att anknytningen hit är sådan att överföringen ”utgår från Sverige” (se NJA 2001 s. 445). I det läget rör det sig om en nationell yttrandefrihetsfråga på vilken NYGL är tillämplig.

På tv-området får bestämmelsen särskild betydelse i fråga om satellitsändningar med internationell anknytning. En sådan sändning utgår från Sverige om den når allmänheten här direkt och detta sker med hjälp av upplänkning från svenskt jurisdiktionsområde. Det samma gäller om sändningen förmedlas från Sverige med hjälp av tråd eller eterlänk till en plats i utlandet för upplänkning till en satellit som sänder direkt till svenska hushåll. Även i dessa fall utgår alltså sändningen från Sverige.

En viktig tanke bakom regleringen i fråga om direktsändande satelliter är att ansvaret ska samlas till det ställe där den som ligger bakom programmet finns. Hur sändningsverksamheten anordnas i tekniskt avseende är därför inte alltid avgörande för om sändningen ska anses utgå från Sverige eller utlandet. I praxis har det ansetts att en sändning utgår från utlandet om programinnehållet bestäms av ett bolag i det land – i det fallet Storbritannien – där upplänkning sker, se NJA 2002 s. 314. Det spelade därvid ingen roll att programmet spelades in i Sverige och förmedlades till Storbritannien för upplänkning till en satellit som sände hit. Avgörandet bör vara vägledande även vid tolkningen av tillämpningsområdet för NYGL.

Enligt *andra stycket* ska grundlagen i vissa avseenden likväl tillämpas på överföringar som inte utgår från Sverige. Här avses ”samtidig och oförändrad vidaresändning” av radio och television som inte utgår från Sverige. För dessa utländska sändningar har grundlagen gjorts tillämplig i fråga om föreskrifter som anses möjliga att upprätthålla i praktiken. Skyddet innefattar förbudet mot förhandsgranskning och hindrande åtgärder, exklusivitetsprincipen, den s.k. instruktionen, etableringsfriheten för trådsändningar samt rätten till domstolsprövning av sändningstillstånd och de särskilda bestämmelser som ska följas vid inskränkningar i sändningsrätten. I dessa delar är NYGL automatiskt tillämplig.

En förutsättning för att bestämmelsen om vidaresändningar ska bli tillämplig är att det inte förekommer någon egentlig fördröjning av vidaresändningen eller, givetvis, att innehållet ändras. Det blir då i stället fråga om en inhemsk sändning på vilken NYGL blir tillämplig i dess helhet. Bland annat gäller då att kraven för grundlagsskydd enligt 1 kap. 5 § ska vara uppfyllda.

Genom *tredje stycket* skapas ett grundlagsskydd för vidare-sändningar mot åtgärder som har till syfte att stänga ute informa-

tion som sprids från andra länder (se Wennberg m.fl., *Yttrandefrihetsgrundlagen*, 3:e uppl., s. 47). Detta får betydelse för program som innehåller reklammeddelanden m.m. som är oförenliga med 1 kap. 13 § 4 och 5. Sådana program och meddelanden ska inte kunna hindras genom lagstiftning eller andra nationella föreskrifter om en sådan åtgärd skulle stå i strid med en internationell överenskommelse på området.

I 6 § finns bestämmelser om meddelar- och anskaffarfrihet vid överföringar och vidareändringar av massmedier från utlandet.

#### *12 kap. 6 §*

*Meddelar- och anskaffarfrihet vid överföringar m.m. som inte utgår från Sverige (10 kap. 2 § YGL)*

6 § I fråga om överföringar som inte utgår från Sverige gäller meddelar- och anskaffarfrihet enligt 1 kap. 6 §, om meddelandet eller anskaffandet skedde här. För sådan meddelar- och anskaffarfrihet gäller de begränsningar som anges i 2 §.

Den som har meddelat eller anskaffat uppgifter för publicering i ett massmedium som överförs från utlandet ska ha meddelar- resp. anskaffarfrihet på det sätt som sägs i 4 §. Detsamma gäller om uppgiftslämnandet eller anskaffandet sker till t.ex. en tv-kanal från utlandet som vidareändras i Sverige enligt 4 § andra stycket.

Av hänvisningen till 3 § följer att det krävs att uppgiftslämnandet eller anskaffandet har skett i Sverige för att meddelar- eller anskaffarfrihet ska föreligga. Bestämmelsen innebär att det även på t.ex. tv-området gäller ett korrespondentskydd. Det kan bl.a. avse den som i Sverige rapporterar till en utländsk tv-kanal som inte nödvändigtvis når den svenska allmänheten genom sändningar som kan tas emot här.

### 13 kap. Allmänna bestämmelser

#### 13 kap. 1 §

*Resning i yttrandefrihetsmål (14 kap. 1 § TF, 11 kap. 1 § första stycket YGL)*

1 § Vad i lag är stadgat om resning i mål i allmänhet gäller även dom i yttrandefrihetsmål utan hinder av att en jury har prövat om brott föreligger.

Beviljas resning i ett mål där en jury har prövat om brott föreligger, och grundas resningen på en omständighet som kan antas ha inverkat på juryprövningen, ska samtidigt beslutas att målet ska på nytt tas upp inför en jury av den rätt som först dömt i målet. Om resning beviljas till den tilltalades förmån och saken är uppenbar, får den domstol som beviljar resningen i stället omedelbart ändra domen.

Paragrafen innebär att bestämmelserna i rättegångsbalken om särskilda rättsmedel (58 och 59 kap.) blir tillämpliga även i yttrandefrihetsmål. Dock gäller särskilda föreskrifter i andra stycket för sådana fall då den ursprungliga rättegången har skett med jury. Paragrafen överensstämmer med 14 kap. 1 § TF. Endast viss modernisering av språket har gjorts. I 11 kap. 1 § första stycket YGL hänvisas till 14 kap. 1–3 §§ TF.

#### 13 kap. 2 §

*Juryns medverkan vid resning (14 kap. 2 TF, 11 kap. 1 § första stycket YGL)*

2 § När ett yttrandefrihetsmål i vilket en jury har deltagit på grund av beslut av högre rätt tas upp på nytt av den rätt som först har dömt i målet, gäller om juryns tillsättande vad i 11 kap. 10–14 §§ är stadgat.

Bestämmelserna om juryns tillsättande i 11 kap. gäller även vid resning. Bestämmelsen överensstämmer med 14 kap. 2 § TF. Språket har moderniserats. I 11 kap. 1 § första stycket YGL hänvisas till 14 kap. 1–3 §§ TF.

*13 kap. 3 §*

*Krav på skyndsamt behandling (14 kap. 3 § TF, 11 kap. 1 § första stycket YGL)*

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

Bestämmelsen innebär bl.a. att yttrandefrihetsmål ska behandlas med förtur i domstolarna. Paragrafen överensstämmer med 14 kap. 3 § TF. Språket har moderniserats. I 11 kap. 1 § första stycket YGL hänvisas till 14 kap. 1–3 §§ TF.

*13 kap. 4 §*

*Frågor som inte behandlas i grundlagen (14 kap. 5 § TF, 11 kap. 1 § andra stycket YGL)*

4 § 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 och civilrättsliga frågor.

Paragrafen överensstämmer med 11 kap. 1 § andra stycket YGL. Motsvarande bestämmelse finns i 14 kap. 5 § TF.

*13 kap. 5 §*

*Begränsning av utländska medborgares rättigheter (14 kap. 5 § andra stycket TF, 11 kap. 1 § tredje stycket)*

5 § De rättigheter som enligt denna grundlag tillkommer andra än svenska medborgare får inskränkas genom lag.

Paragrafen innehåller en möjlighet för lagstiftaren att i lag begränsa utländska medborgares rättigheter enligt grundlagen.

TF och YGL gäller enligt de inledande paragraferna svenska medborgare. I 14 kap. 5 § andra stycket TF och 11 kap. 1 § tredje stycket YGL jämföras dock utländska medborgare med svenska såvida inte annat följer av grundlagarna eller lag.

# Ny yttrandefrihetsgrundlag

## Bilaga till ordförandens reservation

### Innehåll

|                             |     |
|-----------------------------|-----|
| Sammanfattning.....         | 315 |
| Överväganden.....           | 317 |
| Författningsförslag.....    | 334 |
| Författningskommentar ..... | 365 |

### Sammanfattning

Här lämnas ett förslag till en ny yttrandefrihetsgrundlag (NYGL) i form av en reservation till kommitténs betänkande. Förslaget är *teknikoberoende* i den meningen att det saknar betydelse för tillämpningen av bestämmelserna i den föreslagna nya grundlagen vilken teknik som används för att förmedla yttranden.

Grundlagsskydd för yttranden enligt den föreslagna nya yttrandefrihetsgrundlagen förutsätter att yttrandet framförs i ett *massmedium*. För att grundlagsskydd ska uppkomma automatiskt förutsätts dessutom att det är ett *massmedieföretag* som står bakom. Andra som vill ha skydd enligt den nya yttrandefrihetsgrundlagen kan åstadkomma det genom att antingen skaffa sig *utgivningsbevis* eller ange s.k. *ansvarsuppgifter* i eller på massmediet. Det innebär en omfattande breddning av tillämpningsområdet jämfört med i dag.

Den föreslagna grundlagen utgår till skillnad från TF och YGL från en *ändamålsbestämning* som i princip ringar in tillämpningsområdet och som därmed kan användas för att tolka och tillämpa lagen, liksom för att förklara dess ändamål och omfattning i

exempelvis förhandlingar i EU om rättsakter där hänsyn bör tas till det svenska sättet att reglera yttrandefriheten.

*Ändamålet med yttrandefriheten* är att säkra ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande. Därvid ges ett särskilt skydd åt sådana yttranden som är riktade till allmänheten och som antingen sprids yrkesmässigt eller är föremål för tydligt ansvarstagande; detta kan sägas vara *ändamålet med yttrandefrihetsgrundlagens särskilda reglering*.

Den föreslagna grundlagen skiljer sig från TF och YGL även på det sättet att den *anger sitt tillämpningsområde inklusive undantag uttömmande*. Man får alltså i princip besked om vilka yttranden grundlagen är tillämplig på genom att läsa och tolka lagtexten.

Bland viktiga skillnader jämfört med TF och YGL i övrigt bör följande nämnas.

Förslaget till NYGL innehåller en straffbestämmelse om *skydd för privatlivet* (7 kap. 1 § 16).

Det föreslås ett uttryckligt undantag för sådana yttranden som är *brottsliga och saknar samband med yttrandefrihetens ändamål* sådant det anges i inledningen till förslaget till grundlag (1 kap. 9 § andra stycket).

Det föreslås ett undantag för bestämmelser om förbud mot och villkor för *reklamåtgärder av utpräglat kommersiell natur* (1 kap. 13 § 4).

Meddelarfriheten förses med ett tydligt *godtrosskydd* som innebär att meddelarskydd – inklusive efterforskningsförbud och repressalieförbud – gäller när meddelaren har lämnat uppgifter till företrädare för ett massmedium som visade sig inte ha grundlagsskydd men där meddelaren hade skäl att anta att grundlagsskydd fanns.

Ett undantag föreslås på det frivilliga grundlagsskyddets område för vad som sägs i lag om *behandling av personuppgifter* som sker för annat än journalistiskt ändamål eller litterärt eller konstnärligt skapande (1 kap. 14 §). Avsikten är att grundlagen härigenom ska göras säkert förenlig med *EU-rätten* så långt det är nödvändigt.

En gemensam *preskriptionsregel* föreslås för alla yttranden. Tiden för åtals väckande går ut sex månader efter att yttrandet har fällt. För brottsliga yttranden som finns kvar efter preskriptionstiden föreslås att domstol på talan av åklagare ska kunna förordna om *avlägsnande* vid vite (10 kap. 7 §, 10 kap. 9 § och 7 kap. 8 §).

Med teknikberoendet följer att *ansvarsreglerna* bör vara i princip desamma för alla massmedier. Det innebär bl.a. att utgivaren

som utgångspunkt blir ansvarig för alla yttranden i massmedier med utgivningsbevis, liksom i massmedier som ges ut av massmedieföretag. Det kommer dock att råda frihet när det gäller vem som ska stå som utgivare. En författare kan sålunda stå som utgivare till sin bok.

I övrigt föreslås enbart marginella förändringar jämfört med TF och YGL. De s.k. grundbultarna bevaras med i allt väsentligt samma innehåll som i dag. De moderniseringar och förbättringar i övrigt som kommittén föreslår i TF och YGL förs i huvudsak över till NYGL i den mån de inte är onödiga i den teknikberoende omgivningen.

Nedan finns först korta överväganden, därefter författningsförslag och sist en författningskommentar.

## Överväganden<sup>1</sup>

### *Inledning*

*Kort presentation av NYGL och relation till kommitténs text* Detta förslag till en ny yttrandefrihetsgrundlag (NYGL) har i sina huvuddelar arbetats fram av kommittén. Jag har därefter bearbetat det och gjort en del förändringar. De huvudsakliga skillnaderna mellan detta förslag och kommitténs text, sådan den såg ut när kommittén avbröt arbetet med NYGL (se bilaga 8), framgår sist i dessa överväganden. Mycket förenklat torde man kunna säga att kommittén hade kommit ungefär 80 % på väg mot ett färdigt förslag (inklusive författningskommentar men utan överväganden), medan det som här presenteras bör vara färdigt till ungefär 90 %. Hur man bedömer färdigställandegraden beror naturligtvis bl.a. på vilka lösningar man föredrar i enskildheter. Jämfört med lagmotiven till TF och YGL får författningskommentaren till de viktigaste delarna av NYGL, särskilt kap. 1, sägas vara påtagligt utförlig och genomarbetad.

*Innehållet i övervägandena* I dessa överväganden presenteras NYGL kortfattat tillsammans med några av de bedömningar som har lett fram till förslagen. Texten motsvarar inte på långt när de överväganden som normalt finns i anslutning till lagförslag utan

---

<sup>1</sup> För att underlätta läsningen av de annars inte helt lättgenomträngliga övervägandena har varje stycke försetts med en översiktlig innehållsbeskrivning. Det gäller dock inte de två sista avsnitten, som i huvudsak innehåller korta punktuppställningar.



innehåller bara det mest centrala. De flesta bestämmelser är i sak övertagna från TF och YGL utan att några överväganden alls redovisas här.

*Avsikten med förslaget till NYGL – grund för fortsatt arbete* Den huvudsakliga avsikten med att presentera ett någorlunda färdigt förslag till en ny grundlag är att förslaget så småningom ska kunna användas som utgångspunkt för ett förnyat arbete på en ny yttrandefrihetsgrundlag. Förr eller senare kommer en sådan ny grundlag att behövas, det betvivlar nog inte många. Det kan då vara bra att det finns en stomme i form av ett i princip genomarbetat förslag att utgå från.

*Annan avsikt – möjlighet jämföra med TF och YGL* Ett annat syfte med detta lagförslag är att NYGL ska kunna ställas mot TF och YGL och i olika hänseenden jämföras med dessa båda grundlagar. Om kommitténs förslag till revidering av dem genomförs, kommer de att bli betydligt mer lättillgängliga än de är i dag. Det sker också förbättringar som gäller främst tillämpningsproblem som finns i dag. Men en jämförelse med NYGL torde visa att det finns mycket kvar att vinna i fråga om överskådlighet, enkelhet och konsekvens. Det beror dels på att texten med en ny grundlag förkortas med drygt hälften (främst för att två parallella grundlagar blir till en), dels på att teknikberoendet i TF och YGL nödvändiggör ett antal detaljregler som inte behövs i NYGL, dels slutligen på att NYGL i varje fall för den tränade juristen torde uppfattas som bättre sammanhållen och med färre luckor. TF och YGL har många brister som man har hunnit vänja sig vid och som man kanske gärna bortser från, men som likväl finns där. Det framgår inte minst om man läser den relativt utförliga författningskommentaren till stora delar av NYGL. Där ser man tydligt att viktiga delar av TF och YGL är outvecklade på lagstiftningsnivå, och tillämpningsproblem kommer i dagen.

#### *Uppläggning och huvudsakligt innehåll*

*Ändamålsbestämningen* Den föreslagna grundlagen utgår från en bestämning av ändamålet med yttrandefriheten och med det särskilda grundlagsskydd som ges i yttrandefrihetsgrundlagen. Som yttrandefrihetens ändamål anges ”att säkra ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande”. Och ändamålet med den särskilda grundlagen är att ge ett särskilt

skydd åt ”sådana yttranden som är riktade till allmänheten och som antingen sprids yrkesmässigt eller är föremål för tydligt ansvarstagande”. Det betyder att NYGL till skillnad från TF och YGL utgår från en ändamålsbestämning som även inrymmer det syfte som ligger bakom avgränsningen av det särskilt starka skydd för yttrandefriheten som grundlagen ger. Det underlättar förståelsen av grundlagen, liksom tolkningen och tillämpningen.

*Samma uppläggning som TF och YGL inkl. grundbultar* NYGL har annars i princip samma uppläggning som TF och YGL. Kapitlen har i huvudsak samma rubriker och samma struktur. De sex s.k. grundbultarna finns kvar med i stort sett samma innehåll. Och terminologin och de sakliga lösningarna är väsentligen desamma.

*Medieberoende, skyddet gäller för ”yttranden”* Skillnaderna syns främst i början, i 1 kap. i den föreslagna lagen. Där definieras de grundläggande begreppen, och tillämpningsområdet preciseras. Det sker genom att teknikberoendet ersätts med ett medieberoende. Grundlagen gäller sålunda för yttranden i vissa medier. Häri ligger att yttrandefriheten som utgångspunkt innebär *en* frihet för yttranden.

*Tillämpningsområdet i korthet* Grundlagen är enligt förslaget tillämplig på yttranden i massmedier. Detta uttryck definieras som medier som är avsedda att sprida yttranden till allmänheten. Grundlagen blir automatiskt tillämplig på yttranden i massmedier som ges ut av massmedieföretag. I övrigt blir den tillämplig – genom s.k. frivilligt grundlagsskydd – om det finns ett utgivningsbevis för massmediet eller om detta har försetts med tydliga s.k. ansvarsuppgifter, dvs. uppgifter om vem som tar på sig ansvaret för innehållet.

*NYGL uttömmande om tillämpningsområde och undantag* En annan viktig skillnad i förhållande till TF och YGL är att NYGL i princip uttömmande anger sitt tillämpningsområde inklusive undantagen. Tekniken i TF och YGL är att den som ska tillämpa dessa grundlagar har att i vissa betydelsefulla delar finna gränserna för tillämpningsområdet genom en tolkning av det ändamål med yttrandefriheten som anges i inledande bestämmelser. Vi återkommer till denna skillnad under en särskild rubrik nedan.

*EU-rätten* Förslaget till ny yttrandefrihetsgrundlag intar det förhållningssättet att grundlagen ska vara säkert förenlig med EU-rätten. TF och YGL avviker från ett sådant förhållningssätt på en särskilt viktig punkt, nämligen när det gäller behandlingen av

personuppgifter. Förhållandet till EU-rätten berörs nedan under en särskild rubrik.

### *Teknikberoende*

*Skillnaden när det gäller teknikberoende* TF och YGL är teknikberoende i den meningen att de för sin tillämpning är beroende av att yttranden förmedlas med vissa angivna tekniker. En önskan att detta teknikberoende skulle kunna överges var, såvitt framgår av kommitténs direktiv, den huvudsakliga anledningen till utredningsuppdraget. Kommittén har inte ansett det vara möjligt att konstruera en teknikberoende grundlag som ger ett tillräckligt gott skydd för yttrandefriheten. Till saken hör också att kommittén torde bedöma det medieberoende som uppkommer i NYGL som i princip jämförbart med dagens teknikberoende. Anledningen är att medier är beroende av teknik. Men den stora skillnaden är att TF och YGL, som sagt, för sin tillämplighet är beroende av att vissa preciserade tekniker kommer till användning för förmedlingen av yttranden, medan det för NYGL saknar betydelse vilken teknik som används.

*Fördelar med teknikberoendet* Teknikberoendet medför ett antal fördelar som har redovisats i huvudtexten till min reservation. De ska inte upprepas här, men de viktigaste fördelarna är

1. att lika fall (lika medier och yttranden) behandlas lika,
2. att grundlagen kan utgå från ett tydligt ändamål, vilket i sin tur har flera fördelar,
3. att grundlagen är i fas med teknikutvecklingen, och
4. att teknikberoendet möjliggör en EU-anpassning.

### *Tillämpningsområdet*

*Grundbestämmelsen och undantagen* Det har redan nämnts att tillämpningsområdet för en ny grundlag enligt förslaget avgränsas i huvudsak med användning av begreppen massmedier och massmedieföretag. Området preciseras i 1 kap. 5 §, varefter undantagen anges i 1 kap. 9 § andra stycket och 11–14 §§. Därmed är tillämpningsområdet slutgiltigt avgränsat och kan utläsas genom tolkning av de angivna bestämmelserna. Därvid skiljer sig, som sagt, NYGL från TF och YGL.

*Avgränsningen ”massmedieföretag”* Det är naturligt att ge ”massmedieföretag” en prioriterad ställning i grundlagen. Den bedömningen har sin grund i att yttranden som sprids av sådana företag har, som utgångspunkt, en särskild betydelse för informationsflödet och åsiktsbildningen i ett samhälle. Regeringen poängterar också i kommittédirektiven att det är särskilt angeläget att de etablerade medierna får ett fullgott skydd för yttrandefriheten. Härtill kommer det principiellt ganska nära samband som finns mellan massmedieföretagen och det som kan kallas journalistisk verksamhet. Det är ett uttryck som används i EU:s dataskyddsdirektiv, och det nära sambandet till massmedieföretagen gör att det med goda skäl kan hävdas att dessa företag kan undantas från dataskyddsdirektivets tillämpningsområde. Det underlättar avsevärt EU-anpassningen av grundlagen. Till saken hör slutligen, när det gäller begreppet massmedieföretag, att detta uttryck har betydelse som ett slags samlingsbegrepp redan i den gällande yttrandefrihetsgrundlagen, nämligen för de ”företag” som särbehandlas genom att ges ett automatiskt grundlagsskydd för sina databaser i den s.k. databasregeln, 1 kap. 9 § första stycket.

*Automatiskt resp. frivilligt skydd* Som anges i 1 kap. 2 § ges ett särskilt skydd enligt grundlagen åt sådana yttranden som är riktade till allmänheten och som antingen sprids yrkesmässigt eller är föremål för tydligt ansvarstagande. Att yttrandena ska vara riktade till allmänheten återspeglas i kravet att de ska finnas i massmedier. Kravet på yrkesmässighet återspeglas i begreppet massmedieföretag; om massmediet ges ut av ett sådant företag uppkommer automatiskt grundlagsskydd. Alternativet för att uppnå grundlagsskydd är alltså ett tydligt ansvarstagande, som i tillämpningsområdet återspeglas däri att grundlagen blir tillämplig om det finns antingen ett utgivningsbevis eller s.k. ansvarsuppgifter.

*Yttranden som inte kan kontrolleras* Tillämpningsområdet avgränsas ytterligare genom en bestämmelse i sista stycket i 1 kap. 5 §. Där sägs att grundlagen inte gäller för yttranden som den ansvarige saknar möjlighet att kontrollera före offentliggörandet. Exempelvis omodererade inlägg på en s.k. chatt i anslutning till en tidningsartikel ryms därför inte under grundlagens tillämpningsområde, även om artikeln skulle omfattas.

*Undantagen, tre nya* Undantagen är i huvudsak desamma som i dag. Men det tillkommer tre: ett för gärningar som har en sådan karaktär att de inte berör yttrandefrihetens ändamål (exempelvis bedrägeri), ett för reklamåtgärder av utpräglat kommersiell natur

och ett för viss personuppgiftsbehandling i massmedier med frivilligt grundlagsskydd. Alla tre undantagen beskrivs närmare nedan.

### *Öppenhet kring tillämpningsproblem*

*Yttranden som inte har med grundlagens ändamål att göra* Det har redan pekats på den skillnad som gäller i förhållande till TF och YGL i det att NYGL definierar sitt tillämpningsområde fullständigt och uttömmande. Som nämnt tolkas TF och YGL så att vissa undantag görs från tillämpningsområdet utan att de framgår av grundlagarna på annat sätt än att de anses följa av ändamålet med dessa. Vissa brott som begås genom tryckta skrifter eller andra grundlagsskyddade medier – exempelvis bedrägeri och svindleri – har på så sätt i praxis inte ansetts omfattade av grundlagen. Det samma gäller rent kommersiell reklam. En nackdel med en sådan ordning är att ytterområdet för grundlagarnas tillämpningsområde är oklart och måste fastställas genom tolkning av en ändamålsbestämmelse som inte är så formulerad att den kan anses lämpad för sådan tolkning.

*Tydlig brist i TF och YGL* Detta är en tydlig brist i rättsligt hänseende hos TF och YGL. Det kan visserligen hävdas – och så sker i stor utsträckning – att det är en praktisk fördel att tillämpningsområdet kan utsträckas eller inskränkas efter vad som anses lämpligt i enskilda fall. Men därmed överlämnas ett tillämpningsutrymme åt domstolar och myndigheter som man annars brukar vilja akta sig för när man försvarar TF och YGL och det skydd som grundlagarna ger mot en frihet som man inte vill ge åt lagstiftare, domstolar och myndigheter på yttrandefrihetens område. Det är också olyckligt från logisk synpunkt att hävda att yttranden som inte har med grundlagens ändamål att göra därför faller utanför själva tillämpningsområdet. Det ger bättre konsekvens att låta dem i princip falla under tillämpningsområdet men undanta dem.

*Mer kritik mot TF och YGL, NYGL:s sätt är bättre* Från rättslig synpunkt måste bristerna i TF och YGL betraktas som tydliga luckor i lagen. Det är inte lämpligt, och det är svårt att se någon anledning till det, att tillämpningsområdet för en lag ska bestämmas utifrån en tolkning av vad lagens ändamål innebär vid en tolkning. Det gäller särskilt när det handlar om grundlagar och alldeles särskilt om det inte ens sägs någonstans i lagen att det är så bestämningen av tillämpningsområdet ska gå till. Vill lagstiftaren ha

det så, bör det åtminstone anges i lagtext. I förslaget till NYGL preciseras undantagen, och de betraktas just som undantag från tillämpningsområdet och inte som liggande utanför detta område på grund av grundlagens ändamål. Det får anses vara ett betydligt bättre sätt att reglera saken.

*Öppenhet med tillämpningssvårigheter* En anledning till att man – som bl.a. kommittén – tvekar att ange i lagen vad som ska gälla torde vara att man därmed blottlägger de tillämpningssvårigheter som kan uppkomma. Det är emellertid långt ifrån tillfredsställande att lagstiftaren väljer att inte beröra tillämpningsproblem och i stället förlitar sig på en rättstillämpning som inte får några anvisningar. Lagstiftaren bör i möjligaste mån vara öppen med tillämpningsproblem och diskutera lösningar. Det gäller i varje fall om tillämpningsproblemen har praktisk betydelse. Och det är uppenbarligen fallet här. Det räcker att nämna brotten sexuellt ofredande, olaga tvång och osann försäkran för att man ska få en förståelse för att det ibland kan vara svårt att avgöra om ett yttrande är skyddat därför att det faller under grundlagens tillämpningsområde, eller om det faller utanför detta område och därför ska bedömas enligt brottsbalkens bestämmelser.

### *Grundbultarna*

*Direktiven om grundbultarna* En utgångspunkt enligt kommitténs direktiv är att de grundläggande tryck- och yttrandefrihetsrättsliga principerna – meddelarskyddet, ensamansvaret, censurförbudet, etableringsfriheten, de strama gränserna för straffansvaret och den särskilda rättegångsordningen – ska ligga fast. I arbetet på en ny yttrandefrihetslag har det kravet getts ett tydligt fokus.

*Grundbultarna kan bevaras utan problem, det gäller även meddelarskyddet* Analysen visar enligt min mening att tryck- och yttrandefrihetens grundbultar kan bevaras utan problem i ett teknikoberoende system. Och även i övrigt går det att ge tryck- och yttrandefriheten ett i allt väsentligt lika gott skydd i en ny yttrandefrihetsgrundlag. När det gäller grundbultarna har meddelarskyddet tillmätts särskild betydelse. Det kan bevaras helt och hållet intakt och blir därtill breddat genom att t.ex. oberoende bloggare snabbt och enkelt kan skaffa sig grundlagsskydd genom s.k. ansvarsuppgifter. Visserligen kommer meddelarskyddet, särskilt inledningsvis, att omges av en viss osäkerhet i de fall meddelaren väljer att vända

sig till något massmedium som inte säkert omfattas av grundlagarna. Denna situation kan dock lätt undvikas av den som vill vara säker på sitt meddelarskydd. Grundlagen bör ändå förses med ett uttryckligt "godtrosskydd" som skyddar den uppgiftslämnare som har skäl att anta att mottagaren representerar någon som kan ta emot uppgifterna med meddelarskyddet intakt. Sammantaget lär det därför vara motiverat att säga att meddelarskyddet inte försvagas utan snarare förstärks genom förslaget till ny yttrandefrihetsgrundlag.

### *Skyddet för privatlivet*

*Europakonventionens krav* Artikel 8 p. 1 i Europakonventionen lyder: "Var och en har rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens." Detta har i fråga om rätten till privatliv av Europadomstolen uttytts så att människor har en rätt till visst skydd mot närgången uppvaktning o.d.<sup>2</sup> Detta är ett skydd som inte finns i svensk rätt annat än genom konventionens egen bestämmelse, som inte ger något straffrättsligt skydd och inte heller något skadeståndsrättsligt skydd gentemot den kränkande (se NJA 2007 s. 747). Statens skadeståndsansvar när bristande skydd uppdragas innebär självfallet inte att Sverige kan anses tillgodose konventionens krav. Vårt skydd för privatlivet är, såvitt nu är av betydelse, begränsat till skydd mot ärekränkning (inkl. förolämpning) samt (utanför TF:s och YGL:s tillämpningsområden) mot viss behandling av personuppgifter utan samtycke, vid kreditupplysning och mot ofredande.

*Vi uppfyller inte kravet* Redan genom detta enkla konstaterande kan man enligt min mening dra slutsatsen att vi inte uppfyller konventionens krav såvitt den gäller skydd mot närgången uppvaktning o.d. Vi har inte någon bestämmelse för detta och det betyder att den kränkte inte har någon möjlighet att få kränkningen beivrad.

*En avvägning ska göras* När yttrandefriheten (artikel 10 i konventionen) och skyddet för privatlivet står emot varandra ska man enligt Europadomstolen göra en avvägning av de två rättigheterna

---

<sup>2</sup> Se bl.a. *von Hannover mot Tyskland*, dom den 24 juni 2004, *Peck mot Förenade Konungariket*, dom den 28 januari 2003, *von Hannover mot Tyskland II*, dom den 7 februari 2012, och *Axel Springer AG mot Tyskland*, dom den 7 februari 2012.

mot varandra.<sup>3</sup> De nationella domstolarna har att göra denna avvägning på ett sätt som stämmer med konventionens krav i fråga om båda rättigheterna.

*Vi har inte någon sådan möjlighet* När det gäller ”närgången uppvaktning” o.d. finns inte någon nationell bestämmelse i Sverige som möjliggör en sådan avvägning som nu har sagts. Om en person A utnyttjar sin yttrandefrihet på ett sätt som innebär ett intrång i någon annan person B:s privatliv genom närgången uppvaktning, kommer sålunda B inte att kunna beivra detta även om skyddet för privatlivet i det aktuella fallet vid en avvägning ska ha företräde framför yttrandefriheten. Detta måste kunna ske enligt konventionen.

*Exempel* Vad B kan göra är att hänvisa till konventionens bestämmelse om skydd för privatlivet och hävda att denna medför att A ska straffas eller åläggas att betala skadestånd. B kommer dock att förlora denna process. En domstol kan visserligen konstatera att B till följd av artikel 8 i konventionen hade rätt till skydd mot A:s integritetsintrång, alltså att en avvägning ska göras till förmån för skyddet för privatlivet på bekostnad av yttrandefriheten. Men A går fri från påföljd och svensk lag ger därför inte B något effektivt skydd.

*Även detta visar bristen* Även det nu sagda visar tydligt att svensk rätt inte uppfyller konventionens krav.

*Tio fall där svensk lag inte uppfyller kravet i konventionen* I följande tio situationer – alla helt eller delvis inom det grundlagsskyddade området – torde man kunna utgå från att Europadomstolen anser att B har en rätt till skydd för sitt privatliv enligt konventionen som väger tyngre än den yttrandefrihet som aktualiseras i fallet. Det rör sig inte i något fall om förtal. Däremot hade det i några av fallen rört sig om brott mot PuL och/eller ofredande om det inte hade varit fråga om grundlagsskyddad publicering. (Fallen är delvis annorlunda och förenklade jämfört med de verkliga fall som ibland bildar utgångspunkt.)

1. En man A fotograferar en kvinna B i en mycket intim situation och gör bilderna tillgängliga på en grundlagsskyddad webbplats på Internet (jfr rättsfallet NJA 2008 s. 946).

2. En skolelev B mobbas allvarligt i ett webbradioprogram eller på en grundlagsskyddad webbplats på internet av några klasskam-

---

<sup>3</sup> Se t.ex. *von Hannover mot Tyskland*, dom den 24 juni 2004, p. 58 och 60 med hänvisningar, och om möjligt ännu tydligare i *von Hannover mot Tyskland II*, dom den 7 februari 2012 p. 108 ff., och *Axel Springer AG mot Tyskland*, dom den 7 februari 2012 p. 88 ff.



rater (A1, A2 och A3). A1 är ansvarig för programmet resp. webbplatsen.

3. Den ansvarige utgivaren A ger spridning i ett webbradioprogram eller på en grundlagsskyddad webbplats åt i sjukvården sekretessbelagda uppgifter om att en okänd person B – en granne som A tycker illa om – har en mycket allvarlig sjukdom, samt hur sjukdomen yttrar sig och förlöper. B hade absolut inte velat få uppgifterna spridda.

4. A sprider i sin nättidning och sin papperstidning fotografier som han har kommit över och som någon okänd person har tagit på en kändis B när denne befinner sig i sitt hem och ser ut att ha en kärleksfull relation med en annan ganska känd person. (Jfr *von Hannover mot Tyskland*, Europadomstolens dom den 24 juni 2004.)

5. På en grundlagsskyddad webbplats ger A spridning åt obduktionsbilder på B:s mördade barn. Bilderna identifierar tydligt barnen och upplevs omskakande. (jfr det s.k. Arbogafallet)

6. På en grundlagsskyddad webbplats lägger A ut förhörsprotokoll som innehåller berättelser om grova sexuella övergrepp på ett namngivet barn, A. Det misstänks att pedofiler i stor utsträckning söker sig till webbplatsen. (Fritt från ett verkligt fall.)

7. I en radiokanal arbetar A med s.k. ”kränkingsprogram”. Han ringer upp privatpersoner, säger att samtalet går i direktsänd radio (vilket också är fallet) och ställer frågor och gör påståenden. Vid ett tillfälle ringer han upp en mamma B. När B svarat börjar A spela pedofil och gör en mängd olika sexuellt inriktade uttalanden om B:s dotter, som är 12 år. B tycker det är hemskt och gråter men lägger inte på luren. A fortsätter en stund och tackar sedan för samtalet. (Jfr JK:s ärende 5866-10-31, beslut 8.10.2010.)

8. En person B 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”. A är ansvarig utgivare. (Jfr målet Peck ./ UK; dom 28.1.2003.)

9. En kvinna B filmas utan sin vetskap när hon badar topless. Lokaltidningen sätter in bilden på förstasidan under rubriken ”Vår härliga sommar”. B anmäler tidningen till PO och publiceringen fälls av PON. Tjugo år senare sätter tidningen på nytt in bilden på förstasidan under rubriken ”Det var då” och en artikel om hur det var på orten den sommaren för 20 år sedan. (Fritt från ett verkligt fall hos PON.)

10. På en grundlagsskyddad webbplats publiceras namnen på de personer som har bytt kön i Sverige under ett visst år. En av personerna är B, som har bytt bostadsort för att börja ett nytt liv och som drabbas hårt socialt av publiceringen. A är ansvarig för denna.

*Straffbestämmelse motiverad även bortsett från konventionen* Till det nu sagda kommer att det enligt min mening är tydligt att det i flera av de angivna fallen handlar om ett klart straffvärt förfarande och att en straffbestämmelse därför är motiverad även bortsett från Europakonventionens krav.

*Inget behov är inget argument* Det har anförts att det inte finns något "behov" av ett stärkt skydd för privatlivet i de grundlagsskyddade medierna. Det är ett argument utan bärkraft. Vid en bedömning när det gäller de krav som Europakonventionen ställer saknar argumentet relevans. Och i förhållande till den som drabbas av en allvarlig kränkning utan att något kan göras framstår det som närmast cyniskt att hävda att lagstiftning inte behövs.

*Förslag läggs alltså* I enlighet med det anförda innehåller förslaget till ny yttrandefrihetsgrundlag en straffbestämmelse avsedd att förstärka skyddet för privatlivet.

### *EU-rätten*

*EU-rätten viktig, särskilt dataskyddsdirektivet* Ett viktigt argument för en ny yttrandefrihetsgrundlag rör EU-rättens betydelse för våra grundlagar. Därvid står EU:s dataskyddsdirektiv i viss särställning, eftersom det berör en så viktig del av yttrandefriheten: behandlingen av personuppgifter generellt.

*Vi bryter mot dataskyddsdirektivet i dag* Det råder inte något tvivel om att det står i strid med dataskyddsdirektivet att den svenska lagen inte tillåter beivrande av exempelvis kränkande texter om privatpersoner på cd-skivor, datastickor eller tryckta affischer. Inte heller råder det något tvivel om att EU-rätten fordrar att man enligt svensk rätt kan beivra när en person sprider oönskade bilder på en f.d. sambo.

*Risken att vi tvingas åtgärda bristen* Vi har valt att inta ståndpunkten att svensk rätt inte är i konflikt med dataskyddsdirektivet, trots bl.a. Lagrådets yttrande vid införandet av personuppgiftslagen (se prop. 1997/98:44, s. 241 f.). Det är en hållning som vi utan större problem kan fortsätta att hävda, men det finns en risk att det dyker upp ett fall som sätter problemet på spets. Enligt min

mening bör en sådan situation inte avvaktas, särskilt som det är fullt möjligt att bringa den svenska yttrandefrihetsrätten i sådan överensstämmelse med EU-rätten att eventuella uppkommande problem kan bemästras.

*Nästan omöjligt ändra på ett tillfredställande sätt i TF och YGL* Med nuvarande grundlagar kan en ändring för att tillgodose dataskyddsdirektivets krav beträffande behandling av kränkande personuppgifter inte ske utan sådana ingrepp i TF och YGL att det i praktiken innebär ett underkännande av dessa grundlagar. Det går knappast att göra undantag i TF och YGL för exempelvis ”kränkande personuppgifter”. Och inte heller är det praktiskt möjligt att göra undantag för personuppgifter i vissa medier som annars skyddas av grundlagarna.

*Med kommitténs uppdrag viktigt föreslå en ny reglering* Med det uppdrag som Yttrandefrihetskommittén har fått när det gäller EU-rätten är det enligt min mening viktigt att söka en lösning på de tydliga problem som finns. Det är en viktig anledning att föreslå en reglering där förhållandet till EU-rätten kan klaras utan konflikter. Detta blir möjligt i en ny yttrandefrihetsgrundlag. Problemen med dataskyddsdirektivet kan sålunda hanteras genom ett undantag för sådan behandling inom det frivilligt grundlagsskyddade området där dataskyddsdirektivet uppställer specifika krav (se 1 kap. 14 §).

*Andra EU-rättsakter* Som bekant finns det många andra EU-rättsakter som visar svårigheterna att upprätthålla det teknikberoende skydd för yttranden som TF och YGL ger. Vi har flera gånger nått förhandlingsresultat i EU som sannolikt är i konflikt med TF och YGL (se kap. 7 i betänkandet och Lotta Lerwalls rapport till kommittén). Det får dock anses vara en rimlig hållning att hävda att svensk rätt på dessa områden står i överensstämmelse med EU-rätten. Skulle det visa sig att detta på någon eller flera punkter inte håller, kan särskilda undantag relativt lätt införas i grundlagen (jfr 1 kap. 13 §). Slutsatsen är därför att man bör nöja sig med ett undantag i grundlagen som tar sikte på just dataskyddsdirektivet, som uppenbarligen berör en mycket central del av yttrandefriheten och där ändringar i grundlagarna inte lätt kan göras.

*Preskription och avlägsnande*

*Preskriptionsfrågan sammanhänger med frågan när ett yttrande framförs* Frågan vad som bör gälla om preskription i en ny yttrandefrihetsgrundlag är förhållandevis komplicerad. Den fordrar att man först tar ställning till ett par helt grundläggande frågor i yttrandefrihetsrätten: 1. När framförs ett yttrande? 2. När begås ett yttrandefrihetsbrott? – Det visar sig att dessa frågor måste tacklas på ett annat sätt i ett teknikberoende system än i det nuvarande teknikberoende. Det betyder också att preskriptionsfrågan får nya utgångspunkter och att reglerna därför bör ändras jämfört med de som gäller i TF och YGL.

*Kommittén har analyserat frågan* Kommittén analyserade frågan om preskription relativt ingående och övervägandena finns i en av kommitténs många promemorior (PM 79). Det skulle föra alldeles för långt att här redovisa alla dessa överväganden, och jag nöjer mig med att presentera de huvudsakliga ståndpunkterna.

*När ska ett yttrande anses framfört?* I frågan om när ett yttrande ska anses bli framfört är slutsatsen att detta för många massmedier (t.ex. tidningar, böcker, dvd-skivor etc.) att detta bör anses ske när mediet ges ut. För andra medier (t.ex. radio- och tv-program) sker framförandet av ett yttrande när mediet sänds eller (beträffande nättidningar, bloggar och andra medier på internet) när yttrandet offentliggörs på nätet. Slutligen bör framförande i fråga om vissa medier (t.ex. klistermärken, affischer, tavlor, filmvisningar), i den mån de över huvud taget omfattas av yttrandefrihetsgrundlagen, anses ske genom att yttrandet offentliggörs i sitt sammanhang. Det mesta av detta stämmer med vad som gäller i dag, och det nu sagda – som ju innebär ett slags teknikberoende – återspeglas inte i den föreslagna lagtexten. Det som är nytt i förhållande till TF och YGL är att framförandet av yttrandet är den tydliga utgångspunkten.

*Nyframförande innebär ett nytt yttrande* Att framförandet av yttrandet är utgångspunkten innebär också att den ståndpunkten intas att "aktivering" av ett yttrande (återuppväckande, nyframförande) ska anses innebära ett nytt framförande. Ibland fordras därvid tillägg eller kommentarer till det ursprungliga yttrandet. En analys visar att detta är en näst intill nödvändig ståndpunkt om regleringen ska bli konsekvent.

*När ska ett yttrandefrihetsbrott anses begånget?* Beträffande frågan när ett yttrandefrihetsbrott ska anses begånget är den naturliga ståndpunkten utifrån vad som nyss har sagts om yttranden att

brottet begås genom att yttrandet framförs. Det betyder att ett nytt brott kan begås när yttrandet framförs på nytt, kanske med någon modifiering eller något tillägg, exempelvis genom att en brottslig tidningsrubrik sätts upp på en anslagstavla (då dock utan att NYGL omfattar det nya yttrandet) eller kopieras in på en grundlagsskyddad hemsida. Ett nytt brott kan också begås när en film med hets mot folkgrupp tas fram och visas långt efter att den har getts ut.

*Vad gäller för databaser?* I dag gäller att ett brott anses begånget så länge ett brottsligt yttrande finns tillgängligt i en databas. En analys av frågan vad som kan antas gälla enligt allmänna straffrättsliga principer visar att brottet anses begånget, om inte annat sägs i lagen, när yttrandet fälls och att det sålunda inte fortsätter att begås så länge yttrandet finns tillgängligt. Det är alltså inte fråga om något s.k. perdurerande brott.

*Preskriptionstid börjar löpa den dag brottet begås* Beträffande åtalspreskription bör i enlighet med allmänna principer gälla att preskription börjar löpa den dag då brottet begås. I fråga om yttranden som finns tillgängliga i databaser bör det innebära att preskription sker viss tid efter första tillhandahållandet. Det innebär en stor och viktig förändring jämfört med i dag.

*Preskriptionstiden* Preskriptionstiden för åtal föreslås genomgående bli sex månader för alla yttrandefrihetsbrott. Det är en kort tid, som är gynnsam från yttrandefrihetssynpunkt.

*Avlägsnande* För att inte brottsliga yttranden ska kunna finnas tillgängliga för all framtid efter preskription föreslås att det i grundlagen tas in en möjlighet att se till att brottsliga sådana avlägsnas eller på annat sätt inte längre tillhandahålls. Det bör ankomma på Justitiekanslern eller den enskilde som berörs att föra en sådan talan. Ett domstolsförordnande bör kunna förenas med vite.

### *Ansvarsreglerna*

*Teknikoberoende princip för ansvarsfördelningen* I en teknikoberoende reglering bör ansvaret fördelas utifrån en princip som inte bygger på en åtskillnad som bygger på teknik. För massmedier med utgivningsbevis bör ansvaret ligga på utgivaren, och detsamma bör gälla för massmedier som ges ut av massmedieföretag. För massmedier med ansvarsuppgifter bör ansvaret ligga på den som har tagit på sig detta genom ansvarsuppgifterna. I övrigt bör ansvaret

fördelas utifrån rimliga principer med i huvudsak samma utgångspunkter som i TF och YGL. Det innebär relativt många förändringar i 8 kap. jämfört med nuvarande bestämmelser, exempelvis så att inget ansvar läggs på ”tryckaren”.

*Förändring beträffande bl.a. böcker* Att ansvaret för yttrandefrihetsbrott i de flesta massmedier läggs genomgående på utgivaren innebär vissa förändringar jämfört med i dag. En sådan förändring är att ansvaret för vad som sägs i en bok inte som i dag automatiskt ligger i första hand på författaren. Genom att massmedieföretaget (förlaget) får välja vem som ska vara utgivare för boken (se 5 kap. 1 § första stycket) kan dock författaren ges samma ansvar som i dag genom att han eller hon utses till utgivare. Det får antas att förlaget och författaren normalt träffar en överenskommelse om utgivarskapet.

#### *Vilka ändringar i TF och YGL förs in i NYGL?*

De viktiga sakliga ändringar och tillägg som kommittén föreslår i TF och YGL är följande åtta:

- förtydliganden i den s.k. databasregeln
- sammanhållet ansvar för arkivdatabaser och taltidningar m.m.
- ett undantag från tillämpningsområdet för produktinformation m.m.
- tydligare begränsningar i möjligheterna att göra inskränkningar i tryck- och yttrandefriheten
- en utökad distributionsplikt
- utvidgade möjligheter att väcka allmänt åtal vid ärekränkingsbrott
- en ändrad bestämmelse om kvittning av rättegångskostnader i tryck- och yttrandefrihetsmål
- utvidgade möjligheter att lämna internationellt rättsligt bistånd på TF:s och YGL:s områden

De första tre (databasregeln, arkivdatabaserna och taltidningarna samt undantaget för produktinformation) har samband med teknikberoendet och har därför inte någon plats i NYGL. Övriga fem saknar sådant samband och bör gälla även enligt NYGL. Åtalsregeln och kvittningsregeln är dock placerade i brottsbalken resp. den s.k. tillämpningslagen och syns därför inte i det lagförslag som

läggs fram här. Detta är begränsat till den föreslagna nya grundlagen, medan de ändringar som behöver göras i t.ex. brottsbalken, personuppgiftslagen och tillämpningslagen inte är genomförda.

### *En jämförelse med kommitténs NYGL*

Förslaget till ny yttrandefrihetsgrundlag i denna bilaga överensstämmer, som sagt, i stor utsträckning med Bilaga 8 till betänkandet, som innehåller kommitténs lagtext och författningskommentar till en ny grundlag så långt som kommittén valde att arbeta med den texten. I det förslag som här läggs fram har lagtexten bearbetats något språkligt och redaktionellt, varjämte författningskommentaren har utvecklats, rättats och skrivits om en del. Skillnaderna därutöver är i huvudsak följande.

1. Reservationens förslag till ny yttrandefrihetsgrundlag innehåller en straffbestämmelse om skydd för privatlivet (7 kap. 1 § 16).

2. Förslaget till bestämmelse med undantag för behandling av vissa personuppgifter på området för det frivilliga grundlagsskyddet är omarbetat (1 kap. 14 §).

3. Här finns ett uttryckligt undantag för brott som saknar samband med yttrandefrihetens ändamål (1 kap. 9 § andra stycket).

4. Här har ett par bestämmelser strukits som i praktiken var dubbleringar av bestämmelsen i 1 kap. 2 § om att inga andra begränsningar får göras än sådana som följer av grundlagen. Det gäller 1 kap. 6 § tredje stycket, 1 kap. 7 § andra meningen och orden ”utan stöd i denna grundlag” i 1 kap. 8 § andra stycket.

5. Bestämmelsen i 1 kap. 16 § om begränsningar i yttrandefriheten har här anpassats till kommitténs förslag i TF och YGL. Det samma gäller förslaget om utökad distributionsplikt (6 kap. 2 §) och förslaget om internationellt rättsligt bistånd (13 kap. 6 §). En bestämmelse som innebar en dubbling av 1 kap. 16 § har strukits i paragrafen om meddelarbrott (7 kap. 4 § tredje stycket).

6. Bestämmelsen om möjlighet att förordna om utgivningsförbud i vissa fall har strukits (7 kap. 9 §).

7. Här utvecklas möjligheten för domstol att förordna om borttagande av brottsliga texter som har undgått lagföring på grund av preskription (7 kap. 8 §, jfr 10 kap. 9 §).

8. Ett stycke i den paragraf som definierar massmedieföretag har strukits med utgångspunkt i principen att definitionerna i en

teknikoberoende grundlag bör så långt som möjligt vara konsekvent teknikoberoende (1 kap. 4 §).

9 Det godtrosskydd som gäller för meddelare görs tydligare genom att det sägs att meddelarfrihet gäller i de fall uppgiftslämnanen "har skäl att anta" att uppgifterna ska bli publicerade i ett grundlagsskyddat massmedium (1 kap. 6 §). I författningskommentarerna till anonymitetsskyddet, efterforskningsförbudet och repressalieförbudet görs uttalanden som tydligare än i kommitténs text understryker godtrosskyddet.



## Författningsförslag

### Förslag till yttrandefrihetsgrundlag

Härigenom föreskrivs följande

#### 1 kap. Grundläggande bestämmelser

*Yttrandefrihet (1 kap. 1 § första stycket TF, 1 kap. 1 § första stycket YGL)*

1 § Var och en är gentemot det allmänna tillförsäkrad rätt enligt denna grundlag att i massmedier uttrycka tankar, åsikter och känslor och i övrigt lämna uppgifter i vilket ämne som helst.

*Yttrandefrihetens ändamål (1 kap. 1 § andra stycket TF och 1 kap. 1 § andra stycket YGL)*

2 § Yttrandefriheten enligt denna grundlag har till ändamål att säkra ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande. Grundlagen ger ett särskilt skydd åt sådana yttranden som är riktade till allmänheten och som antingen sprids yrkesmässigt eller är föremål för tydligt ansvarstagande.

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

*Massmedier (1 kap. 5 § TF, 1 kap. 1 § YGL)*

3 § Med massmedier avses i denna grundlag medier som är avsedda att sprida yttranden till allmänheten.

*Massmedieföretag (1 kap. 9 § första stycket YGL)*

4 § Med massmedieföretag avses i denna grundlag sammanslutningar och enskilda vilkas huvudsakliga verksamhet består i att på yrkesmässiga grunder ge ut massmedier.

*När grundlagen blir tillämplig (1 kap. 5 § TF och 1 kap. 6–13 §§ YGL)*

5 § Grundlagen är tillämplig på yttranden i massmedier

1. som ges ut av massmedieföretag, eller
2. för vilka utgivningsbevis gäller, eller

3. som har försetts med tydliga uppgifter om vem som har åtagit sig ansvaret enligt denna grundlag för innehållet och om dennes hemvist i Sverige (ansvarsuppgifter).

När ordet massmedier används nedan avses sådana grundlagsskyddade massmedier.

Grundlagen gäller inte för yttranden som den ansvarige saknar möjlighet att kontrollera före offentliggörandet.

*Meddelarfrihet och anskaffarfrihet (1 kap. 1 § tredje stycket TF, 1 kap. 2 § YGL)*

6 § Var och en får lämna uppgifter i vilket ämne som helst till företrädare för massmedier för offentliggörande. Meddelarfriheten gäller även då meddelaren har skäl att anta att den som uppgifterna lämnas till kommer att offentliggöra eller låta offentliggöra dem i ett massmedium.

Var och en har också rätt att anskaffa uppgifter i vilket ämne som helst för sådant uppgiftslämnande eller offentliggörande.

*Etableringsfrihet (4 kap. och 6 kap. 1–3 §§ TF, 3 kap. YGL)*

7 § Var och en får etablera och driva verksamhet för framställning eller spridning av massmedier.

*Censurförbud (1 kap. 2 § och 6 kap. 4 § TF, 1 kap. 3 § och 3 kap. 10 § YGL)*

8 § Det får inte förekomma att något som är avsett att framföras i massmedier först måste granskas av en myndighet eller något annat allmänt organ. Dock får det genom lag meddelas föreskrifter om granskning och godkännande av rörliga bilder som ska visas offentligt för barn.

Inte heller är det tillåtet för myndigheter och andra allmänna organ att utan stöd i denna grundlag, på grund av det kända eller förväntade innehållet i ett massmedium, förbjuda eller hindra dess offentliggörande eller försvåra dess spridning och mottagande bland allmänheten.

*Inga ingripanden utan stöd i grundlag (1 kap. 3 § TF, 1 kap. 4 § YGL)*

9 § Myndigheter och andra allmänna organ får inte utan stöd i denna grundlag ingripa mot någon på grund av att han eller hon i ett massmedium har missbrukat yttrandefriheten eller medverkat till ett sådant missbruk. Inte heller får de utan stöd i denna grundlag av sådan anledning ingripa mot det massmedium där yttrandet har förekommit.

Bestämmelserna i denna grundlag hindrar inte ingripanden enligt vanlig lag på grund av gärningar som har en sådan karaktär att de inte berör yttrandefrihetens ändamål enligt 2 §.

*Instruktion för tillämpningen (1 kap. 4 § TF, 1 kap. 5 § YGL)*

10 § Den som ska döma över missbruk av yttrandefriheten eller på annat sätt vaka över att denna grundlag efterlevs bör betänka att yttrandefriheten är en grundval för ett fritt samhällsskick, se mer till syftet än till framställningssättet och vid tveksamhet hellre fria än fälla.

*Undantag för upphovsrätten (1 kap. 8 § TF, 1 kap. 12 § YGL)*

11 § Om 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, gäller vad som stadgas i lag.

*Undantag för vissa direktsändningar (1 kap. 8 § YGL)*

12 § I fråga om direktsändningar i massmedier av dagshändelser eller offentliga tillställningar som anordnas av någon annan än den som låter direktsända tillställningen tillämpas inte bestämmelserna i

6 § om meddelar- och anskaffarfrihet,

9 § om förbud mot ingripanden,

10 § om förhållningssättet vid tillämpning av denna grundlag,

3 kap. om rätten till anonymitet,

7–10 kap. om regleringen av yttrandefrihetsbrotten, ansvarighet, tillsyn, åtal och särskilda tvångsmedel,

11 kap. om rättegången i yttrandefrihetsmål samt

12 kap. om meddelar- och anskaffarfrihet för vissa publiceringar med internationell anknytning.

*Undantag för särskilda fall (1 kap. 9 § TF, 1 kap. 12 § YGL)*

13 § Utan hinder av denna grundlag gäller vad som sägs i lag om

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

2. förbud mot kommersiella annonser som används vid marknadsföring av andra varor än tobaksvaror samt tjänster, om det i annonsen förekommer ett varukännetecken som är i bruk för en tobaksvara eller enligt gällande bestämmelser om varumärken är registrerat eller inarbetat för en sådan vara;

3. förbud mot kommersiella annonser som har meddelats till skydd för hälsa eller miljö enligt förpliktelser som följer av anslutningen till Europeiska unionen;

4. förbud mot och villkor för reklamåtgärder av utpräglad kommersiell natur;

5. förbud mot och villkor för annan annonsering i sändningar i radio och tv samt förbud mot och villkor för sådana sändningar som helt eller delvis bekostas av någon annan än den som bedriver sändningsverksamheten;

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 ersättningskyldighet 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 ersättningskyldighet som avser det sätt på vilket en uppgift eller underrättelse har anskaffats.

#### *Undantag för behandling av personuppgifter (ny)*

14 § Utan hinder av denna grundlag gäller beträffande sådan behandling av personuppgifter som sker för annat än journalistiska ändamål eller konstnärligt eller litterärt skapande vad som sägs i lag. Det gäller dock bara för andra massmedier än sådana som ges ut av massmedieföretag.

#### *Undantag för barnpornografi (1 kap. 10 § TF och 1 kap. 13 § YGL)*

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

#### *Begränsningar av yttrandefriheten (delvis 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.

## **2 kap. Allmänna handlingars offentlighet**

#### *Offentlighetsprincipens syfte (2 kap. 1 § TF)*

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

*Begränsningar av offentlighetsprincipen (2 kap. 2 § TF)*

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.

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

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

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 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.

*Om handlingar som sänds till befattningshavare (2 kap. 4 § TF)*

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.

*Om riksdagen och kommunala församlingar (2 kap. 5 § TF)*

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

*Om inkomna handlingar (2 kap. 6 § TF)*

6 § En handling anses inkommen till en myndighet när den har anlät 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.

*Om upprättade handlingar (2 kap. 7 § TF)*

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. diaries, journaler samt sådana register eller andra förteckningar som förs fortlöpande, när handlingen har färdigställts för anteckning eller införing,

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

3. andra protokoll och därmed jämförliga anteckningar hos myndigheter, när handlingen har justerats av myndigheten eller på annat

sätt färdigställts, dock inte protokoll hos riksdagens utskott, kommuners revisorer eller statliga kommittéer eller hos en kommunal myndighet i ett ärende som denna endast bereder till avgörande.

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

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.

#### *Om minnesanteckningar och koncept (2 kap. 9 § TF)*

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 tas om hand för arkivering.

#### *Teknisk bearbetning och lagring av handlingar (2 kap. 10 § TF)*

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).

#### *Vad som inte utgör allmänna handlingar (2 kap. 11 § TF)*

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 ett massmedium som ges ut av myndigheten,

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

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

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

#### *Om rätten att ta del av allmänna handlingar (2 kap. 12 § TF)*

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.

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

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.



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

**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.

*Om överklagande av beslut om utlämnande (2 kap. 15 § TF)*

**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.

*Sekretessmarkeringar på hemliga handlingar (2 kap. 16 § TF)*

**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.

*Om överlämnande av en handling till ett enskilt organ (2 kap. 17 § TF)*

**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 ett enskilt organ får överlämnas till det organet för förvaring, om detta behöver handlingarna i verksamheten, utan att handlingarna därigenom upphör att vara all-

männa. Ett sådant organ ska i fråga om de överlämnade handlingarna jämföras med en myndighet vid tillämpningen av 12–16 §§.

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

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

2. Svenska kyrkans beslutande församlingar.

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

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

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

### **3 kap. Anonymitetsskyddet**

#### *Rätt till anonymitet (3 kap. 1 § TF, 2 kap. 1 § YGL)*

1 § Upphovsmannen till innehållet i ett massmedium eller den som framträder däri är inte skyldig att röja sin identitet. Detsamma gäller den som har lämnat uppgifter för offentliggörande enligt 1 kap. 6 §.

#### *Frågeförbud rörande meddelare m.m. (3 kap. 2 § TF, 2 kap. 2 § YGL)*

2 § I mål som rör yttrandefrihetsbrott är det inte tillåtet att fråga vem som är upphovsman till innehållet i ett massmedium, vem som har framträtt däri eller vem som har lämnat uppgifter enligt 1 kap. 6 §.

Om någon har angetts som den som har framträtt, är det tillåtet att pröva om han eller hon är ansvarig för sina yttranden i en sådan direkt-sändning som avses i 8 kap. 7 §. Detsamma ska gälla om någon i målet uppger sig vara den som har framträtt.

Första stycket hindrar inte att det i en och samma rättegång handläggs både mål om yttrandefrihetsbrott och mål som avses i 7 kap. 4 eller 5 §.

*Tystnadsplikt avseende källor (3 kap. 3 § första stycket TF, 2 kap. 3 § första stycket YGL)*

3 § Den som har tagit befattning med utgivningen av ett massmedium eller en framställning som har varit avsedd att ingå i ett massmedium får inte lämna uppgifter som kan röja vad han eller hon därvid har fått veta om vem som är upphovsman eller har framträtt eller lämnat uppgifter enligt 1 kap. 6 §. Sådan tystnadsplikt gäller även för den som på något annat sätt har varit verksam hos ett massmedieföretag, hos den som ger ut ett massmedium för vilket utgivningsbevis gäller eller som har ansvarsuppgifter, eller hos en nyhetsbyrå.

*Undantag från tystnadsplikten (3 kap. 3 § andra och tredje styckena TF, 2 kap. 3 § andra och tredje styckena YGL)*

4 § Tystnadsplikten enligt 3 § gäller inte

1. om den som tystnadsplikten ska skydda har samtyckt till att hans eller hennes identitet röjs,

2. om frågan om identiteten får väckas enligt 2 § andra stycket,

3. beträffande brott som anges i 7 kap. 4 § första stycket 1,

4. i den mån domstolen, när det är fråga om brott enligt 7 kap. 3 § eller 4 § första stycket 2 eller 3, finner det nödvändigt att en uppgift lämnas vid en förhandling om huruvida den som är tilltalad eller skäligen misstänkt för den brottsliga gärningen har lämnat meddelandet eller medverkat till framställningen, eller

5. i den mån domstolen i något annat fall finner det vara 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.

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

*Efterforskningsförbud (3 kap. 4 § första och andra styckena TF, 2 kap. 4 § första och andra styckena YGL)*

5 § Myndigheter och andra allmänna organ får inte efterforska någon som har rätt till anonymitet enligt 1 §.

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

*Repressalieförbud (3 kap. 4 § tredje stycket TF, 2 kap. 4 § tredje stycket YGL)*

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

*Straff (3 kap. 5 § TF, 2 kap. 5 § YGL)*

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

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

2. uppsåtligen eller av oaktsamhet i ett massmedium 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 enligt 1 kap. 6 §, eller

3. uppsåtligen efterforskar i strid med 5 §, eller

4. uppsåtligen ingriper i strid med 6 §, om åtgärden utgör avskedande, uppsägning, utdelande av disciplinpåföljd eller någon liknande åtgärd.

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

#### 4 kap. Utgivningsbevis

*Vad utgivningsbevis kan avse (1 kap. 5 § TF, 1 kap. 9 § och 4 kap. 1 § YGL)*

1 § Utgivningsbevis får beviljas för utgivning av massmedier. Beviset kan avse utgivning vid ett tillfälle eller regelbunden utgivning under ett gemensamt namn.

*Ansökan om utgivningsbevis m.m. (1 kap. 5 § TF och 1 kap. 9 § andra stycket YGL)*

2 § Ansökan om utgivningsbevis enligt 1 § görs av ägaren eller den som annars står för utgivningen av massmediet.

Utgivningsbevis ska utfärdas om

– ansökan avser ett eller flera massmedier,

– ansökan innehåller namn på de massmedier som ansökan avser, och

– namn och adress i Sverige anges för en behörig utgivare som har åtagit sig uppdraget.

Närmare bestämmelser om ansökan och utfärdande av utgivningsbevis får meddelas i lag. I lag meddelas även föreskrifter om straff för

den som bryter mot en bestämmelse som har meddelats med stöd av denna paragraf.

*Giltighet och förnyelse av utgivningsbevis (5 kap. 5 § fjärde – sjätte styckena TF och 1 kap. 9 § tredje, fjärde och sjätte styckena YGL)*

3 § Ett utgivningsbevis gäller i tio år från utfärdandet. Utgivningsbevis får förnyas i perioder om tio år om förutsättningar att utfärda bevis finns. Förnyas inte beviset upphör det att gälla.

Om verksamheten är kortvarig eller om utgivningsbevis annars begärs för en kortare tid, får utgivningsbeviset beslutas gälla eller förnyas för en kortare tid än tio år.

Närmare bestämmelser om utfärdande och förnyelse av utgivningsbevis meddelas i lag

*Återkallelse av utgivningsbevis (5 kap. 6 § TF, 1 kap. 9 § tredje stycket YGL)*

4 § Utgivningsbevis får återkallas endast

- om förutsättningar att utfärda ett bevis inte längre finns,
- om utgivningen inte har påbörjats inom sex månader från den dag då utgivningsbeviset utfärdades,
- om det står klart att utgivningen har upphört, eller
- om den som innehar utgivningsbeviset begär det.

Närmare bestämmelser om återkallelse av utgivningsbevis meddelas i lag.

## 5 kap. Utgivare

*Utseende av utgivare (5 kap. 2 § första stycket och 5 kap. 3 § första stycket TF, 4 kap. 1 § YGL)*

1 § För massmedier som ges ut av massmedieföretag eller för vilka utgivningsbevis gäller ska det finnas en utgivare. Utgivare för massmedier som ges ut av massmedieföretag får utses för hela eller delar av verksamheten.

Utgivare utses av massmedieföretaget eller av den som ansöker om eller har fått utgivningsbevis enligt 4 kap. 2 §.

Närmare bestämmelser om utseende av utgivare meddelas i lag.

*Behörighetskrav (5 kap. 1 § TF, 4 kap. 2 § YGL)*

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.

*Utgivarens befogenhet (5 kap. 3 § TF, 4 kap. 3 § YGL)*

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

*Ställföreträdare (5 kap. 9 § TF, 4 kap. 5 § YGL)*

4 § En utgivare får utse en eller flera ställföreträdare. Vad som sägs om utgivare i 2 § gäller också för en ställföreträdare. En ställföreträdare ska ha sådan befogenhet som anges 3 § när han eller hon tjänstgör som utgivare.

Om utgivarens uppdrag upphör faller också ställföreträdarens uppdrag.

Närmare föreskrifter om ställföreträdare anges i lag.

*Anmälan av utgivare (5 kap. 4 § TF, 4 kap. 4 § andra stycket YGL och 3 kap. 1, 12 och 13 §§ tillämpningslagen)*

5 § Utgivare för massmedier med utgivningsbevis ska anmälas till den myndighet som anges i lag. Anmälan ska göras av den som utser utgivaren.

Närmare föreskrifter om anmälan av utgivare anges i lag.

*Uppgift om utgivare (5 kap. 11 § TF, 4 kap. 2 § andra stycket och 4 § andra stycket YGL)*

6 § En uppgift om vem som är utsedd till utgivare ska hållas tillgänglig för allmänheten. Närmare föreskrifter om hur uppgiften ska hållas tillgänglig anges i lag.

*Straff vid överträdelse (5 kap. 12–14 §§ TF, 4 kap. 6 § YGL)*

7 § Den som uppsåtligt eller av grov oaktsamhet bryter mot skyldigheten att utse utgivare enligt 1 § första stycket ska dömas till böter eller, om omständigheterna är synnerligen försvårande, till fängelse i högst ett år.

I lag får föreskrivas om straff för den som bryter mot 5 eller 6 § eller mot en föreskrift i lag som har meddelats med stöd av någon av dessa bestämmelser eller med stöd av 1 eller 4 §.

## 6 kap. Framställning och spridning av massmedier

### Allmänt

*Bevarandeskyldighet och pliktleverans (4 kap. 4 § TF samt 3 kap. 6 § och 9 § YGL)*

1 § Föreskrifter om skyldighet att bevara och tillhandahålla exemplar eller inspelningar av massmedier för granskning i efterhand och att lämna dem till bibliotek eller arkiv får meddelas i lag.

*Distributionsplikt (6 kap. 4 § TF, 3 kap. 10 § YGL)*

2 § 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 3 §.

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

*Spridning av beslagtagna eller konfiskerade massmedier (6 kap. 3 § andra stycket TF, 3 kap. 13 § fjärde stycket YGL)*

3 § Den som sprider ett massmedium trots att han eller hon vet att det enligt denna grundlag har tagits i beslag eller konfiskerats ska dömas till böter eller fängelse i högst ett år.

*Särskilt om kartor m.m. som återger Sverige (6 kap. 2 § TF, 3 kap. 7 § och 12 § tredje stycket YGL)*

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

### Överföringar

*Överföringar i tråd (3 kap. 1 § YGL)*

5 § Var och en har rätt att överföra massmedier genom tråd.

Den frihet som följer av första stycket hindrar inte att det i lag meddelas föreskrifter 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 funktionshinder, eller

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

#### *Andra överföringar än genom tråd (3 kap. 2 § YGL)*

6 § Rätten att överföra massmedier 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 det. Närmare föreskrifter härom meddelas i lag.

#### *Programföretags självständighet rörande innehållet (3 kap. 4 § YGL)*

7 § Den som ger ut massmedier avgör självständigt vad som ska förekomma i dessa.

#### *Domstolsprövning av sändningstillstånd m.m. (3 kap. 5 § YGL)*

8 § Frågor om rätt att överföra massmedier 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 reklamåtgärder, annan annonsering eller sändning som avses i 1 kap. 13 § 1–5.



## 7 kap. Yttrandefrihetsbrott m.m.

*Gärningar som utgör yttrandefrihetsbrott (7 kap. 4 § TF, 5 kap. 1 § YGL)*

1 § Med beaktandet av yttrandefrihetens ändamål att säkra ett fritt meningsutbyte, en allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande ska som yttrandefrihetsbrott anses följande gärningar, om de begås i massmedier och är straffbara enligt lag:

1. *högförräderi*, förövat med uppsåt att riket eller någon 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 ryckas loss 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 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 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 en gärning som avses under 4;

6. *uppror*, förövat med uppsåt att statsskicket ska med vapenmakt eller annars med våldsamma medel omstörtas eller att en åtgärd eller ett 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 annars i lag meddelade bestämmelser om sådant brott äger tillämpning, någon missleder eller förräder dem som är verksamma för rikets försvar eller förleder dem till myteri, trolöshet eller modlöshet, förräder egendom som är av betydelse för totalförsvaret eller begår någon annan liknande förrädisk gärning som är ägnad att medföra men för totalförsvaret eller innefattar bistånd åt fienden;

försök, förberedelse eller stämpling till sådant landsförräderi eller landssvek;

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

9. *ryktesspridning till fara för rikets säkerhet*, varigenom, då riket är i krig eller annars i lag meddelade bestämmelser om sådant brott ska tillämpas, 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 annars 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 en yrkes- eller näringsammanslutning och därigenom sätter yttrande-, församlings- eller föreningsfriheten i fara;

försök till sådant brott mot medborgerlig frihet;

13. *olaga våldsskildring*, varigenom någon i bild skildrar sexuellt våld eller tvång med uppsåt att bilden sprids, eller i rörliga bilder näringsgången 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 eller hon visar att uppgiften var sann eller att han eller hon 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. *privatlivskeränkning*, varigenom någon gör intrång i någon annans privatliv genom att sprida uppgifter om detta på ett sätt som, med beaktande av uppgifternas art och spridningens omfattning, är ägnat att medföra allvarligt men för den utpekade, om det inte 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;

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

18. *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 en 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 har 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;

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

#### *Offentliggörandebrott (7 kap. 5 § TF och 5 kap. 1 § YGL)*

2 § Som yttrandefrihetsbrott räknas också gärningar, begångna genom massmedier och straffbara enligt lag, som innebär att någon

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

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

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

*Tillkännagivande i annons (7 kap. 2 § TF och 5 kap. 2 § YGL)*

3 § Ett tillkännagivande i en annons eller ett annat sådant meddelande ska anses vara ett yttrandefrihetsbrott endast om det av innehållet omedelbart framgår att ansvar för ett sådant brott kan komma i fråga. Är meddelandet straffbart i förening med en omständighet som inte omedelbart framgår av meddelandets innehåll, gäller vad som sägs i lag därom. Vad som nu har sagts gäller även meddelanden genom chiffer eller som på annat sätt är dolda för allmänheten.

*Meddelarbrott (7 kap. 3 § första och tredje styckena TF och 5 kap. 3 § första och tredje styckena YGL)*

4 § Om någon lämnar ett meddelande som avses i 1 kap. 6 § första stycket eller, utan att ansvara enligt 8 kap., medverkar till en framställning som är avsedd att offentliggöras i ett massmedium som författare eller annan upphovsman eller genom att framträda, och därigenom gör sig skyldig till något av de nedan angivna brotten, gäller vad som föreskrivs i lag om ansvar för brottet.

De brott för vilka det sagda gäller är

1. högförräderi, spioneri, grovt spioneri, grovt obehörig befattningsmed 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 en myndighets förbehåll vid dess utlämnande, när gärningen är uppsåtlig; och
3. uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt i de fall som anges i en särskild lag.

*Anskaffarbrott (7 kap. 3 § andra stycket TF, 5 kap. 3 § andra stycket YGL)*

5 § Om någon anskaffar en uppgift i ett sådant syfte som avses i 1 kap. 6 § andra stycket och därigenom gör sig skyldig till ett brott som anges i 4 § andra stycket 1, gäller vad som sägs i lag om ansvar för brottet.

*Om påföljd vid yttrandefrihetsbrott (7 kap. 6 § första stycket TF, 5 kap. 4 § första stycket YGL)*

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

Vid bestämmande av påföljd för yttrandefrihetsbrott ska domstolen särskilt beakta om en rättelse eller ett annat tillrättaliggande har offentliggjorts för allmänheten.

*Publicering av dom (7 kap. 6 § andra stycket TF, 5 kap. 4 § tredje stycket)*

7 § Vid fällande dom i yttrandefrihetsmål kan, på yrkande av motparten, förordnas att domen eller en av domstolen gjord sammanfattning av domen ska publiceras i massmediet. Detta gäller inte om massmediet inte längre ges ut eller tillhandahålls allmänheten.

*Konfiskering, avlägsnande m.m. (7 kap. 7 § TF och 5 kap. 6 § YGL)*

8 § Massmedier som innehåller ett yttrandefrihetsbrott får konfiskeras till de delar som innehåller det brottsliga eller, om detta inte är möjligt, i sin helhet.

Konfiskering innebär att alla exemplar avsedda för spridning som innehåller det brottsliga ska förstöras.

En domstol får förbjuda fortsatt tillhandahållande eller förordna om avlägsnande av ett brottsligt avsnitt i ett massmedium. Ett sådant förbud eller förordnande får förenas med vite.

## 8 kap. Ansvar

*Utgivare och ställföreträdare (8 kap. TF, 6 kap. YGL)*

1 § Ansvar för yttrandefrihetsbrott i ett massmedium ligger på utgivaren. Har en ställföreträdare inträtt som utgivare har han eller hon ansvaret.

I 5 och 6 §§ finns bestämmelser om ansvar för massmedier med ansvarsuppgifter enligt 1 kap. 5 § första stycket 3.

*Ställföreträdares bristande behörighet (8 kap. 1 och 2 §§ TF, 6 kap. 1 och 2 §§ YGL)*

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 § 2, ligger ansvaret för yttrandefrihetsbrott på utgivaren.

*Ansvar för den som är skyldig att utse utgivare (främst 8 kap. 2 och 10 §§ TF, 6 kap. 2 § YGL)*

3 § Det ansvar för yttrandefrihetsbrott som annars skulle bäras av utgivaren ligger på den som är skyldig att utse utgivare, om

1. det inte fanns någon behörig utgivare när brottet förövades eller
2. utgivaren var utsedd för skens skull eller uppenbarligen inte kunde utöva den befogenhet som anges i 5 kap. 3 § eller

3. utgivaren inte kan påträffas här under rättegången.

*Ansvar för spridare (8 kap. 4 och 9 §§ TF, 6 kap. 2 § andra och tredje styckena YGL)*

4 § Kan det inte visas vem som är skyldig att utse utgivare eller saknar denne känt hemvist i riket och kan det inte utrönas var han eller hon befinner sig här, svarar spridaren av massmediet. Detsamma gäller om det föreligger någon omständighet som enligt lag utesluter straffbarhet för den som är skyldig att utse utgivare.

Spridaren svarar dock endast om han eller hon har känt till eller borde ha känt till att ett förhållande som enligt 3 § utesluter utgivarens ansvar förelegat.

Den som på elektronisk väg enbart överför eller lagrar information åt någon annan ska inte anses vara spridare enligt första stycket.

*Ansvar för massmedier med ansvarsuppgifter*

5 § Ansvaret för yttrandefrihetsbrott i ett massmedium med ansvarsuppgifter ligger på den som enligt 1 kap. 5 § första stycket 3 har angetts som ansvarig för innehållet.

6 § Har den som angetts som ansvarig enligt 5 §

- utsetts för skens skull, eller
  - är denne underårig eller i konkurs, eller
  - går det inte att fastställa var han eller hon befinner sig,
- svarar andra enligt nedanstående ansvarskedja, varvid den som är lägre i kedjan svarar om den närmast högre inte kan lagföras.

1. ägaren eller den som annars står för utgivningen av massmediet.

2. den som sprider massmediet.

Spridaren svarar dock endast om han eller hon har känt till eller borde ha känt till ett förhållande som enligt första stycket utesluter ansvar för den som har angetts enligt 5 §.

*Om vissa direktsändningar (6 kap. 1 § första stycket YGL)*

7 § I fråga om andra direktsändningar än de som anges i 1 kap. 12 § får i lag föreskrivas att den som framträder själv ska ansvara för sina yttranden.

*Bestridande av ansvar (8 kap. 11 § TF, 6 kap. 3 § YGL)*

8 § Om åtal väcks för ett yttrandefrihetsbrott och den tilltalade anser sig inte vara ansvarig enligt detta kapitel, ska han eller hon åberopa detta före huvudförhandlingen. Om så inte sker, ska den tilltalade betraktas som ansvarig.

*Answarets omfattning (8 kap. 12 § TF, 6 kap. 4 § YGL)*

9 § Den som ansvarar enligt detta kapitel för ett yttrandefrihetsbrott ska anses ha haft full kännedom om innehållet i framställningen och ska anses ha medgett offentliggörandet. Det gäller dock inte om någon annan har obehörigen offentliggjort massmediet.

**9 kap. Skadestånd***Samband med brott (11 kap. 1 § första stycket TF, 8 kap. 1 § YGL)*

1 § Skadestånd får inte dömas ut på grund av innehållet i ett massmedium i andra fall än när framställningen innefattar ett yttrandefrihetsbrott.

Om skadestånd på grund av brott som avses i 7 kap. 3–5 §§ gäller vad som är föreskrivet i lag.

*Vem som ansvarar för skadestånd (11 kap. 1 och 2 §§ TF, 8 kap. 2 § YGL)*

2 § Den som enligt 8 kap. bär det straffrättsliga ansvaret för innehållet i ett massmedium ansvarar även för skadestånd. Skadeståndet kan krävas ut också av massmedieföretaget eller av den som ger ut ett massmedium för vilket utgivningsbevis gäller eller ett massmedium med ansvarsuppgifter.

I fråga om direktsändningar som avses i 1 kap. 12 § ansvarar gärningsmannen för skadestånd på grund av brott som han eller hon begår i sändningen. Skadeståndet kan krävas ut även av den som bedriver sändningsverksamheten.

*Skadeståndsansvar uppåt i ansvarskedjan (11 kap. 1 § första stycket TF, 8 kap. 3 § YGL)*

3 § Om ansvaret går över från den som skulle bära det straffrättsliga ansvaret till någon annan enligt 8 kap. 3, 4 eller 6 §, får skadestånd ändå krävas ut även av den förre i den mån det medges i lag.

*Juridiska personer m.fl. (11 kap. 3 § TF, 8 kap. 4 § YGL)*

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

*Solidariskt betalningsansvar (11 kap. 4 § TF, 8 kap. 4 § YGL)*

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

*Skadestånd när talan om brott förfallit (11 kap. 5 § TF, 8 kap. 4 § YGL)*

6 § 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.

*Den ansvariges kännedom om innehållet m.m. (11 kap. 1 § andra stycket TF, 8 kap. 4 § YGL)*

7 § Vad som sägs i 8 kap. 9 § om den ansvariges kännedom om innehållet i framställningen och medgivande till offentliggörandet ska gälla också i fråga om skadestånd på grund av yttrandefrihetsbrott.

**10 kap. Tillsyn och åtal***Justitiekanslerns tillsyn (9 kap. 1 § TF och 7 kap. 1 § första stycket YGL)*

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

*Allmän åklagare i mål om yttrandefrihetsbrott (9 kap. 2 § första stycket TF och 7 kap. 1 § första stycket YGL)*

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

*Tvångsmedel (9 kap. 2 § första stycket TF och 7 kap. 1 § första stycket YGL)*

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



*Regeringens anmälan och medgivande till åtal (9 kap. 2 § andra stycket TF och 7 kap. 1 § första stycket YGL)*

4 § Regeringen får hos Justitiekanslern anmäla massmedier till åtal för yttrandefrihetsbrott. I lag får föreskrivas att allmänt åtal för yttrandefrihetsbrott får väckas endast efter regeringens medgivande.

*Åklagare i vissa yttrandefrihetsmål (9 kap. 2 § tredje stycket TF och 7 kap. 1 § första stycket YGL)*

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

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

*Justitiekanslerns rätt att överlåta behörighet m.m. (9 kap. 2 § TF och 7 kap. 1 § första stycket YGL)*

6 § Justitiekanslern har rätt att i särskilda fall överlåta sin behörighet som åklagare helt eller delvis till Åklagarmyndigheten eller till någon särskilt angiven åklagare. Justitiekanslern får vidare uppdra åt Åklagarmyndigheten eller någon särskilt angiven 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 ska därvid anses behörigen gjorda.

*Åtalspreskription (9 kap. 3 § TF, 7 kap. 1 § andra stycket YGL)*

7 § Allmänt åtal för yttrandefrihetsbrott ska väckas inom sex månader från den dag då brottet begicks.

Sedan allmänt åtal blivit väckt inom den tid som anges i första stycket, får nytt åtal väckas mot andra som är ansvariga för brottet.

*Målsägarangivelse (9 kap. 4 § TF, 7 kap. 1 § YGL)*

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

*Konfiskering eller avlägsnande utan åtal (9 kap. 5 § TF, 7 kap. 2 § YGL)*

9 § Om ett yttrandefrihetsbrott har begåtts utan att någon kan ställas till ansvar för brottet, får åklagaren eller målsäganden i stället för att väcka åtal ansöka om konfiskering av de exemplar av massmediet genom vilka brottet har begåtts. Detsamma gäller om den ansvarige inte kan delges stämning i Sverige.

När konfiskering inte är möjlig får åklagaren eller målsäganden i stället ansöka om föreläggande för den som tillhandahåller massmediet att se till att det brottsliga yttrandet inte längre hålls tillgängligt för allmänheten. Om den som tillhandahåller massmediet inte kan fås att avlägsna det brottsliga yttrandet, får åklagaren eller målsäganden ansöka om föreläggande för den som möjliggör tillhandahållandet att vidta de åtgärder som är möjliga för att det brottsliga yttrandet inte ska vara tillgängligt.

## 11 kap. Rättegången i yttrandefrihetsmål

*Behöriga domstolar (12 kap. 1 § första stycket TF)*

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

*Yttrandefrihetsmål (12 kap. 1 § andra stycket TF)*

2 § Yttrandefrihetsmål är

1. mål om ansvar eller enskilt anspråk på grund av yttrandefrihetsbrott,
2. mål om ansvar eller enskilt anspråk på grund av brott enligt 7 kap. 4 och 5 §§, och
3. mål enligt 10 kap. 9 § (ansökningsmål).

Är det fråga om brott enligt 7 kap. 5 §, och har den som har anskaffat uppgiften eller underrättelsen inte offentliggjort den i tryckt skrift eller meddelat den till någon annan för sådant offentliggörande, är målet ett tryckfrihetsmål endast om det är uppenbart att anskaffandet har skett för offentliggörande i tryckt skrift.

*Prövning av ansvar (12 kap. 2 § TF)*

3 § I yttrandefrihetsmål 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.

#### *Two jury groups (12 kap. 3 § TF)*

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

#### *Val av juryledamöter (12 kap. 4 § TF)*

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.

#### *Requirement for eligibility (12 kap. 5 § TF)*

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.

#### *Juryledamot's right to resign (12 kap. 6 § TF)*

7 § En juryledamot som har 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.

#### *Replacement for juryledamot (12 kap. 7 § TF)*

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

#### *Appeal of the election of juryledamot (12 kap. 8 § TF)*

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

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

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

*Jäv för juryledamöter (12 kap. 10 § första stycket TF)*

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

*Om uteslutning av juryledamot (12 kap. 10 § andra och tredje styckena och 11 § TF)*

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

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

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

*Juryledamots skyldighet att delta (12 kap. 12 § TF)*

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

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

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

*Talan om enskilt anspråk (12 kap. 14 § TF)*

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

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

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

*Om juryledamöter i händelse av krig och krigsfara (12 kap. 16 § TF)*

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

meddelas i lag eller, efter bemyndigande i lag, av regeringen i förordning.

#### *Övriga bestämmelser (12 kap. 15 § TF)*

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

## **12 kap. Massmedier med internationell anknytning**

### **Exemplar av massmedier**

*Exemplar av massmedier (13 kap. 1 § TF och, i första hand, 10 kap. 1 § YGL)*

1 § För exemplar av massmedier från utlandet som sprids här gäller grundlagen i tillämpliga delar, om inte annat sägs nedan.

*Inskränkningar i meddelar- och anskaffarfriheten (jfr 13 kap. 1 och 6 §§ TF)*

2 § Är ett massmedium som avses i 1 § i huvudsak avsett att spridas utanför Sverige gäller inte meddelar- och anskaffarfrihet enligt 1 kap. 6 § om

1. meddelandet eller anskaffandet innefattar brott mot rikets säkerhet,
2. meddelandet innefattar utlämnande eller tillhandahållande som avses i 7 kap. 4 § första stycket 2, eller
3. meddelandet utgör ett uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt.

*Ansvar för innehållet (ny)*

3 § För innehållet i ett massmedium som avses i 2 § och som ges ut av ett massmedieföretag ska grundlagens bestämmelser om utgivare inte tillämpas.

Ansvar för innehållet i ett massmedium enligt första stycket ligger på den som har låtit lämna ut massmediet för spridning i Sverige.

*”Korrespondentskydd” (13 kap. 6 § TF och 10 kap. 1 YGL)*

4 § I fråga om massmedier som inte sprids i Sverige gäller meddelar- och anskaffarfrihet enligt 1 kap. 6 §, om meddelandet eller anskaffandet skedde här. För sådan meddelar- och anskaffarfrihet gäller de begränsningar som anges i 2 §.

## Överföringar av massmedier

### *Överföringar av massmedier (jfr 1 kap. 6, 7 och 9 §§ YGL)*

5 § I fråga om elektronisk överföring till allmänheten av massmedier gäller grundlagen om överföringen utgår från Sverige.

Vid samtidig och oförändrad vidareändning här i landet av radio och television som inte utgår från Sverige gäller dock grundlagens bestämmelser i

1 kap. 8 § om förbud mot förhandsgranskning och hindrande åtgärder,

1 kap. 9 § om förbud mot ingripanden utan stöd i grundlagen,

1 kap. 10 § om det förhållningssätt som ska iakttas vid tillämpningen av denna grundlag,

6 kap. 5 § om rätt att sända massmedier i tråd samt

6 kap. 7 och 9 §§ om särskilda regler för lagstiftning och rättslig prövning.

Har riksdagen godkänt en internationell överenskommelse om radio och tv får sådana föreskrifter som avses i 1 kap. 13 § 4 och 5 inte i strid med överenskommelsen hindra vidareändning av radio och tv som avses i andra stycket.

### *Meddelar- och anskaffarfrihet vid överföringar m.m. som inte utgår från Sverige (10 kap. 2 § YGL)*

6 § I fråga om överföringar som inte utgår från Sverige gäller meddelar- och anskaffarfrihet enligt 1 kap. 6 §, om meddelandet eller anskaffandet skedde här. För sådan meddelar- och anskaffarfrihet gäller de begränsningar som anges i 2 §.

## 13 kap. Allmänna bestämmelser

### *Resning i yttrandefrihetsmål (14 kap. 1 § TF, 11 kap. 1 § första stycket YGL)*

1 § Vad i lag är stadgat om resning i mål i allmänhet gäller även dom i yttrandefrihetsmål utan hinder av att en jury har prövat om brott föreligger.

Beviljas resning i ett mål där en jury har prövat om brott föreligger, och grundas resningen på en omständighet som kan antas ha inverkat på juryprövningen, ska samtidigt beslutas att målet ska på nytt tas upp inför en jury av den rätt som först har dömt i målet. Om resning beviljas till den tilltalades förmån och saken är uppenbar, får den domstol som beviljar resningen i stället omedelbart ändra domen.

*Juryns medverkan vid resning (14 kap. 2 § TF, 11 kap. 1 § första stycket YGL)*

2 § När ett yttrandefrihetsmål i vilket en jury har deltagit på grund av beslut av högre rätt tas upp på nytt av den rätt som först har dömt i målet, gäller om juryns tillsättande vad i 11 kap. 10–14 § är stadgat.

*Krav på skyndsam behandling (14 kap. 3 § TF, 11 kap. 1 § första stycket YGL)*

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

*Frågor som inte behandlas i grundlagen (14 kap. 5 § TF, 11 kap. 1 § andra stycket YGL)*

4 § 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.

*Begränsning av utländska medborgares rättigheter (14 kap. 5 § andra stycket TF, 11 kap. 1 § tredje stycket)*

5 § De rättigheter som enligt denna grundlag tillkommer andra än svenska medborgare får inskränkas genom lag.

*Internationellt rättsligt bistånd (ny)*

6 § 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 lämnas endast om den gärning som avses i huvudsak motsvarar ett brott enligt denna grundlag.

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

-----

Föreskrifter om ikraftträdandet av denna grundlag meddelas i en särskild lag.

## Författningskommentar

### 1 kap. Grundläggande bestämmelser

#### *1 kap. 1 §*

*Yttrandefrihet (1 kap. 1 § första stycket TF, 1 kap. 1 § första stycket YGL)*

1 § Var och en är gentemot det allmänna tillförsäkrad rätt enligt denna grundlag att i massmedier uttrycka tankar, åsikter och känslor och i övrigt lämna uppgifter i vilket ämne som helst.

Yttrandefrihet enligt grundlagen är rätten att i massmedier uttrycka tankar, åsikter och känslor och i övrigt lämna uppgifter i vilket ämne som helst. Det motsvarar den allmänna definitionen av yttrandefrihet med den skillnaden att det för grundlagens tillämplighet fordras att yttrandena har förekommit i "massmedier" (se 3 § och 5 § andra stycket). Detta är alltså vad som fordras för det särskilt starka skydd som ges för yttrandefriheten i den nya grundlagen jämfört med skyddet i regeringsformen och Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna. Paragrafen ska ses som en introduktion till grundlagen och fungerar som en bas för övriga bestämmelser i denna. Den kan anses motsvara portalstadgandet i 1 kap. 1 § RF.

Yttrandefriheten och rätten att lämna uppgifter är inte absolut. I den nya yttrandefrihetsgrundlagen finns sålunda föreskrifter som på olika sätt begränsar dessa friheter, t.ex. bestämmelserna om yttrandefrihetsbrott och om inskränkningar i den s.k. meddelarfriheten.

Utgångspunkten är att skyddet enligt den nya yttrandefrihetsgrundlagen tillkommer "var och en". Det innebär en skillnad mot regleringen i TF och YGL, som pekar ut "varje svensk medborgare" som skyddsobjekt. Motsvarande ändring genomförs på andra ställen i grundlagstexten. Den innebär dock inte någon förändring i sak. Det blir fortfarande möjligt att i lag meddela bestämmelser som begränsar skyddet för andra än svenska medborgare (se 13 kap. 5 §).

Skyddet enligt den nya yttrandefrihetsgrundlagen gäller i förhållande till "det allmänna". Den grundlagsskyddade friheten att uttrycka sig i massmedier eller att lämna uppgifter kan alltså inte åberopas mot t.ex. privatpersoner eller privata företag.



Med "det allmänna" förstås myndigheter och andra allmänna organ. Hit räknas olika verkställande organ såsom domstolar, regeringen och förvaltningsmyndigheter, däremot inte sådana privaträttsliga subjekt som har fått i uppdrag att utföra förvaltningsuppgifter (jfr 12 kap. 4 § andra stycket RF där det talas om överlämnande av förvaltningsuppgifter till juridiska personer och enskilda individer). Även normgivande organ omfattas när de meddelar offentlighetsrättsliga föreskrifter, t.ex. när riksdagen stiftar lagar och förvaltningsmyndigheter meddelar olika föreskrifter. Det spelar i det här sammanhanget ingen roll om en viss offentlig verksamhet bedrivs i statlig eller kommunal regi. Kommunala förvaltningsmyndigheter och beslutande församlingar (t.ex. fullmäktige) omfattas således av beteckningen "det allmänna".

Bestämmelserna om allmänna handlingar och meddelarskydd tillämpas även på bolag, föreningar och stiftelser där en kommun eller ett landsting utövar ett rättsligt bestämmande inflytande (se 2 kap. 3–4 §§ och 13 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen).

Bestämmelsen medför en rätt att uttrycka sig i "massmedier". Detta begrepp definieras i 3 §. Direkt kommunikation i form av teaterföreställningar, politiska tal m.m. omfattas inte av det särskilda skydd som yttrandefrihetsgrundlagen ger. Av 5 § framgår att inte heller alla massmedier omfattas av regleringen.

Genom kravet på "medierad" kommunikation – alltså att yttrandena ska uttryckas i massmedier – behålls ett av grunddragen i det hittillsvarande systemet. Den nya yttrandefrihetsgrundlagen ställer alltså krav på att yttranden för att omfattas av lagen ska uttryckas i massmedier. Däremot finns inget krav på att en viss kommunikations- eller framställningsteknik ska användas. Detta teknikoberoende innebär en viktig förändring i förhållande till TF och YGL.

Rätten att "lämna uppgifter i vilket ämne som helst" brukar sammanfattas med begreppet meddelarfrihet. Det ger var och en rätt att lämna uppgifter för offentliggörande i massmedier som omfattas av yttrandefrihetsgrundlagen. Meddelare inom myndigheter och andra allmänna organ har rätt att avslöja även sekretessbelagda uppgifter för publicering i grundlagsskyddade medier. Meddelarfriheten skyddas genom förbud mot efterforskning och repressalier samt genom tystnadsplikt för den som tar emot meddelandet.

Meddelarfriheten är inte oinskränkt. Enligt 7 kap. 4 § kan meddelaren i undantagsfall fällas till ansvar enligt allmän lag för läm-

nande av vissa typer av uppgifter. Det gäller t.ex. om uppgiftslämmandet innefattar vissa grövre brott mot rikets säkerhet eller en överträdelse av en kvalificerad tystnadsplikt. Frågor som rör meddelarens ställning behandlas närmare i 6 § samt i 3 kap. och i 7 kap. 4 §.

I bestämmelsen anges att rätten att uttrycka sig och att lämna uppgifter gäller "enligt denna grundlag". Härmed avses att gränserna för rättigheterna bestäms i själva grundlagen. Detta sägs tydligare i 2 § andra stycket och upprepas på de ställen i lagen där det har ansetts befogat för att inget tvivel ska uppstå.

Uttrycket "enligt denna grundlag" kan också sägas ge en anvisning om att inte alla yttranden i massmedier faller innanför det särskilt starka skydd som yttrandefrihetsgrundlagen ger. Yttranden som faller utanför grundlagens tillämpningsområde skyddas av det allmänna värn för yttranden som ges i regeringsformen (2 kap. 1 § RF) och i Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

I 2 § anges syftet med den särskilda grundlagsregleringen för vissa delar av yttrandefriheten.

Yttrandefrihetsgrundlagen innebär inte någon ändring i fråga om det skydd för yttrandefriheten som följer av artikel 10 i Europakonventionen, jfr 2 kap. 19 § RF och lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Det innebär att Europadomstolens rättspraxis påverkar svensk rätt på i princip samma sätt som tidigare.

### *1 kap. 2 §*

*Yttrandefrihetens ändamål (1 kap. 1 § andra stycket TF och 1 kap. 1 § andra stycket YGL)*

2 § Yttrandefriheten enligt denna grundlag har till ändamål att säkra ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande. Grundlagen ger ett särskilt skydd åt sådana yttranden som är riktade till allmänheten och som antingen sprids yrkesmässigt eller är föremål för tydligt ansvarstagande.

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

I *första stycket* anges ändamålet med yttrandefriheten enligt den nya yttrandefrihetsgrundlagen. Enligt bestämmelsens *första mening* ska

ändamålet vara att ”säkra ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande”. Formuleringen motsvarar den som finns i YGL.

Enligt förarbetena till YGL ska ändamålsbestämmelsen där förstås så att grundlagen ska säkerställa den kommunikation mellan människor som sker offentligen i de uttrycksformer som omfattas av grundlagen. I uttrycket ”ett fritt konstnärligt skapande” inbegrips i YGL, enligt nämnda förarbeten, offentliggörandet av produkter av konstnärlig verksamhet (prop. 1990/91:64 s. 107 f.). Det uttrycket förekommer inte i TF. Där nämns endast ”ett fritt meningsutbyte” och ”en allsidig upplysning” i ändamålsbestämmelsen. Någon saklig skillnad var dock inte avsedd med tillägget i YGL.

På samma sätt som i TF och YGL har grundlagens ändamål betydelse för att i vissa avseenden begränsa NYGL:s tillämpningsområde. Det gäller t.ex. vissa brott som till sin karaktär inte har ansetts ha med yttrandefrihetens ändamål att göra, såsom bedrägeri och koppleri. En tolkning av ändamålet har i TF och YGL också legat till grund för bedömningen att viss kommersiell reklam delvis har ansetts ligga utanför grundlagarnas tillämpningsområde.

Men till skillnad mot TF och YGL har dessa avgränsningar här kommit till uttryck i grundlagstexten. I 9 § andra stycket har det sålunda införts en bestämmelse om att grundlagen inte hindrar ingripanden enligt vanlig lag på grund av gärningar som har en sådan karaktär att de inte berör yttrandefrihetens ändamål enligt 2 §. Enligt 13 § 4 gäller vad som sägs i lag om förbud mot och villkor för reklamåtgärder av utpräglad kommersiell natur. Syftet med dessa bestämmelser är att grundlagen ska avgränsas på samma sätt som enligt den praxis som har utvecklats kring TF och YGL i dessa avseenden.

I två avseenden får ändamålsbestämmelsen i NYGL större betydelse jämfört med motsvarande bestämmelser i TF och YGL. För det första innehåller NYGL ett nytt undantag för viss behandling av personuppgifter (14 §). Undantaget gäller endast för sådan behandling som sker för annat ändamål än det som anges i 2 § och omfattar inte heller massmedier som ges ut av massmedieföretag. För det andra innehåller NYGL en bestämmelse (16 §) som anger de generella förutsättningar som ska vara uppfyllda för lagstiftning som införs med stöd i grundlagen. Sådana bestämmelser, s.k. delegationsbestämmelser, finns i bl.a. 1 kap. 11–14 §§, och 6 kap. 5 och 6 §§. Enligt 16 § får sådan lagstiftning aldrig gå utöver vad som är

nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett att friheten får begränsas och inte heller sträcka sig så långt att begränsningen utgör ett hot mot det fria meningsutbytet, den fria och allsidiga upplysningen eller det fria konstnärliga skapandet.

Till skillnad från TF och YGL finns det i den nya yttrandefrihetsgrundlagen också en bestämmelse som framhäver ändamålet med den förstärkta grundlagsregleringen. Det handlar alltså om grunden för att det finns ett särskilt skydd för vissa former av masskommunikation som är starkare än det generella skydd för yttrandefriheten som ges i RF. I första styckets *andra mening* anges sålunda till att börja med att grundlagen ger ett särskilt skydd åt ”sådana yttranden som är riktade till allmänheten”. Detta ger uttryck för att det utifrån allmänna synpunkter framstår som speciellt angeläget att trygga möjligheterna att framföra yttranden som är avsedda att spridas utanför en begränsad krets. Från principiell utgångspunkt har sådana offentliga yttranden särskilt stor betydelse för att möjliggöra ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande. Detta motiverar ett extra starkt och väl anpassat skydd för yttranden som riktar sig till allmänheten.

I den andra meningen anges vidare att det särskilda skyddet omfattar yttranden ”som antingen har spritts yrkesmässigt eller är föremål för tydligt ansvarstagande”. Detta är en nyhet i förhållande till TF och YGL. Enligt den nya yttrandefrihetsgrundlagen är det endast den yrkesmässiga framställningen och spridningen av yttranden som har ett automatiskt grundlagsskydd. Den som ägnar sig åt sådan verksamhet benämns i den här grundlagen massmedieföretag, se 4 §. Det starka skyddet för den mer professionellt bedrivna medieverksamheten motiveras av att den är av särskild betydelse för opinionsbildningen i samhället.

Även andra aktörer kan dock få grundlagsskydd för yttranden i massmedier för vilka de tydligt har tagit ansvar. Med ”tydligt ansvarstagande” avses här att det finns ett gällande utgivningsbevis eller att mediet har försetts med uppgifter om vem som har åtagit sig ansvaret för innehållet, se 5 §.

Genom att skyddet knyts till yttranden från massmedieföretag eller som någon tydligt har tagit ansvar för, blir det normalt enklare att klarlägga ansvarsförhållandena vid publiceringar. På det sättet främjas möjligheterna att upprätthålla vissa yttrandefrihetsrättsliga grundsatser. Här avses främst principerna om ensamansvar och meddelarfrihet. En etablerad aktör i mediebranschen kan förväntas

iaktta ordning och reda i fråga om vem som ansvarar för innehållet i ett massmedium. När det gäller andra aktörer klarlägger systemet med utgivningsbevis eller ansvarsuppgifter vem som bär ansvaret för en publicering. Tydliga ansvarsförhållanden klargör vidare rättsläget för den som står i begrepp att t.ex. lämna känsliga uppgifter till en journalist för publicering. Han eller hon blir normalt inte straffrättsligt ansvarig för ett sådant meddelande. Det blir i stället den som har åtagit sig ansvaret för massmediet.

I *andra stycket* uttrycks den centrala principen att några andra begränsningar av yttrandefriheten än de som följer av grundlagen inte får göras. Här skiljer sig skyddet för yttrandefriheten enligt denna grundlag från vad som gäller enligt 2 kap. RF. Enligt RF kan yttrandefriheten inskränkas under förutsättning att vissa allmänt formulerade krav är uppfyllda (se 2 kap. 21–23 §§). Någon motsvarande möjlighet finns inte enligt denna grundlag och det är särskilt detta som ger det starka skyddet åt yttranden som omfattas av grundlagen.

Bestämmelsen i *andra stycket* gäller för alla delar av yttrandefriheten inklusive t.ex. meddelarfriheten, anskaffarfriheten, etableringsfriheten och förbudet mot hindrande åtgärder, där det i TF och YGL finns särskilda bestämmelser till skydd mot andra begränsningar än sådana som framgår av grundlagarna.

Det kan ibland vara svårt att avgöra vad föreskriften om att inga begränsningar får göras egentligen innebär. Den frågan berörs bl.a. i författningskommentaren till 1 kap. 6 och 7 §§ nedan.

#### *1 kap. 3 §*

#### *Massmedier (1 kap. 5 § TF, 1 kap. 1 § YGL)*

3 § Med massmedier avses i denna grundlag medier som är avsedda att sprida yttranden till allmänheten.

I paragrafen anges vad som avses med ”massmedier” enligt grundlagen. Det ska vara fråga om ”medier som är avsedda att sprida yttranden till allmänheten”.

Massmediebegreppet är centralt för grundlagen eftersom det ligger till grund för avgränsningen av dess tillämpningsområde. Detta omfattar yttranden i massmedier som antingen ges ut av massmedieföretag eller har utgivningsbevis eller har försetts med s.k. ansvarsuppgifter (se 5 §).

Tillämpningsområdet begränsas även geografiskt, genom att det ställs krav på vilken koppling mediet resp. yttrandet ska ha till Sverige för att grundlagen ska gälla. Bestämmelserna härom återfinns i 12 kap. Vidare begränsas tillämpningsområdet genom vissa undantag. Yttranden inom vissa områden undantas helt från grundlagsskyddet, varjämte vissa frågor får regleras i lag (se 1 kap. 11–16 §§).

I dag kända hjälpmedel som används för att sprida yttranden till allmänheten kan vara sådana som bär yttrandet rent fysiskt, t.ex. tidningar, böcker och dvd-skivor (fysiska informationsbärare). I andra fall är yttrandet inte fixerat utan förmedlas till mottagaren med hjälp av bl.a. elektromagnetiska vågor. Här kan som exempel nämnas radio, tv, webbsändningar och andra tjänster som är tillgängliga via internet.

En del av begreppet massmedier är ordet ”medier”. Detta avser hjälpmedel för indirekt kommunikation till allmänheten. Av betydelse är här att hålla isär mediebegreppet från den teknik som används för att framställa eller distribuera mediet. Det är sålunda inte tryckpressen och papperet utan boken eller tidningen som utgör mediet. På liknande sätt är det inte distributionsnätet för utsändning av tv-signaler som är mediet utan de sändningar vars innehåll kan uppfattas av tittarna. När det gäller webbplatser är det inte internet med dess datorer, tråd m.m. som är mediet i den mening som avses här. Mediet är i stället nättidningen, bloggen, webbplatsen etc., som bär yttrandet på motsvarande sätt som exempelvis en tryckt dagstidning eller ett tv-program. Förståelsen kan många gånger underlättas om det betonas att mediet (tidningen, radioprogrammet, webbplatsen eller dvd-skivan med innehåll) är det redskap varigenom yttrandet förmedlas med hjälp av viss teknik (tryckpress, elektroniska vågor, internet eller en plastskiva med möjlighet att lagra elektroniskt innehåll).

Ändå är det förvisso inte alltid lätt att skilja mediet från tekniken. Men eftersom grundlagen för att gälla kräver att mediet ges ut av ett massmedieföretag, att utgivningsbevis gäller eller att ansvarsuppgifter har satts ut, torde det inte uppstå några större problem i den praktiska tillämpningen.

För definitionen av massmedier saknar det betydelse i vilket syfte ett yttrande sprids till allmänheten. Även massmedier som används för andra syften än rent journalistiska omfattas, såsom reklam, sponsringsmeddelanden och annan marknadsföring, varningstexter, produktinformation, bipacksedlar till läkemedel etc.

För att de ska omfattas av grundlagen krävs dock att de sprids av ett massmedieföretag, att massmediet omfattas av ett utgivningsbevis eller är försett med ansvarsuppgifter (se 5 §). I vissa fall ger grundlagen stöd för att i vanlig lag reglera t.ex. frågor om marknadsföring (se 13 §).

Det är alltid avsikten i det enskilda fallet som är avgörande för bedömningen av om ett medium är ”avsett att sprida yttranden till allmänheten”. Det innebär att även medier som normalt inte betraktas som massmedier, t.ex. tröjor och förpackningar, kan vara det i särskilda fall. Om användaren även har andra avsikter med massmediet bör det huvudsakliga syftet anses avgörande.

Tidningar, böcker, filmer, radio- och tv-program och webbplatser används så gott som alltid för spridning av yttranden till allmänheten. I de enstaka fall då t.ex. en bok, en tidning eller en tidskrift är avsedd för annat än spridning till allmänheten är de inte att anse som massmedier. Så kan vara fallet exempelvis om en tidning framställs för enbart de boende i ett hus eller om en bok produceras bara i enstaka exemplar för en familj.

Kravet att ett medium ska vara avsett att sprida yttranden till allmänheten utesluter normalt grundlagsskydd för yttranden som fixeras på mera okonventionella föremål och platser. En nedklottad tunnelbanevagn utgör t.ex. med den här definitionen inte ett massmedium eftersom den används för ett annat huvudsakligt syfte än att sprida yttranden till allmänheten. Inte heller omfattas en husvägg som används som underlag för en text eller en målning.

Burkar, kartonger och andra liknande anordningar har det huvudsakliga syftet att förpacka varor och inte att offentliggöra olika meddelanden. De kan därför inte anses avsedda att sprida yttranden till allmänheten och utgör därmed inte massmedier. Det betyder att t.ex. cigaretterpaket och läkemedelsförpackningar inte omfattas av grundlagsskyddet. Det spelar därvid ingen roll att texten på förpackningarna är tryckt eller att den rent faktiskt når många personer.

Det nu sagda utesluter inte att t.ex. plank, klädesplagg och kartonger ibland kan vara framställda och används med det huvudsakliga syftet att ge offentlighet åt yttranden. I så fall är de, som framgått, ”medier som är avsedda att sprida yttranden till allmänheten” och omfattas av massmediebegreppet. För att grundlagen ska vara tillämplig fordras emellertid också att kraven i 5 § om massmedieföretag, utgivningsbevis eller ansvarsuppgifter är uppfyllda.

Det är sålunda den avsedda användningen som är avgörande. En webbplats som tillhandahålls via internet används vanligtvis för sådan spridning, men om tillgången till webbplatsen begränsas med t.ex. ett inloggningsförfarande är den normalt inte avsedd för allmänheten. Dock kan det ändå handla om spridning till allmänheten under förutsättning att inloggningen är tillgänglig för en tillräckligt öppen eller vid krets av mottagare (se nedan angående vad som avses med ”allmänheten”). För det fallet att tillgången till en webbplats begränsas till alla inom en viss organisation, ett s.k. intranät, är tillgången inte öppen och ibland inte heller tillräckligt vid. En sådan webbplats är då inte ett massmedium enligt grundlagen.

I vissa fall är det svårt att skilja mellan mediet och själva yttrandet. Så är fallet då yttrandet och mediet kan framstå som samma sak. En sådan situation kan sägas föreligga i fråga om bl.a. skulpturer och tavlor. En tavla kan sålunda sägas *utgöra* ett yttrande, men den kan också sägas *förmedla* det yttrande som konstnären har velat framföra. Frågan är således vilket yttrande som ska bedömas, och detta måste klarläggas i rättstillämpningen innan yttrandet och dess eventuella grundlagstillhörighet avgörs. Skulpturer, tavlor m.m. får ofta antas vara avsedda att sprida yttranden till allmänheten på samma sätt som t.ex. böcker, och de är då också att anse som massmedier med avseende på de yttranden som de förmedlar. Men däremot är de inte medier när det gäller det yttrande som de i sig utgör. Detta kan självfallet ibland innebära en komplikation vid tillämpningen. Ungefär motsvarande gränsdragningssvårigheter – som alltså i grunden handlar om vilket yttrande som ska bedömas – finns ibland med TF och YGL.

Mediebegreppet tar inte sikte på hjälpmedel som enbart används för att underlätta direkt kommunikation mellan personer. Exempelvis utgör en mikrofon eller megafon som nyttjas för att överföra ett tal under ett möte eller en demonstration inte ett medium i den mening som avses här. Detsamma gäller normalt överföringar till bildskärmar som används under musik- eller idrottsevenemang för att den närvarande publiken bättre ska kunna följa vad som händer. Överföringar till bildskärmar och högtalare av en teaterföreställning eller en konsert utanför teatern respektive konsertlokalen för offentlig visning ryms däremot under massmediebegreppet.

De medier som omfattas av grundlagen ska vara avsedda att sprida yttranden till allmänheten. Med allmänheten menas här en potentiell mottagarkrets som antingen är *i princip öppen för alla*, eller är sluten men vid i den meningen att den omfattar ett



någorlunda stort antal personer. Med ”i princip öppen för alla” avses att alla eller så gott som alla människor i landet ska ha en principiell möjlighet att inträda i kretsen. Det kan t.ex. röra sig om prenumeranterna på en dagstidning eller en tidskrift eller om deltagarna i en förening eller ett politiskt parti med öppet medlemskap. En förening som kräver att medlemmarna bor på en viss ort eller kör en bil av ett visst märke är att anse som en krets som är ”i princip öppen för alla” i nu avsedd mening, eftersom det i princip är möjligt för var och en att bosätta sig på den angivna orten eller att skaffa sig en bil av aktuellt slag.

Att de praktiska förutsättningarna i vissa fall begränsar spridningen saknar betydelse. Böcker och andra fysiska informationsbärare som framställs endast i en begränsad upplaga görs därför tillgängliga för allmänheten om det i princip är möjligt för vem som helst att köpa exemplar av den begränsade upplagan. Detsamma gäller för s.k. on-demand-verksamhet, där exemplar framställs först vid beställning. Så länge möjligheten att beställa exemplar är i princip öppen för alla handlar det om spridning till allmänheten.

Vad som i detta sammanhang ska avses med en ”vid” krets är svårt att ange en gång för alla. Tidningar eller hemsidor som sprids inom t.ex. fackföreningar, idrottsföreningar och större företag torde så gott som alltid få anses bli spridda till en vid krets och därmed till allmänheten i nu avsedd mening. Detsamma torde få anses gälla webbplatser som riktar sig till och kan läsas av ett stort antal mottagare. Är spridningen mera begränsad än så får det bedömas från fall till fall om den kan anses avsedd för allmänheten. Av betydelse bör därvid vara inte bara kretsens storlek rent numerärt utan också t.ex. hur strängt avgränsad den är och efter vilka kriterier. Att spridningen begränsas utifrån vissa icke påverkbara kriterier utesluter självfallet inte att mottagarkretsen är tillräckligt stor för att den ska anses vara en vid krets och att spridningen därmed utgör spridning till allmänheten. Som exempel kan nämnas taltidningar som endast är tillgängliga för synskadade.

Man torde i regel kunna utgå från att det finns en avsikt att sprida yttranden till allmänheten i de fall den som ansvarar är ett företag för yrkesmässig framställning av medier eller har försett mediet med utgivningsbevis eller ansvarsuppgifter.

Viss ledning för tolkningen av uttrycket ”allmänheten” kan sökas i andra bestämmelser som använder detta begrepp.

Nedan ska anges ett antal exempel som visar vad den nu aktuella begränsningen av tillämpningsområdet – massmedier – innebär för några praktiska fall.

*Dagstidningar, tidskrifter och böcker* används så gott som uteslutande för spridning av yttranden till allmänheten och är därför nästan alltid massmedier. Detsamma gäller t.ex. *nättidningar, nät-tidskrifter, ljudböcker och e-böcker*.

Vad gäller då beträffande *e-böcker och e-tidningar som finns nedladdade på t.ex. en läsplatta* med möjlighet till ytterligare nedladdning inklusive förändringar i det tidigare materialet? Sådana medier har inte kunnat rymmas under YGL på grund av den lagens begränsningar till viss teknik. Men de utgör massmedier och omfattas av den nya yttrandefrihetsgrundlagen under förutsättning att de framställs eller sprids av ett massmedieföretag eller det finns utgivningsbevis eller ansvarsuppgifter (se 5 §).

Sändningar i *radio och tv* är så gott som alltid massmedier. Distributionsformen spelar inte någon roll så länge den möjliggör spridning till allmänheten, varför även sändningar som sker via internet eller annars utanför de traditionella distributionsnäten kan omfattas. Detsamma gäller förstås oavsett om en sändning sker i marknätet, via kabel eller genom satellit. Även överföringar av tv- och radioprogram som startas av mottagaren via t.ex. internet utgör massmedier om de är tillgängliga för allmänheten. Det är att märka att vissa direktsändningar särregleras i 12 § på i huvudsak det sättet att utgivaren ansvarar enbart för det som han eller hon kan direkt eller indirekt kontrollera.

Även *andra databaser* är ofta avsedda för spridning av yttranden till allmänheten. Därmed är de alltså massmedier enligt den nya yttrandefrihetsgrundlagen. Det gäller t.ex. de flesta s.k. bloggar och andra webbplatser. Om de sprids av massmedieföretag eller det finns utgivningsbevis eller ansvarsuppgifter omfattas de av grundlagen.

*Sociala medier på internet*, t.ex. de för närvarande aktuella Facebook, Twitter och Google+ kan vara massmedier. Yttrandena sprids ofta till så stora grupper att det får anses röra sig om spridning till allmänheten. Normalt torde grundlagsskydd ändå inte aktualiseras, eftersom förutsättningarna enligt 5 § sällan är uppfyllda.

Som har sagts ovan finns det vissa företeelser som inte är typiska massmedier men som under vissa förutsättningar ändå får ses som massmedier enligt grundlagen. Så är fallet när de är avsedda just för att sprida yttranden till allmänheten. På det sättet kan t.ex.

*vissa klädesplagg, affischer, förpackningar m.m.* ses som massmedier och sålunda omfattas av grundlagen om de framställs eller sprids av massmedieföretag, liksom om det finns utgivningsbevis eller ansvarsuppgifter. Som tidigare sagts torde man i regel kunna utgå från att det finns en avsikt att sprida yttranden till allmänheten i de fall den som ansvarar är ett företag för yrkesmässig framställning av medier eller har försett mediet med utgivningsbevis eller ansvarsuppgifter.

*Flygblad, klistermärken och dylika företeelser* som normalt är framställda i många exemplar torde oftast vara att se som massmedier och därmed omfattade av grundlagen om ett massmedieföretag står bakom eller det finns ansvarsuppgifter. Visitkort, inbjudningskort och liknande är i regel avsedda för en begränsad krets och därmed inte för spridning till "allmänheten". Om den begränsade kretsen är påtagligt stor kan den dock vara att se som "allmänheten". Den närmare gränsdragningen får överlämnas till rättstillämpningen.

*Tekniska upptagningar som har ett innehåll när de förvärvas* är normalt avsedda för spridning till allmänheten. Det gäller t.ex. cd-skivor med musik eller språkkurser, liksom det gäller dvd-skivor med film eller dataspel och olika analoga lagringsmedier med innehåll. De omfattas alltså av grundlagen om de ges ut av massmedieföretag, eller det finns utgivningsbevis eller ansvarsuppgifter. Tomma sådana skivor och andra tomma lagringsmedier är däremot inte massmedier; de är inte som sådana avsedda för spridning av yttranden. Tekniska upptagningar med innehåll som är avsedda för endast en liten krets är inte heller massmedier.

*Filmer* av alla de slag är massmedier oavsett distributionsform, om de är avsedda för spridning till allmänheten. Filmer är ett exempel på att det ibland kan vara svårt, om man inte är noggrann, att precisera vad det egentligen är som är ett massmedium. Är det "filmen = filmproduktionen" (dvs. bilderna, texten och musiken, alltså det "intellektuella innehållet" som sådant), eller är det "filmen = filmrullen eller dvd-skivan" (dvs. den sak som innehåller bilderna m.m.)? Så som begreppet massmedium är definierat är det bara det sistnämnda som avses. Filmen i betydelsen "det intellektuella innehållet" är att se som en mängd yttranden som förmedlas till allmänheten genom det fysiska eller det digitala mediet.

*Fotografier* är oftast inte massmedier men kan ibland vara det (jfr vad som har sagts om bl.a. tavlor och skulpturer ovan). Fotografier som sprids genom att visas på utställningar utgör dock massmedier i yttrandefrihetsgrundlagens mening för spridning av

det yttrande som må finnas på fotografiet, men däremot inte för spridning av det yttrande som fotografiet som sådant utgör. Denna distinktion kan många gånger få betydelse för bedömningen av fotografiets innehåll, varvid det sammanhang där det förekommer kan vara avgörande. Vidare blir ett fotografi som framställs i många exemplar för spridning till allmänheten ett massmedium i den mångfaldigade formen. Med utgivningsbevis eller ansvarsuppgifter uppkommer sålunda grundlagsskydd, liksom om fotografiet är utgivet av ett massmedieföretag.

*Direkt kommunikation*, dvs. kommunikation mellan personer som är närvarande på samma plats så att de kan uppfatta det som yttras direkt med sina sinnen (tal- och synavstånd), och hjälpmedel för sådan kommunikation, t.ex. högtalaranläggningar, tv-monitorer vid eller utanför arenor omfattas inte av grundlagsskyddet även om avsikten är att yttrandena ska spridas till allmänheten. Det sagda gäller för t.ex. politiska tal inför publik, demonstrationer, konserter, teater och dansföreställningar.

#### 1 kap. 4 §

#### *Massmedieföretag (1 kap. 9 § första stycket YGL)*

4 § Med massmedieföretag avses i denna grundlag sammanslutningar och enskilda vilkas huvudsakliga verksamhet består i att på yrkesmässiga grunder ge ut massmedier.

I paragrafen definieras begreppet massmedieföretag. Med sådana företag avses sammanslutningar eller enskilda vilkas huvudsakliga verksamhet består i att på yrkesmässiga grunder framställa eller sprida massmedier. Bestämningen är central för hela grundlagens uppbyggnad eftersom massmedieföretagen åtnjuter ett automatiskt grundlagsskydd. Därmed gynnas dessa företag framför andra aktörer som sprider yttranden genom massmedier. Definitionen på massmedieföretag är förhållandevis snäv. Begreppet är avsett att framför allt omfatta den ”egentliga mediebranschen”, dvs. den professionella spridningen av massmedier.

Den närmaste motsvarigheten i dagens reglering återfinns i den s.k. databasregeln i 1 kap. 9 § YGL. Enligt den bestämmelsens första stycke ges skydd åt databasöverföringar från en ”redaktion för en tryckt periodisk skrift eller för radioprogram, ett företag för yrkesmässig framställning av tryckta eller därmed enligt tryckfri-

hetsförordningen jämställda skrifter eller av tekniska upptagningar eller en nyhetsbyrå”.

Av paragrafen framgår att massmedieföretag kan avse både sammanslutningar och enskilda. Uttrycket ”sammanslutningar” förekommer i bestämmelserna om grundläggande fri- och rättigheter i 2 kap. RF (se t.ex. 2 §). Det inrymmer i princip alla situationer då någon sluter sig samman med ”andra för allmänna eller enskilda syften” (se 2 kap. 1 § 5 RF). Ett visst mått av organisation och beständighet måste dock finnas för att man ska kunna tala om en ”sammanslutning”. Annars blir det snarare fråga om en ”sammankomst” (SOU 1975:75 s. 316). Med den här definitionen avses med sammanslutningar olika typer av bolag, ekonomiska eller ideella föreningar m.m. Även mer löst sammansatta grupper kan omfattas, t.ex. en aktionsgrupp som har bildats för en viss fråga. Det bör noteras att en sammanslutning inte behöver utgöra ett självständigt rättssubjekt (dvs. en ”juridisk person”).

Stiftelser brukar inte anses utgöra sammanslutningar i egentlig mening. Det utmärkande draget hos en stiftelse är att viss egendom har avsatts för att självständigt förvaltas i syfte att tillgodose ett visst ändamål. En stiftelse är dock ett självständigt rättssubjekt och i mediesammanhang används den frekvent för att driva t.ex. dagstidningar. Stiftelserna bör därför – liksom för övrigt alla juridiska personer – anses utgöra sammanslutningar i den mening som begreppet används i här. Paragrafen innebär således att bl.a. stiftelser vars huvudsakliga verksamhet är att driva en dagstidning eller något annat yrkesmässigt skött massmedium utgör massmedieföretag.

Det kan noteras att definitionen av massmedieföretag i den här delen innebär att ordet ”företag” ges en något vidare betydelse än vad det har i dagligt tal, särskilt om det beaktas att även enskilda kan utgöra massmedieföretag.

Det är endast sammanslutningar eller enskilda vilkas *huvudsakliga verksamhet* består i att framställa eller sprida massmedier som kan vara massmedieföretag. Kravet utesluter skrifter m.m. från företag och föreningar som egentligen främst sysslar med annan verksamhet än att framställa eller sprida massmedier från det automatiska skyddet. Det kan bl.a. röra sig om opinions- och informationsmaterial som ges ut av partier, organisationer på arbetsmarknaden eller bilföretag och banker. För att sådant material ska få grundlagsskydd fordras utgivningsbevis eller ansvarsuppgifter

samt därtill att inget av undantagen från det materiella tillämpningsområdet gäller.

I andra fall kan det vara mer oklart om kravet på ”huvudsaklighet” är uppfyllt. Det kan t.ex. vara fråga om bolag som bedriver flera olika typer av verksamhet, varav spridning av massmedier är en. I sådana situationer får det prövas om medieverksamheten är så framträdande att det rör sig om ett massmedieföretag. Här torde bl.a. verksamhetens omsättning och antalet sysselsatta i förhållande till andra grenar av företaget få betydelse för bedömningen. Det är vidare tänkbart att en organisation (bolag, fackförening m.m.) väljer att förlägga sin massmedieverksamhet i ett separat bolag e.d. som uteslutande ägnar sig åt sådan verksamhet. En sådan enhet bör anses utgöra ett massmedieföretag, i varje fall om den innebär att massmedieverksamheten på ett tydligt och formellt självständigt sätt avskiljs från den övriga verksamheten.

I paragrafen förutsätts vidare att medieverksamheten bedrivs *på yrkesmässiga grunder*. Det ska således röra sig om en professionellt bedriven verksamhet. Några krav på innehållet i de medier som produceras i verksamheten uppställs inte. Kravet på yrkesmässighet får dock anses innebära att verksamheten ska drivas av personer vilka har till yrke att framställa eller sprida massmedier och därmed håller en viss professionell nivå. Att det finns ett förvärvssyfte med verksamheten är inte avgörande men torde i många fall kunna tala för att den är yrkesmässig. Publikationer från en tillfällig sammanlutning som har bildats enbart i syfte att påverka opinionen i en viss fråga omfattas inte. Det bör noteras att i detta och liknande fall kravet på ”huvudsaklighet” i och för sig kan vara uppfyllt. Men genom att medieverksamheten inte bedrivs på yrkesmässiga grunder blir det ändå inte fråga om ett massmedieföretag. För grundlagsskydd fordras då utgivningsbevis eller ansvarsuppgifter.

I paragrafen används uttrycket ”ge ut” massmedier. Avsikten är att inrymma endast de företag som sysslar med ”utgivning” i begreppets vanliga mening. Däri ligger att vederbörande i princip har kontroll över innehållet. De som sysslar med enbart spridning (t.ex. Posten) eller enbart framställning (t.ex. tryckerier och motsvarande) ska sålunda inte omfattas av det automatiska grundlagsskyddet (se vidare nedan). Begreppet ”utgivning” knyter an till den terminologi som används i grundlagen i övrigt, jfr ”utgivare” och ”utgivningsbevis”. Det får i det här sammanhanget förstås så att det innefattar offentliggörande via alla typer av massmedier.

*1 kap. 5 §*

*När grundlagen blir tillämplig (1 kap. 5 § TF och 1 kap. 6–13 §§ YGL)*

- 5 § Grundlagen är tillämplig på yttranden i massmedier
1. som ges ut av massmedieföretag, eller
  2. för vilka utgivningsbevis gäller, eller
  3. som har försetts med tydliga uppgifter om vem som har åtagit sig ansvaret enligt denna grundlag för innehållet och om dennes hemvist i Sverige (ansvarsuppgifter).

När ordet massmedier används nedan avses sådana grundlagsskyddade massmedier.

Grundlagen gäller inte för yttranden som den ansvarige saknar möjlighet att kontrollera före offentliggörandet.

Paragrafen anger grundlagens tillämpningsområde och är därför en av de allra mest centrala. Som framgår av *första stycket*, omfattas yttranden i massmedier i tre fall. Enligt punkt 1 blir grundlagen tillämplig på yttranden i massmedier som ges ut av massmedieföretag. Enligt punkt 2 blir den tillämplig på yttranden i massmedier för vilka utgivningsbevis gäller. Och enligt punkt 3 inträder grundlagsskydd om massmediet har försetts med tydliga uppgifter om vem som ansvarar för innehållet enligt grundlagen och om dennes hemvist i Sverige. Vad som avses med massmedier framgår av 3 §. I 4 § definieras begreppet massmedieföretag.

Grundlagen är uppbyggd kring antagandet att massmedieföretagens verksamhet är av särskild betydelse för yttrandefriheten. Ett uttryck för detta är alltså att enligt *punkt 1* massmedier som ges ut av massmedieföretag får – till skillnad från vad som gäller för andra aktörer – ett automatiskt grundlagsskydd. Inga ytterligare åtgärder behöver vidtas för att grundlagen ska bli tillämplig. I fråga om massmedieföretagen blir grundlagen därmed tillämplig enligt samma principer som gäller i TF och YGL.

Att grundlagen är tillämplig på bl.a. yttranden i massmedier som ”ges ut” av massmedieföretag innebär inte att grundlagsskyddet bara omfattar redan utgivna massmedier. Av andra bestämmelser i grundlagen följer att även den process som innebär att ett massmedium framställs skyddas på olika sätt. Detsamma gäller för massmedier som visserligen föreligger i färdigt skick men som inte har spritts till allmänheten av ett massmedieföretag, t.ex. en bok eller tidning som ännu inte har lämnats ut till försäljning eller en färdig biografiffilm som inte har haft premiär. Här avses främst bestämmel-

serna om etableringsfrihet (7 §), förbud mot censur och hindrande åtgärder (8 §) och meddelar- och anskaffarskydd (6 § och 3 kap.).

Det automatiska grundlagsskyddet gäller även i de fall då massmediet framställs av någon annan än massmedieföretaget, om det färdigställda massmediet ges ut av ett massmedieföretag. Här kan som exempel nämnas tv-program som sänds i en etablerad kanal men som har köpts in från ett produktionsbolag som inte är ett massmedieföretag. Situationen är likartad när det gäller vissa debattfora på internet som bl.a. innebär att beställda eller spontant insända debattinlägg publiceras. Det avgörande får i princip anses vara om det är massmedieföretaget som tar publiceringsbeslutet och därmed har kontroll över innehållet.

Enligt *punkt 2* är grundlagen också tillämplig på yttranden i massmedier för vilka utgivningsbevis gäller. Sådana bevis kan sökas för enstaka offentliggöranden eller för massmedier som utkommer regelbundet. Närmare bestämmelser om vad som gäller för utgivningsbevis finns i 4 kap. Redan här anges dock den viktiga utgångspunkten att grundlagen tillämpas när utgivningsbevis "gäller". Det betyder *dels* att grundlagen inte är tillämplig i de fall då något utgivningsbevis ännu inte har beviljats även om förutsättningarna för att få det finns, *dels* att ett beviljat utgivningsbevis gör grundlagen tillämplig även om det har getts på felaktiga grunder, t.ex. därför att den anmälda ansvarige utgivaren inte existerar eller har angetts för skens skull. Grundlagen är dock inte tillämplig om det inte är fråga om något massmedium. Det framgår av att förutsättningarna enligt lagen då inte är uppfyllda. Att grundlagen i övrigt gäller även om utgivningsbevis har utfärdats på felaktiga grunder kan verka egendomligt, men en sådan ordning är att föredra om tillämplighetsfrågor ska kunna lösas någorlunda enkelt.

Enligt *punkt 3* blir grundlagen tillämplig på massmedier som har försetts med tydliga uppgifter om vem som har åtagit sig ansvaret enligt grundlagen för innehållet och dennes hemvist i Sverige (ansvarsuppgifter). Med "tydliga uppgifter" avses att det med hjälp av uppgifterna ska vara möjligt att identifiera den ansvarige och kunna komma i kontakt med honom eller henne. Det innebär att uppgifterna i princip ska kunna kontrolleras mot offentliga register, som t.ex. folkbokföringsregistret hos Skatteverket. Det innebär också att kravet på uppgifternas omfattning kan variera. Om den ansvarige har ett vanligt förekommande namn och bor i en storstad måste uppgifterna kompletteras t.ex. med mer exakta adressuppgifter eller fullständigt namn. Att det enbart sätts ut pseudonymer,



signaturer eller andra kännetecken uppfyller inte kravet på tydlighet även om beteckningarna är inarbetade i vissa sammanhang.

Utöver namn måste den ansvariges hemvist anges. Med hemvisten avses den ort där den som har tagit på sig ansvaret har sin huvudsakliga vistelseort (jfr 10 kap. 1 § rättegångsbalken). Anges en ort utanför Sverige eller en felaktig ort inom Sverige gäller inte grundlagen.

Att uppgifterna ska vara ”tydliga” innebär också att de ska vara lätt tillgängliga för den som tar del av innehållet i massmediet. De kan t.ex. placeras i för- eller eftertexten till en film, på försättsbladet i en bok, under en flik på en webbplats med kontaktuppgifter, eller i sidfoten på varje webbsida. Det räcker inte att man kan anta eller av de samlade uppgifterna kan utröna vem som är ansvarig. Av uppgifterna ska det framgå att den namngivne tar på sig ansvaret.

Vad som ska anges i fråga om ansvarstagandet är ”vem som har åtagit sig ansvaret enligt denna grundlag för innehållet”. Detta krav har förts in i lagen för att säkra ett effektivt ansvarstagande och underlätta rättstillämpningen, där det annars skulle kunna uppkomma svårlösta tolkningssituationer. Kravet innebär att det måste anges att ansvar tas ”enligt yttrandefrihetsgrundlagen”, ”enligt grundlagen” eller något motsvarande. Det räcker sålunda inte att det framgår vem som står bakom exempelvis en hemsida eller en tidning, inte heller att det sägs att ”A ansvarar för innehållet” e.d. Meningen är att den person som anges ska vara helt klar över vad för slags ansvar det handlar om och att det är fråga om att uppfylla grundlagens krav.

Vad gäller då om falska ansvarsuppgifter har satts ut, eller om en person har angetts som ansvarig för skens skull? Enligt lagtexten gäller grundlagen om mediet ”har försetts med tydliga uppgifter om vem som har åtagit sig ansvaret enligt denna grundlag för innehållet och om dennes hemvist i Sverige”. Att namnet på en person som inte har åtagit sig ansvaret anges medför att massmediet inte har försetts med de nödvändiga uppgifterna. Så kan vara fallet om den person som anges är omedveten om publiceringen eller om namnet är påhittat. Avsikten är att detta ska läsas så att sådana falska uppgifter inte utgör några ”tydliga uppgifter om vem som ansvarar”. Grundlagen är sålunda inte tillämplig i sådana situationer. Om den utpekade är en s.k. målvakt – dvs. en person som har förmåtts ta det formella ansvaret men inte har något inflytande över vad som offentliggörs – bör grundlagen däremot bli tillämplig. En annan ordning skulle orsaka alltför stora tillämpningsproblem.

I sak finns inga nämnvärda skillnader mellan skyddet enligt de tre punkterna i första stycket. I några avseenden är dock regleringen mindre detaljerad när det är ansvarsuppgifter som gör att grundlagen är tillämplig. Här finns framför allt skäl att nämna att föreskrifterna om utgivare i 4 kap. inte tillämpas och att ansvarsbestämmelserna i 8 kap. har en enklare utformning.

Det bör observeras att bestämmelsen om tillämpningsområdet i första stycket bara anger vilka yttranden som omfattas av grundlagen. I de följande paragraferna (6–8 §§) finns bestämmelser som även skyddar vissa ”förstadier” till offentliggörandet av sådana yttranden (meddelarfrihet, etableringsfrihet och censurförbud).

I *andra stycket* finns en begreppsbestämning som motiveras främst av att texten i grundlagen inte bör vara mer mångordig än nödvändigt. När ordet ”massmedier” används i lagens följande bestämmelser ska uttrycket läsas som ”grundlagsskyddade massmedier”. Det gäller alltså trots att begreppet massmedier har definierats i 3 § utan någon sådan begränsning. Att en kortare form används av praktiska skäl ändrar naturligtvis inte själva definitionen av begreppet.

I *tredje stycket* anges i första meningen ytterligare en förutsättning för att grundlagen ska vara tillämplig på ett yttrande; den ansvarige ska ha möjlighet att kontrollera innehållet innan det offentliggörs. Bestämmelsen är framför allt avsedd för de allt vanligare fall där lyssnaren, tittaren eller läsaren engageras i publiceringarna. Bestämmelsen avser inte de interna kontrollmöjligheterna utan det förutsätts på samma sätt som i TF och YGL att den ansvarige organiserar verksamheten så att han eller hon kan svara för beslut om offentliggöranden som om de vore hans eller hennes egna.

Detta är juridiskt oproblemiskt så länge den ansvarige har sista ordet och avgör vad som ska offentliggöras. Om däremot användaren direkt kan påverka innehållet genom att lägga till, ta bort eller modifiera t.ex. texten på en webbsida och den ansvarige bara kan ingripa i efterhand, gäller inte grundlagen för de yttranden som är användarens. En blogg eller webbsida och liknande massmedier kan alltså innehålla yttranden som har ett förstärkt skydd enligt denna grundlag och sådana som faller utanför grundlagen. I det senare fallet gäller brottsbalkens regler om ansvar.

När det gäller direktsändningar av t.ex. debattprogram har programföretaget – med hjälp av bl.a. producent och programledare – en sådan kontroll att de normalt har möjlighet att undvika eventu-

ella yttrandefrihetsbrott genom yttranden av de medverkande. De kan bl.a. bestämma vilka som ska bjudas in och vilka ämnen som ska diskuteras. Under sändningen kan programledaren avbryta den som är på väg att yttra sig på ett sätt som kan medföra ansvar för yttrandefrihetsbrott och även själv yttra sig på ett sådant sätt att ett yttrande som annars skulle vara brottsligt förlorar sin udd och därmed sin brottsliga karaktär. Under sådana förutsättningar får det anses att den ansvarige har möjlighet att kontrollera yttranden i sändningen före offentliggörandet. Undantaget i tredje stycket gäller således inte för den typen av direktsändningar.

Det ska i detta sammanhang noteras att det enligt 8 kap. 7 § finns möjlighet att i lag föreskriva att den som framträder själv i direktsändning ska ansvara för sina yttranden. Det gäller endast för andra direktsändningar än sådana som omfattas av 1 kap 12 § (s.k. dagshändelser). När det gäller direktsändningar av s.k. dagshändelser är tillämpningen av grundlagens bestämmelser begränsad enligt 1 kap. 12 §, bl.a. gäller inte bestämmelserna om ensamansvar och meddelarskydd.

Det finns anledning att även här gå igenom de medier som har nämnts sist i författningskommentaren till 3 § för att ge *exempel på paragrafens tillämpning i praktiken*.

*Dagstidningar, tidskrifter och böcker* som ges ut av massmedieföretag omfattas automatiskt av grundlagen. Ges de ut av någon annan kan grundlagsskydd erhållas genom att utgivningsbevis anskaffas eller genom att tydliga ansvarsuppgifter sätts ut. Det samma gäller för t.ex. *nättidningar, nättidskrifter, ljudböcker och e-böcker*. I den mån det i de digitala medierna finns chattar, kommentarrutor e.d. där läsarna får lämna egna bidrag omfattas dessa enligt tredje stycket i princip inte av grundlagen. Men om de är så ordnade att de kan kontrolleras av den ansvarige innan de publiceras, omfattas de av grundlagen.

Enligt YGL har som nämnts tidigare *e-böcker och e-tidningar som finns nedladdade på t.ex. en läsplatta* med möjlighet till ytterligare nedladdning fått särbehandlas. De kommer att omfattas av den nya yttrandefrihetsgrundlagen under förutsättning att de ges ut av ett massmedieföretag eller det finns utgivningsbevis eller ansvarsuppgifter. Att de kan ändras genom nedladdning av t.ex. nya uppgifter eller tillkommande text spelar inte någon roll så länge massmedieföretaget är utgivare, eller utgivningsbeviset eller ansvarsuppgifterna är så utformade att de omfattar även den nya versionen. Gäller de sålunda "själva tidningen" eller "boken" uppkommer inte

några tillämpningsproblem. Det förutsätter dock att ändringar inte kan göras utan kontroll av den som ansvarar för tidningen resp. boken.

Beträffande *radio och tv* uppkommer vissa komplikationer när det gäller utgivningsbegreppet. Radio och tv omfattas av automatiskt grundlagsskydd i den mån kanalen eller programmet "ges ut" av ett massmedieföretag. Men en särskild fråga är därvid hur man ska se på sådana företag som ibland svarar för rent teknisk distribution av kanaler och program (1), ibland köper program och sänder vidare under eget ansvar (2) och ibland svarar för vissa egna produktionsinsatser (3). Som har sagts tidigare bör det avgörande när det gäller frågan om utgivning i princip anses vara publiceringsbeslutet och därmed kontrollen över innehållet. Ett företag som det nämnda är att betrakta som ett massmedieföretag under förutsättning att dess huvudsakliga verksamhet består i utgivning av massmedier, varvid utgivning i enlighet med det sagda förutsätter att det rör sig om mer än enbart teknisk distribution. Och även om företaget kvalificerar som ett massmedieföretag är det inte säkert att grundlagen är automatiskt tillämplig. Detta fordrar ju nämligen att det är fråga om yttranden i massmedier som "ges ut" av massmedieföretag, vilket i sin tur betyder att det måste röra sig om sådana kanaler eller program som företaget tar ett publiceringsansvar för (2 eller 3). Om så inte är fallet kan dock naturligtvis automatiskt grundlagsskydd föreligga för yttrandena på den grunden att ett annat massmedieföretag står för utgivningen. Och i de få fall då utgivaren är någon annan än ett massmedieföretag kan grundlagsskydd erhållas genom utgivningsbevis eller ansvarsuppgifter.

Även *andra databaser* som är massmedier omfattas av grundlagen om de ges ut av massmedieföretag, om de har utgivningsbevis eller om de är försedda med ansvarsuppgifter. Det kan gälla t.ex. bloggar och hemsidor av olika slag. När det gäller ansvarsuppgifter fordras, som tidigare sagts, att uppgifterna är tydliga och att de avser ett uttryckligt ansvarstagande enligt grundlagen.

Som tidigare nämnts uppkommer inte sällan det problem som avhandlas i tredje stycket – angående inlägg som inte kan kontrolleras av den ansvarige – när det gäller just webbplatser på internet. Möjligheten att göra s.k. omodererade kommentarer är vanlig där. I den mån sådana inlägg från utomstående förekommer omfattas de inte av grundlagsskyddet. Det påverkar dock inte grundlagsskyddet för webbplatsen i övrigt.

Yttranden på *sociala medier på internet*, t.ex. Facebook och Twitter, har normalt inte grundlagsskydd. Det beror på att ingen av förutsättningarna i första stycket är uppfyllt. Ett massmedieföretag som sprider sina medier via sociala medier får dock automatiskt grundlagsskydd för yttrandena, och detsamma gäller – under förutsättning att massmediekravet är uppfyllt, se ovan – den som skaffar sig utgivningsbevis för yttranden där eller förser dem med ansvarsuppgifter. Det står klart att inte t.ex. ”själva Facebook” kan åtnjuta grundlagsskydd. Det beror bl.a. på att materialet till största delarna framställs och sprids av andra än massmedieföretag, och att det inte heller anges några ansvarsuppgifter eller finns något utgivningsbevis för mediet som sådant.

När det gäller *filmer* har vi konstaterat att de normalt är massmedier oavsett distributionsform men att tillämpningsproblem ibland kan uppkomma beroende på om det som avses är den immaterialrättsliga produkten (filmverket) eller det fysiska eller elektroniska medium (den fysiska filmen) där filmverket är lagrat. Att båda omfattas av grundlagsskyddet om de har getts ut av ett massmedieföretag står klart, liksom om det finns utgivningsbevis eller ansvarsuppgifter. Ett filmverk ges normalt ut av ett producentföretag. Ofta är det samma företag som ger ut filmen på dvd e.d., men det kan också vara ett annat massmedieföretag som har fått denna distributionsrätt och som i så fall ansvarar för yttranden i filmen om inte annat har överenskommit (se vidare författningskommentaren till 8 kap. 1 §). Är det inte ett massmedieföretag som har hand om utgivningen av en film på dvd, men finns det i stället ansvarsuppgifter på skivorna, är det dessa skivor med filmen som har grundlagsskydd. I så fall är det inte filmproduktionen som avgör frågan om ansvar utan ansvarsuppgifterna.

#### *1 kap. 6 §*

*Meddelarfrihet och anskaffarfrihet (1 kap. 1 § tredje stycket TF, 1 kap. 2 § YGL)*

6 § Var och en får lämna uppgifter i vilket ämne som helst till företrädare för massmedier för offentliggörande. Meddelarfriheten gäller även då meddelaren har skäl att anta att den som uppgifterna lämnas till kommer att offentliggöra eller låta offentliggöra dem i ett massmedium.

Var och en har också rätt att anskaffa uppgifter i vilket ämne som helst för sådant uppgiftslämnande eller offentliggörande.

Paragrafen innehåller de grundläggande bestämmelserna om meddelarfriheten, dvs. friheten att lämna uppgifter för publicering i grundlagsskyddade massmedier. Denna frihet gäller, enligt första stycket första meningen, för ”var och en” och ”i vilket ämne som helst”. Regeln motsvarar så långt de bestämmelser som gäller enligt TF och YGL.

Meddelarfriheten gäller i förhållande till det allmänna. Begreppet ”det allmänna” definieras i 2 § och omfattar myndigheter och andra allmänna organ. Således kan den som lämnar ett publiceringsmeddelande inte åberopa meddelarfriheten för att värja sig mot sanktioner eller ifrågasättanden från t.ex. en privat arbetsgivare eller en enskild medborgare.

Genom bestämmelser i lag tillämpas dock principen om meddelarfrihet även för anställda på vissa organ som inte anses höra till ”det allmänna” enligt den gällande definitionen. Det gäller bl.a. bolag, föreningar och stiftelser där en kommun eller ett landsting utövar ett rättsligt bestämmande inflytande. Vidare omfattas en del andra privaträttsliga organ (t.ex. arbetslöshetskassor och besiktningsorgan för fordonsprövning) i den utsträckning dessa utför förvaltningsuppgifter, se 2 kap. 3–4 §§ samt 13 kap. 2 § i offentlighets- och sekretesslagen och bilagan till den lagen.

Meddelarfriheten är enligt ordalydelsen avsedd att omfatta alla som på ett eller annat sätt lämnar meddelanden för offentliggörande. Den gäller sålunda både för dem som anonymt eller med namn framträder i mediet och för dem som anonymt eller offentligt lämnar uppgifter som direkt eller indirekt bidrar till innehållet i ett massmedium. Av det ansvarssystem som läggs fast i NYGL framgår dock att även andra som medverkar till innehållet i ett grundlagsskyddat massmedium åtnjuter ansvarsfrihet, under förutsättning att de inte ansvarar enligt 8 kap. (jfr prop. 1975/76:204 s. 129 f.). Här avses ”upphovsmannen” till innehållet i ett massmedium och den som ”framträder” i detta. Skyddet för dessa personer behandlas i 3 kap. (Anonymitetsskyddet) och i 7 kap. (Yttrandefrihetsbrott m.m.) nedan.

Den krets av personer som uppgifter får lämnas till med bibehållet meddelarskydd är ”företrädare för massmedier”. Med det förstås inte bara personer som utåt representerar t.ex. en grundlagsskyddad webbplats eller en dagstidning, utan alla som är direkt

knutna till verksamheten i form av anställning och kan påverka om uppgifterna ska offentliggöras eller inte. I kretsen inkluderas viss administrativ personal, t.ex. personer som hanterar den fysiska eller elektroniska posten samt receptionister som tar emot samtal. Det gäller oavsett om de är anställda av massmedieföretaget eller hos någon uppdragstagare.

Regleringen inskräper betydelsen av att samtliga verkamma inom en grundlagsskyddad verksamhet, liksom personer vid företag eller enskilda som anlitas av massmedieföretag, har god kännedom om meddelarskyddet och vad det innebär.

Kretsen av företrädare får alltså också anses inkludera dem som är knutna till det grundlagsskyddade mediet exempelvis genom självständigt arbete med avsikt att slutresultatet ska publiceras i mediet. Det kan t.ex. gälla produktionsbolag, enskilda frilansjournalister eller debattörer som på uppdrag av ett medieföretag producerar hela program eller inslag. De är att betrakta som företrädare oavsett om uppdraget gäller en längre period eller ett enskilt tillfälle.

Avsikten är att begreppet ”företrädare” ska omfatta samtliga de personer som enligt TF och YGL får ta emot meddelarskyddad information och, som framgått, ytterligare vissa kategorier. Förändringen innebär alltså en utvidgning av mottagarkretsen och därmed också, i detta avseende, en viss förstärkning av meddelarskyddet. Den ska dock inte överdrivas.

Grundlagsskyddet gäller också om en uppgift överförs anonymt via post eller på elektronisk väg till t.ex. en allmän e-postadress som tillhör tidningen, radiostationen eller det grundlagsskyddade massmedium som det annars rör sig om.

Om en uppgift som är sekretessbelagd förmedlas till ett massmedium via någon annan än den som ursprungligen anskaffade uppgifterna, bryts meddelarskyddet på samma sätt som i dag. Det betyder bl.a. att efterforskning får ske avseende ursprungskällan. Däremot omfattas det mellanled som har förmedlat uppgifterna till någon massmedieföreträdare av meddelarskyddet. Hans eller hennes identitet får inte röjas eller efterforskas i något annat fall än om det finns stöd för det i denna grundlag.

Meddelarfriheten – liksom skyddet för meddelare i form av t.ex. tystnadsplikt och efterforskningsförbud enligt 3 kap. 3 och 5 §§ – gäller även i fall då de överlämnade uppgifterna till slut inte offentliggörs eller läggs till grund för publicering. Det avgörande är att

meddelarens avsikt har varit att uppgifterna ska nå offentligheten, dvs. att de lämnas ”för offentliggörande”.

Den som lämnar meddelanden till någon som representerar ett icke grundlagsskyddat massmedium eller till någon som inte kan sägas vara ”företrädare” (se ovan) för ett sådant massmedium omfattas i princip inte av grundlagens skydd. Detsamma gäller för den som lämnar uppgifter i något annat syfte än att dessa ska publiceras i ett grundlagsskyddat massmedium. I det sist nämnda fallet gäller detta oavsett om uppgifterna lämnas till en företrädare för massmedier eller någon annan.

Genom *andra meningen* i första stycket har ett skydd införts för bl.a. de fall som nu har sagts. Där anges att meddelarfriheten gäller även då meddelaren har skäl att anta att den som uppgifterna lämnas till kommer att offentliggöra eller låta offentliggöra dem i ett massmedium. Detta har betydelse för meddelarfriheten i flera avseenden.

Den andra meningen innebär för det första att publiceringsmeddelanden kan lämnas straffritt även till någon som avser att i ett senare skede offentliggöra eller låta offentliggöra dem i ett massmedium. Här avses fall då mottagaren av informationen vid uppgiftslämnandet inte är en ”företrädare för ett massmedium” i det avseende som behandlas i första meningen. Det kan t.ex. gälla uppgifter som meddelas till en författare inom ramen för ett pågående bokprojekt. En annan tänkbar situation är att uppgifter överlämnas till en fristående samhällsdebattör som med anledning av uppgifterna bestämmer sig för att offentliggöra dessa på en webbplats med grundlagsskydd eller i en debattartikel i en tidning.

För det andra ger bestämmelsen i andra meningen meddelaren ett godtrosskydd. Det får betydelse om uppgiftslämnaren misstar sig om mottagarens behörighet eller om det sätt på vilket informationen ska publiceras. Situationen kan vara den att uppgifter lämnas till någon som vilseleder meddelaren om att han eller hon företräder en tidning eller något annat grundlagsskyddat massmedium. Men ett viktigare fall är att uppgifterna lämnas till ett företag som inte uppfyller kraven på ”massmedieföretag” eller till någon annan som inte har grundlagsskydd för sitt massmedium fastän meddelaren har skäl att tro det. I dessa fall gäller meddelarfriheten ändå om uppgiftslämnaren är i god tro beträffande den omständighet som gör att det inte är fråga om ett grundlagsskyddat medium. Bland exempel av detta slag kan även nämnas den situationen att ett misstag begås vid angivande av ansvarsuppgifter enligt 1 kap. 5 §



första stycket 3 och grundlagsskydd för publiceringen därför inte uppkommer. Så kan bl.a. bli fallet om man av förbiseende inte anger den ansvariges hemvist i Sverige. Det berör alltså inte meddelarskyddet om uppgiftslämnaren när uppgifterna lämnas har skäl att anta det massmedium där uppgifterna avses bli publicerade är eller kommer att vara grundlagsskyddat.

Bestämmelsen innebär att meddelarfrihet föreligger – även vid de brister som beskrivs i exemplen – om uppgiftslämnaren kunde förvänta sig att den överlämnade information skulle publiceras i ett grundlagsskyddat massmedium. Frågan får avgöras efter en bedömning av förhållandena i det enskilda fallet. Ett påstående från meddelaren om att denne räknade med att uppgifterna skulle användas i ett grundlagsskyddat massmedium bör normalt kunna godtas om det inte framstår som orimligt med hänsyn till omständigheterna. I tveksamma fall bör stadgandet tillämpas generöst i förhållande till uppgiftslämnaren.

Enligt *andra stycket* skyddas rätten att anskaffa information. Anskaffarfrihet innebär att uppgiftslämnaren har rätt att ta fram uppgifter i vilket ämne som helst. Anskaffandet får i princip inte leda till straffansvar eller ersättningsskyldighet, även om gärningen hade varit straffbelagd om den utfördes i ett annat sammanhang. Det bör betonas att det är själva anskaffandet som skyddas, inte alla de sätt det kan ske på (se nedan angående tredje stycket). Anskaffarfriheten gäller med samma begränsningar som har gällt enligt TF och YGL.

Av 2 § *andra stycket* framgår att det inte får göras några andra begränsningar i meddelarfriheten och anskaffarfriheten än som framgår av grundlagen. Vad gäller anskaffarfriheten finns en bestämmelse om rätt för lagstiftaren att begränsa friheten i 13 § 7. Där sägs att ”om ansvar och ersättningsskyldighet som avser det sätt på vilket en uppgift eller underrättelse har anskaffats” gäller vad som sägs i lag. Ett straffbart tillvägagångssätt för att anskaffa uppgifter, t.ex. genom dataintrång eller inbrott, är alltså inte straffbefriat bara för att syftet är att offentliggöra uppgifterna i ett grundlagsskyddat massmedium. Motsvarande bestämmelse i TF och YGL har visat sig svårtillämpad, och detsamma torde komma att gälla enligt den nya grundlagen. Vi återkommer till det i författningss kommentaren till 13 §.

Vissa andra begränsningar i meddelarfriheten och anskaffarfriheten framgår av bestämmelserna om meddelarbrott m.m. i 7 kap. 4 och 5 §§. Begränsningarna sammanhänger med att sekretessen för

vissa uppgifter anses väga tyngre än allmänhetens intresse av att få kunskap om dem (se bl.a. prop. 1975/76:204 s. 93 f.).

### 1 kap. 7 §

*Etableringsfrihet (4 kap. och 6 kap. 1–3 §§ TF, 3 kap. YGL)*

7 § Var och en får etablera och driva verksamhet för framställning eller spridning av massmedier.

I paragrafen anges en av de grundläggande principerna för yttrandefriheten, nämligen etableringsfriheten. Paragrafen motsvarar väsentligen vad som gäller i dag såvitt gäller tryckta massmedier, radio, television och s.k. tekniska upptagningar. I övrigt är etableringsfriheten väsentligen utvidgad genom att den nu grundlagsskyddas beträffande alla massmedier. Som framgår av 5 § andra meningen ska "massmedier" läsas som "grundlagsskyddade massmedier", dvs. sådana som har getts ut av massmedieföretag, har utgivningsbevis eller är försedda med ansvarsuppgifter. Etableringsfriheten avser alltså verksamhet för framställning och spridning av sådana medier. Eftersom bestämmelsen såvitt avser etableringen av verksamheten avser en tidpunkt då grundlagsskydd ännu inte har inträtt är bestämmelsen avsedd att läsas så att etableringsfriheten även gäller för framställning och spridning av sådana massmedier som avses bli grundlagsskyddade.

Etableringsfriheten uttrycks i *första meningen* som en rätt att "etablera och driva verksamhet för framställning eller spridning av massmedier", varjämte det i andra meningen föreskrivs ett förbud mot begränsningar i denna frihet utan stöd i grundlagen. Det innebär som sagt väsentligen detsamma som enligt TF och YGL, varvid dock friheten knyts till de medier som nu omfattas av grundlagsskyddet.

Med "framställning" avses i detta sammanhang alla led i produktionen av ett massmedium inkl. det mångfaldigande som ibland inryms. Det handlar t.ex. om allt arbete med produktionen av en tidning, ett radioprogram eller en ljudbok. Och vad som skyddas är alltså rätten att starta ett företag, eller någon verksamhet i annan form, för sådan produktion. Det inkluderar t.ex. rätten att inneha nödvändig utrustning.

Friheten vad gäller verksamhet för framställning kan naturligtvis handla om medier på nätet och avse t.ex. produktion på webbsidor.

Därvid kommer etableringsfriheten att handla om tillgången till datorer och internet, varvid sådan tillgång inte utan uttryckligt stöd i grundlagen får begränsas på ett sådant sätt att det innebär en begränsning i rätten att etablera och driva verksamhet. Bestämmelsen innebär en påminnelse om vilka grundläggande intressen som står på spel i en diskussion om t.ex. möjligheten att utestänga vissa personer och deras verksamhet från tillgång till nätet.

Den grundlagsfästa rätten att framställa massmedier innebär t.ex. att ett näringsförbud eller den s.k. konkurskarantänen inte kan inskränka exempelvis rätten att driva ett bokförlag eller ett produktbolag för film eller television. Men i den mån ett företag driver såväl grundlagsskyddad som annan verksamhet kan den senare förhindras på olika sätt genom vanlig lag.

Självfallet innefattar etableringsfriheten såvitt gäller verksamhet för framställning även en rätt att enbart etablera liksom en rätt att enbart driva en sådan verksamhet. Uttrycket ”etablera och driva” innebär alltså inte att friheten bara omfattar rätten till en verksamhet som omfattar båda dessa moment.

Det ska anmärkas att etableringsfriheten inte går så långt att den ger en grundlagsfäst rätt att utan inskränkningar i lag ”framställa massmedier”. Detta skulle kunna komma i konflikt med t.ex. regler om miljö och arbetarskydd, eftersom lagregler om sådant i princip inte skulle kunna träffa massmedieframställning utan uttryckligt stöd i grundlagen. Att ta in ett sådant uttryckligt stöd för alla de situationer där det skulle behövas har inte bedömts möjligt, och därför har inte heller rätten att ”framställa” blivit grundlagsfäst. En rätt att framställa grundlagsskyddade medier finns enligt YGL såvitt gäller s.k. tekniska upptagningar (se 3 kap. 8 §). Man får utgå från att den bestämmelsen – trots att inga begränsningar anges vara tillåtna, och trots att inga andra begränsningar får göras i de grundlagsskyddade rättigheterna än de som följer av YGL (1 kap. 1 § första stycket andra meningen) – inte har inneburit en rätt att framställa sådana föremål utan hänsynstagande till de lagbestämmelser som berör sådan framställning.

”Spridning” innebär ett offentliggörande eller tillhandahållande på annat sätt av ett massmedium så att allmänheten ges möjlighet att ta del av det. Det kan ske t.ex. genom att mediet lämnas ut till försäljning i detaljhandeln eller görs tillgängligt för allmänheten via internet. Friheten att etablera eller driva verksamhet för spridning av massmedier innefattar sålunda t.ex. en rätt att idka handel med

böcker, tidskrifter och tidningar, liksom en rätt att starta en verksamhet för utdelning av flygblad till hushållen.

Även i denna del inrymmer etableringsfriheten en begränsning i det allmännas möjligheter att lägga indirekta hinder i vägen för verksamheten, t.ex. genom beslag av en bil som används för distribution.

Någon rätt att "sprida" utan några i lag angivna begränsningar ger inte bestämmelsen. Det säger sig självt att det inte kan finnas en rätt att t.ex. sätta upp affischer eller klistermärken utan hänsyn till bestämmelser om skadegörelse, eller att sprida sekretessbelagda uppgifter utan hinder av bestämmelser om tystnadsplikt.

Etableringsfriheten omfattar en rätt att organisera verksamheten som den enskilde finner lämpligt. Det innebär självfallet inte en frihet att bortse från bestämmelser om t.ex. redovisning, skatteuppbörd eller anställningsskydd. Avsikten är över huvud taget att den som driver verksamhet av det aktuella slaget i allt väsentligt ska vara skyldig att följa samma regler som andra företag. Undantag från denna tolkningsprincip avses gälla endast i fråga om den särskilt känsliga rätten att starta en verksamhet (där som sagt näringsförbud inte gäller för rena massmedieföretag) och i fråga om sådana lagbestämmelser som tenderar att drabba särskilt massmedieföretag. Det sistnämnda kan gälla exempelvis bestämmelser om tillgång till kommunikations- och distributionssystem.

Redan av det sagda står det klart att uttrycket "får etablera och driva verksamhet" ibland skapar svårigheter när det ska läsas tillsammans med det förbud som finns i 2 § *andra stycket* om att inga andra "begränsningar" får göras i friheten än som följer av grundlagen. Vid sidan av vad som har sagts ovan får dock uppkommande tolkningsfrågor överlämnas åt rättstillämpningen.

Inskränkningar i etableringsfriheten i form av krav på tillstånd för vissa sändningar av radio och television finns i 6 kap.

#### *1 kap. 8 §*

*Censurförbud (1 kap. 2 § och 6 kap. 4 § TF, 1 kap. 3 § och 3 kap. 10 § YGL)*

8 § Det får inte förekomma att något som är avsett att framföras i massmedier först måste granskas av en myndighet eller något annat allmänt organ. Dock får det genom lag meddelas föreskrifter om

granskning och godkännande av rörliga bilder som ska visas offentligt för barn.

Inte heller är det tillåtet för myndigheter och andra allmänna organ att, på grund av det kända eller förväntade innehållet i ett massmedium, förbjuda eller hindra dess offentliggörande eller försvåra dess spridning och mottagande bland allmänheten.

Genom bestämmelsen i *första stycket* förbjuds all förhandsgranskning av yttranden. Detta s.k. censurförbud är en av de mest centrala bestämmelserna i skyddet av yttrandefriheten. Det har en djup historisk förankring och innebär t.ex. att ingen statlig eller kommunal arbetsgivare kan begära att få läsa en grundlagsskyddad personaltidning i förväg, att rektor inte får granska elevrådets grundlagsskyddade hemsida före publicering och att varken polis eller någon annan myndighet får undersöka grundlagsskyddade flygblad innan de delas ut. Alla eventuella ingripanden med anledning av brott mot yttrandefriheten måste ske i efterhand.

Censurförbudet är absolut, med undantag för rörliga bilder som är avsedda att visas offentligt för barn. Det finns alltså grundlagsstöd för förhandsgranskning av filmer som ska visas offentligt för barn. Motsvarande censur för vuxna är upphävd sedan den 1 januari 2011.

När det sägs i bestämmelsen att det inte får förekomma att något "först" måste granskas avses att ingen granskning får förekomma innan yttrandet i fråga framförs. Därmed avses normalt den tidpunkt då det massmedium som förmedlar yttrandet ges ut, dvs. offentliggörs för allmänheten. Yttranden i tidningar, böcker och andra massmedier knutna till fysiska informationsbärare framförs då exemplar av dem sprids till allmänheten. Yttranden som sprids via radio och tv framförs då programmet sänds till allmänheten. Om yttrandet sprids via t.ex. nättidningar, bloggar och andra medier där innehållet tillhandahålls under en längre tidsperiod, anses framförandet ske då yttrandet läggs ut så att det blir tillgängligt för allmänheten.

Ett yttrande som sprids via olika massmedier framförs flera gånger. Detsamma gäller om det sprids via samma massmedieform men vid olika tidpunkter. Om polisen t.ex. får besked om att en film som tidigare har fällts för hets mot folkgrupp ska visas på nytt, får inget förbud meddelas eller några hindrande åtgärder vidtas på grund av innehållet. Polisen måste vänta till dess att det nya yttrandet har framförts. Frågan om vid vilken tidpunkt yttranden i olika

medier anses bli framförda avhandlas även i författningskommentaren till bestämmelsen om åtalspreskription i 10 kap. 7 §.

I *andra stycket* stadgas det s.k. förbudet mot hindrande åtgärder, dvs. att inga åtgärder får vidtas som hindrar offentliggörandet, spridningen eller mottagandet av yttranden. Förbudet gäller endast hinder "på grund av ... innehållet". Det är därmed inte förbjudet exempelvis att polisen hindrar att affischer klistras upp på stan om det sker för att hindra nedskräpning, eller att skivor med musik säljs på ett torg i strid med ett allmänt saluförbud. Vidare får utrustning för mottagning av t.ex. radio eller för uppkoppling på internet förbjudas av säkerhets- eller ordningsskäl på kriminalvårdsanstalter, militärförläggningar eller motsvarande institutioner. Och kulturhistoriskt värdefulla miljöer får skyddas genom begränsningar t.ex. vad gäller uppsättning av utrustning för mottagning.

Förbudet att hindra "mottagande" är nytt i förhållande till TF och YGL så till vida att olika där preciserade förbud har samlats ihop under detta begrepp. Det innebär ett förbud för myndigheter och andra allmänna organ att t.ex. hindra innehav eller användande av sådan teknisk utrustning som krävs för att ta emot eller kunna uppfatta innehållet i tekniska upptagningar. Det kan t.ex. gälla radiomottagare, parabolantennor, datorer och mobiltelefoner med internetuppkoppling. Förbudet omfattar också t.ex. åtgärder för att störa ut överföringar som sker med elektromagnetiska vågor eller genom tråd. Några inskränkningar i rätten att anlägga trådnät får vidare inte göras på grund av det förväntade innehållet. Angående innebörden av "myndigheter och andra allmänna organ" se kommentaren under 1 §.

I motsvarande bestämmelser i TF och YGL sägs uttryckligen att det kan finnas stöd i resp. grundlag för hindrande åtgärder enligt *andra stycket*. Eftersom detta framgår redan av 2 § *andra stycket* har något uttryck av detta slag – t.ex. "utan stöd i denna grundlag" – inte tagits in här. Ett exempel på att grundlagen tillåter hindrande åtgärder på grund av innehållet är bestämmelserna om konfiskation. Av 2 § *andra stycket* framgår också att det inte får göras någon inskränkning i förbudet mot hindrande åtgärder utan stöd av grundlagen. Det är därför inte tillåtet, exempelvis, att i lag ta in en bestämmelse om att regeringen eller någon myndighet får förbjuda eller försvåra för ett s.k. webbhotell att upplåta utrymme åt någon som avser att lägga ut samhällsskadliga uppgifter på sin webbplats.

Skyddet mot censur och andra hindrande åtgärder gäller, på samma sätt som enligt TF och YGL, endast massmedier som om-

fattas av grundlagen. Det framgår av att uttrycket massmedier enligt 4 § första stycket andra meningen ska läsas som grundlagsskyddade massmedier. Det har övervägts att låta bestämmelserna omfatta även andra yttranden, t.ex. på teater och i politiska tal. Detta har dock visat sig förhållandevis komplicerat och det har skadat enkelheten i regleringen. Det har därför ansetts bäst att bestämmelsen liksom övriga regler i grundlagen begränsas till det grundlagsskyddade området. Det betyder naturligtvis inte att det är fritt fram för censur och hindrande åtgärder mot exempelvis teaterföreställningar och konstutställningar. Det innebär bara att grundlagen inte sätter upp några hinder för lagstiftaren att föreskriva sådana åtgärder för det fall det skulle bedömas motiverat av någon anledning. Det är svårt att se att lagstiftaren skulle finna skäl till detta, men det är naturligtvis värt att notera att även i detta hänseende yttrandefriheten är särskilt stark för just de yttranden som omfattas av yttrandefrihetsgrundlagen.

### *1 kap. 9 §*

*Inga ingripanden utan stöd i grundlag (1 kap. 3 § TF, 1 kap. 4 § YGL)*

9 § Myndigheter och andra allmänna organ får inte utan stöd i denna grundlag ingripa mot någon på grund av att han eller hon i ett massmedium har missbrukat yttrandefriheten eller medverkat till ett sådant missbruk. Inte heller får de utan stöd i denna grundlag av sådan anledning ingripa mot det massmedium där yttrandet har förekommit.

Bestämmelserna i denna grundlag hindrar inte ingripanden enligt vanlig lag på grund av gärningar som har en sådan karaktär att de inte berör yttrandefrihetens ändamål enligt 2 §.

Enligt *första stycket* är yttrandefrihetsgrundlagen exklusiv straff- och processlag på yttrandefrihetens område. Det innebär att straff och andra sanktioner mot den som har utnyttjat sin yttrandefrihet inom lagens tillämpningsområde kan tillgripas endast om de har stöd i yttrandefrihetsgrundlagen. I andra meningen ges samma skydd åt det massmedium där yttrandet i fråga har förekommit. Grundlagen förbjuder sådana ingripanden mot grundlagsskyddade massmedier som inte har stöd i själva grundlagen.

Exklusivitetsprincipen anses i TF och YGL ligga till grund för vissa avgränsningar av grundlagarnas materiella tillämpningsområde. I praxis har det förklarats att vissa frågor inte har med tryck-

eller yttrandefriheten att göra och att det därför är möjligt att göra ingripanden utan hänsyn till grundlagarnas bestämmelser. Någon uttrycklig regel härom, utöver exklusivetsprincipen, bedömdes i TF och YGL inte vara nödvändig. Denna utsträckt tolkning av exklusivetsprincipen har kritiserats för att vara svårförståelig och otydlig, och den nya yttrandefrihetsgrundlagen har gjorts tydligare på den punkten. Det har skett genom att det har tagits in en bestämmelse i andra stycket om brott som inte berör yttrandefrihetens ändamål. Därjämte har det tagits in ett uttryckligt undantag om annonser av utpräglat kommersiell natur (se 13 § 4). Sådana yttranden ligger dock inte alltid, men ibland, utanför ändamålet enligt 2 §.

Innebörden av exklusivetsprincipen är att inga ingripanden får göras på grundlagsområdet utan stöd i grundlagen. Det betyder bl.a. att polisen inte får gripa den som sätter upp grundlagsskyddade affischer med brottsligt innehåll, att vanlig åklagare inte får åtala den som uttrycker sig på ett brottsligt sätt på en blogg som har utgivningsbevis och att ingen över huvud taget får ingripa mot den som yttrar sig på ett sätt som skulle vara brottsligt i annat sammanhang – exempelvis använder personuppgifter på ett kränkande sätt utan personens samtycke – men som är tillåtet i ett grundlagsskyddat medium.

Av andra meningen framgår att förbudet mot ingripanden utan stöd i grundlagen gäller även till skydd för det ifrågavarande massmediet. Det betyder att polisen inte får t.ex. ta en tidning i beslag eller stänga en grundlagsskyddad blogg oavsett vad den innehåller. Det betyder också att Datainspektionen inte har rätt att besluta om förelägganden avseende t.ex. borttagande av personuppgifter på en webbsida som innehåller sådana ansvarsuppgifter som fordras för grundlagsskydd (se 5 §).

I *andra stycket* finns alltså en bestämmelse som uttryckligen lägger fast det som enligt TF och YGL har ansetts framgå redan av exklusivetsprincipen som sådan. Bestämmelsen är ny men är inte avsedd att innebära någon förändring i sak jämfört med TF och YGL. Dock är det tydligt att det område som bestämmelsen handlar om ligger inom grundlagens tillämpningsområde (se 5 §), medan enligt TF och YGL yttranden som ”inte har med ändamålet att göra” i regel har sagts ligga utanför tillämpningsområdet.

Innebörden av bestämmelsen i andra stycket är att ingripanden får ske mot sådana yttranden i grundlagsskyddade medier som saknar samband med yttrandefrihetens ändamål enligt 2 §, dvs. med



ändamålet att säkra ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande.

Som exempel på brott som det därför får ingripas mot enligt vanlig lag kan nämnas de flesta fall av bedrägeri, svindleri, koppleri och utpressning. Det kan dock tänkas situationer där sådana gärningar har ett sådant samband med yttrandefrihetens ändamål att de ska gå fria från ingripanden enligt vanlig lag och därmed faller under första stycket. Ett exempel är att en journalist i en tidning eller ett radioprogram bedrar delar av publiken eller genomför en kopplerigärning huvudsakligen i journalistiskt syfte. Då måste frågan om grundlagens tillämplighet prövas först enligt bestämmelsen i andra stycket, innan det prövas om förfarandet är brottsligt enligt bedrägeri- resp. koppleribestämmelsen i brottsbalken.

På motsvarande sätt kan brott som sexuellt ofredande (6 kap. 10 § andra stycket brottsbalken), olaga tvång (4 kap. 4 § brottsbalken), olaga spridande av efterbildning (14 kap. 10 § brottsbalken) och osann försäkran (15 kap. 10 § brottsbalken) ibland, när de begås genom yttranden i grundlagsskyddade medier, vara sådana att de skyddas av grundlagen och i andra fall ha en sådan karaktär att de inte berör yttrandefrihetens ändamål och därför omfattas av undantaget i andra stycket. I det senare fallet kan de straffas i vanlig ordning.

Vad som "berör yttrandefrihetens ändamål" kan givetvis många gånger vara svårt att avgöra. Viss ledning kan hämtas i rättsfallet NJA 1999 s. 275, där offentliggörandet av hotfulla fotografier i en tidning ansågs ha varit ett led i reporterns journalistiska verksamhet. Framställandet av fotografierna och överlämnandet av dem till reportern föll därför, oavsett fotografiernas hotfulla och skrämmande karaktär, inom det område som TF var avsedd att skydda. Hade enda syftet med såväl överlämnandet av fotografierna som publiceringen varit att hota, hade utan tvivel förfarandet varit brottsligt. Till saken hör att olaga hot infördes i brottskatalogen som en följd bl.a. av detta fall, medan däremot meddelarfriheten inte inskränktes.

Vid tvekan om huruvida ett yttrande i ett grundlagsskyddat massmedium har en sådan karaktär att det berör yttrandefrihetens ändamål bör den yttrandefrihetsvänliga tolkningen normalt få företräde. Det är viktigt att den nya bestämmelsen inte tas till intäkt för en tillämpning där yttrandefriheten inskränks jämfört med tidigare. För att gärningen ska kunna angripas enligt vanlig lag

bör det stå klart att den inte har med yttrandefriheten enligt grundlagen att göra.

#### *1 kap. 10 §*

##### *Instruktion för tillämpningen (1 kap. 4 § TF, 1 kap. 5 § YGL)*

10 § Den som ska döma över missbruk av yttrandefriheten eller på annat sätt vaka över att denna grundlag efterlevs bör betänka att yttrandefriheten är en grundval för ett fritt samhällsskick, se mer till syftet än till framställningssättet och vid tveksamhet hellre fria än fälla.

Paragrafen innehåller den s.k. instruktionen. Den riktar sig i första hand till Justitiekanslern, domare, jurymän och nämndemän som ska döma över brott inom yttrandefrihetens område. Syftet är att hos dem inskräpa vikten av att de vid bedömningar av t.ex. ett åtalat yttrandefrihetsbrott ska ha yttrandefrihetens betydelse i åtanke.

När det sägs att man ska ”se mer till syftet än till framställningssättet” är avsikten att framhålla vikten av att det är helhetsintrycket och avsikten med yttrandet som är avgörande när det ska bedömas.

Störst betydelse i praktiken torde det sista ledet i bestämmelsen ha. I tveksamma fall ska yttrandet och den som har fällt det frias. Detta har gällt även tidigare och presumptionen för friande synes ha tillmätts stor praktisk vikt.

#### *1 kap. 11 §*

##### *Undantag för upphovsrätten (1 kap. 8 § TF, 1 kap. 12 § YGL)*

11 § Om 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, gäller vad som stadgas i lag.

Paragrafen innehåller en delegationsbestämmelse som ger stöd för att i vanlig lag reglera frågor om upphovsrätt och närstående rättigheter. Det motsvarar i sak vad som gäller enligt TF och YGL, men en anpassning har gjorts till lagen om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk (1960:729).

Gränserna för den delegation som lämnas i denna paragraf är – på samma sätt som gäller enligt TF och YGL – inte i alla delar

klara. Grundlagens bestämmelser om förbud mot förhandsgranskning och om skydd för meddelare m.fl. kan t.ex. inte åsidosättas av denna bestämmelse även om det inte framgår av ordalydelsen. Om det i lag t.ex. föreskrivs att böcker får förhandsgranskas i syfte att skydda en upphovsrättsinnehavares rätt, kommer bestämmelsen i konflikt med grundlagens förbud mot förhandsgranskning och får därför vika. På samma sätt kan inte heller en tänkt bestämmelse i upphovsrättslagen som gör undantag från skyddet för meddelares rätt enligt yttrandefrihetsgrundlagen att lämna information för publicering tillämpas. Det gäller även om syftet är att skydda en upphovsrättsinnehavares verk mot olagligt offentliggörande.<sup>4</sup>

### *1 kap. 12 §*

#### *Undantag för vissa direktsändningar (1 kap. 8 § YGL)*

12 § I fråga om direktsändningar i massmedier av dagshändelser eller offentliga tillställningar som anordnas av någon annan än den som låter direktsända tillställningen tillämpas inte bestämmelserna i

6 § om meddelar- och anskaffarfrihet,

9 § om förbud mot ingripanden,

10 § om förhållningssättet vid tillämpning av denna grundlag,

3 kap. om rätten till anonymitet,

7–10 kap. om regleringen av yttrandefrihetsbrotten, ansvarighet, tillsyn, åtal och särskilda tvångsmedel,

11 kap. om rättegången i yttrandefrihetsmål samt

12 kap. om meddelar- och anskaffarfrihet för vissa publiceringar med internationell anknytning.

De i paragrafen nämnda bestämmelserna i yttrandefrihetsgrundlagen är inte tillämpliga vid sådana direktsändningar som anges i paragrafens inledning. Undantaget innebär att yttranden som förmedlas genom sådana direktsändningar ska bedömas enligt allmänna straffrättsliga regler och i vanlig rättegång. Det motsvarar i allt väsentligt vad som gäller i dag enligt 1 kap. 8 § YGL. Särskilda regler gäller om skadeståndsansvaret vid yttrandefrihetsbrott som förekommer i denna typ av sändningar, se 9 kap. 2 §.

---

<sup>4</sup> Det bör övervägas att i en eventuell slutlig version av NYGL eliminera otydligheten i paragrafen genom att det uttryckligen anges från vilka bestämmelser i grundlagen som undantag får göras i lag för upphovsrätten och de närstående rättigheterna.

*1 kap. 13 §**Undantag för särskilda fall (1 kap. 9 § TF, 1 kap. 12 § YGL)*

13 § Utan hinder av denna grundlag gäller vad som sägs i lag om

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

2. förbud mot kommersiella annonser som används vid marknadsföring av andra varor än tobaksvaror samt tjänster, om det i annonsen förekommer ett varukännetecken som är i bruk för en tobaksvara eller enligt gällande bestämmelser om varumärken är registrerat eller inarbetat för en sådan vara;

3. förbud mot kommersiella annonser som har meddelats till skydd för hälsa eller miljö enligt förpliktelser som följer av anslutningen till Europeiska unionen;

4. förbud mot och villkor för reklamåtgärder av utpräglad kommersiell natur;

5. förbud mot och villkor för annan annonsering i sändningar i radio och tv samt förbud mot och villkor för sådana sändningar som helt eller delvis bekostas av någon annan än den som bedriver sändningsverksamheten;

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 ersättningskyldighet 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 ersättningskyldighet som avser det sätt på vilket en uppgift eller underrättelse har anskaffats.

Paragrafen innebär att det görs vissa undantag från grundlagens s.k. materiella tillämpningsområde. I stället tillämpas vad riksdagen har föreskrivit i vanlig lag. Undantaget gäller i första hand förbud mot vissa kommersiella annonser och liknande (punkterna 1–5), varvid p. 4 och 5 är nya (se nedan). Undantag gäller vidare för kreditupplysningsverksamhet (p. 6) på så sätt att vissa begränsningar för sådan verksamhet får göras i vanlig lag. Slutligen görs undantag – på samma sätt som enligt TF och YGL – för tillvägagångssättet vid anskaffandet av uppgifter eller underrättelser.

Paragrafen har sin motsvarighet i 1 kap. 9 § TF. Enligt en hänvisning i 1 kap. 12 § YGL gäller detsamma på YGL:s område. I den sistnämnda paragrafens andra stycke sägs vidare att bestämmelserna i YGL inte hindrar att det i lag meddelas föreskrifter ”om förbud i övrigt mot kommersiell reklam i radioprogram eller om

villkor för sådan reklam” och ”förbud mot och villkor för annan annonsering och sändning av program, som helt eller delvis bekostas av annan än den som driver programverksamheten” (s.k. sponsring).

I paragrafen är alltså p. 4 ny i förhållande till 1 kap. 9 § TF. Den återspeglar en viktig princip som har utvecklats i praxis vid tolkning av exklusivitetsprincipen i TF och YGL, nämligen att grundlagen inte hindrar ingripanden med stöd i vanlig lag mot annonser och andra reklamåtgärder av ”utpräglat kommersiell natur”. Härmed förstås åtgärder som ”har vidtagits i kommersiell verksamhet och i kommersiellt syfte samt har rent kommersiella förhållanden till föremål” (se bl.a. NJA 1999 s. 749 och 2003 s. 25 samt prop. 1986/87:151 s. 54). Införandet av undantaget i grundlagen är inte avsett att ändra det rättsläge som har uppstått genom praxis. Begreppet reklamåtgärder omfattar även sponsring och produktplacering.

I p. 5 ges stöd för att i lag reglera viss annan form av annonsering än kommersiell sådan. Bestämmelsen är begränsad till sådan annonsering som sker i sändningar av radio och tv och avser s.k. åsiktsannonsering, dvs. åtgärder ”som är inriktade på att bibringa allmänheten vissa allmänna värderingar eller påverka människors beteende i viss riktning”, t.ex. meddelanden från politiska partier (prop. 1990/91:64 s. 114). I begreppet annonsering ligger också att det handlar om meddelanden som sänds på uppdrag av någon annan än den som bedriver programverksamheten. Förutom traditionella meddelanden i radio och tv omfattas även sponsring, dvs. sändning av program som helt eller delvis bekostas av någon annan än den som svarar för programverksamheten. Bestämmelsen är avsedd att, tillsammans med p. 4, täcka in det som anges i 1 kap. 12 § andra stycket YGL. Förbud mot åsiktsannonsering i radio- och tv-sändningar för vilka villkor om opartiskhet gäller finns i 5 kap. 6 § och 14 kap. 3 § radio- och tv-lagen.

I undantaget för kreditupplysningsverksamhet (p. 6) har ett tillägg gjorts jämfört med lydelsen i TF. Syftet är att ge ett tydligt grundlagsstöd åt de lagändringar i kreditupplysningslagen som genomfördes efter förslag i prop. 2009/10:151.

Liksom har sagts i författningskommentaren till 11 § beträffande den bestämmelsen medför inte undantagen i 13 § någon möjlighet för lagstiftaren att tillskapa regler som skulle innebära en inskränkning i t.ex. censurförbudet eller förbudet mot hindrande åtgärder (8 §) eller i meddelarfriheten (6 §). Det har inte ansetts

nödvändigt att ta in någon särskild föreskrift om detta i grundlagen.<sup>5</sup>

Undantagen i denna paragraf gäller sådana frågor som huvudsakligen omfattas av grundlagens ändamål och som därför skulle ligga inom grundlagens materiella tillämpningsområde om de inte undantogs. Undantagen är därför utformade som delegationsregler, dvs. de ger rätt för riksdagen att i vanlig lag reglera vissa angivna frågor. Eftersom de innebär en möjligt för riksdagen att inskränka yttrandefriheten ska undantagen tolkas restriktivt. Vidare ska bestämmelsen i 16 § beaktas. Där stadgas dels att begränsningar i yttrandefriheten aldrig får sträcka sig så långt att begränsningen utgör ett hot mot det fria meningsutbytet, den fria och allsidiga upplysningen eller det fria konstnärliga skapandet, dels att bestämmelserna i regeringsformen om inskränkningar i yttrandefriheten ska tillämpas. Det innebär bl.a. att lagstiftaren måste iaktta den s.k. proportionalitetsprincipen i 2 kap. 21 § regeringsformen.

#### *1 kap. 14 §*

##### *Undantag för behandling av personuppgifter (ny)*

**14 §** Utan hinder av denna grundlag gäller beträffande sådan behandling av personuppgifter som sker för annat än journalistiska ändamål eller konstnärligt eller litterärt skapande vad som sägs i lag. Det gäller dock bara för andra massmedier än sådana som ges ut av massmedieföretag.

Behandling av personuppgifter som sker för annat än journalistiska ändamål eller konstnärligt eller litterärt skapande får enligt första meningen i denna paragraf regleras i vanlig lag. Det gäller dock enligt andra meningen bara för personuppgiftsbehandling i andra grundlagsskyddade massmedier än sådana som ges ut av massmedieföretag.

I lag kan sålunda tas in bestämmelser om exempelvis krav på samtycke för behandling och möjlighet för en myndighet att föreskriva att uppgifter ska avlägsnas. I praktiken öppnar bestämmelsen för framför allt de regler som finns i personuppgiftslagen. I den lagen tas samtidigt in en bestämmelse som anpassar dess undantag

---

<sup>5</sup> På samma sätt som beträffande 1 kap. 11 § bör det övervägas i en eventuell slutlig version av NYGL om den ofullkomlighet och otydlighet som detta innebär kan undanröjas genom att det preciseras vilka bestämmelser i grundlagen som undantagen i paragrafen avser.

för grundlagsskyddad personuppgiftsbehandling till den nya yttrandefrihetsgrundlagen.

Avsikten med undantaget är att grundlagen ska undgå konflikt med EU:s bestämmelser om behandling av personuppgifter. Sådana bestämmelser finns i dag i det s.k. dataskyddsdirektivet, som har implementerats i svensk rätt huvudsakligen genom personuppgiftslagen. Undantaget gäller som sagt inte yttranden i massmedier från massmedieföretag. Den behandling av personuppgifter som förekommer i sådana yttranden kan förutsättas ske uteslutande för journalistiska ändamål och därmed vara tillåten enligt artikel 9 i dataskyddsdirektivet.

Paragrafen är utformad så att den ska motsvara det i sammanhanget helt centrala undantag från delar av dataskyddsdirektivets tillämpningsområde som finns i artikel 9 och som lyder: ”Medlemsstaterna skall med avseende på behandling av personuppgifter som sker uteslutande för journalistiska ändamål eller konstnärligt eller litterärt skapande besluta om undantag och avvikelser från bestämmelserna i detta kapitel, kapitel IV och kapitel VI endast om de är nödvändiga för att förena rätten till privatlivet med reglerna om yttrandefriheten.” Enligt artikeln får alltså undantag göras för personuppgiftsbehandling som sker ”uteslutande för journalistiska ändamål eller för litterärt eller konstnärligt skapande”. Detta uttryck har förts in i undantagsbestämmelsen, varvid dock orden ”uteslutande för” har bedömts onödiga med stöd av EU-domstolens relativt generösa praxis.

Avsikten är att bestämmelsen ska tolkas utifrån värdet med en stark yttrandefrihet även när det gäller personuppgifter men konformt med dataskyddsdirektivet så långt det bedöms nödvändigt för att tillämpningen inte ska komma i konflikt med EU-rätten. Några exempel kan nämnas till viss ledning för rättstillämpningen.

Att i en omfattande databas tillhandahålla känsliga personuppgifter om ett stort antal personer, t.ex. dömda sexförbrytare, i syfte att andra ska kunna kartlägga dessa, är normalt sådant som inte kan anses omfattas av journalistiska ändamål eller vara för litterärt eller konstnärligt skapande. Enligt bestämmelsen i denna paragraf blir det därför tillåtet att reglera sådan personuppgiftsbehandling i vanlig lag såvitt gäller andra massmedier än sådana som ges ut av massmedieföretag.

Om någon berättar på sin grundlagsskyddade blogg om t.ex. en grannfamiljs dyrbara vanor eller chefens dåliga humör är det troligen inte sådana uppgifter som undgår undantaget i 14 § om syftet

är att baktala dessa personer. Detsamma gäller i regel kränkande uttalanden och allmänna elakheter om människor. Personuppgifter inom ramen för en politisk diskussion, kritik mot en myndighet eller ifrågasättanden av vad som sägs i en debattartikel avser däremot tydligt ett journalistiskt ändamål.

Bestämmelsen är utformad som en s.k. delegationsregel som gör det möjligt att lagstifta i vanlig lag om personuppgiftsbehandling. På samma sätt som delegationsbestämmelserna i 13 § innebär denna att hela grundlagen i och för sig undantas men att det inte för den skull blir möjligt att lagstifta i strid med grundlagen. Förbudet mot förhandsgranskning och hindrande åtgärder är exempel på bestämmelser som det inte går att lagstifta i strid med (se vad som har sagts angående 11 och 13 §§). Detsamma gäller bestämmelserna i 3 kap. som avser att skydda meddelare. Det har inte ansetts nödvändigt att ta in någon bestämmelse som klargör detta.<sup>6</sup>

Till sist bör nämnas att behandling av personuppgifter för närvarande regleras i flera lagar. Förutom personuppgiftslagen, som är subsidiär i förhållande till andra författningar som gäller behandling av personuppgifter, kan nämnas kreditupplysningslagen och patientdatalagen. Av den nuvarande personuppgiftslagen följer att något ingripande inte får ske mot personuppgiftsbehandling som utförs för uteslutande journalistiskt ändamål eller för konstnärligt eller litterärt skapande. Tillämpning av bl.a. personuppgiftslagen torde därför i första hand bli aktuell då det handlar om mer systematisk behandling av ett stort antal personuppgifter eller behandling av känsliga personuppgifter som har mindre betydelse för yttrandefriheten. Motsvarande avgränsning saknas i de flesta andra författningar som gäller behandling av personuppgifter.

### *1 kap. 15 §*

#### *Undantag för barnpornografi (1 kap. 10 § TF och 1 kap. 13 § YGL)*

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

Bestämmelsen motsvarar vad som gäller enligt 1 kap. 10 § TF och 1 kap. 13 § YGL. Till skillnad mot de s.k. delegationsreglerna i bl.a.

---

<sup>6</sup> Se vad som sägs i noterna till 11 och 13 §§ om att det finns anledning att i en eventuell slutlig version av NYGL precisera vilka bestämmelser i grundlagen som inte omfattas av undantagsmöjligheten.



13 § innebär denna bestämmelse att barnpornografiska bilder inte omfattas av grundlagen över huvud taget. Det är således möjligt att i vanlig lag förbjuda bl.a. innehav av barnpornografi, något som sker i 16 kap. 10 a § brottsbalken.

#### *1 kap. 16 §*

##### *Begränsningar i yttrandefriheten (delvis 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, som är ny i förhållande till TF och YGL, anges de allmänna förutsättningar som gäller för lagstiftning som innebär begränsningar i yttrandefriheten och som sker med stöd i grundlagen. Förutom de krav som uppställs här måste sådan lagstiftning naturligtvis hållas inom de ramar som anges i den aktuella delegationsbestämmelsen i grundlagen. Lagregleringen av kreditupplysningsverksamhet måste exempelvis begränsas till ”yrkesmässig kreditupplysningsverksamhet” (se 13 § 6).

I 2 kap. 1 § första stycket RF anges bl.a. att var och en är tillförsäkrad yttrande- och informationsfrihet. I andra stycket hänvisas till TF och YGL när det gäller tryckfriheten och motsvarande frihet att yttra sig i de medieformer som omfattas av YGL. Bestämmelsen i andra stycket innebär att TF och YGL är exklusiva inom sina tillämpningsområden. Bestämmelserna i 2 kap. RF gäller således inte lagstiftning som sker med stöd i TF och YGL (se prop. 1978/79:195 s. 62).

Enligt *första stycket* får lagstiftning med stöd av grundlagen som innebär begränsningar i yttrandefriheten inte sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot det fria meningsutbytet, den fria och allsidiga upplysningen eller det fria konstnärliga skapandet. Bestämmelsen hämtar sin inspiration från 2 kap. 21 § andra meningen RF, som anger att en begränsning aldrig får ”... sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar”. Här hänvisas dock i stället till ändamålen med yttrandefriheten enligt NYGL (se 2 §).

Ett mycket tydligt exempel på en begränsning som skulle strida mot den angivna bestämmelsen är om lagstiftaren i upphovsrättslagen skulle införa ett förbud mot alla yttranden som utan tillstånd av rättighetshavaren återger en del av ett upphovsrättsligt skyddat verk (jfr 11 §). Ett annat mycket tydligt exempel är om lagstiftaren skulle införa skadeståndsskyldighet för den som anskaffar information för offentliggörande genom att gå runt och "tjuvlyssna".

I NYGL har det vidare ansetts lämpligt att för tydlighets skull i *andra stycket* föra in en bestämmelse som motsvarar RF:s begränsningar i fråga om möjligheterna att inskränka rättigheterna i 2 kap. RF. Det sker genom en hänvisning till de ifrågavarande bestämmelserna i RF i 2 kap. 21–23 §§.

Den viktigaste begränsning i möjligheterna att inskränka yttrandefriheten som gäller härigenom är den som framgår av den s.k. proportionalitetsprincipen (2 kap. 21 § andra stycket andra meningen RF). Den proportionalitetsbedömning som ska göras innebär i huvudsak att lagstiftaren måste överväga om den planerade begränsningen i yttrandefriheten går utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som föranleder begränsningen. Bestämmelsen är också avsedd att föreskriva ett särskilt krav på tydlighet vid lagstiftning som sker med stöd i grundlagen (jfr Bull/Sterzel, Regeringsformen. En kommentar, 2010 s. 101). Det måste tydligt förklaras vad som motiverar lagstiftningen och överväganden i frågan ska redovisas.

Det handlar alltså om begränsningar som görs med stöd av s.k. delegationsbestämmelser i grundlagen (bl.a. 1 kap. 11 och 13–14 §§ samt 6 kap. 5 och 6 §§). I dessa bestämmelser ges möjlighet för lagstiftaren att reglera vissa frågor i vanlig lag. Grundlagsstiftaren har med andra ord delegerat dessa frågor till stiftaren av vanlig lag när det gäller frågor som faller inom grundlagens tillämpningsområde. Däremot omfattas självfallet inte lagstiftning som sker utanför grundlagens tillämpningsområde, t.ex. om barnpornografi eller om yttranden utanför medieområdet.

Hur är det då med lagstiftning om frågor som till sin karaktär är sådana att de inte berör yttrandefrihetens ändamål enligt 2 §, ligger de utanför tillämpningsområdet (jfr 9 § andra stycket)? Nej, tillämpningsområdet beskrivs i 5 § och omfattar därmed även vissa yttranden som ligger utanför ändamålsbestämningen i 2 §. I

I andra stycket anges också att bestämmelsen i 2 kap. 22 § RF om ett särskilt lagstiftningsförfarande ska gälla vid sådan lagstiftning som avses i första stycket. Det innebär att ett förslag till lag

som medför en begränsning av den yttrandefrihet som skyddas av NYGL 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.

## 2 kap. Allmänna handlingars offentlighet

I detta kapitel har gjorts språkliga ändringar i lagtexten i förhållande till 2 kap. TF men i stort sett inga ändringar i sak. De sakliga ändringar som har gjorts framgår av fotnoter. Därför har paragraferna inte försetts med några författningskommentarer. För sådana kommentarer hänvisas till förarbetena till TF.

### 2 kap. 1 §

#### *Offentlighetsprincipens syfte (2 kap. 1 § TF)*

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 § TF)*

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.

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

## 2 kap. 3 §

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

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 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 §

### *Om handlingar som sänds till befattningshavare (2 kap. 4 § TF)*

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 §

### *Om riksdagen och kommunala församlingar (2 kap. 5 § TF)*

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

*2 kap. 6 §**Om inkomna handlingar (2 kap. 6 § TF)*

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 §**Om upprättade handlingar (2 kap. 7 § TF)*

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. diaries, journaler samt sådant register eller andra förteckningar som förs fortlöpande, när handlingen har färdigställts för anteckning eller införing,

2. domar 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 § TF)*

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 §**Om minnesanteckningar och koncept (2 kap. 9 § TF)*

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 tas om hand för arkivering.

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

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 allmänna handlingar (2 kap. 11 § TF)*

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 ett massmedium som ges ut av myndigheten,

3. 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 allmänna handlingar (2 kap. 12 § TF)*

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 § TF)*

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 en allmän handling (2 kap. 14 § TF)*

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 §**Om överklagande av beslut om utlämnande (2 kap. 15 § TF)*

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 §*

##### *Sekretessmarkeringar på hemliga handlingar (2 kap. 16 § TF)*

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 §*

##### *Om överlämnande av en handling till ett enskilt organ (2 kap. 17 § TF)*

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 § TF)*

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

## 3 kap. Anonymitetsskyddet

### 3 kap. 1 §

#### *Rätt till anonymitet (3 kap. 1 § TF, 2 kap. 1 § YGL)*

1 § Upphovsmannen till innehållet i ett massmedium eller den som framträder däri är inte skyldig att röja sin identitet. Detsamma gäller den som har lämnat uppgifter för offentliggörande enligt 1 kap. 6 §.

I paragrafen stadgas det grundläggande anonymitetsskyddet. Detta innebär en rätt till anonymitet som inte får inskränkas av det allmänna genom lagstiftning eller myndighetsåtgärder. Genom andra bestämmelser i kapitlet säkras möjligheterna att vara anonym, dock med vissa i grundlagen angivna undantag. Här avses i första hand bestämmelserna om frågeförbud (2 §), tystnadsplikt (3 §) och efterforskningsförbud (5 §). I 6 § förbjuds ingripanden mot den som har medverkat i tillkomsten av ett massmedium utan att vara ansvarig enligt 8 kap. Enligt 7 § straffsanktioneras överträdelse av bestämmelserna i 3, 5 och 6 §§.

Rätten till anonymitet omfattar upphovsmannen till ett massmedium, den som framträder i massmediet och den som har lämnat uppgifter för offentliggörande i detta. Den här kretsen kan benämnas meddelare i vid mening. Regelverket i NYGL gör ingen skillnad mellan dessa personer i fråga om anonymitetsskyddet (se 2–5 §§, jfr även 6 § och 7 kap. 3 §). I dagligt tal brukar dock ”meddelare” i första hand användas som en synonym till ”uppgiftslämnare”. För att undvika missförstånd tillämpas även här den förståelsen av begreppet.

I *första meningen* talas om upphovsmannen och den som framträder. Som ”upphovsman” räknas alla som har bidragit till innehållet i ett massmedium. Det kan t.ex. vara den som har gjort efterforskningsarbetet eller den som har skrivit en text. Men det kan också vara den som har fotograferat eller som har redigerat innehållet. Tecknare, regissörer och scenografer kan nämnas som

andra exempel på upphovsmän. Alla dessa personer har rätt att vara anonyma.

I begreppet upphovsman ligger att dennes bidrag har utgjort en rimligt självständig intellektuell prestation med anknytning till innehållet i ett massmedium. Upphovsman får skiljas från utgivare eller någon annan som låter offentliggöra andras framställningar. Den som t.ex. publicerar en kopia av en text eller en allmän handling räknas alltså normalt inte som upphovsman (se Strömberg och Axberger i *Yttrandefrihetsrätt*, s. 29).

Med ”den som framträder” åsyftas personer som medvetet deltar i ett massmedium. I de flesta fall innebär naturligtvis ett sådant deltagande att anonymiteten faller bort, men bestämmelsen kan få betydelse för t.ex. en person som låter sig intervjuas anonymt eller vars åsikter eller uppgifter återges av någon annan i tal eller text. Gränsen mellan den som ”framträder” och den som är ”upphovsman” är inte alltid tydlig. Ett klart exempel är dock att fotografen anses vara upphovsman när en bild av en person publiceras i en tidning, medan den person som förekommer på bilden är den som ”framträder” i massmediet. Båda kan ha rätt till anonymitet enligt den här bestämmelsen.

I *andra mening* ges en rätt till anonymitet för den som har lämnat uppgifter för publicering till någon representant för ett grundlagsskyddat massmedium. Detta är en mycket viktig del av meddelarskyddet och därmed av NYGL. Den som har lämnat uppgifter för publicering är i princip alltid skyddad av anonymitetsrätten, bl.a. även om den som har tystnadsplikt senare skulle upptäcka att det är en intressant nyhet att just personen i fråga är källa till en nyhet.

Av bestämmelsen framgår att anonymitetsrätten gäller om uppgiften har lämnats ”för offentliggörande”. Det krävs alltså inte att ett offentliggörande har kommit till stånd. Det är tillräckligt att uppgiften har lämnats med ett sådant syfte.

Detsamma gäller för upphovsmannen och för den som ”framträder”. I dessa fall gäller rätten till anonymitet trots att en framställning inte har nått allmänheten. Det kan bl.a. avse en situation då ett redan färdigt avsnitt i en tv-serie stoppas av programföretaget. Upphovsmännen till programmet och de som medverkar däri har i det fallet rätt till anonymitet trots att avsnittet aldrig sänds. Frågan om meddelarskyddet vid sådana ”avsedda” framställningar berörs vidare i 3 §.

Anonymitetsrätten gäller även i det fallet att uppgiftslämnaren har meddelarfrihet på grund av bestämmelsen i 1 kap. 6 § första stycket andra meningen, alltså då han eller hon har skäl att anta att den som uppgifterna lämnas till kommer att offentliggöra eller låta offentliggöra dem i ett grundlagsskyddat massmedium.

### 3 kap. 2 §

*Frågeförbud rörande meddelare m.m. (3 kap. 2 § TF, 2 kap. 2 § YGL)*

2 § I mål som rör yttrandefrihetsbrott är det inte tillåtet att fråga vem som är upphovsman till innehållet i ett massmedium, vem som har framträtt däri eller vem som har lämnat uppgifter enligt 1 kap. 6 §.

Om någon har angetts som den som har framträtt, är det tillåtet att pröva om han eller hon är ansvarig för sina yttranden i en sådan direkt-sändning som avses i 8 kap. 7 §. Detsamma ska gälla om någon i målet uppger sig vara den som har framträtt.

Första stycket hindrar inte att det i en och samma rättegång handläggs både mål om yttrandefrihetsbrott och mål som avses i 7 kap. 4 eller 5 §.

I första stycket uppställs ett förbud mot att i mål som rör yttrandefrihetsbrott beröra frågan om vem som är meddelare m.fl. Det innebär bl.a. att åklagaren under en rättegång inte får ställa frågor till den som ansvarar för innehållet enligt 8 kap. om vem som t.ex. har skrivit den text som åtalet avser, vem som medverkar ("framträder") i ett massmedium eller vem som har lämnat de uppgifter som publiceringen bygger på. Frågeförbudet gäller även i relation till vittnen och andra som agerar under rättegången. Inte heller dessa får tillfrågas om meddelarens identitet.

Förbudet enligt första stycket gäller alla som agerar under rättegången. Varken rätten, åklagare, advokater eller parter får alltså ta upp frågor som rör identiteten hos dem som skyddas av anonymitet.

Bestämmelsen tillämpas även under förundersökningar om yttrandefrihetsbrott. Polis och åklagare får således inte under ett förhör med t.ex. en utgivare som ansvarar enligt 8 kap. fråga om denne även är upphovsman till den framställning som brottsmisstanken rör. Det förhållandet är för övrigt inte intressant för att bedöma hur allvarligt brottet är. Straffet för utgivaren blir inte högre om han samtidigt är upphovsman.

Undantaget i *andra stycket* från frågeförbudet gäller direktsändningar som avses i 8 kap. 7 §. Den som framträder i en sådan sändning kan själv få ansvara för sina yttranden. I ett sådant mål kan det bli aktuellt att pröva om en viss person verkligen är den som har framträtt under direktsändningen och därmed ansvarar för ett visst yttrande.

*Tredje stycket* innebär att förbudet enligt första stycket inte utgör hinder mot att frågan om ansvar för brott av meddelare m.fl. eller anskaffare enligt 7 kap. 4 eller 5 § handläggs i samma rättegång som ett yttrandefrihetsbrott. I mål om meddelarbrott prövas självklart frågan om den åtalade för det brottet är den som har lämnat de aktuella uppgifterna. Frågeförbudet enligt första stycket lägger inte hinder i vägen för en sådan prövning.

### 3 kap. 3 §

*Tystnadsplikt avseende källor (3 kap. 3 § första stycket TF, 2 kap. 3 § första stycket YGL)*

3 § Den som har tagit befattning med utgivningen av ett massmedium eller en framställning som har varit avsedd att ingå i ett massmedium får inte lämna uppgifter som kan röja vad han eller hon därvid har fått veta om vem som är upphovsman eller har framträtt eller lämnat uppgifter enligt 1 kap. 6 §. Sådan tystnadsplikt gäller även för den som på något annat sätt har varit verksam hos ett massmedieföretag, hos den som ger ut ett massmedium för vilket utgivningsbevis gäller eller som har ansvarsuppgifter, eller hos en nyhetsbyrå.

I bestämmelsen slås en tystnadsplikt avseende massmediernas källor fast. Det får inte röjas vem som är upphovsman till ett massmedium, har framträtt däri eller har lämnat uppgifter för publicering. Tillämpningsområdet för tystnadsplikten är mycket brett och omfattar alla som har tagit befattning med utgivningen av ett massmedium eller med en framställning som har varit avsedd att införas i ett massmedium. Även andra som är verksamma hos t.ex. ett massmedieföretag kan omfattas av tystnadsplikt.

I lagtexten behandlas i två led den personkrets som har tystnadsplikt. Det första leDET framgår av *första meningen* och omfattar dem som på något sätt har varit inblandade i publiceringsprocessen avseende ett massmedium ("tagit befattning med utgivningen av ett massmedium ..."). Den kretsen är vid och gäller oavsett position, funktion eller grad av medverkan och oavsett var i processen per-

sonen har varit verksam. Bestämmelsen omfattar därmed även personer som på mer slumpartade grunder får del av uppgifter som avses med tystnadsplikten. Som framgår gäller tystnadsplikten även fall då någon publicering inte har kommit till stånd, se vidare nedan.

Tystnadsplikten tillämpas emellertid även på sådana led i produktions- eller publiceringsprocessen som ligger utanför t.ex. ett massmedieföretag. Den kan avse bl.a. personalen på produktionsbolag, nyhetsbyråer, tryckerier, webbyråer och andra externa aktörer som anlitas för att skapa ett massmedium. Däremot omfattas inte personer och företag som anlitas utifrån för att sprida ett massmedium. Fristående tidningsdistributörer, postföretag m.fl. bör normalt inte anses delaktiga i "utgivningen" av ett massmedium i den mening som avses här (om utgivning, se vidare kommentaren till 1 kap. 5 §). I vissa situationer är det dock tänkbart att personal på den här typen av externa aktörer har tystnadsplikt enligt den andra meningen i bestämmelsen. Så kan t.ex. bli fallet om ett oberoende distributionsföretag delar lokaler med ett massmedieföretag som ger ut dagstidningar. Se vidare nedan om tystnadsplikt för den som är "verksam" hos massmedieföretag m.m.

Samma långtgående tystnadsplikt gäller för dem som tar befattning med utgivning av ett massmedium som har grundlagsskydd genom utgivningsbevis eller ansvarsuppgifter.

I bestämmelsens *andra mening* behandlas det andra ledet i kretsen med tystnadsplikt. Inom ett massmedieföretag kan även personer som normalt arbetar med helt andra uppgifter än de publicistiska få kännedom om information som behöver hemlighållas. Här utesluts ingen särskild yrkeskategori, utan alla som i yrket får kännedom om sådan information har tystnadsplikt. Det kan t.ex. gälla receptionspersonal, vaktmästare och anställda som arbetar med löneadministration. Även uppdragstagare som anlitas av massmedieföretaget omfattas av tystnadsplikt på den här grunden. Således kan bl.a. externa datatekniker, lokalvårdare och hantverkare som arbetar i företagets lokaler ha tystnadsplikt.

Tystnadsplikt enligt andra meningen avser även personer verkssamma hos företag, ideella organisationer och andra som ger ut massmedier med grundlagsskydd. Detsamma gäller anställda på nyhetsbyråer. Även i dessa fall är alltså tystnadsplikten utvidgad till att omfatta personal och uppdragstagare som inte är inblandade i en viss publicering men som på annat sätt kommer i kontakt med känslig information. I en del situationer torde tystnadsplikt före-

ligga även för personer som inte har en yrkesmässig relation till den aktuella verksamheten. Det kan t.ex. avse personer som på ideell grund utför arbete och uppdrag i ett politiskt parti som driver en webbplats för vilken grundlagsskydd gäller genom ansvarsuppgifter.

Enligt bestämmelsen gäller tystnadsplikten även för dem som har tagit befattning med framställningar som har varit "avsedda" att ingå i ett massmedium. Tystnadsplikten gäller således oberoende av om en publicering kommer till stånd eller inte. Det gäller under förutsättning att det har funnits en avsikt att en framställning eller ett meddelande ska publiceras i ett grundlagsskyddat massmedium. Det här får bl.a. betydelse om en text eller ett bildmaterial har lämnats av en frilansjournalist till ett massmedieföretag som sedan väljer att inte publicera materialet. Trots att detta refuseras gäller alltså tystnadsplikt för den som har hanterat texten eller bilderna på massmedieföretaget.

En annan situation är om materialet visserligen publiceras, men i en form som inte är grundlagsskyddad. Har avsikten hos meddelaren varit att publiceringen ska ske i ett massmedium som omfattas av grundlagen, gäller tystnadsplikt för uppgifter som kan röja dennes identitet. En journalist eller författare som är införstådd med att information lämnas för publicering i ett massmedium är skyldig att bevara uppgiftslämnarens identitet, även om journalisten eller författaren sedan offentliggör uppgiften på t.ex. en blogg utan grundlagsskydd.

Bestämmelsen ska inte uppfattas så att tystnadsplikt tillämpas avseende alla meddelanden och framställningar där en avsikt till offentliggörande föreligger. Om det med tanke på omständigheterna framstår som uppenbart att uppgifterna inte kommer att användas vid en publicering som omfattas av grundlagen, ska tystnadsplikt inte gälla. Det kan exempelvis röra sig om uppgifter som lämnas till en nätbaserad kundtidning som drivs av ett bilföretag som saknar utgivningsbevis och på vilken ansvarsuppgifter inte anges. Den som lämnar information till ett sådant medium kan i rättsligt hänseende normalt inte förvänta sig att personalen på tidningen bevarar hans eller hennes anonymitet. Finns det däremot utgivningsbevis för kundtidningen gäller tystnadsplikt avseende skribentens identitet, trots att texten aldrig publiceras.

Tystnadsplikten innebär också att information om identiteten hos en uppgiftslämnare, upphovsman eller den som framträder inte får spridas inom t.ex. en redaktion eller ett massmedieföretag. Om

inte meddelaren m.fl. har lämnat sitt medgivande gäller tystnadsplikten även gentemot utgivaren.

I första meningen används ordet ”därvid” för att klargöra att tystnadsplikt enbart gäller uppgiftslämnande m.m. som sker inom ramen för den verksamhet som t.ex. en journalist är knuten till. Denna avgränsning har bl.a. betydelse om en journalist får kännedom om identiteten hos den som har lämnat uppgifter för publicering hos ett *annat* massmedieföretag, t.ex. i en konkurrerande tv-kanal eller tidning. Journalisten har inte tystnadsplikt för sådana uppgifter. Däremot bör tystnadsplikt gälla avseende identiteten hos den person som har upplyst journalisten om det andra massmedieföretagets källa.

Enligt bestämmelsen gäller tystnadsplikten ”vem som är” upphovsman eller ”den som har” framträtt eller lämnat uppgifter. Tystnadsplikten avser att skydda identiteten hos dessa personer. Alla slags uppgifter som ”kan röja” identiteten omfattas. Tystnadsplikten kan i vissa fall således avse även andra uppgifter än namnet på uppgiftslämnare m.fl. Det kan t.ex. vara nödvändigt att hemlighålla dennes bostadsort eller kön.

Det är straffbart att uppsåtligen eller av oaktsamhet bryta mot tystnadsplikten, se vidare i 7 §.

### 3 kap. 4 §

*Undantag från tystnadsplikten (3 kap. 3 § andra och tredje styckena TF, 2 kap. 3 § andra och tredje styckena YGL)*

#### 4 § Tystnadsplikten enligt 3 § gäller inte

1. om den som tystnadsplikten ska skydda har samtyckt till att hans eller hennes identitet röjs,
2. om frågan om identiteten får väckas enligt 2 § andra stycket,
3. om det rör sig om ett brott som anges i 7 kap. 4 § första stycket 1,
4. i den mån domstolen, när det är fråga om brott enligt 7 kap. 3 § eller 4 § första stycket 2 eller 3, finner det nödvändigt att en uppgift lämnas vid en förhandling om huruvida den som är tilltalad eller skäligen misstänkt för den brottsliga gärningen har lämnat meddelandet eller medverkat till framställningen, eller
5. i den mån domstolen i något annat fall finner det vara 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.



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

I bestämmelsen anges vissa undantag från tystnadsplikten i 3 §. Uppräkningen i paragrafens *första stycke* är uttömmande och några ytterligare undantag får alltså inte förekomma.

Enligt *första punkten* gäller inte tystnadsplikt om uppgiftslämnaren m.fl. har samtyckt till att hans eller hennes identitet röjs.

*Andra punkten* medför att en journalist eller någon annan som har tystnadsplikt kan höras som t.ex. vittne i en rättegång som behandlar den situation som avses i 2 § andra stycket. Det som avses är främst situationen då domstolen har anledning att ta ställning till frågan om den som har angetts (eller uppgett sig) vara den som "framträder" i ett massmedium är ansvarig enligt den särskilda reglering som gäller för direktsändningar. Frågan kan aktualiseras redan under en förundersökning om brott.

Undantaget i *tredje punkten* avser de allvarigare formerna av meddelarbrott enligt 7 kap. 4 § första stycket 1 (bl.a. högförräderi och spioneri). Det är inte i strid med tystnadsplikten att avslöja meddelarens identitet vid sådana brottsmisstankar.

Enligt *fjärde punkten* kan en domstol besluta att undantag ska gälla från tystnadsplikten i mål som rör oriktigt utlämnande av en allmän handling eller åsidosättande av en kvalificerad tystnadsplikt (7 kap. 4 § första stycket 2 och 3). Undantaget avser även misstankar om brott genom sådana s.k. annonsmeddelanden som behandlas i 7 kap. 3 §.

I *femte punkten* finns en allmän bestämmelse som tillämpas i andra mål än yttrandefrihetsmål. Det kan röra fall där något uttryckligt yttrandefrihetsintresse inte är aktuellt i själva målet. Uppgifter som omfattas av tystnadsplikt enligt 3 § kan likväl vara relevanta för utredningen i t.ex. ett brottmål. Domstolen kan besluta om undantag från tystnadsplikten efter en avvägning mellan intresset av anonymitetsskydd och vikten av att meddelarens m.fl. identitet klarläggs i målet. Av ordalydelsen framgår att det krävs mycket starka skäl ("synnerlig vikt") för att tystnadsplikten ska åsidosättas. Det kan t.ex. röra fall där brottet har ett högt straffvärde och uppgifter som omfattas av tystnadsplikt talar till den tilltalades fördel.

Bestämmelsen i *andra stycket* är riktad till domstolen och betonar betydelsen av att den leder processen så att otillåten efterforsk-

ning av t.ex. en uppgiftslämnarens identitet inte förekommer när rättegången berör frågor som kan omfattas av tystnadsplikt. Domstolen bör sålunda ingripa om ett vittne eller en annan förhörsperson får frågor där svaret kan innebära att han eller hon bryter mot sin tystnadsplikt enligt 3 §.

### 3 kap. 5 §

*Efterforskningsförbud (3 kap. 4 § första och andra styckena TF, 2 kap. 4 § första och andra styckena YGL)*

5 § Myndigheter och andra allmänna organ får inte efterforska någon som har rätt till anonymitet enligt 1 §.

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

Bestämmelsen i *första stycket* innehåller det s.k. efterforskningsförbudet. Den riktar sig mot det allmänna (jfr 1 kap. 1 §). Grundlagen hindrar alltså inte enskilda från att efterforska källor.

Som en allmän utgångspunkt gäller att uttrycket ”efterforska” ska förstås i vid mening och att alla former av förfrågningar eller åtgärder som syftar till att nå kunskap om vem som t.ex. har lämnat ut en uppgift är otillåtna. Ett typfall av otillåten efterforskning är en offentlig arbetsgivares fråga till en anställd om det är han eller hon som på arbetsplatsen eller i annat sammanhang har lämnat ut en uppgift som senare har återgetts i ett massmedium (jfr NJA 2001 s. 673).

Gruppen som skyddas av förbudet mot efterforskning enligt första stycket är densamma som omfattas av rätten till anonymitet enligt 1 §. Efterforskningsförbudet är således inriktat på att hindra myndigheter och andra offentliga organ från att ta reda på identiteten hos upphovsmannen till innehållet i ett massmedium, den som ”framträder” i massmediet eller den som har lämnat uppgifter för offentliggörande.

Förbudet mot efterforskning kan bli tillämpligt även när någon publicering inte har kommit till stånd. I fråga om uppgiftslämnande enligt 1 kap. 6 § gäller skyddet om uppgiften har lämnats ”för offentliggörande” i ett grundlagsskyddat massmedium, dvs. oavsett om materialet används vid en sådan publicering eller inte. Att dra gränsen för efterforskningsförbudet framstår som okomplicerat när

uppgifter har lämnats för publicering i etablerade massmedier, såsom dagstidningar eller radio- och tv-kanaler. I dessa fall är det som regel uppenbart att avsikten har varit att uppgifterna ska publiceras i ett sammanhang där automatiskt grundlagsskydd gäller. Detsamma gäller om uppgifterna har lämnats till ett massmedium för vilket utgivningsbevis finns, t.ex. en tidskrift eller en webbplats.

Utanför de etablerade medierna blir dock frågan mer komplicerad. Här avses bl.a. fallet då det inte är givet att den som ger ut ett massmedium motsvarar definitionen på ”massmedieföretag” eller att det finns någon typ av brist avseende det frivilliga grundlagsskyddet (det som gäller på grund av utgivningsbevis eller ansvarsuppgifter). I dessa fall kan lägen uppkomma då de grundläggande objektiva förutsättningarna för meddelarskydd inte är uppfyllda. Det gäller t.ex. om uppgifter för publicering lämnas på en webbplats som inte omfattas av något utgivningsbevis och som inte är försedd med ansvarsuppgifter.

I dessa fall har det betydelse att efterforskningsförbudet självfallet även gäller i det fallet att uppgiftslämnaren har meddelarfrihet på grund av bestämmelsen i 1 kap. 6 § första stycket andra meningen, alltså då han eller hon hade skäl att anta att den som uppgifterna lämnades till skulle offentliggöra eller låta offentliggöra dem i ett grundlagsskyddat massmedium. I de fall meddelarfrihet gäller på grund av detta godtrosskydd är efterforskning alltså förbjuden. Det betyder att en chef måste beakta ”risken” att meddelaren hade skäl att anta att det icke grundlagsskyddade medium där uppgifterna publicerades faktiskt hade grundlagsskydd. En annan sak är att chefen på grund av uppsåtskravet i 7 § första stycket 4 ibland inte kommer att kunna dömas för brott. Han eller hon kommer i sådana fall att kunna kritiserars av JO eller JK.

Godtrosskyddet kan bli aktuellt t.ex. i det fallet att uppgifterna publiceras av ett företag som visserligen ger ut massmedier men som inte är ett massmedieföretag enligt 1 kap. 4 § eftersom kravet på huvudsaklighet inte är uppfyllt. En annan tänkbar situation är att uppgifter lämnas i god tro till någon som normalt brukar publicera sig i grundlagsskyddade former, t.ex. genom att sätta ut ansvarsuppgifter. Även i det läget bör förbudet mot efterforskning gälla trots att publiceringen inte var grundlagsskyddad. I dessa fall kan det ju nämligen hävdas att meddelaren hade skäl att anta att en grundlagsskyddad publicering skulle äga rum och meddelarskydd därmed föreligga.

En motsatt bedömning – förbudet mot efterforskning gäller inte – är möjlig om det med hänsyn till omständigheterna framstår som osannolikt att meddelaren hade skäl att anta att publiceringen skulle ske i grundlagsskyddade former. Så kan t.ex. vara fallet om mottagaren av uppgifterna aldrig har publicerat sig tidigare eller i varje fall inte har gjort det med grundlagsskydd.

Det bör inte komma i fråga att andra myndigheter än de som utpekats som åklagare i yttrandefrihetsgrundlagen (Justitiekanslern och i vissa fall JO) vidtar efterforskande åtgärder om det är möjligt att anta att en uppgiftslämnare på subjektiv grund omfattas av meddelarskyddet. Till exempel bör en polisanmälan som aktualiserar efterforskning, och där det finns utrymme för tvekan om grundlagens tillämplighet, som regel överlämnas till Justitiekanslern eller JO. Där prövas grundlagens tillämplighet och om det finns förutsättningar att inleda förundersökning om, i första hand, brott mot tystnadsplikt enligt 7 kap. 4 § (se vidare nedan). Inom ramen för en sådan förundersökning kan det därefter bli aktuellt med efterforskning under de förutsättningar som anges i grundlagen.

Förbudet mot efterforskning ska även tillämpas på upphovsmän till och dem som ”framträder” i framställningar som är avsedda att publiceras i grundlagsskyddade massmedier. Här syftas alltså på situationer då en publicering av framställningen inte kommer till stånd. I dessa fall är det inte tillåtet för det allmänna att efterforska identiteten hos upphovsmannen m.fl. Även här kan frågan uppkomma i vilken utsträckning förbudet mot efterforskning ska gälla när en publicering äger rum i former som inte är grundlagsskyddade. Dessa situationer bör bedömas på samma sätt som gäller för uppgiftslämnare, se ovan.

I *andra stycket* sägs att efterforskning trots första stycket får bedrivas om det krävs för åtal eller något annat ingripande som är förenligt med yttrandefrihetsgrundlagen. Det är i första hand meddelar- och anskaffarbrott enligt 7 kap. 4 och 5 §§ som kan bli aktuellt. Utredningen kan då behöva inriktas t.ex. på frågan om en meddelare genom att lämna en uppgift för publicering har brutit mot en kvalificerad tystnadsplikt. Är uppgiftslämnaren anonym kan utredningsåtgärder behöva vidtas för att klarlägga dennes identitet.

Ett exempel är att en nyhetsartikel i ett grundlagsskyddat massmedium innehåller initierade uppgifter om hur en uppmärksam våldsbrottsling svarar på den rättspsykiatriska vård som

han har överlämnats till. Frågan berör området för kvalificerad sekretess och mycket talar för att brott mot tystnadsplikt har begåtts. En polisanmälan avseende artikeln ska överlämnas till Justitiekanslern för utredning (även JO har åtalsrätt). Inleder Justitiekanslern förundersökning om brott mot tystnadsplikt hindrar inte grundlagen att uppgiftslämnarens identitet efterforskas. Det kan bl.a. bli aktuellt att hålla förhör med vårdpersonal och då ställa frågor om vilka kontakter olika personer på vårdavdelningen har haft med en viss journalist.

Den *andra meningen* i andra stycket innehåller en viktig hänvisning till bestämmelsen om tystnadsplikt i 3 §. Innebörden är bl.a. att det finns betydande inskränkningar i möjligheterna att förhöra en journalist i syfte att efterforska identiteten hos dennes källa. Om brottsmisstanken avser den mindre allvarliga formen av meddelarbrott (7 kap. 4 § första stycket 2 och 3) krävs domstolsbeslut för att journalisten ska kunna höras om uppgiftslämnaren. Ett sådant beslut förutsätter att förundersökningen har nått så långt att åtal har väckts eller att det finns skäligen misstanke mot någon. Förhöret med journalisten hålls vid en domstolsförhandling.

I exemplet ovan får således Justitiekanslern inte höra journalisten under inledningen av förundersökningen. Det krävs att den övriga utredningen har lett till att någon är skäligen misstänkt för brottet och att domstolen godkänner att förhör hålls.

Det är straffbart att uppsåtligt efterforska i strid med denna bestämmelse, se vidare i 7 §.

### 3 kap. 6 §

*Repressalieförbud (3 kap. 4 § tredje stycket TF, 2 kap. 4 § tredje stycket YGL)*

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

I bestämmelsen kommer det s.k. repressalieförbudet till direkt uttryck i grundlagen. Till viss del innebär paragrafen en upprepning av bestämmelsen i 1 kap. 9 § om yttrandefrihetsgrundlagens exklusivitet som straff- och processlag (den s.k. exklusivitetsgrundsatsen). Funktionen hos de två bestämmelserna skiljer sig dock åt. Den här bestämmelsen avser att precisera repressalieförbudet vid

det lagliga ”bruket” av yttrandefriheten. Paragrafen i 1 kap. tar där-  
emot sikte på vad som ska gälla i straff- och processrättsligt hänse-  
ende om yttrandefriheten har ”missbrukats”. Repressalieförbudet  
innebär självfallet inte något hinder mot sådana ingripanden mot  
missbruk av yttrandefriheten som preciseras i grundlagen.

Hänvisningen till ”myndigheter och andra allmänna organ”  
innebär att alla offentliga organ omfattas av förbudet. Det spelar  
således inte någon roll om ett ingripande som avses i bestämmelsen  
sker inom den statliga eller den kommunala sektorn. Någon upp-  
delning mellan åtgärder som innefattar myndighetsutövning och  
andra åtgärder görs inte heller.

Begreppet ”ingripa” har här en vid innebörd. Det innefattar en  
mängd tänkbara åtgärder som grundar sig på den enskildes med-  
verkan i grundlagsskyddade massmedier. Som exempel brukar  
nämnas avsked, uppsägning, disciplinpåföljd, frångående av  
arbetsuppgifter och utebliven löneförhöjning. Även andra mindre  
långtgående åtgärder kan nämnas såsom utskällningar och utfrys-  
ning på arbetsplatsen (se prop. 2009/10:81 s. 38 f.). Brott mot  
repressalieförbudet bestraffas dock endast vid de mer kvalificerade  
formerna av repressalier, se följande paragraf.

Även repressalieförbudet gäller naturligtvis i det fallet att upp-  
giftslämnaren har meddelarfrihet på grund av bestämmelsen i 1 kap.  
6 § första stycket andra meningen. Om denne hade skäl att anta att  
den som uppgifterna lämnades till skulle offentliggöra eller låta  
offentliggöra dem i ett grundlagsskyddat massmedium, får inga  
repressalier förekomma. Självfallet kan det vara svårt att veta om  
uppgiftslämnaren har varit i sådan god tro, men arbetsgivare måste  
beakta denna risk och torde i praktiken böra avstå från repressalier  
när saken är osäker. En annan sak är att arbetsgivaren på grund av  
uppsåtskravet i 7 § första stycket 5 ibland inte kommer att kunna  
dömas för brott. Han eller hon kan dock i sådana fall kritiseras av  
JO eller JK.

I fråga om bestämmelsens tillämpningsområde bör beaktas att  
ett liknande förbud mot repressalieåtgärder har ansetts följa av  
bestämmelsen om yttrandefrihet i 2 kap. 1 § regeringsformen (se  
JO i ärende dnr 149-2009 och 567-2009). Den faktiska betydelsen i  
nu aktuellt hänseende av att en publicering bedöms falla utanför  
NYGL är därför begränsad, men den är avgörande för om straffbe-  
stämmelsen i den följande paragrafen är tillämplig.

## 3 kap. 7 §

## Straff (3 kap. 5 § TF, 2 kap. 5 § YGL)

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

1. uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot sin tystnadsplikt enligt 3 §, eller
2. uppsåtligen eller av oaktsamhet i ett massmedium 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 enligt 1 kap. 6 §, eller
3. uppsåtligen efterforskar i strid med 5 §, eller
4. uppsåtligen ingriper i strid med 6 §, om åtgärden utgör avskedande, uppsägning, utdelande av disciplinpåföljd eller någon liknande åtgärd.

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

I första stycket i paragrafen straffsanktioneras flera av de förbud som anges i 3 kap. Straffet för överträdelse är böter eller fängelse i högst ett år. De angivna brotten räknas inte till de s.k. yttrandefrihetsbrotten. Detta uttryck omfattar de brott som anges i 7 kap. 1 och 2 §§.

Enligt *första punkten* är det straffbart för bl.a. en journalist att uppsåtligen eller av oaktsamhet bryta mot den tystnadsplikt som framgår av 3 §. Bestämmelsen bidrar sålunda till att skydda identiteten hos upphovsmannen, den som "framträder" och uppgiftslämnaren. Enligt andra stycket förutsätter allmänt åtal enligt denna punkt att målsäganden har anmält brottet till åtal. Målsägande är den som tystnadsplikten är avsedd att skydda, t.ex. en uppgiftslämnare.

*Andra punkten* straffbelägger ett uppsåtligt eller oaktsamt lämnande av felaktiga uppgifter om identiteten hos upphovsmannen, "tillhandahållaren", vem som "framträder" eller uppgiftslämnaren. Även här krävs målsägarangivelse för allmänt åtal.

Genom *tredje punkten* är det förenat med straffsanktion att uppsåtligen efterforska någon som har rätt till anonymitet enligt 1 §. Här avses således upphovsmannen, den som "framträder" och uppgiftslämnaren. Begreppet "uppsåtligen" får uppfattas på samma sätt som inom den allmänna straffrätten. Straffbestämmelsen avser således fall där syftet med frågor eller andra åtgärder har varit att få kunskap om vem som står bakom en publicering som t.ex. förfat-

tare eller meddelare (SOU 2009:14 s. 225). Brottet hör under allmänt åtal och förutsätter alltså inte målsägarangivelse.

I fråga om repressalieförbudet straffbeläggs genom *fjärde punkten* vissa mer allvarliga ingripanden om de sker uppsåtligt. Det som omfattas är avskedande, uppsägning, utdelande av disciplinpåföljd och liknande åtgärder. Som exempel på en "liknande åtgärd" kan nämnas vissa fall av fråntagande av arbetsuppgifter och utebliven löneförhöjning (se prop. 2009/10:81 s. 42). Brottet hör under allmänt åtal. Det bör anmärkas att begränsningar i straffstadgandet inte ska uppfattas som en inskränkning av själva repressalieförbudet enligt 6 §. Förbudet i sig är alltså vidare än det straffbelagda området. Repressalier som inte omfattas av straffstadgandet kan mycket väl vara förbjudna enligt 6 §. De torde i första hand få påtalas inom ramen för Justitiekanslerns och JO:s tillsyn över allmän verksamhet.

#### 4 kap. Utgivningsbevis

##### 4 kap. 1 §

*Vad utgivningsbevis kan avse (1 kap. 5 § TF, 1 kap. 9 § och 4 kap. 1 § YGL)*

1 § Utgivningsbevis får beviljas för utgivning av massmedier. Beviset kan avse utgivning vid ett tillfälle eller regelbunden utgivning under ett gemensamt namn.

I paragrafen anges vad ett utgivningsbevis kan avse. Utgivningsbevis får beviljas för alla slags massmedier, dvs. för medier som är avsedda att sprida yttranden till allmänheten (se 1 kap. 3 §). Det kan röra sig om t.ex. dagstidningar, nättidningar, tidskrifter och böcker i alla former, radio- och tv-kanaler eller -program, bloggar, andra webbsidor, filmer, cd-skivor med innehåll, andra digitala och analoga lagringsmedier med innehåll, flygblad, affischer, klistermärken m.m. (se författningskommentaren till 1 kap. 3 §).

Ett utgivningsbevis kan omfatta utgivning vid ett tillfälle men även utgivning under en längre tidsperiod och med en gemensam titel. Utgivningsbeviset kan således omfatta utgivning av t.ex. en bok, en tidning eller en nättidning. Ett utgivningsbevis kan även omfatta flera massmedier som ges ut av samma person. Däremot kan utgivningsbevis inte utfärdas för en "verksamhet", även om denna omfattar spridning av flera massmedier. Beviset ska sålunda



preciseras till att avse utgivning av ett eller flera massmedier. Omfattningen av utgivningsbeviset ska framgå av den beskrivning som lämnas vid ansökan.

Någon definition av begreppet utgivningsbevis har inte ansetts nödvändig. Vad det är fråga om är en handling som utgör ett bevis på att det beskrivna massmediet omfattas av grundlagens formella tillämpningsområde. Det är således inte – som ordet möjligen kan antyda – ett bevis om ”en rätt att ge ut” en tidning eller något annat massmedium. I Sverige finns inte något krav på tillstånd för sådan utgivning.

Även om ett utgivningsbevis har utfärdats kan en tillämpning av grundlagen vara helt eller delvis utesluten av andra skäl. Det kan t.ex. bero på att något undantag är tillämpligt (se bl.a. 1 kap. 11–15 §§ och 6 kap. 5 och 6 §§), såsom att en del av massmediet utgör en sådan kommersiell annons som är undantagen från tillämpningsområdet enligt 1 kap. 13 § 4. Tillämpning av grundlagen kan även vara utesluten i fråga om delar av massmediet därför att den ansvarige saknar möjlighet att kontrollera innehållet före offentliggörandet (1 kap. 5 § tredje stycket).

#### *4 kap. 2 §*

*Ansökan om utgivningsbevis m.m. (1 kap. 5 § TF och 1 kap. 9 § andra stycket YGL)*

**2 §** Ansökan om utgivningsbevis enligt 1 § görs av ägaren eller den som annars står för utgivningen av massmediet.

Utgivningsbevis ska utfärdas om

- ansökan avser ett eller flera massmedier,
- ansökan innehåller namn på de massmedier som ansökan avser,

och

– namn och adress i Sverige anges för en behörig utgivare som har åtagit sig uppdraget.

Närmare bestämmelser om ansökan och utfärdande av utgivningsbevis får meddelas i lag. I lag meddelas även föreskrifter om straff för den som bryter mot en bestämmelse som har meddelats med stöd av denna paragraf.

Paragrafen anger vad som krävs för att utgivningsbevis ska utfärdas. Som den är formulerad anger den också uttömmande vilka krav den utfärdande myndigheten får ställa för att utfärda ett utgivningsbevis.

Enligt *första stycket* ska ansökan göras av ägaren eller den som annars står för utgivningen av massmediet. Normalt torde det inte finnas anledning för den myndighet som prövar ansökan att undersöka om det som gör ansökan är behörig, men det kan naturligtvis finnas omständigheter som gör att en sådan prövning måste ske.

I *andra stycket* anges vad som fordras för att utgivningsbevis ska utfärdas. Det ska vara fråga om ett eller flera massmedier och namnet på massmediet eller massmedierna ska anges. Dessutom ska namn och adress i Sverige på en behörig utgivare som har åtagit sig uppdraget finnas. Är de tre kraven uppfyllda ska utgivningsbevis utfärdas.

Myndigheten har att pröva om utgivningen av det eller de medier som ansökan avser är ett eller flera massmedier enligt definitionen i 1 kap. 3 §. För att myndigheten ska kunna göra en sådan prövning måste ansökan innehålla en beskrivning av massmediet som är tillräcklig för den bedömning som ska göras.

I ansökan ska alltså även anges ett namn för varje massmedium som omfattas av ansökan. Någon kontroll av om namnet är förväxlingsbart med andra namn behöver inte göras och förväxlingsbarhet är inte heller en grund för att avslå ansökan.

Beträffande utgivaren ska myndigheten bara kontrollera att den som har angetts uppfyller behörighetskraven enligt 5 kap. 2 §, att han eller hon har åtagit sig uppdraget och att namn och adress i Sverige finns i ansökan. Behörighetskraven innebär att utgivaren ska ha hemvist i Sverige samt inte vara underårig, försatt i konkurs eller ha förvaltare. Kontrollen av att vederbörande har åtagit sig uppdraget får normalt ske genom att det undersöks om det finns ett trovärdigt åtagande från utgivaren. Syftet är då främst att undvika att någon utses för skens skull. Myndigheten ska inte undersöka exempelvis om vederbörande har tillräcklig förmåga att axla det ansvar som utgivarskapet innebär.

Närmare bestämmelser om hur förutsättningarna ska kontrolleras anges i tillämpningslagen.

Att myndigheten inte får ställa några andra krav för prövningen än de som framgår av *andra stycket* innebär bl.a. att det inte ska prövas om tillämpningen av grundlagen i det enskilda fallet kan vara utesluten, t.ex. för att massmediet innehåller delar som inte kan kontrolleras av den ansvarige (jfr 1 kap. 5 § tredje stycket). Inte heller har det betydelse för utfärdandet att massmediet innehåller sådana yttranden som är (helt eller delvis) undantagna från

grundlagens tillämpningsområde, t.ex. barnpornografiska bilder eller vissa kommersiella annonser (se 1 kap. 11–15 §§).

Det säger sig själv att den utfärdande myndigheten inte får fästa någon vikt vid innehållet i det som har publicerats eller ska publiceras i det massmedium som ansökan avser. Om en ansökan om utgivningsbevis skulle avslås på den grunden att det kan förväntas att yttrandefrihetsbrott kommer att begås via massmediet vore det i strid inte bara med denna bestämmelse utan även med förbudet mot hindrande åtgärder enligt 1 kap. 8 § andra stycket.

I *tredje stycket* sägs att närmare bestämmelser om ansökan och utfärdandet av utgivningsbevis får meddelas i lag. Sådana bestämmelser kan gälla vad ansökan ska innehålla och vilken myndighet som ska pröva ansökningar om utgivningsbevis. Tredje stycket ger även stöd för att i lag föreskriva straff för den som bryter mot en bestämmelse som har meddelats med stöd av denna paragraf. Det kan t.ex. röra straff för den som uppsåtligen eller av oaktsamhet lämnar en oriktig uppgift i ansökan om utgivningsbevis (jfr 3 kap. 25 § tillämpningslagen i nuvarande lydelse).

#### *4 kap. 3 §*

*Giltighet och förnyelse av utgivningsbevis (5 kap. 5 § fjärde – sjätte styckena TF och 1 kap. 9 § tredje, fjärde och sjätte styckena YGL)*

**3 §** Ett utgivningsbevis gäller i tio år från utfärdandet. Utgivningsbevis får förnyas i perioder om tio år om förutsättningar att utfärda bevis finns. Förnyas inte beviset upphör det att gälla.

Om verksamheten är kortvarig eller om utgivningsbevis annars begärs för en kortare tid, får utgivningsbeviset beslutas gälla eller förnyas för en kortare tid än tio år.

Närmare bestämmelser om utfärdande och förnyelse av utgivningsbevis meddelas i lag

Paragrafen innehåller regler om giltighet och förnyelse av utgivningsbevis. Den kompletteras med mer detaljerade bestämmelser i tillämpningslagen.

Enligt *första stycket* gäller ett utgivningsbevis normalt i tio år från utfärdandet. Det gäller under förutsättning att det inte återkallas (se 4 §). Reglerna innebär att det i praktiken kan förekomma utgivningsbevis som inte motsvaras av någon utgivning. Det har inte ansetts att detta är en så stor olägenhet att det har funnits skäl att föreskriva en anmälningsskyldighet för innehavaren. Inget hind-

rar dock att myndigheten, i syfte att bli av med onödiga utgivningsbevis, frågar om en verksamhet fortfarande bedrivs.

Utgivningsbevis kan förnyas med tio år åt gången. För förnyelse gäller samma förutsättningar som när beviset först utfärdas. Sker ingen förnyelse upphör beviset att gälla.

Ett utgivningsbevis gäller till dess att det återkallas eller upphör att gälla på grund av att tiden har gått ut. Det innebär att det inte ska prövas om utgivningsbeviset har blivit korrekt utfärdat vid t.ex. utredning av brott som kan ha begåtts genom yttranden i massmediet. Så länge utgivningsbeviset inte är återkallat, eller har upphört på grund av att tiden har gått ut, är grundlagen alltså formellt tillämplig för det massmedium som beviset avser, och det gäller även om beslutet om utgivningsbevis har varit felaktigt. En annan sak, som har påpekats i anslutning till 1 §, är att grundlagens tillämplighet ändå kan vara utesluten på grund av undantag eller någon annan anledning (se bl.a. 1 kap. 11–15 §§, 6 kap. 5 och 6 §§ och 1 kap. 5 § tredje stycket).

Skulle det t.ex. undantagsvis inte vara fråga om ett massmedium gäller inte grundlagen trots att ett utgivningsbevis har utfärdats. Det framgår av hur bestämmelsen om tillämpningsområdet i 1 kap. 5 § är utformad.

Enligt *andra stycket* får det beslutas om en kortare giltighetstid än tio år. Det gäller bl.a. om verksamheten är kortvarig eller om sökanden annars särskilt begär utgivningsbevis för en kortare tid. Närmare bestämmelser om detta finns i tillämpningslagen. Avsikten är att myndigheten ska bestämma giltighetstiden efter vad som är lämpligt i det enskilda fallet. I själva verket torde det komma att vara relativt vanligt att utgivningsbevis utfärdas för betydligt kortare tid än tio år.

I *tredje stycket* sägs att det meddelas närmare bestämmelser om utfärdande och förnyelse av utgivningsbevis i lag. Vi har ovan varit inne på vad sådana bestämmelser bl.a. kan innehålla.

*4 kap. 4 §**Återkallelse av utgivningsbevis (5 kap. 6 § TF, 1 kap. 9 § tredje stycket YGL)*

- 4 § Utgivningsbevis får återkallas endast
- om förutsättningar att utfärda ett bevis inte längre finns,
  - om utgivningen inte har påbörjats inom sex månader från den dag då utgivningsbeviset utfärdades,
  - om det står klart att utgivningen har upphört, eller
  - om den som innehar utgivningsbeviset begär det.
- Närmare bestämmelser om återkallelse av utgivningsbevis meddelas i lag.

Paragrafen innehåller en bestämmelse om de förutsättningar under vilka ett utgivningsbevis får återkallas. Så får enligt *första stycket* ske om det inte längre finns förutsättningar att utfärda ett bevis, exempelvis om det har blivit känt att det inte är fråga om något massmedium eller om den angivne utgivaren inte existerar. Beviset får även återkallas om utgivningen inte har påbörjats inom sex månader eller om det vid en senare tidpunkt står klart att utgivningen har upphört. Syftet är främst att se till att de giltiga utgivningsbevisen motsvarar faktisk verksamhet och att det ska vara enkelt att avgöra i vilka fall grundlagen gäller. Om och hur myndigheten ska kontrollera om utgivningen kommer igång är en sak som avhandlas i tillämpningslagen.

Slutligen får utgivningsbeviset återkallas om innehavaren begär det. Som har sagts tidigare, och som avhandlas i tillämpningslagen, får myndigheten agera för att ta reda på om verksamheten bedrivs eller inte.

Bestämmelserna om återkallelse får enligt *andra stycket* kompletteras med mera detaljerade bestämmelser i lag. I praktiken handlar det då om den s.k. tillämpningslagen. Bestämmelserna kan avse t.ex. förfarandet vid återkallelse (jfr 3 kap. 23 § andra stycket nuvarande tillämpningslag).

## 5 kap. Utgivare

### 5 kap. 1 §

*Utseende av utgivare (5 kap. 2 § första stycket och 5 kap. 3 § första stycket TF, 4 kap. 1 § YGL)*

1 § För massmedier som ges ut av massmedieföretag eller för vilka utgivningsbevis gäller ska det finnas en utgivare. Utgivare för massmedier som ges ut av massmedieföretag får utses för hela eller delar av verksamheten.

Utgivare utses av massmedieföretaget eller av den som ansöker om eller har fått utgivningsbevis enligt 4 kap. 2 §.

Närmare bestämmelser om utseende av utgivare meddelas i lag.

I paragrafens *första stycke* finns den grundläggande bestämmelsen om att det ska finnas en utgivare för varje massmedium som ges ut av ett massmedieföretag eller med stöd av ett utgivningsbevis. Det är därmed en skyldighet för den som driver verksamheten att utse utgivare. Av detta anses även följa, utan att det behöver finnas någon uttrycklig regel därom, en skyldighet att utse ny utgivare om en tidigare utsedd utgivare inte längre är behörig eller om hans eller hennes uppdrag upphör.

Utgivare ska enligt andra meningen utses för hela eller delar av verksamheten. När det gäller massmedieföretag kan det av olika skäl vara mest praktiskt och även i övrigt lämpligast att ansvaret decentraliseras. Hur ansvaret fördelas och beskrivs är företagets ensak, det avgörande är att varje massmedium har en utgivare.

Skyldigheten att utse utgivare åligger enligt *andra stycket* massmedieföretaget eller, för massmedier med utgivningsbevis, den som har eller ska ansöka om utgivningsbevis enligt 4 kap. 2 §. Enligt ansvarsbestämmelserna (8 kap. 3 §) faller ansvaret på den som ska utse utgivare om utgivare saknas eller om utgivaren inte är behörig. Det ligger bl.a. därför i dennes intresse att se till att en behörig utgivare utses på ett korrekt sätt. Att behörig utgivare ska utses innan utgivningsbevis får utfärdas följer av 4 kap. 2 §.

Enligt *tredje stycket* ska närmare bestämmelser om utseende av utgivare meddelas i lag. De frågor som behöver regleras i lag är bl.a. en skyldighet för massmedieföretag att föra ett register över utsedda utgivare och vilka uppgifter som ska registreras (jfr 3 kap. 1 § tillämpningslagen).

För de massmedier som får grundlagsskydd genom utsättande av ansvarsuppgifter enligt 1 kap. 5 § behöver det inte utses någon utgivare. I stället ansvarar den som anges i ansvarsuppgifterna.

*5 kap. 2 §*

*Behörighetskrav (5 kap. 1 § TF, 4 kap. 2 § YGL)*

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 behörighetskraven för den som ska utses till utgivare. Avsikten med att ställa krav på utgivarens behörighet är att denne ska kunna axla det ansvar som följer med uppgiften. Det måste även vara enkelt att finna utgivaren vid ett eventuellt ansvarsutkrävande. Därför uppställs kravet att utgivaren ska ha hemvist i Sverige.

Kravet på viss behörighet ska förstås så att utgivaren förlorar sitt uppdrag om det brister i behörigheten, exempelvis genom att han eller hon försätts i konkurs. I så fall åligger det den som ska utse utgivare att omgående utse en ny, behörig, utgivare. Detta följer indirekt av 1 §.

Bestämmelsen motsvarar i stort sett vad som gäller enligt TF och YGL. Det krav som där gäller att utgivaren ska vara svensk medborgare har dock tagits bort. Det har ansetts tillräckligt att denne har hemvist i Sverige.

*5 kap. 3 §*

*Utgivarens befogenhet (5 kap. 3 § TF, 4 kap. 3 § YGL)*

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

I paragrafen anges att utgivaren ska ha befogenhet att vägra att publicera det som han eller hon inte vill ta ansvar för eller av andra skäl finner olämpligt att offentliggöra. I denna befogenhet ingår även en rätt att utöva tillsyn över massmediets offentliggörande,

vilket bl.a. innebär att utgivaren ska ha full insyn i verksamheten. Bestämmelsen ger däremot inte utgivaren någon rätt att mot ägarens vilja publicera material i massmediet (se Axberger, Tryckfrihetens gränser, 1984 s. 117).

Om utgivaren uppenbarligen saknar den befogenhet som krävs enligt denna paragraf övergår ansvaret enligt 8 kap. 3 § till den som ska utse utgivare.

Varje inskränkning i utgivarens befogenhet ska enligt andra meningen vara utan verkan. Innebörden av detta är att grundlagen tar över annan rättslig reglering av exempelvis marknadsrättslig eller arbetsrättslig art (se bl.a. MD 1998:18). Detsamma gäller föreskrifter som den som utser utgivaren kan tänkas utfärda och avtal som denne ingår med utgivaren.

#### 5 kap. 4 §

##### Ställföreträdare (5 kap. 9 § TF, 4 kap. 5 § YGL)

4 § En utgivare får utse en eller flera ställföreträdare. Vad som sägs om utgivare i 2 § gäller också för en ställföreträdare. En ställföreträdare ska ha sådan befogenhet som anges 3 § när han eller hon tjänstgör som utgivare.

Om utgivarens uppdrag upphör faller också ställföreträdarens uppdrag.

Närmare föreskrifter om ställföreträdare anges i lag.

Ställföreträdaren utses enligt *första stycket* första meningen av utgivaren. Ställföreträdaren behöver inte anmälas, men enligt andra meningen ska han eller hon uppfylla samma behörighetskrav som gäller för utgivaren. I händelse av att ställföreträdaren inte är behörig övergår ansvaret till utgivaren (8 kap. 2 §). Ställföreträdaren ska också ha samma befogenhet som utgivaren när han eller hon träder i dennes ställe.

Ställföreträdare får alltså utses av utgivaren. För det fall att utgivarens uppdrag upphör, exempelvis på grund av att denne inte längre är behörig, faller även ställföreträdarens uppdrag. Det sägs i *andra stycket*.

Enligt *tredje stycket* får det i lag anges närmare bestämmelser om ställföreträdare. Det kan bl.a. handla om hur och när ansvaret övergår till ställföreträdaren och att ställföreträdare ska godkännas av den som har utsett utgivaren (jfr 3 kap. 14 § tillämpningslagen i nuvarande lydelse).



*5 kap. 5 §*

*Anmälan av utgivare (5 kap. 4 § TF, 4 kap. 4 § andra stycket YGL och 3 kap. 1, 12 och 13 §§ tillämpningslagen)*

5 § Utgivare för massmedier med utgivningsbevis ska anmälas till den myndighet som anges i lag. Anmälan ska göras av den som utser utgivaren.

Närmare föreskrifter om anmälan av utgivare anges i lag.

I bestämmelsens *första stycke* anges en skyldighet att anmäla utgivare för massmedier med utgivningsbevis. Att behörig utgivare har utsetts och åtagit sig uppdraget är en förutsättning för att utgivningsbevis ska utfärdas. Det följer av 4 kap. 2 §. Den första anmälan av utgivare för ett massmedium med utgivningsbevis görs således i samband med ansökan om utgivningsbevis. Denna bestämmelse innebär att det finns en skyldighet att även anmäla utgivare som utses vid ett senare tillfälle till den i lag angivna myndigheten. Anmälan ska göras av den som utser utgivaren.

Anmälningsskyldigheten gäller alltså bara för utgivare för massmedier med utgivningsbevis. När det gäller massmedieföretag har det ansetts tillräckligt att företaget håller uppgiften om utgivare tillgänglig (se 6 §).

Syftet med anmälningsskyldigheten är dels att ansvaret ska vara klarlagt, vilket är grunden för att utgivningsbevis medför grundlagsskydd, dels att enskilda, myndigheter m.fl. utan större utredning ska kunna ta reda på vem som är utgivare för ett visst massmedium.

Enligt *andra stycket* får även här närmare föreskrifter anges i lag. Avsikten är att det i tillämpningslagen ska framgå att den myndighet som tar emot anmälan ska registrera den i ett register som hålls tillgängligt för allmänheten. För att myndigheten ska kunna kontrollera utgivarens behörighet bör det vidare föreskrivas i tillämpningslagen att det till anmälan ska fogas nödvändig dokumentation, såsom bevis om att utgivaren inte är försatt i konkurs eller under förvaltare, samt personbevis. Av tillämpningslagen bör även framgå att myndigheten endast får registrera utgivare som uppfyller behörighetskraven.

*5 kap. 6 §*

*Uppgift om utgivare (5 kap. 11 § TF, 4 kap. 2 § andra stycket och 4 § andra stycket YGL)*

**6 §** En uppgift om vem som är utsedd till utgivare ska hållas tillgänglig för allmänheten. Närmare föreskrifter om hur uppgiften ska hållas tillgänglig anges i lag.

I bestämmelsen anges en generell skyldighet att lämna uppgift om utgivaren. Avsikten med bestämmelsen är att uppgiften om vem som är utgivare för ett visst massmedium ska finnas lätt tillgänglig för alla. Bestämmelsen avses bli kompletterad i tillämpningslagen. Där bör anges att uppgifterna företrädesvis ska lämnas i massmediet, t.ex. i sluttexterna av en film eller på ett särskilt ställe på en webbplats. För det fall massmediet är knutet till en fysisk informationsbärare, såsom en dvd-skiva, bör det föreskrivas att uppgiften ska lämnas även på varje exemplar. Vad gäller massmedier som ges ut av massmedieföretag ska i tillämpningslagen föreskrivas en skyldighet för sådana företag att föra ett register över utsedda utgivare (jfr 3 kap. 1 § tillämpningslagen) samt att hålla registret tillgängligt för allmänheten.

För massmedier med utgivningsbevis gäller således både en skyldighet att anmäla utgivare till angiven myndighet och en skyldighet att hålla uppgiften om utgivare tillgänglig för allmänheten.

*5 kap. 7 §*

*Straff vid överträdelse (5 kap. 12–14 §§ TF, 4 kap. 6 § YGL)*

**7 §** Den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet bryter mot skyldigheten att utse utgivare enligt 1 § första stycket ska dömas till böter eller, om omständigheterna är synnerligen försvårande, till fängelse i högst ett år.

I lag får föreskrivas om straff för den som bryter mot 5 eller 6 § eller mot en föreskrift i lag som har meddelats med stöd av någon av dessa bestämmelser eller med stöd av 1 eller 4 §.

I paragrafen finns bestämmelser om straff. I *första stycket* föreskrivs straff för den som bryter mot sin skyldighet att utse utgivare enligt 1 § första stycket. Straffet är böter eller, om omständigheterna är synnerligen försvårande, fängelse i högst ett år. Omständigheterna kan tänkas vara så försvårande om det har varit fråga om ett med-

vetet agerande för att undgå ansvar för relativt allvarlig brottslighet. Straffansvaret omfattar överträdelser som sker uppsåtligt eller av grov oaktsamhet

I *andra stycket* sägs att lagstiftaren får föreskriva straff för den som bryter mot skyldigheten att anmäla utgivare enligt 5 § eller skyldigheten att hålla uppgift om utgivare tillgänglig för allmänheten enligt 6 §. Vidare får lagstiftaren föreskriva straff för den som bryter mot föreskrifter i lag som har meddelats med stöd av dessa paragrafer eller med stöd av 1 eller 4 §. Bestämmelserna finns i tillämpningslagen.

## 6 kap. Framställning och spridning av massmedier

### Allmänt<sup>7</sup>

#### 6 kap. 1 §

*Bevarandeskyldighet och pliktleverans (4 kap. 4 § TF samt 3 kap. 6 § och 9 § YGL)*

1 § Föreskrifter om skyldighet att bevara och tillhandahålla exemplar eller inspelningar av massmedier för granskning i efterhand och att lämna dem till bibliotek eller arkiv får meddelas i lag.

Bestämmelsen avser alla massmedier som omfattas av grundlagen. Den ger möjlighet att i lag införa bestämmelser om att exemplar och inspelningar ska bevaras för att möjliggöra en straffrättslig granskning. Bestämmelser av det slaget finns i 5 kap. tillämpningslagen. Den regleringen är straffsanktionerad.

Paragrafen ger även stöd för en lagstadgad plikt att leverera exemplar eller inspelningar till bibliotek (t.ex. Kungliga biblioteket). Bestämmelser av det slaget finns främst i lagen (1993:1392) om pliktexemplar av dokument.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> I 6 kap. 2 § TF och 3 kap. 12 § YGL finns delegationsbestämmelser som bl.a. möjliggör att brottsbalkens bestämmelser om "otillåtet förfarande med pornografisk bild" får gälla även för grundlagsskyddade medier. Dessa bestämmelser finns inte med i detta förslag till NYGL men bör införas på lämplig plats i en eventuell slutlig version.

<sup>8</sup> I prop. 2011/12:121 föreslås en ny lag om pliktexemplar av elektroniska dokument. Lagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2012 och gälla för det som tillgängliggörs efter den 31 december 2014. Vissa massmedieföretag och myndigheter kommer dock enligt förslaget att bli skyldiga att lämna pliktexemplar redan av det som publiceras efter den 31 mars 2013.

*6 kap. 2 §**Distributionsplikten (6 kap. 4 § TF, 3 kap. 10 § YGL)*

2 § 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 3 §.

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

I denna paragraf finns den s.k. distributionsplikten reglerad. Den innebär en skyldighet för vissa distributörer att sprida massmedier. Det i yttrandefrihetshänseende väsentliga med distributionsplikten är att företagen i fråga inte får vägra att distribuera massmedier, eller ställa upp särskilda villkor, med hänvisning till innehållet i de yttranden som massmedierna innehåller.

I andra meningen klargörs att distributionsplikten gäller även för oadresserade försändelser. Detta tillägg föreslås av kommittén i TF och YGL, och det föreslås även här.

Ett undantag från plikten gäller, liksom enligt TF och YGL, för massmedier som har tagits i beslag eller konfiskerats i enlighet med grundlagens bestämmelser.

I andra stycket klargörs att en distributör med distributionsplikt inte ska ses som spridare vid tillämpning av ansvarsreglerna i 8 kap. Detsamma gäller enligt TF och YGL.

*6 kap. 3 §**Spridning av beslagtagna eller konfiskerade massmedier (6 kap. 3 § andra stycket TF, 3 kap. 13 § fjärde stycket YGL)*

3 § Den som sprider ett massmedium trots att han eller hon vet att det enligt denna grundlag har tagits i beslag eller konfiskerats ska dömas till böter eller fängelse i högst ett år.

Spridning av massmedier som har tagits i beslag eller konfiskerats straffbeläggs enligt denna paragraf. Spridaren är inte ansvarig för innehållet utan bara för att han sprider det som har tagits i beslag eller konfiskerats. Det blir därför inte fråga om något yttrandefrihetsmål i domstol. Frågan blir uppenbarligen aktuell endast för massmedier som kan beslagtas eller konfiskeras.

*6 kap. 4 §*

*Särskilt om kartor m.m. som återger Sverige (6 kap. 2 § TF, 3 kap. 7 § och 12 § tredje stycket YGL)*

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

Bestämmelsen är en delegationsregel som tar sikte på alla typer av massmedier. Den innebär ett undantag från spridningsrätten. Bestämmelser av det slag som avses finns bl.a. i lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar.

## Överföringar

*6 kap. 5 §*

*Överföringar i tråd (3 kap. 1 § YGL)*

5 § Var och en har rätt att överföra massmedier genom tråd.

Den frihet som följer av första stycket hindrar inte att det i lag meddelas föreskrifter 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 funktionshinder, eller

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

Den grundläggande innebörden av principen om etableringsfrihet har berörts i 1 kap. 7 §. Här regleras dess särskilda betydelse när det gäller överföringar i tråd.

Paragrafen innehåller i *första stycket* en särskild bestämmelse om att etableringsfrihet råder för överföringar av massmedier genom

tråd. I princip omfattas därmed all elektronisk kommunikation av grundlagsskyddade massmedier som sker genom tråd. Bestämmelsen omfattar således inte enbart traditionella radio- och tv-sändningar. Det vore att ge etableringsfriheten för tråd en alltför snäv innebörd (jfr prop. 2001/02:74 s. 89). Samtidigt bör det noteras att undantagen från etableringsfriheten i andra stycket är avpassade för sådan ljudradio- och televisionsdistribution (sändningar) som regleras i främst radio- och tv-lagen (RTVL). Ett viktigt undantag härifrån är dock möjligheten att meddela bestämmelser om att nätinnehavare i vissa fall är skyldiga att upplåta utrymme för "överföringar" (se punkten 2 i andra stycket), se vidare nedan.

Med överföring genom "tråd" avses överföring genom en särskilt anordnad ledare. Som exempel på trådnät kan nämnas telefonnätet för fast telefoni och kabel-tv-nätet. Det bör påpekas att kommunikation via internet till stor del är trådbunden men att inslaget av trådlösa överföringar nu tycks vara nästan lika stort.

Etableringsfriheten för överföring i tråd utgår från att det inte får ställas krav på tillstånd för dessa överföringar. Möjligheterna att driva sådan verksamhet får inte begränsas på ett sätt som saknar stöd i NYGL. Det görs ingen skillnad mellan egen programverksamhet och distribution av andras massmedier. Etableringsfrihet gäller för båda sändningstyperna.

Av punkterna 1–5 i *andra stycket* framgår att etableringsfriheten för överföringar i tråd inte är oinskränkt. Reglerna innebär olika inskränkningar i nätinnehavarens förfogande över nätet.

I *första punkten* anges den s.k. must carry-principen. I lag får meddelas föreskrifter om skyldighet för nätinnehavare att ge utrymme för vissa program i den utsträckning det behövs med hänsyn till allmänhetens intresse av tillgång till en allsidig upplysning. Principen har tillämpats så att nätinnehavare ska tillhandahålla utrymme i nätet, dels för vissa tv-sändningar som sker med tillstånd av regeringen (sändningar från SVT och UR), dels för sändningar från lokala kabelsändarföretag, se 9 kap. 1–5 §§ RTVL (prop. 2009/10:115 s. 192 f.). Denna s.k. vidaresändningsplikt syftar till att säkerställa att de som bor i en fastighet med kabel-tv har tillgång till samma programutbud som de skulle ha haft om fastigheten inte hade varit kabelansluten.

Den *andra punkten* ger möjlighet till bestämmelser i lag om skyldighet för nätinnehavare att ge utrymme för vissa överföringar. Förutsättningen är att det behövs med hänsyn till intresset av konkurrens beträffande sådana överföringar i nätet eller allmänhetens

intresse av tillgång till dessa överföringar. Undantaget ger således tillåtelse till de bestämmelser om tillträde till och s.k. samtrafik mellan elektroniska kommunikationsnät (bl.a. för teletrafik) som finns i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (se främst 4 kap.).

Enligt *tredje punkten* får det i lag föreskrivas om skyldighet för nätinnehavare att vidta åtgärder för att tillförsäkra mottagarkretsen inflytande över programvalet. Det kan bl.a. röra en skyldighet för nätinnehavaren att höra mottagarkretsen om önskemål rörande programutbudet. Några sådana bestämmelser har inte införts.

Den *fjärde punkten* tillåter regler i vanlig lag som ålägger den som sänder tv-program att genom textning, tolkning, uppläsning eller liknande göra programmen tillgängliga för personer med funktionsnedsättning. En bestämmelse av den innebörden finns i 5 kap. 12 § RTVL.

*Femte punkten* möjliggör lagregler om ingripanden mot fortsatt sändning av ett utbud som inriktas på våldsframställningar, pornografiska bilder eller hets mot folkgrupp. Här avses andra åtgärder än straff och skadestånd. I RTVL finns bestämmelser som tar sikte på innehållet i radio och tv i det här avseendet. Regleringen innebär bl.a. att den som vid upprepade tillfällen sänder våldsskildringar eller pornografiska bilder under vissa förutsättningar kan vitesföreläggas av Justitiekanslern att inte sända sådana program ”på vissa tider och på sådant sätt att det finns en betydande risk för att barn kan se programmen” (16 kap. 13 §). I 9 § nedan behandlas frågan om utdömande av sådant vite.

#### 6 kap. 6 §

##### *Andra överföringar än genom tråd (3 kap. 2 § YGL)*

**6 §** Rätten att överföra massmedier 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 och enskilda att få tillstånd att sända ljudradioprogram i lokala radiosändningar i den utsträckning som tillgängliga radiofrekvenser medger det. Närmare föreskrifter härom meddelas i lag.

I fråga om trådlösa överföringar ("etersändningar") av massmedier är det tillåtet att i lag meddela föreskrifter om tillstånd och villkor för att sända. Det framgår av *första stycket*. Etableringsfrihet råder alltså inte för sådana sändningar. Av tekniska skäl är det nämligen nödvändigt att reglera hur det begränsade sändningsutrymmet i etern används (se bl.a. prop. 1990/91:64 s. 78 f.). Exempel på den teknik som avses här är marksändningar som tas emot med vanlig antenn och satellitsändningar som tas emot med parabolantenn.

Sådana regler om tillstånd och villkor för etersändningar finns bl.a. i RTVL. Lagen gäller för sändningar av ljudradio och tv-program som är riktade till allmänheten och avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel. I RTVL finns sålunda bestämmelser om tillståndsplikt och registrering och om innehållet i sändningarna. Bestämmelser om rätten att använda radiofrekvenser finns i 3 kap. lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation.

Enligt *andra stycket* ska yttrandefriheten och informationsfriheten (jfr 2 kap. RF) vara grundläggande mål vid normgivning som berör fördelningen av det tillgängliga utrymmet i frekvensspektrum. På motsvarande sätt ska dessa friheter vara vägledande vid förvaltningsbeslut av "det allmänna" som rör frekvensfördelningen (prop. 1990/91:64 s. 116 f.). Bestämmelsen gäller vid normgivning avseende fördelning av radiofrekvenser och vid myndigheters beslut i tillståndsärenden.

*Tredje stycket* tar specifikt sikte på lokala radiosändningar från sammanslutningar och enskilda. Här avses att det ska finnas en möjlighet att sända närradio i den utsträckning frekvensutrymmet medger. Bestämmelser om tillstånd att sända närradio finns i 12 kap. RTVL. Att märka är här att sådana sammanslutningar och enskilda som nämns i tredje stycket inte behöver vara massmedieföretag enligt 1 kap. 4 §. Är de inte massmedieföretag behöver de ha utgivningsbevis eller ange ansvarsuppgifter för att grundlagen ska gälla.

Den bestämmelsen som finns i 3 kap. 3 § YGL angående allmänna villkor för begränsningar av sändningsrätten har i NYGL ersatts med en bestämmelse (1 kap. 16 §) som gäller all lagstiftning som sker med stöd i grundlagen.



*6 kap. 7 §**Programföretags självständighet rörande innehållet (3 kap. 4 § YGL)*

7 § Den som ger ut massmedier avgör självständigt vad som ska förekomma i dessa.

Den redaktionella självständigheten i fråga om utgivning av massmedier har grundlagsskydd enligt denna paragraf. Bestämmelsen riktas mot det allmänna och mot t.ex. annonsörer. Skyddet avser den som sänder, dvs. den som har skyldighet att utse utgivare. Detta är inte med nödvändighet samma person eller företag som har sådant sändningstillstånd som avses i 6 §. Utgivarens rätt att bestämma m.m. över massmediet regleras i 5 kap. 3 § och berörs inte direkt av den här paragrafen.

*6 kap. 8 §**Domstolsprövning av sändningstillstånd m.m. (3 kap. 5 § YGL)*

8 § Frågor om rätt att överföra massmedier 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 reklamåtgärder, annan annonsering eller sändning som avses i 1 kap. 13 § 1–5.

Bestämmelsen avser såväl tråd- som etersändningar. En domstol eller domstolsliknande nämnd ska enligt *första stycket* pröva frågor om tillstånd (t.ex. vid överklagande av sändningstillstånd). Gäller prövningen ett beslut av regeringen ska dock en domstol pröva beslutet och då endast lagenligheten av detta (genom s.k. rättsprövning).

I *andra stycket* behandlas ingripanden till följd av missbruk av yttrandefriheten. De fallen ska som huvudregel behandlas under medverkan av jury, även om det inte är ett straffrättsligt ingripande. Det kan t.ex. avse förbud mot fortsatt sändning med stöd av 5 § andra stycket 5. Frågan behandlas på lagnivå i 19 kap. 5 §

RTVL, i vilken det anges att jury ska medverka vid utdömande av vite som tar sikte på innehållet i sändningar (jfr 17 kap. 13 §).

Enligt andra meningen i andra stycket ska frågor om överträdelse av regler om reklam inte prövas genom juryrättegång. Här avses lagbestämmelser som har meddelats med stöd av 1 kap. 13 § 1–5.

## 7 kap. Yttrandefrihetsbrott m.m.

### 7 kap. 1 §

*Gärningar som utgör yttrandefrihetsbrott (7 kap. 4 § TF, 5 kap. 1 § YGL)*

1 § Med beaktandet av yttrandefrihetens ändamål att säkra ett fritt meningsutbyte, en allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande ska som yttrandefrihetsbrott anses följande gärningar, om de begås i massmedier och är straffbara enligt lag:

1. *högförräderi*, förövat med uppsåt att riket eller någon 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 ryckas loss 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 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 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 till-

handagående 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 betröts honom;

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

6. *uppror*, förövat med uppsåt att statsskicket ska med vapenmakt eller annars med våldsamma medel omstörtas eller att en åtgärd eller ett 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 annars i lag meddelade bestämmelser om sådant brott äger tillämpning, någon missleder eller förräder dem som är verksamma för rikets försvar eller förleder dem till myteri, trolöshet eller modlöshet, förräder egendom som är av betydelse för totalförsvaret eller begår någon annan liknande förrädisk gärning som är ägnad att medföra men för totalförsvaret eller innefattar bistånd åt fienden;

försök, förberedelse eller stämpling till sådant landsförräderi eller landssvek;

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

9. *ryktesspridning till fara för rikets säkerhet*, varigenom, då riket är i krig eller annars i lag meddelade bestämmelser om sådant brott ska tillämpas, 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 annars söker förläda till brottslig gärning, svikande av medborgerlig skyldighet eller ohörsamhet mot myndighet eller åsidosättande av vad som åligger krigsman i tjänsten;

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

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

försök till sådant brott mot medborgerlig frihet;

13. *olaga våldsskildring*, varigenom någon i bild skildrar sexuellt våld eller tvång med uppsåt att bilden sprids, eller i rörliga bilder näringslivet 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 eller hon visar att uppgiften var sann eller att han eller hon hade skälig grund för den;

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

16. *privatlivskränkning*, varigenom någon gör intrång i någon annans privatliv genom att sprida uppgifter om detta på ett sätt som, med beaktande av uppgifternas art och spridningens omfattning, är ägnat att medföra allvarligt men för den utpekade, om det inte 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;

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

18. *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 en 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 har 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;

19. *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.

Bestämmelsen innehåller grundlagens s.k. brottskatalog. Den innefattar samtliga yttrandefrihetsbrott förutom de s.k. sekretessbrotten. De senare anges i 2 §.

Paragrafen motsvarar 7 kap. 4 § TF. Den paragrafen har här kompletterats med brottet olaga våldsskildring, som begås genom

skildring i rörliga bilder (p. 13). Brottet finns i dag i 5 kap. 1 § YGL.

En viktig nyhet i paragrafen är det brott som anges i p. 16 och som har en motsvarighet i ett förslag till ändring i brottsbalken.<sup>9</sup> Brottet benämns *privatlivskränkning* och avser en gärning varigenom någon gör intrång i någon annans privatliv genom att sprida uppgifter om detta på ett sätt som, med beaktande av uppgifternas art och spridningens omfattning, är ägnat att medföra allvarligt men för den utpekade. Undantag görs för fall då det med hänsyn till omständigheterna är försvarligt att lämna uppgift i saken och det visas att uppgiften var sann eller att uppgiftslämnaren hade skälig grund för den.

I första ledet finns de grundläggande brottsrekvisiten. Brottet privatlivskränkning förutsätter sålunda att någon 1) gör intrång i någon annans privatliv 2) genom att sprida uppgifter om detta 3) på ett sätt som är ägnat att medföra allvarligt men för den utpekade. Vid bedömning av menet (skadan) ska uppgifternas art och spridningens omfattning beaktas.

Intrång i någons privatliv sker när den privata sfären kränks. Det kan vara fråga om uppgifter om exempelvis sjukdomar, familjeförhållanden, boende eller personliga problem. Det som rör yrkeslivet, föreningsengagemang, idrottsutövning m.m. omfattas inte av begreppet privatliv. Gränserna för vad som i detta sammanhang ska anses röra privatlivet får läggas fast i rättstillämpningen.

Enbart sådana kränkningar som sker genom uppgiftsspridning omfattas av straffbestämmelsen. Det beror på att brottet är ett yttrandefrihetsbrott och därför bara kan begås genom yttranden. Sålunda kan spridning av intima bilder på en person omfattas av straffbestämmelsen, medan fotograferingen eller framställningen av bilden inte omfattas.<sup>10</sup> Vidare är avsikten att exempelvis närgångna bilder av annat slag som innebär ett intrång i privatlivet ska omfattas, liksom omfattande spridning av elakheter som inte utgör förtal eller förolämpning.

Av det sagda framgår att uttrycket ”uppgifter” inrymmer inte bara information om personen utan också exempelvis bilder på denne.

---

<sup>9</sup> Brottsbalksförslaget finns inte med i denna bilaga.

<sup>10</sup> Någon bestämmelse om privatlivskränkning genom uppgiftslämnande bör sannolikt inte införas utan att den kompletteras med en bestämmelse i brottsbalken som avser privatlivskränkningar av annat slag och som gäller på det icke grundlagsskyddade området.

Uppgiftsspridningen ska, för att vara straffbar, ske på ett sådant sätt att det är ägnat att medföra allvarligt men för den utpekade. Det betyder i huvudsak att personen ska ha skäl att känna sig allvarligt kränkt. I princip avses bedömningen ske utifrån objektiva kriterier, men viss betydelse kan tillmätas exempelvis en sådan omständighet som att den som kränker är medveten om att motparten är särskilt känslig för vissa kränkningar. Normalt sett torde spridningen vara ägnad att medföra allvarligt men exempelvis när nakenbilder på en person sprids mot dennes vilja, när någon mobbas på ett allvarligt och långvarigt sätt, när närgångna bilder på någons mördade barn sprids eller när avslöjande och förnedrande förhör med ett barn om sexuella övergrepp publiceras. Var gränsen närmare bestämt ska dras får avgöras i rättstillämpningen utifrån en bedömning bl.a. av hur kränkningen ter sig i det enskilda fallet.

Huruvida en kränkning är ägnad att medföra allvarligt men eller inte kan bero på vem det är som utsätts. En offentlig person får sålunda stå ut med mer än en vanlig privatperson.

Vid bedömningen av vad som är en straffbar kränkning ska hänsyn tas till Europadomstolens tillämpning av artikel 8 i Europakonventionen om skydd för privatlivet. En kränkning som föranleder skadeståndsansvar för staten om den inte kan beivras torde normalt anses ägnad att medföra allvarligt men enligt bestämmelsen och sålunda vara straffbar.

Kränkningar som utgör förtal (p. 14) eller förolämpning (p. 15) ska inte samtidigt straffas som privatlivskränkningar. Huruvida det i ett enskilt fall ska dömas för det ena eller det andra får avgöras enligt allmänna principer om brottskonkurrens. Det innebär att den skyldige normalt ska straffas enligt den bestämmelse som medför den strängaste bedömningen av handlandet.

Enligt bestämmelsens andra led är en kränkning inte straffbar om den med hänsyn till omständigheterna är försvarlig. Härmed avses framför allt sådana fall där kränkande uppgifter publiceras om en känd eller inflytelserik person. Det är givet att uppgifter om sådana personer ofta har betydligt större allmänintresse än uppgifter om vanliga privatpersoner. I försvarlighetsrekvisitet avses ligga att kränkningen i de flesta fall ska vara motiverad av ett allmänintresse kring personen i fråga.

*7 kap. 2 §**Offentliggörandebrott (7 kap. 5 § TF och 5 kap. 1 § YGL)*

2 § Som yttrandefrihetsbrott räknas också gärningar, begångna genom massmedier och straffbara enligt lag, som innebär att någon

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

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

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

I paragrafen anges vissa former av offentliggöranden som är straffbara om gärningarna begås genom massmedier och är straffbara enligt lag. Paragrafen motsvaras av 7 kap. 5 § TF och 5 kap. 1 § YGL.

*7 kap. 3 §**Tillkännagivande i annons (7 kap. 2 § TF och 5 kap. 2 § YGL)*

3 § Ett tillkännagivande i en annons eller ett annat sådant meddelande ska anses vara ett yttrandefrihetsbrott endast om det av innehållet omedelbart framgår att ansvar för ett sådant brott kan komma i fråga. Är meddelandet straffbart i förening med en omständighet som inte omedelbart framgår av meddelandets innehåll, gäller vad som sägs i lag därom. Vad som nu har sagts gäller även meddelanden genom chiffer eller som på annat sätt är dolda för allmänheten.

Enligt denna bestämmelse är gärningar inte yttrandefrihetsbrott om det brottsliga i meddelandet är dolt. I stället gäller vad som stadgas i lag. Paragrafen motsvarar 7 kap. 2 § TF och 5 kap. 2 § YGL. Vissa språkliga förändringar har gjorts i syfte att göra texten mer lättillgänglig.

*7 kap. 4 §*

*Meddelarbrott (7 kap. 3 § första och tredje styckena TF och 5 kap. 3 § första och tredje styckena YGL)*

4 § Om någon lämnar ett meddelande som avses i 1 kap. 6 § första stycket eller, utan att ansvara enligt 8 kap., medverkar till en framställning som är avsedd att offentliggöras i ett massmedium som författare eller annan upphovsman eller genom att framträda, och därigenom gör sig skyldig till något av de nedan angivna brotten, gäller vad som föreskrivs i lag om ansvar för brottet.

De brott för vilka det sagda gäller 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 inte är tillgänglig för envar eller tillhandahållande av en sådan handling i strid med en myndighets förbehåll vid dess utlämnande, när gärningen är uppsåtlig; och

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

Paragrafen anger i vilka fall meddelare, anskaffare och andra medverkande vid utgivningen av ett massmedium kan bli ansvariga för uppgifter som lämnas. Paragrafen motsvarar 7 kap. 3 § första stycket TF och 5 kap. 3 § första stycket YGL. Vissa språkliga förändringar har genomförts i syfte att göra texten mer lättillgänglig.

De bestämmelser som i dag finns i 7 kap. 3 § tredje stycket TF och 5 kap. 3 § tredje stycket YGL om begränsningar i lag av yttrandefriheten har strukits och ersatts av den generellt verkande bestämmelsen i 1 kap. 16 §.

*7 kap. 5 §*

*Anskaffarbrott (7 kap. 3 § andra stycket TF, 5 kap. 3 § andra stycket YGL)*

5 § Om någon anskaffar en uppgift i ett sådant syfte som avses i 1 kap. 6 § andra stycket och därigenom gör sig skyldig till ett brott som anges i 4 § andra stycket 1, gäller vad som sägs i lag om ansvar för brottet.

Enligt paragrafen kan den som utnyttjar sin anskaffarfrihet straffas enligt vanlig lag om han i samband med anskaffandet begår vissa i föregående paragraf uppräknade brott (de som anges i punkt 1).



Straffbestämmelsen gäller både den som anskaffar i syfte att lämna ett meddelande och den som anskaffar för eget offentliggörande.

Paragrafen motsvaras av 7 kap. 3 § andra stycket TF och 5 kap. 3 § andra stycket YGL.

#### *7 kap. 6 §*

*Om påföljd vid yttrandefrihetsbrott (7 kap. 6 § första stycket och 1 kap. 4 § andra stycket TF, 5 kap. 4 § första stycket och 5 § YGL)*

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

Vid bestämmande av påföljd för yttrandefrihetsbrott ska domstolen särskilt beakta om en rättelse eller ett annat tillrättaläggande har offentliggjorts för allmänheten.

Paragrafen anger att de påföljder som gäller för brott enligt vanlig lag ska gälla för motsvarande yttrandefrihetsbrott. Vidare ges en möjlighet för domstolen att, vid bestämmande av påföljd för ett yttrandefrihetsbrott, ta hänsyn till eventuella rättelser som gärningsmannen har gjort.

Första stycket motsvaras av 7 kap. 6 § första stycket TF och 5 kap. 4 § första stycket YGL. Andra stycket motsvaras av 1 kap. 4 § andra stycket TF och 5 kap. 5 § YGL.

#### *7 kap. 7 §*

*Publicering av dom (7 kap. 6 § andra stycket TF, 5 kap. 4 § tredje stycket YGL)*

7 § Vid fällande dom i yttrandefrihetsmål kan, på yrkande av motparten, förordnas att domen eller en av domstolen gjord sammanfattning av domen ska publiceras i massmediet. Detta gäller inte om massmediet inte längre ges ut eller tillhandahålls allmänheten.

Paragrafen gäller skyldigheten att publicera en fällande dom. En sådan skyldighet kan beslutas av domstolen om det handlar om ett massmedium som ges ut regelbundet eller som fortfarande tillhandahålls allmänheten, t.ex. via en webbsida. Motsvarande bestämmelse finns i 7 kap. 6 § andra stycket TF (periodisk skrift) och 5 kap. 4 § tredje stycket YGL (förtal eller förolämpning i radioprogram).

## 7 kap. 8 §

*Konfiskering m.m. (7 kap. 7 § TF och 5 kap. 6 § YGL)*

8 § Massmedier som innehåller ett yttrandefrihetsbrott får konfiskeras till de delar som innehåller det brottsliga eller, om detta inte är möjligt, i sin helhet.

Konfiskering innebär att alla exemplar avsedda för spridning som innehåller det brottsliga ska förstöras.

En domstol får förbjuda fortsatt tillhandahållande eller förordna om avlägsnande av ett brottsligt avsnitt i ett massmedium. Ett sådant förbud eller förordnande får förenas med vite.

I första och andra styckena anges under vilka förutsättningar konfiskation av exemplar får ske. I detta sammanhang avses med massmedier endast sådana som är knutna till fysiska informationsbärare, t.ex. tidningar, böcker och radioprogram lagrade på tekniska upptagningar.

I tredje stycket ges rätten en möjlighet att förbjuda spridning av yttranden som av domstolen har konstaterats innehålla yttrandefrihetsbrott. Det handlar om spridning både i form av fysiska exemplar och genom tillhandahållande i t.ex. en tv- eller radiosändning eller på en webbplats.

Ett yttrandefrihetsbrott som förekommer vid tillhandahållande på t.ex. en webbplats har tidigare ansetts vara perdurerande, dvs. sådant att brottet inte är avslutat förrän det brottsliga materialet inte längre tillhandahålls. I NYGL intas emellertid en ståndpunkt som bättre torde överensstämma med allmän straffrätt och som innebär att ett brott genom ett yttrande alltid begås vid den tidpunkt då yttrandet framförs och att den omständigheten att det finns tillgängligt även därefter inte innebär att brottet fortsätter att begås (se författningskommentaren till 10 kap. 7 §). Avsikten med bestämmelsen i tredje stycket är att i ett sådant fall domstolen ska ha möjlighet att i domen förordna om att materialet inte får spridas vidare. I praktiken innebär det, när det gäller ett yttrande som finns tillgängligt i en databas, att yttrandet måste avlägsnas.

Enligt andra meningen får ett förbud eller ett förordnande enligt första meningen förenas med vite. För vitesföreläggandet och utdömande av vite gäller, utan att det behöver anges särskilt, de allmänna reglerna i lagen (1985:206) om viten. När det i den lagen sägs att den gäller viten som får föreläggas av "myndigheter" omfattas även viten som föreläggs av domstolar.

Möjligheten för domstol att förbjuda fortsatt tillhandahållande eller förordna om avlägsnande gäller även när särskild talan förs härom enligt 10 kap. 9 § andra stycket.

## 8 kap. Ansvar

### 8 kap. 1 §

*Utgivare och ställföreträdare (8 kap. TF, 6 kap. YGL)*

1 § Ansvar för yttrandefrihetsbrott i ett massmedium ligger på utgivaren. Har en ställföreträdare inträtt som utgivare har han eller hon ansvaret.

I 5 och 6 §§ finns bestämmelser om ansvar för massmedier med ansvarsuppgifter enligt 1 kap. 5 § första stycket 3.

Paragrafen innehåller den grundläggande bestämmelsen om ansvaret för yttrandefrihetsbrott. Det är liksom i dag fråga om ett ensamansvar, dvs. bara en person i taget kan bli ansvarig för ett yttrande. Denna särskilda ansvarsordning innebär att vid misstankar om yttrandefrihetsbrott tillämpas inte sedvanliga straffrättsliga metoder för att bestämma vem som är gärningsman. Något medverkansansvar aktualiseras inte heller.

Ansvarig för innehållet i massmediet är den som pekas ut i denna paragraf eller i någon av de följande bestämmelserna i kapitlet. I princip kan ansvar inte utkrävas av någon som i övrigt har medverkat till det straffbara yttrandet. En följd av ensamansvaret är att efterforskning av uppgiftslämnare och andra som har medverkat till utgivningen av massmediet inte blir aktuell. Se vidare 3 kap. i vilket det stadgas om bl.a. efterforsknings- och represalieförbud.

I *första stycket* behandlas ansvar för yttrandefrihetsbrott som begås i massmedier med utgivare. Här avses massmedier som ges ut av massmedieföretag eller sådana för vilka utgivningsbevis gäller. Dessa massmedier ska enligt 5 kap. 1 § ha en utgivare. Utgångspunkten är att utgivaren bär det straffrättsliga ansvaret. I 3 och 4 §§ behandlas fall då det av olika skäl inte går att utkräva ansvar av utgivaren. Då går ansvaret vidare enligt en s.k. ansvarskedja.

En särskild aspekt på ensamansvaret blir aktuell om ett massmedieföretag i flera olika sammanhang offentliggör yttranden med ett identiskt eller likartat innehåll. Finns det flera utgivare i verksamheten kan frågan uppkomma vem eller vilka som ansvarar för ett

eventuellt yttrandefrihetsbrott. Det kan t.ex. vara en dagstidning som har en utgivare för papperstidningen och en annan för hemsidan med samma namn, en tv-kanal som väljer att utse en särskild utgivare för varje program eller en webbplats med olika utgivare för t.ex. separata delar av webbplatsen, bloggar eller artikelserier.

I straffrättsligt avseende behöver i dessa fall klargöras vad som är det brottsliga yttrandet och vem som ansvarar för detta. När det gäller gärningens identitet bör publiceringar som sker i olika massmedier normalt betraktas som självständiga handlingar även om innehållet i det som yttras sakligt sett är detsamma. Det kan bl.a. gälla en artikel i en tryckt dagstidning som är textmässigt identisk med en artikel på tidningens nätupplaga. En sådan situation bör bedömas som olika publiceringar och därmed kunna föranleda åtal för två olika yttrandefrihetsbrott. Detta blir en följd av att det yttrandefrihetsrättsliga ansvaret enligt paragrafen knyts till det massmedium där yttrandet förekommer.

Situationen blir mer komplicerad om ett brottsligt yttrande förekommer i flera olika och tydligt åtskilda program på t.ex. en radiokanal. Här kan nämnas fallet att en uppgift förs fram i ett magasinprogram och sedan upprepas i en därpå följande nyhetsändning. Även i dessa fall finns det utrymme att betrakta skeendet som två olika yttranden, trots att radiokanalen i sig kan uppfattas som ett enda massmedium enligt 1 kap. 3 §. Vägledande bör i det fallet vara att uppgifterna sänds ut med en tidsmässig skillnad och i olika redaktionella sammanhang.

En annan aspekt på ansvarsfrågan blir aktuell om innehållet i ett massmedium publiceras på nytt i ett annat sammanhang än det ursprungliga. Det kan t.ex. avse tidningsartiklar eller ljudfiler som tillgängliggörs på en grundlagsskyddad hemsida genom länkning eller direkta citat. Utgångspunkten är här att varje yttrande får bedömas utifrån sitt innehåll och det sammanhang där det förekommer. Utgivarens straffrättsliga ansvar för innehållet i ett massmedium omfattar således enbart den utgivning, den sändning eller det offentliggörande i övrigt som han eller hon har beslutat om. Om t.ex. en tidningsartikel återanvänds i ett sammanhang som – exempelvis genom illustrerande bilder eller skriftliga kommentarer – ger denna en ny och möjligen brottslig innebörd, ska utgivaren till den ursprungliga publiceringen inte svara straffrättsligt. Ansvaret för den ”nya” publiceringen vilar i stället på utgivaren till det massmedium där denna förekommer.

Det straffrättsliga ansvaret i de berörda fallen ska bäras av den som är utgivare för det aktuella massmediet eller för den del av massmediet som berörs. Om det finns olika utgivare för den tryckta tidningen och nätupplagan kan alltså båda åtalas för yttrandefrihetsbrott. På motsvarande sätt kan ett straffrättsligt ingripande ske, i det tidigare nämnda fallet, både mot utgivaren för en radiokanals magasinsprogram och mot utgivaren för en nyhets-sändning i samma kanal. Det senare blir en konsekvens av att 5 kap. 1 § möjliggör att utgivarskapet fördelas på olika delar av ett massmedium, t.ex. på olika program inom en större programverksamhet.

Att ansvaret för yttrandefrihetsbrott genomgående läggs på utgivaren innebär vissa förändringar jämfört med i dag. En sådan förändring är att ansvaret för vad som sägs i en bok inte som i dag automatiskt ligger i första hand på författaren. Genom att massmedieföretaget (förlaget) får välja vem som ska vara utgivare för boken (se 5 kap. 1 § första stycket) kan dock författaren ges samma ansvar som i dag genom att han eller hon utses till utgivare. Det får antas att förlaget och författaren normalt träffar en överenskommelse om utgivarskapet.

I andra meningen i första stycket behandlas fallet då utgivaren med stöd av 5 kap. 4 § andra stycket har lämnat över sina befogenheter till en ställföreträdare. Innebörden är att ställföreträdaren ansvarar straffrättsligt för ett massmedium som ges ut under den tid då ställföreträdaren har trätt in.

*Andra stycket* avser massmedier som har grundlagsskydd genom att de har försetts med ansvarsuppgifter enligt 1 kap. 5 § första stycket 3. Dessa massmedier har inte någon utgivare. Frågan vem som bär det straffrättsliga ansvaret regleras särskilt i 5 och 6 §§.

#### *8 kap. 2 §*

*Ställföreträdares bristande behörighet (8 kap. 1 och 2 §§ TF, 6 kap. 1 och 2 §§ YGL)*

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 § 2, ligger ansvaret för yttrandefrihetsbrott på utgivaren.

Här regleras situationen då det finns brister i ställföreträdarens behörighet m.m. när denne har trätt in i utgivarens ställe. Regle-

ringen innebär att ställföreträdaren likställs med utgivaren i fråga om möjligheterna att utkräva ansvar. Ansvaret går tillbaka på utgivaren om ställföreträdaren inte uppfyller de krav som följer av bestämmelsen. Angående hänvisningen till 3 § 2, se nedan.

### 8 kap. 3 §

*Ansvar för den som är skyldig att utse utgivare (främst 8 kap. 2 och 10 §§ TF, 6 kap. 2 § YGL)*

3 § Det ansvar för yttrandefrihetsbrott som annars skulle bäras av utgivaren ligger på den som är skyldig att utse utgivare, om

1. det inte fanns någon behörig utgivare när brottet förövades eller
2. utgivaren var utsedd för skens skull eller uppenbarligen inte kunde utöva den befogenhet som anges i 5 kap. 3 § eller
3. utgivaren inte kan påträffas här i landet under rättegången.

I bestämmelsen anges tre situationer då ansvaret för yttrandefrihetsbrott går vidare från utgivaren till ”den som är skyldig att utse utgivare”. Bestämmelsen ger uttryck för yttrandefrihetsgrundlagens ”ansvarskedja”. Den innebär att det alltid ska finnas någon som ansvarar för innehållet i massmediet och att den ansvarige redan i förväg är utpekad i grundlagen. Vanliga straffrättsliga bestämmelser om vem som ansvarar tillämpas således inte när det föreligger brister i fråga om den primärt ansvarige, dvs. utgivaren.

Detta subsidiära ansvar träffar en personkrets som normalt inte har deltagit i, eller på annat sätt påverkat, utformningen av den framställning som innehåller yttrandefrihetsbrottet. Av 9 § följer dock att den som ansvarar enligt den här bestämmelsen ska anses ha haft full kännedom om innehållet i framställningen och medgett att den offentliggörs (”upsåtspresumtionen”).

Uttrycket ”den som är skyldig att utse utgivare” innebär att ansvaret söks hos massmedieföretaget eller den som har ansökt om och fått utgivningsbeviset. I fråga om massmedieföretag avses enligt 5 kap. 1 § företaget som sådant. När det gäller massmedier med utgivningsbevis åligger skyldigheten att utse utgivare ägaren eller den som annars står för utgivningen av massmediet (jfr 4 kap. 2 §).

Skyldigheten att utse utgivare lär i många fall åvila sammanslutningar som är juridiska personer. Det kan t.ex. avse ett större tidningsföretag som driver en dagstidning eller ett politiskt parti som

har en blogg med utgivningsbevis. Samtidigt måste det straffrättsliga ansvaret bäras av en eller flera fysiska personer. Utgångspunkten är att ansvaret bör drabba dem som sitter i ledningen för den juridiska personen, normalt dess styrelse. Hänsyn bör dock kunna tas till den faktiska arbetsfördelningen i styrelsen. Om ordföranden och någon av de andra ledamöterna i första hand har berett och i övrigt hanterat utgivarfrågorna, är det tänkbart att dessa två får bära ansvaret. I andra fall kan det framstå som rimligare att endast en person i ledningen ansvarar.

Förutsättningarna för ansvarsövergång anges i tre punkter.

*Första punkten* gäller fallet då massmediet saknade behörig utgivare när brottet begicks. Behörighetskraven för utgivare anges i 5 kap. 2 § och innebär bl.a. att denne ska ha hemvist i Sverige. De innebär vidare att utgivaren inte får vara underårig, försatt i konkurs eller ha förvaltare. Kravet på hemvist i Sverige betyder som huvudregel att utgivaren ska vara folkbokförd här (se 10 kap. 1 § rättegångsbalken). Vid tillämpning av denna bestämmelse är det inte tillräckligt att utgivaren kan påträffas i landet. Ansvaret går likväl över på t.ex. massmedieföretaget om kravet på hemvist inte är uppfyllt. Den som är skyldig att utse utgivare har således ett tydligt motiv att förvissa sig om att hemvistkravet är uppfyllt eftersom denne annars kan få bära det straffrättsliga ansvaret.

Ansvarsövergång enligt *andra punkten* tar sikte på konstruktioner där utgivaren framstår som bulvan för den som egentligen bestämmer över den publicistiska verksamheten. I dessa fall är det således brister i utgivarens befogenhet i relation till den som har utsett honom eller henne som medför att ansvaret går över. Har utgivaren utsetts "för skens skull" stannar ansvaret hos den som har utsett utgivaren. Detsamma gäller om utgivaren "uppenbarligen" inte har kunnat utöva den bestämmanderätt över det redaktionella arbetet som han eller hon har enligt 5 kap. 3 §. Det kan t.ex. avse fall då en representant från massmedieföretagets ledning genom instruktioner eller mer aktivt agerande i realiteten bestämmer över det dagliga arbetet.

Vidare omfattas enligt *tredje punkten* situationen då utgivaren visserligen har hemvist i Sverige (se p. 1) men det inte kan utrönas var i landet han eller hon befinner sig. Övergång av ansvar enligt den här punkten torde i första hand aktualiseras i samband med förundersökningar om yttrandefrihetsbrott. Kan Justitiekanslern med hjälp av Polismyndigheten inte fastställa var utgivaren bor eller annars befinner sig, blir det aktuellt att gå vidare enligt

ansvarskedjan och rikta ett eventuellt åtal mot ”den som är skyldig att utse utgivare”.

#### 8 kap. 4 §

*Ansvar för spridare (8 kap. 4 och 9 §§ TF, 6 kap. 2 § andra och tredje styckena YGL)*

4 § Kan det inte visas vem som är skyldig att utse utgivare eller saknar denne känt hemvist i riket och kan det inte utrönas var han eller hon befinner sig här, svarar spridaren av massmediet. Detsamma gäller om det föreligger någon omständighet som enligt lag utesluter straffbarhet för den som är skyldig att utse utgivare.

Spidaren svarar dock endast om han eller hon har känt till eller borde ha känt till att ett förhållande som enligt 3 § utesluter utgivarens ansvar förelegat.

Den som på elektronisk väg enbart överför eller lagrar information åt någon annan ska inte anses vara spridare enligt första stycket.

Den sista länken i ansvarskedjan för massmedier som ges ut av massmedieföretag eller för vilka utgivningsbevis gäller är spridaren. I bestämmelsen anges förutsättningarna för att ansvaret ska drabba denne. Vidare undantas vissa aktörer från ansvar som spridare. Regleringen skiljer sig från de andra ansvarsbestämmelserna genom att vissa subjektiva förutsättningar måste vara uppfyllda för att ett ansvar för spridaren ska komma i fråga. När det gäller själva yttrandet tillämpas dock även här det objektiva synsätt som kommer till uttryck i den s.k. uppsåtspresumtionen i 9 §. När ansvaret väl har gått över på spridaren anses denne ha haft kännedom om innehållet i framställningen och medgett dess offentliggörande.

Bestämmelsen innehåller inte någon definition av vem som är spridare. Begreppet ”sprida” får i sammanhanget anses innefatta en mängd olika åtgärder som syftar till att distribuera ett framställt massmedium till allmänheten. Vägledning bör kunna hämtas från bl.a. 6 kap. 1 § TF i vilken det talas om att ”till salu hålla, försända eller annorledes sprida” tryckta skrifter. Utgångspunkten är att ansvaret för spridning kan aktualiseras för alla som tar befattning med massmedier i det här avseendet. Enskilda anställda hos t.ex. en tidningsdistributör eller bokhandel är dock normalt inte att betrakta som spridare. Det är i stället det bolag eller liknande i vilket distributionen m.m. bedrivs och som följaktligen är arbetsgi-



vare åt den enskilde (se ovan under 3 § angående fördelning av straffrättsligt ansvar inom en juridisk person).

I princip kan spridaransvaret drabba flera aktörer som har varit inblandade i distributionen. Kan en huvudansvarig pekats ut bör dock det straffrättsliga ansvaret i första hand bäras av denne. En distributör av en tidskrift ska således normalt ansvara för spridningen snarare än de kiosker och affärer där tidskriften säljs. Det är – som ett ytterligare exempel – inte självklart att innehavaren av ett ”bokbord” vid en politiskt inriktad konsert ska bära spridaransvaret om det framgår att material som säljs kommer från en grossist på internet. Är försäljningen av begränsad betydelse för spridningen av massmediet, bör ansvaret i första hand få bäras av grossisten. Detsamma bör gälla om ”bokbordsförsäljningen” bedrivs av personer som inte agerar självständigt utan har anlåtits av företaget eller organisationen bakom grossistverksamheten.

I andra sammanhang kan det vara svårt att identifiera någon huvudansvarig för spridningen. Då kan flera personer få ansvara. Det kan t.ex. bli fallet om ”samma” affisch sätts upp av olika personer runt om i landet eller vid utdelning av ett identiskt flygblad i samband med olika demonstrationer.

I bestämmelsen talas om ”spridaren av massmediet”. Utgångspunkten är att spridaransvaret omfattar alla typer av massmedier och inte enbart dem som finns i fysisk form (främst tryckta skrifter och tekniska upptagningar). Regleringen är teknikoberoende. Den tillämpas även på massmedier som överförs till allmänheten i elektronisk form. Härmed införs en viktig förändring jämfört med dagens reglering av spridaransvaret, vilken enbart tar sikte på skrifter och tekniska upptagningar. Av tredje stycket följer dock en inskränkning av spridaransvaret när det gäller främst s.k. mellanhänder på internet, se nedan.

Spridaransvaret i fråga om elektroniska överföringar aktualiseras för bl.a. tv-operatörer som distribuerar tv-kanaler till allmänheten. Denna distribution utgör ”spridning av massmedier” i den mening som avses i bestämmelsen. I sammanhanget spelar det i princip ingen roll om distributionen sker med hjälp av kabel, satellit, marknät eller ip-tv. När tv-operatören tillhandahåller egna programtjänster bör denne emellertid inte betraktas som spridare. Operatören ska i det läget snarare anses utgöra ett massmedieföretag som ger ut ett massmedium enligt 1 kap. 5 § 1. Detta bör även gälla om tv-operatören erbjuder s.k. beställ-tv, dvs. när mottagaren själv

väljer vad han eller hon vill se ur en tablå med program som programföretaget bestämmer.

Enligt *första meningen i första stycket* ska spridaren av massmediet ansvara om det inte kan "visas vem som är skyldig att utse utgivare". Här avses bl.a. fallet då en förundersökning om yttrandefrihetsbrott inte kan klarlägga vilka personer som står bakom ett massmedieföretag. En annan, kanske mer sannolik, situation är när utgivningsbevis föreligger och det inte går att få besked om vem som är "ägaren eller den som annars står för utgivningen av massmediet", se 4 kap. 2 § första stycket. Så kan t.ex. bli fallet om utgivningsbevis har beviljats på felaktiga grunder och det visar sig att ägaren, liksom utgivaren, är helt okänd. Ytterligare en situation som kan utlösa ansvarsövergång är om verksamheten har bedrivits av en löst sammansatt politisk gruppering där ansvarsförhållandena är så oklara att det inte går att fastställa vem eller vilka som var skyldiga att utse utgivare.

Enligt första meningen kan spridarens ansvar även bli aktuellt om det visserligen är möjligt att identifiera vem som är skyldig att utse utgivare men denne saknar känt hemvist i Sverige och det inte kan "utrönas var han eller hon befinner sig här i landet".

Enligt *andra meningen i första stycket* kan ansvarsövergång äga rum om det föreligger en omständighet som enligt lag utesluter straffbarhet för den som är skyldig att utse utgivare. Bestämmelsen, som finns i dagens ordning (8 kap. 10 § andra stycket TF), tar sikte på situationen då den annars ansvarige var underårig (under 15 år) när massmediet gavs ut.

Av *andra stycket* följer en betydelsefull inskränkning av spridarens ansvar. Denne kan nämligen svara endast om han eller hon "har känt till eller borde ha känt till" att ett förhållande som enligt 3 § utesluter utgivarens ansvar har förelegat. Det ska således ha funnits ett visst mått av risktagande från spridarens sida för att denne ska bli ansvarig. Ett liknande synsätt förekommer till viss del i den nuvarande regleringen. Det har bedömts rimligt att spridaren riskerar att få ansvara om denne – något förenklat – väljer att sprida massmediet trots att han eller hon har förstått eller, med tanke på omständigheterna, borde ha känt till att det fanns problem med utgivarens behörighet eller befogenhet enligt 3 §. Konsekvensen av det valet kan således bli att ansvaret går över på spridaren om det inte går att lagföra "den som är skyldig att utse utgivare".

I fråga om mer etablerade medier är det ovanligt att det straffrättsliga ansvaret hamnar på spridarnivå. Det är främst i samman-

hang utanför den traditionella medievärlden som spridaransvar aktualiseras och därmed även en tillämpning av andra stycket i bestämmelsen. För ett massmedium med utgivningsbevis är det t.ex. tänkbart att samma krets av personer är inblandade i såväl framställning som spridning. Det subjektiva spridarkravet skulle då kunna vara uppfyllt hos en person som – utan att ansvara som utgivare eller ”den som är skyldig att utse utgivare” – sköter bl.a. affischering eller flygbladsutdelning. Det gäller om personen samtidigt är insatt i förhållandena kring framställningen av massmediet.

Är det allmänt känt, genom nyhetsförmedling eller på annat sätt, att en utgivare är bulvan eller har gått i konkurs, måste kravet på spridarens kännedom m.m. normalt anses uppfyllt.

*Tredje stycket* innebär att vissa aktörer utesluts från spridaransvar. Där anges att den som på elektronisk väg enbart överför eller lagrar information åt någon annan inte ska anses vara spridare enligt första stycket. Undantaget tar sikte på internet och innebär att tjänsteleverantörer som endast vidareänder eller lagrar material som har lämnats av någon annan inte ska hållas straff- eller skadeståndsrättsligt ansvariga för innehållet. En internetleverantör ska enligt det här synsättet t.ex. inte vara ansvarig som spridare för yttrandefrihetsbrott som begås med användande av internetkapacitet som leverantören har tillhandahållit.

Bestämmelsen i tredje stycket har kopplingar till innehållet i EU:s s.k. E-handelsdirektiv. I direktivet stadgas om ansvarsfrihet för mellanhänder på internet som – under vissa närmare angivna förutsättningar – ägnar sig åt överföring eller lagring av information. De som omfattas är aktörer som ägnar sig åt enbart vidarebefordran (s.k. *mere conduit*) samt åt viss typ av mellanlagring av information (s.k. *cachning*) och s.k. värdtjänster (t.ex. webbhotell och chatttjänster).<sup>11</sup> I ingressen (p. 42) till direktivet görs följande generella uttalande om hur principen om ansvarsfrihet ska uppfattas.

”(42) De undantag från ansvar som fastställs enligt detta direktiv omfattar endast fall när tjänsteleverantörens verksamhet är begränsad till den tekniska processen att driva och erbjuda tillgång till ett kommunikationsnät där information som görs tillgänglig av tredje part vidarebefordras eller tillfälligt lagras, i uteslutande syfte att göra överföringen effektivare. Verksamheten är av rent teknisk, automatisk och passiv natur, vilket innebär att tjänsteleverantören varken har kännedom om eller kontroll över vidarebefordrad eller lagrad information.”

---

<sup>11</sup> Se vidare Lindberg/Westman i *IT-rätt*, s. 145 f.

Principen har fått genomslag i svensk rätt genom införandet av lagen om elektronisk handel och andra informationssamhällets tjänster (2002:562). Genom tredje stycket blir den nu uttryckligen tillämplig även på det grundlagsskyddade området.

De berörda aktörerna omfattas inte heller enligt dagens grundlagsordning av spridaransvar eftersom detta enbart gäller för tryckta skrifter och tekniska upptagningar.

### 8 kap. 5 och 6 §§

#### *Ansvar för massmedier med ansvarsuppgifter*

**5 §** Ansvar för yttrandefrihetsbrott i ett massmedium med ansvarsuppgifter ligger på den som enligt 1 kap. 5 § första stycket 3 har angetts som ansvarig för innehållet.

I bestämmelsen regleras ansvaret för yttrandefrihetsbrott i massmedier som har grundlagsskydd genom angivande av s.k. ansvarsuppgifter. Dessa massmedier har ingen utgivare. Det straffrättsliga ansvaret bärs i stället av den som har angetts som ansvarig enligt denna grundlag, se 1 kap. 5 § första stycket 3.

Av 6 § framgår att en ansvarskedja gäller även för de här massmedierna.

**6 §** Har den som angetts som ansvarig enligt 5 §

- utsetts för skens skull, eller
- är denne underårig eller i konkurs, eller
- går det inte att fastställa var han eller hon befinner sig,

svarar andra enligt nedanstående ansvarskedja, varvid den som är lägre i kedjan svarar om den närmast högre inte kan lagföras.

1. ägaren eller den som annars står för utgivningen av massmediet.
2. den som sprider massmediet.

Spridaren svarar dock endast om han eller hon har känt till eller borde ha känt till ett förhållande som enligt första stycket utesluter ansvar för den som har angetts enligt 5 §.

Bestämmelsen rör ansvarskedjan för massmedier som har grundlagsskydd efter angivande av ansvarsuppgifter enligt 1 kap. 5 § första stycket 3. Här behandlas förutsättningarna för att ansvaret ska gå över från den som har angetts som ansvarig samt vilka som ska bära detta subsidiära ansvar.

Enligt *första stycket* kan ansvarsövergång aktualiseras i tre huvudfall.

Det första fallet är att den angivet ansvarige har utsetts "för skens skull". I dessa situationer är grundlagen som huvudregel tillämplig, se kommentaren till 1 kap. 5 §. Tanken är dock att konstruktioner som innebär bulvanskap ska förhindras. Vid sådana brister i "den ansvariges" befogenhet ska det straff- och skadeståndsrättsliga ansvaret för massmediet inte bäras av denne.

Vidare behandlas fallet då "den ansvarige" är underårig eller försatt i konkurs. Ansvaret för innehållet i massmediet ska inte ligga hos personer som är straffmyndiga eller som i realiteten inte kan bära ett skadeståndsrättsligt ansvar. Inte heller dessa brister utesluter att grundlagen blir tillämplig på massmediet. I stället får förhållandena beaktas i ansvarshänseende.

Ansvaret går dessutom vidare enligt ansvarskedjan om det inte går att utröna var den som har angetts som ansvarig befinner sig. Går det efter sedvanliga utredningsåtgärder inte att få kontakt med den ansvarige ska således förundersökningen inriktas på den eller dem som svarar efter denne.

Enligt första stycket ska det subsidiära ansvaret utkrävas enligt en i paragrafen angiven ansvarskedja. Här bestäms ansvarsfrågan så att den som är lägre i kedjan svarar om den närmast högre inte kan lagföras. Om det inte går att klarlägga identiteten hos den som står högre i kedjan eller var denne befinner sig, går ansvaret vidare. Detsamma ska gälla om den subsidiärt ansvarige är underårig och därmed inte straffbar.

I *andra stycket* bestäms vilka som ingår i ansvarskedjan. Enligt *punkt 1* ska ansvaret i första hand sökas hos den som äger eller på annat sätt står bakom utgivningen av massmediet. Här avses samma typ av aktör som förekommer vid massmedier med utgivningsbevis, se 3 § och 4 kap. 2 § första stycket. Det antas således att det finns en person som bestämmer över och driver verksamheten samt i vars uppgift det ingår att förordna en ansvarig för innehållet i massmediet.

Mycket talar för att den nu aktuella formen för grundlagsskydd som regel förekommer vid småskalig massmedieverksamhet, där få personer är inblandade. Den som har satts ut som ansvarig på massmediet torde inte sällan vara samma person som ansvarar enligt den här punkten. I dessa fall kan ansvaret därför behöva ledas vidare ytterligare ett steg i ansvarskedjan, dvs. till spridaren.

Spridarens ansvar behandlas i *punkt 2*. Dennes roll i ansvarskedjan har kommenterats under 4 §.

I *tredje stycket* inskränks spridarens ansvar till fall då denne har känt till eller borde ha känt till de förhållanden som gör att den utpekade ansvarige enligt första stycket inte ansvarar. Motivet är detsamma som för de begränsningar i spridarens ansvar som gäller enligt 4 §. Spridaransvaret får sålunda inte vara så långtgående att det hämmar sedvanlig spridning av massmedier.

#### 8 kap. 7 §

*Om vissa direktsändningar (6 kap. 1 § första stycket YGL)*

7 § I fråga om andra direktsändningar än de som anges i 1 kap. 12 § får i lag föreskrivas att den som framträder själv ska ansvara för sina yttranden.

Bestämmelsen tar sikte på andra direktsändningar än av s.k. dagsändelser (se 1 kap. 12 §). Det kan bl.a. avse en debatt som anordnas och sänds av ett programföretag. För sådana direktsändningar finns det möjlighet att i lag föreskriva att principen om ensamansvar inte ska tillämpas. I stället ansvarar den som framträder i direktsändningen för sina egna yttranden. En förutsättning är att detta har klargjorts i förväg för deltagarna, vilket framgår av tillämpningslagen.

#### 8 kap. 8 §

*Bestridande av ansvar (8 kap. 11 § TF, 6 kap. 3 § YGL)*

8 § Om åtal väcks för ett yttrandefrihetsbrott och den tilltalade anser sig inte vara ansvarig enligt detta kapitel, ska han eller hon åberopa detta 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 yttrandefrihetsmål ska klarläggas i ett tidigt skede av förfarandet. Någon motsvarande bestämmelse finns inte inom den allmänna straffprocessrätten. I tillämpningslagen finns närmare bestämmelser om hur rätten ska handlägga invändningar i ansvarsfrågan.

*8 kap. 9 §**Uppsåtspresumtion (8 kap. 12 § TF, 6 kap. 4 § YGL)*

9 § Den som ansvarar enligt detta kapitel för ett yttrandefrihetsbrott ska anses ha haft full kännedom om innehållet i framställningen och ska anses ha medgett offentliggörandet. Det gäller dock inte om någon annan har obehörigen offentliggjort massmediet.

Denna bestämmelse brukar kallas för uppsåtspresumtionen. Paragrafen innebär att den ansvarige inte kan freda sig med att han eller hon inte har tagit del av innehållet i ett massmedium. Här antas i stället enligt *första meningen* att den ansvarige har gjort detta och att han eller hon har godtagit att massmediet offentliggörs. 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 t.ex. en skrift eller teknisk upptagning har kommit ut på ett obehörigt sätt. Det kan gälla om exemplar har stulits eller på annat sätt 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 och 1 kap. 10 § YGL).

**9 kap. Skadestånd***9 kap. 1 §**Samband med brott (11 kap. 1 § första stycket TF, 8 kap. 1 § YGL)*

1 § Skadestånd får inte dömas ut på grund av innehållet i ett massmedium i andra fall än när framställningen innefattar ett yttrandefrihetsbrott.

Om skadestånd på grund av brott som avses i 7 kap. 3–5 §§ gäller vad som är föreskrivet i lag.

Skadestånd till följd av innehållet i ett massmedium förutsätter enligt första stycket att det har begåtts ett yttrandefrihetsbrott enligt 7 kap. 1 eller 2 §. En talan om skadestånd kan föras i anslutning till ett åtal eller som ett särskilt tvistemål. Mål av det här slaget behandlas som yttrandefrihetsmål enligt 11 kap. Skadeståndslagens bestämmelser har betydelse för den materiella bedömningen av skadestandsfrågan. 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. annonsmeddelanden samt avseende meddelar- och anskaffarbrott prövas enligt vanlig lag (främst enligt skadeståndslagen).

Reglerna i paragrafen motsvarar vad som gäller enligt TF och YGL.

### 9 kap. 2 §

*Vem som ansvarar för skadestånd (11 kap. 1 och 2 §§ TF, 8 kap. 2 § YGL)*

2 § Den som enligt 8 kap. bär det straffrättsliga ansvaret för innehållet i ett massmedium ansvarar även för skadestånd. Skadeståndet kan krävas ut också av massmedieföretaget eller av den som ger ut ett massmedium för vilket utgivningsbevis gäller eller ett massmedium med ansvarsuppgifter.

I fråga om direktsändningar som avses i 1 kap. 12 § ansvarar gärningsmannen för skadestånd på grund av brott som han eller hon begår i sändningen. Skadeståndet kan krävas ut även av den som bedriver sändningsverksamheten.

Bestämmelsen ger uttryck för huvudprincipen att samma person ska ansvara för alla följder av ett yttrandefrihetsbrott. Således kan enligt *första stycket* en talan om skadestånd riktas mot den straffrättsligt ansvarige enligt 8 kap., dvs. i första hand mot utgivaren eller den som har angetts som ansvarig (vid ansvarsuppgifter). Av andra meningen framgår att anspråket emellertid kan riktas även mot massmedieföretaget eller den som ger ut ett massmedium för vilket utgivningsbevis gäller. Denna utvidgade möjlighet att framställa skadeståndstalan omfattar även anspråk mot den som ger ut ett massmedium med ansvarsuppgifter.

I *andra stycket* behandlas frågan om skadestånd på grund av brott som begås i direktsändningar av s.k. dagshändelser eller offentliga tillställningar. I dessa fall gäller inte NYGL:s ansvarssystem enligt 8 kap., utan de deltagande svarar själva för innehållet i de yttranden som framförs. Bestämmelsen innebär att den som ansvarar straffrättsligt ("gärningsmannen") även bär ansvaret för skadestånd på grund av det brottsliga yttrandet. Krav på skadestånd kan även riktas mot den som bedriver sändningsverksamheten.



Regleringen motsvarar i sina huvuddrag den som finns i TF och YGL, där dock vissa skillnader finns beroende på vilken medieform som är aktuell.

*9 kap. 3 §*

*Skadeståndsansvar uppåt i ansvarskedjan (11 kap. 1 § första stycket TF, 8 kap. 3 § YGL)*

3 § Om ansvaret går över från den som skulle bära det straffrättsliga ansvaret till någon annan enligt 8 kap. 3, 4 eller 6 §, 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. Förutsättningarna för sådan ansvarsövergång anges i 8 kap. 3, 4 och 6 §§. 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 massmedieföretaget eller den som innehar utgivningsbeviset bär det straffrättsliga ansvaret. En sådan talan är möjlig i den mån "den medges i lag". Härmed avses i första hand bestämmelserna i skadeståndslagen.

Regleringen motsvarar i sina huvuddrag den som finns i TF och YGL.

*9 kap. 4 §*

*Juridiska personer m.fl. (11 kap. 3 § TF, 8 kap. 4 § YGL)*

4 § Har någon som ställföreträdare för en juridisk person eller som god man eller förvaltare att svara för skadestånd på grund av yttrandefrihetsbrott, får anspråket göras gällande även mot den juridiska personen eller mot den för vilken 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 TF och YGL.

#### *9 kap. 5 §*

##### *Solidariskt betalningsansvar (11 kap. 4 § TF, 8 kap. 4 § YGL)*

**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 vad som gäller enligt TF och YGL.

#### *9 kap. 6 §*

##### *Skadestånd när talan om brott förfallit (11 kap. 5 § TF, 8 kap. 4 § YGL)*

**6 §** 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.

I denna paragraf stadgas att en talan om skadestånd får föras trots att yttrandefrihetsbrottet är preskriberat eller talan mot den som har begått brottet av någon annan anledning inte kan föras. Det sistnämnda innebär att skadestånd kan utkrävas trots att den straffrättsligt ansvarige är avliden. Talan får då enligt vanliga regler riktas mot dödsboet. Bestämmelserna motsvarar vad som gäller enligt TF och YGL.

*9 kap. 7 §*

*Den ansvariges kännedom om innehållet m.m. (11 kap. 1 § andra stycket TF, 8 kap. 4 § YGL)*

7 § Vad som sägs i 8 kap. 9 § om den ansvariges kännedom om innehållet i framställningen och medgivande till offentliggörandet ska gälla också i fråga om skadestånd på grund av yttrandefrihetsbrott.

Enligt denna paragraf tillämpas den s.k. uppsåtspresumtionen enligt 8 kap. 9 § även i fråga om skadestånd. Det gäller även enligt TF och YGL.

**10 kap. Tillsyn och åtal***10 kap. 1 §*

*Justitiekanslerns tillsyn (9 kap. 1 § TF och 7 kap. 1 § första stycket YGL)*

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

Paragrafen motsvarar 9 kap. 1 § TF, jfr 7 kap. 1 § YGL genom vilken bestämmelserna i 9 kap. 1–4 §§ TF görs tillämpliga på YGL:s område. Det är sålunda Justitiekanslern som ska se till att gränserna för yttrandefriheten enligt grundlagen inte överskrids. Det innebär inte någon absolut åtalsplikt när ett yttrandefrihetsbrott har blivit begånget. Det har ansetts kunna överlämnas åt Justitiekanslern att avgöra när ingripanden ska ske.

Att tillsynsansvaret har lämnats till Justitiekanslern innebär att exempelvis Polisen eller Datainspektionen inte har någon rätt att i något avseende ingripa mot publiceringar för att försöka se till att gränserna för den yttrandefrihet som skyddas av grundlagen iakttas.

*10 kap. 2 §*

*Allmän åklagare i mål om yttrandefrihetsbrott (9 kap. 2 § första stycket TF och 7 kap. 1 § första stycket YGL)*

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

Paragrafen motsvarar 9 kap. 2 § första stycket första meningen TF, vartill YGL hänvisar i 7 kap. 1 §. Även fortsättningsvis är alltså Justitiekanslern (JK) ensam åklagare i mål om yttrandefrihetsbrott. 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. Enligt bestämmelser som innebär en nyhet i den nya yttrandefrihetsgrundlagen har dock Justitiekanslerns behörighet utvidgats för att det ska undvikas att talan avvisas eller att ett tvångsmedel anses obehörigen beslutat när behörighetsfrågan har missbedömts i en ofta svår prövningssituation (se 6 § andra stycket nedan).

*10 kap. 3 §*

*Tvångsmedel (9 kap. 2 § första stycket TF och 7 kap. 1 § första stycket YGL)*

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

Bestämmelsen motsvarar i sak 9 kap. 2 § första stycket andra meningen TF, vartill 7 kap. 1 § YGL hänvisar. Ingen annan än JK och rätten får – om inte annat sägs i grundlagen – besluta om tvångsmedel med anledning av misstankar om yttrandefrihetsbrott.

De tvångsmedel som avses är i första hand beslag och konfiskering. Men även gripande, anhållande, häktning, reseförbud och anmälningskyldighet kan komma i fråga, liksom kvarstad och husrannsakan samt – även om det torde vara mycket ovanligt när det gäller misstankar om yttrandefrihetsbrott – hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning, hemlig kameraövervakning, kroppsvisitation och kroppsbesiktning. Att även tvångsmedel som inte nämns

i yttrandefrihetsgrundlagen kan förekomma framgår av bestämmelsen i 13 kap. 4 § 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. Som framgår av 6 § andra stycket har dock även Justitiekanslern viss möjlighet att besluta om tvångsmedel med bindande verkan utanför grundlagens område.

#### *10 kap. 4 §*

*Regeringens anmälan och medgivande till åtal (9 kap. 2 § andra stycket TF och 7 kap. 1 § första stycket YGL)*

**4 §** Regeringen får hos Justitiekanslern anmäla massmedier till åtal för yttrandefrihetsbrott. I lag får föreskrivas att allmänt åtal för yttrandefrihetsbrott får väckas endast efter regeringens medgivande.

Paragrafen motsvarar 9 kap. 2 § andra stycket TF, dit det hänvisas i 7 kap. 1 § YGL. Regeringen ges rätt att hos Justitiekanslern anmäla massmedier till åtal för yttrandefrihetsbrott. Regeringen ges också möjlighet att, efter föreskrift därom i vanlig lag, stoppa vissa åtal för yttrandefrihetsbrott. 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 yttrandefrihetsbrott 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 Justitiekanslern 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 Justitiekanslern att självständigt pröva lämpligheten. Härav följer att det, som redan har sagts under 1 §, inte finns någon generell åtalsplikt i fråga om yttrandefrihetsbrott.

I den s.k. tillämpningslagen finns bestämmelser om vilka yttrandefrihetsbrott som enligt andra meningen fordrar regeringens medgivande för åtal. Bland annat de yttrandefrihetsbrott som torde vara vanligast – hets mot folkgrupp och förtal – fordrar inte något sådant medgivande. I praktiken är det mycket ovanligt att Justitiekanslern begär regeringens medgivande att väcka åtal. Det är också mycket ovanligt att regeringen anmäler brott till åtal.

#### 10 kap. 5 §

*Åklagare i vissa yttrandefrihetsmål (9 kap. 2 § tredje stycket TF och 7 kap. 1 § första stycket YGL)*

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.

Paragrafen motsvarar 9 kap. 2 § tredje stycket TF, till vilken 7 kap. 1 § YGL hänvisar. Någon ändring i förhållande till gällande rätt är inte avsedd.

Som sägs i *första stycket* är Justitiekanslern ensam åklagare även i andra yttrandefrihetsmål än sådana som avser yttrandefrihetsbrott (se 2 §). Det gäller t.ex. mål om brott mot förbudet att efterforska meddelare (3 kap. 7 § första stycket 3) och mål om brott mot repressalieförbudet (3 kap. 7 § första stycket 4). 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 utgivare ska anmälas och att en uppgift om utgivare ska hållas tillgänglig (5 kap. 5–7 §§). Antalet brottstyper har minskat avsevärt i den nya yttrandefrihetsgrundlagen jämfört med TF och YGL. Det beror på att den hittillsvarande teknikbundna regleringen med automatiskt grundlagsskydd för många medier har nödvändiggjort detaljerade bestämmelser för effektivt upprätthållande av ansvarssystemet. Det är bestämmelser som i viss utsträckning kan avvaras i en ny reglering.

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 6 § andra stycket lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän. 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.

#### *10 kap. 6 §*

*Justitiekanslerns rätt att överlåta behörighet m.m. (9 kap. 2 § TF och 7 kap. 1 § första stycket YGL)*

6 § Justitiekanslern har rätt att i särskilda fall överlåta sin behörighet som åklagare helt eller delvis till Åklagarmyndigheten eller till någon särskilt angiven åklagare. Justitiekanslern får vidare uppdra åt Åklagarmyndigheten eller någon särskilt angiven 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 ska därvid anses behörigen gjorda.

Första meningen i första stycket motsvarar delvis bestämmelsen i 7 kap. 1 § första stycket andra meningen YGL. Enligt bestämmelsen i YGL får Justitiekanslern i enskilda fall delegera sina åklagaruppgifter till allmän åklagare i fråga om vissa yttrandefrihetsmål som rör ansvar eller konfiskering av tekniska upptagningar. Den möjligheten finns när det gäller olaga våldsskildring, hets mot folkgrupp, brott mot medborgerlig frihet, olaga hot, hot mot tjänsteman och övergrepp i rättssak. I fråga om hets mot folkgrupp och brott mot medborgerlig frihet kan Justitiekanslern dock inte delegera själva rätten att väcka åtal. I TF finns det inte över huvud taget någon rätt för Justitiekanslern att delegera åklagaruppgiften.

Genom den aktuella bestämmelsen införs en möjlighet för Justitiekanslern att ”i särskilda fall” delegera sina åklagaruppgifter enligt yttrandefrihetsgrundlagen. Delegation kan ske i alla typer av yttrandefrihetsmål, således inte enbart de mål som rör yttrandefri-

hetsbrott. Någon begränsning i fråga om vilka yttrandefrihetsbrottmål som kan omfattas av delegationen gäller inte heller. Alla typer av yttrandefrihetsmål enligt den särskilda brottskatalogen kan således komma att handläggas av allmän åklagare, dock först efter JK:s delegationsmöjlighet. Att möjligheterna till delegation har gjorts mera vidsträckta än tidigare beror på att det har ansetts kunna överlämnas åt Justitiekanslern att bedöma vad som är lämpligt att delegera. Justitiekanslern kan delegera uppgiften till Åklagarmyndigheten som sådan eller till en enskild åklagare.

Möjligheten till delegation gäller ”i särskilda fall”. Tanken är inte att Justitiekanslerns 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 yttrandefrihetsbrott 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 § i den s.k. 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 yttrandefrihetsmål är ovanliga torde man kunna räkna med att det inte blir särskilt vanligt att delegation sker.

Den *andra meningen* i första stycket rör Justitiekanslerns 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 Justitiekanslern 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 yttrandefrihetsgrundlagen får denna ordning ett uttryckligt grundlagsstöd. Även här saknas begränsningar i Justitiekanslerns möjligheter att anlita vanliga åklagare; saken har alltså överlämnats åt JK:s bedömning, varvid det förutsätts att JK 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 yttrandefrihetsgrundlagen eller enligt allmän lag (normalt brottsbalken och rättegångsbalken). I det första fallet är Justitiekanslern rätt åklagare, medan vanlig åklagare är ansvarig i det andra fallet. Bestämmelsen tydliggör



att det är Justitiekanslern som ansvarar för ärendet till dess det är klarlagt vilken processordning som ska tillämpas.

Justitiekanslern kan under handläggningen komma fram till att frågan inte hör under yttrandefrihetsgrundlagen. Ärendet ska då överlämnas till vanlig åklagare. De åtgärder som JK vidtar under tiden fram till dess (t.ex. beslut om tvångsmedel och ansökan om stämning) ska anses ha haft lagligt stöd. Resultatet blir detsamma om en domstol – sedan åtal har väckts rörande yttrandefrihetsbrott – kommer fram till att saken ska behandlas som ett vanligt brottmål (jfr NJA 2002 s. 583). Avsikten med bestämmelsen att vidtagna åtgärder ska anses behörigen gjorda är att processen inte ska behöva tas om i de fall då det har gjorts en tveksam men felaktig bedömning. Det har ansetts att JK utan att några viktiga intressen hotas kan vidta vissa åtgärder även inom ramen för andra processer än sådana som avser yttranden enligt yttrandefrihetsgrundlagen.

Om JK efter att åtal för yttrandefrihetsbrott har väckts kommer fram till att åtalet i stället borde ha avsett ett vanligt brott får JK justera åtalet utan att därmed överträda sin behörighet. Det uppställs sålunda inte något krav på att ärendet omedelbart ska överlämnas till Åklagarmyndigheten. JK bör i ett fall som detta ha möjlighet att agera efter vad som framstår som lämpligt och praktiskt.<sup>12</sup>

I vissa fall får JK väcka åtal och föra talan även om det står klart att åtalet avser brott som inte omfattas av grundlagen. Det gäller ibland vid alternativa åtal och kumulation av mål. Närmare föreskrifter härom meddelas i lag (se 11 kap. 3 §).

#### *10 kap. 7 §*

#### *Åtalspreskription (9 kap. 3 § TF, 7 kap. 1 § andra stycket YGL)*

7 § Allmänt åtal för yttrandefrihetsbrott ska väckas inom sex månader från den dag då brottet begicks.

Sedan allmänt åtal blivit väckt inom den tid som anges i första stycket, får nytt åtal väckas mot andra som är ansvariga för brottet.

I paragrafen finns bestämmelser om s.k. åtalspreskription. Bestämmelsen i *första stycket* innebär att allmänt åtal för yttrandefrihetsbrott ska väckas inom sex månader från den dag då brottet begicks. Det medför att preskriptionstiden beträffande allmänt åtal

---

<sup>12</sup> Här skiljer sig detta förslag från kommitténs förslag i TF och YGL. Förslaget här ger JK en något längre gående befogenhet.

är, liksom enligt TF och YGL, betydligt kortare än för brott i allmänhet. Syftet med detta är att den som faller ett yttrande inte ska behöva sväva länge i osäkerhet i frågan om yttrandet kommer att betraktas som brottsligt. Det bidrar till att upprätthålla en stark yttrandefrihet.

#### *Utgångspunkten för beräkning av preskriptionstiden*

Utgångspunkten för beräkning av preskriptionstiden är densamma som för brott i allmänhet, se 35 kap. 4 § brottsbalken. Tiden räknas alltså från dagen för brottet, vilket i fråga om yttrandefrihetsbrott är den tidpunkt då yttrandet framförs. I de flesta fall vållar bedömningen av den frågan inte några problem, men tidpunkten för framförandet beror i viss mån på vilket medium som yttrandet förekommer i (se nedan under rubriken Tidpunkten för yttrandefrihetsbrott – aktivering, förnyelse, upprepning av yttranden).

Tillämpningsproblem kan uppkomma i bl.a. fall då yttrandet hålls kontinuerligt tillgängligt för allmänheten på exempelvis en hemsida eller i någon annan databas. Är det då fråga om ett perdurerande brott, dvs. ett brott som begås kontinuerligt så länge yttrandet hålls tillgängligt? I enlighet med vad som allmänt torde anses gälla inom straffrätten bör så inte anses vara fallet.<sup>13</sup> Även i det fallet gäller alltså att preskriptionstiden räknas från den tidpunkt då brottet begås i form av att yttrandet görs tillgängligt.

Tillämpningsproblem uppkommer också i fall då yttrandet kan sägas bli aktiverat, förnyat eller upprepat, antingen av den ursprungligen ansvarige eller av någon annan. Här skiljer sig preskriptionsreglerna väsentligt jämfört med TF och YGL, vilket delvis är en effekt av att regleringen har gjorts teknikoberoende. Vad som gäller när yttrandet aktiveras, förnyas eller upprepas ska i princip bedömas enligt allmänna straffrättsliga regler, varvid den grundläggande frågan är om ett nytt brottsligt yttrande kan anses ha blivit framfört eller inte. Att märka är därvid att ett nytt yttrande kan vara antingen sådant att det ska bedömas enligt yttran-

<sup>13</sup> Frågan om när ett brott begås enligt allmän straffrätt är ibland mycket komplicerad. I praxis görs skillnad mellan å ena sidan t.ex. olaga frihetsberövande och olagligt innehav av vapen och å andra sidan t.ex. häleri. De förstnämnda brotten anses perdurerande, medan häleri i praxis har bedömts bli begånget bara vid den tidpunkt då häleribrottet fullbordas. I Holmquist m.fl., Brottsbalken, kommentaren till 35 kap. 4 §, sägs angående bestämmelsen i 35 kap. 4 § att gränsdragningen är svår. Från allmän straffrättslig utgångspunkt torde det dock ligga närmast till hands att i nu aktuellt hänseende jämställa brottsliga yttranden på en webbplats eller i en annan databas med häleri.

defrihetsgrundlagen eller sådant att det faller utanför grundlagens skydd. Exempel på detta ges nedan. I det senare fallet ska frågan om preskription naturligtvis inte bedömas enligt den här aktuella preskriptionsbestämmelsen utan enligt preskriptionsreglerna i brottsbalken.

*Tidpunkten för yttrandefrihetsbrott – aktivering, förnyelse, upprepning av yttranden*

När begås då närmare bestämt yttrandefrihetsbrott genom vad som sägs och skrivs i tidningar, tidskrifter, böcker, radio, tv och filmer eller på webbplatser, anslagstavlor, klistermärken m.m.? Till att börja med ska man konstatera att det måste, för att bestämmelsen över huvud taget ska aktualiseras, röra sig om yttranden i något massmedium enligt 1 kap. 3 § och därtill ett massmedium på vilket grundlagen är tillämplig enligt 1 kap. 5 §.

Brott genom vad som skrivs i *tidningar, tidskrifter och böcker* får anses bli begångna genom att skriften ges ut, dvs. genom att den lämnas ut för spridning till allmänheten. Den fortsatta spridningen i affärer, webbutiker m.m. innefattar inte några nya brott. Det gäller även om det handlar om nytryckningar eller vad som brukar betecknas som nya upplagor. Hur produktionen sker av tillkommande exemplar spelar alltså inte någon roll. Ett ”nytt brott” genom något brottsligt yttrande i tidningen, tidskriften eller boken begås först om det verkligen handlar om ett nytt yttrande, som dessutom i sammanhanget är att anse som brottsligt. Om exempelvis någon tar fram och understryker ett starkt antisemitiskt citat ur en bok som gick spårlöst förbi när den kom ut, kan agerandet innefatta ett nytt brottsligt yttrande. Avgörande för om ett brott blir begånget eller inte är om den som har återupplivat yttrandet kan anses genom sitt agerande ha ”hotat eller uttryckt missaktning för folkgrupp” (16 kap. 8 § brottsbalken).

I det här sammanhanget är det viktigt att betona att en återupptagen spridning av samma, tidigare kanske preskriberade, yttrande inte får bedömas som ett nytt åtalbart brott bara på den grunden att åsiktsvindarna har vänt eller förstärkts. Nya faktorer måste tillkomma på ett sådant sätt att man kan tala om en ”ny gärning” i form av ett nytt yttrande.

Ett nytt brott kan också bli begånget om någon t.ex. ur en tidning river en sida med yttranden som innefattar hets mot folk-

grupp och sätter upp den på allmän plats. Huruvida det därvid blir fråga om ett ansvar enligt yttrandefrihetsgrundlagen beror på om grundlagen är tillämplig eller inte. Så är inte fallet om spridaren inte är ett massmedieföretag och inte heller har ett utgivningsbevis eller har låtit teckna på s.k. ansvarsuppgifter. Oavsett detta kan naturligtvis den ursprungligen ansvarige inte fällas för en sådan aktivering av yttranden som nu har sagts.

Yttranden i *nättidningar, nättidskrifter, e-tidningar och e-böcker* framförs när de görs tillgängliga för allmänheten, vilket normalt sker när de första gången läggs ut på internet på ett sådant sätt att allmänheten kan läsa eller höra yttranden eller få tillgång till dem exempelvis genom att betala. Detta är då också den tidpunkt då preskription börjar löpa om ett yttrande är brottsligt. Se dock vidare härom i andra stycket, som innebär att det i vanlig lag kan föreskrivas att preskription börjar löpa först från den tidpunkt då yttrandet avlägsnas från databasen.

I den mån ett massmedium av nu nämnt slag kan ändras av läsaren, exempelvis genom att yttranden ändras eller läggs till, gäller inte grundlagen (se 1 kap. 5 § tredje stycket).

Yttranden i *radio och tv* framförs när det program som innehåller yttrandet sänds. Det gäller oavsett om det är fråga om en direktsändning eller en sändning av något som har spelats in. Och det gäller både ordinarie sändningar och reprissändningar och oavsett kanal och distributionsform. När ett radio- eller tv-program hämtas från en databas av den som tittar eller lyssnar sker inte någon sändning i nu relevant hänseende. Yttrandet kan alltså inte anses bli upprepat på ett sådant sätt att ett nytt brott blir begånget om yttrandet skulle vara brottsligt.

Annorlunda förhåller det sig om yttrandet kan anses bli framfört på nytt av den ansvarige eller någon annan. Med "framfört" avses då, här liksom annars när det gäller yttrandefrihetsbrott, att det ska spridas till allmänheten. Och med "på nytt" avses att det ska vara fråga om en aktivering av yttrandet på ett eller annat sätt. Det betyder, precis som när det gäller försäljning och annan spridning av tidningar och böcker, att "vanlig vidare spridning" inte konstituerar något nytt brott. Att någon på sin hemsida hänvisar till en artikel som innehåller ett brottsligt yttrande, länkar till artikeln eller kopierar in den medför alltså inte en sådan aktivering av yttrandet som innebär att det brottsliga yttrandet kan anses bli framfört på nytt. Så är däremot fallet om yttrandet framhålls eller understöds på ett sådant sätt att det kan anses röra sig om ett nytt

yttrande där det ursprungliga yttrandet ingår. Så får också anses vara fallet om ett gammalt yttrande tas fram och publiceras på exempelvis en hemsida med kommentaren ”detta kan inte sägas bättre” e.d.

Det avgörande för om ett nytt brott begås genom att ett tidigare yttrande sprids på nytt får alltså i princip anses vara om den som sprider yttrandet därmed också tillhandahåller det för allmänheten på nytt. Huruvida yttrandet därvid är brottsligt torde i princip bero på hur det framstår i det läge som uppkommer genom den nya spridningen. Det är givetvis en väsentlig skillnad mellan om den nye spridaren markerar att han ställer sig bakom ett brottsligt yttrande som han sprider, eller om han tar avstånd från det.

Självfallet kan även den ursprungligen ansvarige begå ett nytt brott genom att yttrandet anses framfört på nytt. Så är fallet exempelvis om en artikel med ett brottsligt yttrande i en tidning tas in på nytt i tidningen vid ett senare tillfälle. Men så får också anses vara fallet om det i tidningen eller på annat sätt hänvisas till en gammal artikel med brottsligt innehåll på ett sådant sätt att det brottsliga yttrandet får anses framfört på nytt.

I fråga om *privata, kommersiella och andra hemsidor, bloggar o.d.* gäller detsamma som har sagts tidigare om webbtidningar m.m. Ett brott genom ett yttrande begås sålunda genom att yttrandet läggs ut på hemsidan eller bloggen på ett sådant sätt att allmänheten kan ta del av yttrandet eller få tillgång till det exempelvis genom att betala. Då börjar också preskriptionstiden löpa.

Möjligheten att göra s.k. omodererade kommentarer är vanligt förekommande på webbplatser. Sådana inlägg omfattas inte av grundlagsskyddet, och den som ansvarar för webbplatsen torde inte annat än undantagsvis kunna bli ansvarig för deras innehåll. Ansvaret gäller i så fall enligt brottsbalken, inte enligt yttrandefrihetsgrundlagen.<sup>14</sup> Om den som ansvarar för webbplatsen genom sitt agerande kan anses ha ”tagit över” yttrandet och ”gjort det till sitt” bör dock ansvar enligt yttrandefrihetsgrundlagen kunna komma i fråga.

Yttranden i *sociala medier på internet, t.ex. Facebook och Twitter*, framförs på samma sätt som annat material på nätet genom att de görs tillgängliga för allmänheten. Som har sagts i kommentaren till

---

<sup>14</sup> I en dom den 1 juni 2011 har Hovrätten över Skåne och Blekinge dömt en person A som inte tagit bort brottsliga yttranden om en person B från kommentarfältet på sin hemsida att betala skadestånd till B (mål FT 1346-10). Yttrandena ansågs innefatta förtal av B och hade skrivits in i en kommentar på hemsidan av en utomstående person C. A ansågs alltså själv ha gjort sig skyldig till förtal genom att låta yttrandena ligga kvar under ganska lång tid.

1 kap. 5 § sprids yttrandena oftast till så stora grupper att det får anses röra sig om spridning till allmänheten. Om ett brottsligt yttrande sprids vidare, exempelvis ett uttalande som innebär förtal, medför det inte i och för sig att ett nytt yttrande fälls (jfr vad som har sagts ovan angående ”vanlig vidarespidning”). Om det däremot får anses röra sig om ett nytt yttrande, exempelvis genom något tillägg eller understöd i någon form, kan ett nytt brott anses bli begånget av den som framför detta nya yttrande med följd att en ny preskriptionstid börjar löpa. Det blir då alltså den som har fällt det nya yttrandet som blir ansvarig för brottet, naturligtvis under förutsättning att det nya yttrandet också får anses inrymma förtal.

Som har sagts i författningskommentaren till 1 kap. 3 § finns det företeelser som inte är typiska massmedier men som under vissa förutsättningar ändå får ses som massmedier enligt grundlagen. Så är fallet när de är avsedda just för att sprida yttranden till allmänheten. På det sättet kan t.ex. vissa *klädesplagg, förpackningar m.m.* ses som massmedier, och eventuella yttranden ska då bedömas enligt grundlagen under förutsättning att även kraven i 1 kap. 5 § är uppfyllda. Yttrandet bör anses bli fällt genom att plagget, förpackningen etc. lämnas ut för spridning till allmänheten. Även här gäller det som tidigare har sagts om sådan aktivering av yttranden som får anses innebära att nya brott begås.

*Flygblad, klistermärken, affischer* o.d. är ofta att betrakta som massmedier och kan rymmas under grundlagen om någon av förutsättningarna i 1 kap. 5 § är uppfyllda; de ska sålunda ges ut av ett massmedieföretag eller ha utgivningsbevis eller ansvarsuppgifter. För sådana massmedier gäller att brottsliga yttranden i dem blir framförda i och med att de görs tillgängliga för allmänheten. Beträffande affischer och klistermärken får detta normalt anses ske när de sätts upp för allmän beskådan. Beträffande flygblad får det anses ske när dessa lämnas ut för spridning. Några nya brott begås därmed inte när flygbladen delas ut.

Även beträffande detta slags medier gäller att yttrandena kan förnyas på ett sådant sätt att nya brott får anses begångna. Om exempelvis flygblad med brottsligt hets mot folkgrupp delas ut under en dag och sedan läggs undan för att tas fram igen efter en månad för ny utdelning, torde detta i princip innebära att de brottsliga yttrandena framförs på nytt med påföljd att en ny preskriptionstid inleds.

*Tekniska upptagningar* är t.ex. cd-skivor med musik eller språkkurser, dvd-skivor med film eller dataspel och analoga lagringsme-

dier med innehåll. De är normalt massmedier och omfattas då av grundlagen om de har getts ut av ett massmedieföretag eller om det finns utgivningsbevis eller ansvarsuppgifter. Yttranden i sådana medier får normalt anses bli framförda när upptagningen ges ut, dvs. lämnas ut för spridning. Från den tidpunkten räknas då preskriptionstiden. Att t.ex. en dvd-skiva sedan sprids vidare genom t.ex. försäljning betyder inte att eventuella brottsliga yttranden på skivan fälls på nytt. Detsamma gäller när skivan spelas upp och innehållet sålunda visas. Skulle en upptagning däremot användas för ny spridning av yttrandena till allmänheten kan ett nytt brott bli begånget. Vid en sådan uppspelning är det den som ansvarar för den nya spridningen som blir ansvarig för brottet. Det ursprungliga ensamansvaret får ingen betydelse i det läget.

*Filmer* av alla de slag är massmedier oavsett distributionsform, om de är avsedda för spridning till allmänheten. Som har sagts i kommentaren till 1 kap. 5 § kan det ibland uppkomma problem att avgöra vad det är som har grundlagsskydd. Är det "filmen = filmproduktionen" (dvs. bilderna, texten och musiken, alltså det "intellektuella innehållet" som sådant), eller är det "filmen = filmrullen eller dvd-skivan" (dvs. den sak som innehåller bilderna m.m.)? Så som begreppet massmedium är definierat kan det avse båda dessa företeelser. Oavsett hur det förhåller sig med detta får ett eventuellt brott i yttranden på filmen anses begånget genom att filmen offentliggörs i den betydelsen att den sprids till allmänheten.

Här kan vi dock konstatera en väsentlig skillnad mellan å ena sidan filmen = filmproduktionen (det intellektuella innehållet) och å andra sidan filmen = dvd-skivan m.m. (föremålet). För klarhetens skull använder vi här fortsättningsvis ordet "filmen" för produktionen, den intellektuella produkten, det som man ser på skärmen. För det som filmen finns lagrad på (filmrullen, dvd-skivan, databasen etc.) använder vi här uttrycket "filmupptagningen".

Det är uppenbart att en film och en filmupptagning kan offentliggöras på olika sätt. En film kan offentliggöras genom att den visas första gången på en festival eller på en galapremiär. Men den kan också offentliggöras här i landet genom att filmupptagningar lämnas ut till försäljning eller genom att filmen går upp på landets biografier sedan ett antal upptagningar (i form av filmrullar eller hårddiskar) har levererats till bioograferna. I det senare fallet innebär själva distributionen av filmupptagningarna inte något offentligö-

rande, det är först när filmen visas som den kan anses bli spridd till allmänheten med följd att ett eventuellt yttrandefrihetsbrott blir begånget.

På samma sätt som beträffande andra medier bör en ny visning av en film kunna innebära att ett nytt yttrandefrihetsbrott begås. Så länge det handlar om den vanliga spridningen av filmen eller filmupptagningen begås inga nya brott. Men om filmen däremot tas fram efter en tids "tystnad" och lanseras på nytt, kanske med framhållande av de delar som är brottsliga, kan ett nytt brott bli begånget. Grundfrågan är alltså, här som med andra medier, om ett nytt brottsligt yttrande kan anses bli fällt genom den nya lanseringen.

Detsamma som nu har sagts om film och filmupptagningar får anses gälla för andra "intellektuella produkter" och de upptagningar där de hålls tillgängliga. Det gäller t.ex. musik, dataspel och böcker. (Vad som tidigare har sagts om "böcker" avsåg den fysiska boken men också det intellektuella innehållet.)

Som har sagts i kommentaren till 1 kap. 5 § är icke mångfaldigade *fotografier* normalt inte massmedier. Men förevisas ett fotografi som bara finns i ett exemplar på en utställning dit allmänheten har tillträde, lär fotografiet vara att betrakta som ett massmedium. Ett eventuellt brottsligt yttrande i fotografiet får då anses bli framfört när fotografiet görs tillgängligt för allmänheten genom att ingå i utställningen. Något nytt brott begås inte under utställningens gång, varför en preskriptionstid löper från tillgängliggörandet. Sätts fotografiet sedan upp på en ny utställning får det anses innefatta ett nytt yttrande som kan bestraffas om det är brottsligt. Då börjar också en ny preskriptionstid att löpa.

Gränsen för när ett nytt brott ska anses begånget är uppenbarligen många gånger svår att dra. Den närmare gränsdragningen får överlämnas till rättstillämpningen, varvid i princip allmänna regler om när ett brott är begånget får tillämpas.

Det förtjänar att framhållas att frågan om när "brottet begicks" ska lösas enligt allmänna principer. Vad som har sagts ovan har inneburit ett försök att tolka vad dessa principer innebär på yttrandefrihetsområdet.



*Kopplingen till censurförbudet*

Det bör nämnas att frågan om när brottet begås och när preskriptionstid börjar löpa har ett samband med bestämmelsen om censurförbud och förbud mot hindrande åtgärder. I denna sägs, något förenklat, att det inte får förekomma någon förhandsgranskning av yttranden som är avsedda att framföras och inte heller några hindrande åtgärder med anledning av det kända eller förväntade innehållet i ett massmedium.

Bestämmelsen synes stå väl i överensstämmelse med vad som har sagts ovan om tidpunkten för ett yttrandefrihetsbrotts begående och därmed startpunkten för preskriptionstiden. Censurförbudet och förbudet mot hindrande åtgärder gäller på samma sätt som i dag, men därtill måste de anses gälla på så sätt att inga nya grundlagsskyddade yttranden – aktiverade, upprepade eller förnyade yttranden enligt den terminologi som här har använts – får förbjudas eller hindras enligt bestämmelsen. Om polisen t.ex. får besked om att en film som tidigare har fällts för hets mot folkgrupp ska visas på nytt, får inget förbud meddelas eller några hindrande åtgärder vidtas på grund av innehållet. Polisen måste vänta till dess att det nya yttrandet har framförts.

*Vem ansvarar?*

Om ett brottsligt yttrande i exempelvis en radiosändning eller en nättidning laddas ner och görs tillgängligt för allmänheten på en webbplats med grundlagsskydd på ett sådant sätt att det rör sig om ett nytt brottsligt yttrande, är det inte den ursprungligen ansvarige som begår ett brott utan den som får anses framföra det nya yttrandet. I ett sådant fall är det alltså den som ansvarar för webbplatsen som blir ansvarig för brottet, och preskription räknas från den tidpunkt då det görs tillgängligt där.

Över huvud taget ansvarar den som har ett ensamansvar för en tidning, en tv-sändning eller en film bara för de yttranden som får anses framförda genom att tidningen eller filmen ges ut och genom att tv-sändningen sker. Därtill kan han eller hon bli ansvarig för sådana förnyade yttranden (inkl. nya brott) – exempelvis nya upplagor av en bok eller en film – som framförs med hans eller hennes samtycke.

*När både grundlagsskyddade och andra yttranden fälls*

Som har sagts tidigare kan det inträffa att både grundlagsskyddade och icke grundlagsskyddade yttranden fälls i ett sammanhang. Så kan bli fallet exempelvis om någon lämnar ut flygblad med antiromska texter samtidigt som han eller hon skanderar något starkt negativt om folkgruppen romer. Om åklagaren anser att såväl flygbladen som ropen utgör hets mot folkgrupp, måste såväl grundlagen som brottsbalken tillämpas. Att det bör ske i en enda rättegång, vilket inte är möjligt i dag, är en sak för sig. I ett sådant sammanhang bör ropen kunna anses innebära att den som sprider och ropar blir ansvarig även för flygbladen genom att dessa s.a.s. ingår i de nya yttrandena.

*Preskriptionstidens längd*

Preskriptionstiden är alltså sex månader för alla yttranden som omfattas av den nya yttrandefrihetsgrundlagen. Därigenom skiljer sig bestämmelsen från de preskriptionsregler som gäller enligt TF och YGL (se 9 kap. 3 § TF och 7 kap. 1 § YGL).

I likhet däremot med vad som gäller enligt TF och YGL görs det inte någon skillnad mellan grövre och mindre grova yttrandefrihetsbrott såvitt gäller preskriptionstidens längd. Det har inte ansetts befogat att göra någon sådan förändring i den nya yttrandefrihetsgrundlagen.

I fråga om s.k. absolut preskription (dvs. att påföljd måste utdömas senast viss tid efter brottet) och påföljdspreskription (dvs. att påföljden måste verkställas inom viss tid från det att domen har vunnit laga kraft) gäller, på samma sätt som enligt TF och YGL, vad som stadgas i lag. Detta blir effekten av att saken inte berörs på annat sätt i grundlagen än genom den generella hänvisningen i 13 kap. 4 § till vad som stadgas i lag.

*Yttranden i databaser*

Bestämmelsen i första stycket gäller som sagt även för sådana yttranden som hålls tillgängliga för allmänheten i en databas. Ett sådant tillgänglighållande har enligt TF och YGL setts som ett perdurerande brott, vilket innebär att preskriptionstiden har räk-

nats först från den tidpunkt då yttrandena har avlägsnats från databasen. I den nya grundlagen kommer någon sådan utsträckt brottstid inte att förekomma, utan preskriptionstiden börjar genomgående löpa från den tidpunkt då brottet begås.

#### *Andra stycket*

Liksom enligt TF och YGL medför väckandet av åtal beträffande ett visst yttrande eller vissa yttranden att preskriptionstiden avbryts beträffande alla som kan göras ansvariga för brottet i fråga. Detta är innebörden av föreskriften i andra stycket.

#### *10 kap. 8 §*

##### *Målsägarangivelse (9 kap. 4 § TF, 7 kap. 1 § YGL)*

8 § 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.

Paragrafen motsvarar 9 kap. 4 § TF, vartill 7 kap. 1 § första stycket YGL hänvisar. Även enligt den nya yttrandefrihetsgrundlagen gäller beträffande vissa brott att målsäganden dels kan 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 förtal m.m.

#### *10 kap. 9 §*

##### *Konfiskering eller avlägsnande utan åtal (9 kap. 5 § TF, 7 kap. 2 § YGL)*

9 § Om ett yttrandefrihetsbrott har begåtts utan att någon kan ställas till ansvar för brottet, får åklagaren eller målsäganden i stället för att väcka åtal ansöka om konfiskering av de exemplar av massmediet genom vilka brottet har begåtts. Detsamma gäller om den ansvarige inte kan delges stämning i Sverige.

När konfiskering inte är möjlig får åklagaren eller målsäganden i stället ansöka om föreläggande för den som tillhandahåller massmediet att se till att det brottsliga yttrandet inte längre hålls tillgängligt för allmänheten. Om den som tillhandahåller massmediet inte kan fås att avlägsna det brottsliga yttrandet, får åklagaren eller målsäganden

ansöka om föreläggande för den som möjliggör tillhandahållandet att vidta de åtgärder som är möjliga för att det brottsliga yttrandet inte ska vara tillgängligt.

Första stycket i paragrafen motsvarar 9 kap. 5 § TF och 7 kap. 2 § YGL. Konfiskering blir aktuell bara när det är fråga om massmedier som finns i fysisk form. Det ska anses följa av att det i lagen anges att konfiskering kan ske av ”exemplar”. Bland annat yttrandefrihetsbrott på internet eller i radio eller tv kan sålunda inte föranleda konfiskering. Det gäller även om yttrandet ligger kvar i en databas som finns tillgänglig för allmänheten.

Enligt andra stycket får åklagaren eller målsäganden i stället för konfiskering tillgripa möjligheten att få det brottsliga yttrandet avlägsnat. Denna möjlighet är avsedd för sådana medier där konfiskering inte kan ske. Det gäller t.ex. sådana yttranden i radio eller tv eller på en webbsida på internet som hålls fortsatt tillgängliga för allmänheten. I sådana fall kan åklagaren begära ett föreläggande för den som tillhandahåller massmediet att se till att det brottsliga yttrandet avlägsnas.

Om den som tillhandahåller mediet inte kan fås att avlägsna det brottsliga yttrandet, får förelägandet i stället riktas mot den som möjliggör tillhandahållandet, exempelvis ett s.k. webbhotell.

Bestämmelser om domstols beslut om konfiskering och förbud mot vidare tillhandahållande finns i 7 kap. 8 §.<sup>15</sup>

## 11 kap. Rättegången i yttrandefrihetsmål

Bestämmelserna i detta kapitel är i princip desamma som i kommitténs förslag till 12 kap. TF.

### 11 kap. 1 §

#### *Behöriga domstolar (12 kap. 1 § första stycket TF)*

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

---

<sup>15</sup> I förslaget till NYGL finns för närvarande inte några motsvarigheter till bestämmelserna i 7 kap. 4 och 5 §§ YGL angående granskning av radio och tv resp. filmcensur. I en eventuell slutlig version av NYGL behöver det övervägas var dessa bestämmelser ska tas in.

De gällande bestämmelserna i TF har här delats upp. För att öka tydligheten regleras i 1 § endast hur de domstolar som får handlägga yttrandefrihetsmål ska utses.

Enligt den gällande regleringen har regeringen möjlighet att utse vilka tingsrätter utöver den som finns i residensstaden som ska kunna ta upp yttrandefrihetsmål. Det har ansetts lämpligare att i lag reglera vilka tingsrätter som ska handlägga yttrandefrihetsmål. Det är dock viktigt att säkerställa att den lokala anknytning som har 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 domstol i varje län. Det innebär att bedömningarna i yttrandefrihetsmål kan ske så nära brottet som möjligt.

### *11 kap. 2 §*

#### *Yttrandefrihetsmål (12 kap. 1 § andra stycket TF)*

##### **2 §** Yttrandefrihetsmål är

1. mål om ansvar eller enskilt anspråk på grund av yttrandefrihetsbrott,
2. mål om ansvar eller enskilt anspråk på grund av brott enligt 7 kap. 4 och 5 §§, och
3. mål enligt 10 kap. 9 § (ansökningsmål).

Är det fråga om brott enligt 7 kap. 5 §, och har den som har anskaffat uppgiften eller underrättelsen inte offentliggjort den i tryckt skrift eller meddelat den till någon annan för sådant offentliggörande, är målet ett yttrandefrihetsmål endast om det är uppenbart att anskaffandet har skett för offentliggörande i ett massmedium.

Bestämmelsen har flyttats jämfört med TF. Där utgör den ett andra stycke i 12 kap. 1 §. För att öka tydligheten har brotten enligt denna paragraf satts upp i punktform. I övrigt har språkliga förändringar gjorts utan avsikt att ändra något i sak.

*11 kap. 3 §**Prövning av ansvar (12 kap. 2 § TF)*

3 § I yttrandefrihetsmål 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 frånga juryns bedömning i större utsträckning än tingsrätten.

Bestämmelsen har justerats språkligt jämfört med 12 kap. 2 § TF utan avsikt att ändra något i sak.

*11 kap. 4 §**Två jurygrupper (12 kap. 3 § TF)*

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 jämfört med 12 kap. 3 § TF utan avsikt att ändra något i sak.

*11 kap. 5 §**Val av juryledamöter (12 kap. 4 § TF)*

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.

Bestämmelsen i gällande rätt 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 men utgör juridiskt sett en kommun, varför en särbestämmelse om Gotland är nödvändig.

Genom den föreslagna lydelsen blir det inte aktuellt att juryledamöter kommer att väljas av fler än en valmyndighet. Bestämmelsen i TF om att länsstyrelsen ska fördela antalet juryledamöter har därför kunnat utgå.

Bestämmelser om vem som ska anmäla att val av juryledamöter ska göras föreslås bli reglerad i lag.

#### *11 kap. 6 §*

##### *Krav för valbarhet (12 kap. 5 § TF)*

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.

I den föreslagna lydelsen har föreskrifterna om att juryledamöter bl.a. bör vara kända för sin omdömesgillhet och att de bör representera olika samhällsgrupper utmönstrats. Dessa ”signaler” till den som väljer juryledamöter regleras i lag.

Bestämmelsen har i övrigt endast bearbetats språkligt.

#### *11 kap. 7 §*

##### *Juryledamots rätt att avgå (12 kap. 6 § TF)*

7 § En juryledamot som har 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.

*11 kap. 8 §**Ersättare för juryledamot (12 kap. 7 § TF)*

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

Bestämmelsen i gällande lydelse innebär att i avvaktan på beslut av landstingsfullmäktige får ett annat organ inom landstinget utse juryledamöter. Den bestämmelsen tas nu bort. Eftersom antalet juryledamöter förutses vara tillräckligt stort för att klara enstaka avgångar utan att det uppstår brist på juryledamöter tills ersättare hunnit väljas, saknas behov av en sådan regel.

I den föreslagna lydelsen sägs inget om att en ersättare måste tillhöra samma grupp som den juryledamot som ersätts. Det får dock anses självklart att en ersättare ska tillhöra samma grupp som den som har avgått eller entledigats från uppdraget.

*11 kap. 9 §**Överklagande av val av juryledamot (12 kap. 8 § TF)*

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.

Den föreslagna lydelsen utgör endast en språklig bearbetning av gällande bestämmelse i TF.

Bestämmelsen i gällande 12 kap. 9 § TF om att det ska finnas en lista över juryledamöterna i varje län har utmönstrats och frågan föreslås i stället bli reglerad i lag.



*11 kap. 10 §**Jäv för juryledamöter (12 kap. 10 § första stycket TF)*

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

Bestämmelsen har kortats jämfört med gällande rätt. Det får sägas vara en självklarhet att jävsfrågan ska prövas avseende de personer som är upptagna på listan över juryledamöter. I den föreslagna bestämmelsen anges hur denna jävsprövning ska göras.

*11 kap. 11 §**Om uteslutning av juryledamot (12 kap. 10 § andra och tredje styckena och 11 § TF)*

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

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

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

Bestämmelserna i 12 kap. 10 och 11 §§ i TF har här slagits samman. Det har ansetts logiskt att samla de bestämmelser som reglerar hur en jury bildas i en paragraf.

Eftersom det har bildats flera storlän och det eventuellt kan bli fler förändringar av länsindelningen, framstår särbestämmelsen om parternas möjligheter att utesluta ledamöter i Stockholm som otillräcklig. Men i stället för att föra in fler storlän i lagtexten föreslås att särbestämmelsen tas bort. I stället utökas uteslutningsmöjligheten generellt från tre till fyra inom den första gruppen. Det har inte ansetts nämnvärt påverka yttrandefrihetsintresset negativt att parternas möjligheter att utesluta ledamöter minskas något i vissa län och att den uteslutning som är nödvändig för att få fram rätt antal ledamöter delvis i stället avgörs av lotten.

*11 kap. 12 §**Juryledamots skyldighet att delta (12 kap. 12 § TF)*

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

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

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

Bestämmelsen har bearbetats språkligt. Någon ändring i sak har inte varit åsyftad.

*11 kap. 13 §**Talan om enskilt anspråk (12 kap. 14 § TF)*

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

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

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

Bestämmelsen är en språklig bearbetning av nuvarande bestämmelse i TF, varjämte den har anpassats till den teknikberoende regleringen i NYGL.

*11 kap. 14 §**Om juryledamöter i händelse av krig och krigsfara (12 kap. 16 § TF)*

14 § Om riket är i krig eller krigsfara eller det 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 jämfört med TF.

*11 kap. 15 §**Övriga bestämmelser (12 kap. 15 § TF)*

**15 §** Närmare bestämmelser om jury och om rättegången i tryckfrihetsmål meddelas i lag.

I TF i gällande lydelse finns, för det fall det finns flera tingsrätter med behörighet i ett län, bestämmelser enligt vilka regeringen utser den rätt som har att fullfölja vissa gemensamma uppgifter för de behöriga tingsrätterna. Detta har ansetts vara en bestämmelse som inte bör tynga en grundlag utan kan läggas i vanlig lag.

**12 kap. Massmedier med internationell anknytning****Exemplar av massmedier***12 kap. 1 §**Exemplar av massmedier (13 kap. 1 § TF och, i första hand, 10 kap. 1 § YGL)*

**1 §** För exemplar av massmedier från utlandet som sprids här gäller grundlagen i tillämpliga delar, om inte annat sägs nedan.

I bestämmelsen behandlas frågan om det geografiska tillämpningsområdet för NYGL. Det svenska grundlagssystemet är inte universellt i den meningen att det gäller oinskränkt för alla massmedier runt om i världen. Tanken är således inte att grundlagen ska ge ett konstitutionellt skydd för tryck- och yttrandefriheten i andra länder. Utgångspunkten är att den ska skydda ”svenska yttranden” och att det således måste finnas en koppling till Sverige för att grundlagen ska bli tillämplig. I denna och i övriga paragrafer i kapitlet berörs frågan vilken anknytning hit som ska föreligga för att svenskt grundlagsskydd ska gälla.

Bestämmelsen avser ”exemplar av massmedier” som kommer från utlandet. Här avses böcker, tidningar, dvd-skivor och andra s.k. fysiska informationsbärare som framställs i ett eller flera exemplar. Huvudregeln är att grundlagen gäller för sådana massmedier även om de kommer ”från utlandet”, dock under förutsättning att de sprids i Sverige. Av paragrafen framgår att regleringen av massmedier med utländsk anknytning inte har kunnat göras teknikoberoende. För massmedier som når allmänheten med hjälp av elektroniska överföringar, såsom hemsidor på internet och sänd-

ningar av radio och tv, gäller en motsatt huvudregel. För dessa medier gäller särskilda bestämmelser enligt 5 och 6 §§, som utgår från att grundlagen inte gäller för "överföringar från utlandet" (se nedan).

För begreppet "massmedier" gäller definitionen i 1 kap. 3 §. Med massmedier från "utlandet" avses i princip alla massmedier som har "framställts" utomlands. NYGL ska således tillämpas bl.a. på i utlandet framställda tidningar, böcker, cd-skivor med musik, dataspel på dvd-skivor och andra s.k. fysiska informationsbärare under förutsättning att de sprids i Sverige.

För dessa massmedier gäller grundlagen "i tillämpliga delar". De allmänna krav som uppställs för att ett massmedium ska omfattas av NYGL tillämpas därmed även på medier från utlandet. Grundlagen blir tillämplig på massmedier som ges ut av massmedieföretag, massmedier med utgivningsbevis eller som har försetts med ansvarsuppgifter. Bestämmelsen i 1 kap. 5 § ska därvid tillämpas liksom de övriga bestämmelser i grundlagen som berörs (bl.a. 4 och 5 kap.).

Innebörden är att det även för massmedier från utlandet behöver utses någon som i första hand ansvarar för innehållet (utgivare eller, vid ansvarsuppgifter, "den ansvarige"). När det gäller utländska massmedier från massmedieföretag gäller särskilda bestämmelser i fråga om vem som ansvarar för innehållet om massmediet i huvudsak sprids utanför Sverige. Ansvaret för sådana massmedier ska som huvudregel bäras av den som låter lämna ut massmediet för spridning här, se vidare kommentaren till 3 §.

#### *12 kap. 2 §*

*Inskränkningar i meddelar- och anskaffarfriheten (jfr 13 kap. 1 och 6 §§ TF)*

**2 §** Är ett massmedium som avses i 1 § i huvudsak avsett att spridas utanför Sverige gäller inte meddelar- och anskaffarfrihet enligt 1 kap. 6 § om

1. meddelandet eller anskaffandet innefattar brott mot rikets säkerhet,
2. meddelandet innefattar utlämnande eller tillhandahållande som avses i 7 kap. 4 § första stycket 2, eller
3. meddelandet utgör ett uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt.

Även den här paragrafen tar sikte på massmedier som framställs i exemplar, således s.k. fysiska informationsbärare. I bestämmelsen behandlas fall då sådana medier visserligen sprids i Sverige men inte i huvudsak är avsedda att spridas här. Det kan t.ex. avse tidskrifter eller tv-spel på dvd-skivor som sprids över hela världen. Av 1 § följer att grundlagen gäller även för dessa massmedier. Den nu aktuella bestämmelsen innebär att vissa inskränkningar ska gälla i fråga om meddelar- och anskaffarfriheten. Det finns i övrigt inte några begränsningar i skyddet (se dock 3 § nedan).

Kravet att spridningen inte "huvudsakligen" sker i Sverige torde normalt inte föranleda några särskilda tillämpningsproblem. Vid tveksamma fall får bedömningen göras med utgångspunkt bl.a. i vad som är känt om spridningen i andra länder, vilket språk som används och inriktningen på innehållet. Om det konstateras att massmediet i huvudsak avser den svenska marknaden, ska denna bestämmelse inte tillämpas.

De inskränkningar i meddelar- och anskaffarfriheten som bestämmelsen innebär motsvarar vad som i vissa fall gäller enligt dagens ordning (se 13 kap. 6 § TF och 10 kap. 1 § YGL). De viktigaste skillnaderna jämfört med det ordinarie meddelar- och anskaffarskyddet är att undantaget för brott mot rikets säkerhet är vidare (p. 1) samt att undantag gäller vid alla uppsåtliga överträdelser av tystnadsplikt (p. 3). Således tillämpas inte den ordning som innebär att enbart överträdelser av vissa s.k. kvalificerade tystnadsplikter kan ligga till grund för undantag från meddelarfriheten, jfr 44 kap. offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Bestämmelser om meddelar- och anskaffarfrihet finns även i 4 och 6 §§.

### *12 kap. 3 §*

#### *Ansvar för innehållet (ny)*

3 § För innehållet i ett massmedium som avses i 2 § och som ges ut av ett massmedieföretag ska grundlagens bestämmelser om utgivare inte tillämpas.

Ansvaret för innehållet i ett massmedium enligt första stycket ligger på den som har låtit lämna ut massmediet för spridning i Sverige.

Paragrafen innebär att grundlagens bestämmelser om utgivare inte ska tillämpas på massmedier (fysiska informationsbärare) som inte

i huvudsak är avsedda att spridas i Sverige och som ges ut av massmedieföretag. Den innehåller även en särskild bestämmelse om vem som ansvarar för yttrandefrihetsbrott i sådana massmedier. Paragrafen tar således inte sikte på utländska massmedier som har svenskt utgivningsbevis eller som har försetts med ansvarsuppgifter enligt 1 kap. 5 § första stycket 3. För dessa medier gäller grundlagen med undantag för vad som framgår av 2 §.

Innebörden av *första stycket* är främst att bestämmelserna i 5 kap. om utgivare inte ska tillämpas på utländska massmedier som ges ut av massmedieföretag. Ett utländskt massmedieföretag behöver således inte utse och anmäla utgivare. Följaktligen gäller inte heller bestämmelserna om att uppgifter om utgivare ska hållas tillgängliga eller bestämmelserna om utseende av ställföreträdare.

Av *andra stycket* följer att det i första hand är ”den som har låtit lämna ut massmediet för spridning” i Sverige som bär det straffrättsliga ansvaret för innehållet i ett massmedium. För dessa medier tillämpas således inte ansvarsreglerna i 8 kap. 1 och 3 §§. I stället ska ansvaret bäras av importören eller distributören (den som har låtit lämna ut massmediet för spridning) av det aktuella massmediet. Kan denne inte lagföras av de skäl som anges i 8 kap. 4 § första stycket ska ansvaret i stället gå över på spridaren av massmediet. Spridaren – som här antas vara en annan aktör än t.ex. importören – är således inte undantagen från ansvarskedjan utan ansvarar sist i denna.

Om den som ansvarar enligt den här bestämmelsen är en juridisk person, bedöms ansvarsfrågan enligt de grunder som har redovisats i kommentaren till 8 kap. 3 §. Det kan t.ex. innebära att ansvaret får bäras av en eller flera styrelseledamöter.

Ansvaret för den som låter lämna ut massmediet för spridning får betydelse även i fråga om skadestånd. Av 9 kap. 2 § följer nämligen att det skadeståndsrättsliga ansvaret i första hand ska bäras av den som svarar för ett yttrandefrihetsbrott. En importör av en utländsk dagstidning kan således bli skyldig att betala skadestånd om tidningen innehåller förtal eller något annat yttrandefrihetsbrott som kan grunda skadeståndsskyldighet.

*12 kap. 4 §**”Korrespondentskydd” (13 kap. 6 § TF och 10 kap. 1 YGL)*

4 § I fråga om massmedier som inte sprids i Sverige gäller meddelar- och anskaffarfrihet enligt 1 kap. 6 §, om meddelandet eller anskaffandet skedde här. För sådan meddelar- och anskaffarfrihet gäller de begränsningar som anges i 2 §.

Grundlagen kan i vissa avseenden bli tillämplig även på massmedier (fysiska informationsbärare) som aldrig sprids i Sverige. I dessa fall kan nämligen den något inskränkta meddelar- och anskaffarfrihet som anges i 2 § bli tillämplig. En förutsättning är dock att meddelandet eller anskaffandet har skett här.

Bestämmelsen innebär bl.a. att här verksamma korrespondenter och uppgiftslämnare för utländska tidningar har meddelarfrihet. Motsvarande bestämmelse förekommer i TF och YGL när det gäller skrifter och upptagningar. En skillnad är dock att det i NYGL uttryckligen anges att uppgiftslämnandet resp. anskaffandet ska ha skett i Sverige. Ett sådant krav har tidigare antagits gälla, men inte kommit till uttryck i grundlagstexten (se SOU 2004:114 s. 165 f. och 331).

Av 6 § framgår att en motsvarande meddelar- och anskaffarfrihet gäller i förhållande till exempelvis radio- och tv-kanaler som sänder från utlandet.

**Överföringar av massmedier***12 kap. 5 §**Överföringar av massmedier (jfr 1 kap. 6, 7 och 9 §§ YGL)*

5 § I fråga om elektronisk överföring till allmänheten av massmedier gäller grundlagen om överföringen utgår från Sverige.

Vid samtidig och oförändrad vidareändning här i landet av radio och television som inte utgår från Sverige gäller dock grundlagens bestämmelser i

1 kap. 8 § om förbud mot förhandsgranskning och hindrande åtgärder,

1 kap. 9 § om förbud mot ingripanden utan stöd i grundlagen,

1 kap. 10 § om det förhållningssätt som ska iakttagas vid tillämpningen av denna grundlag,

6 kap. 5 § om rätt att sända massmedier i tråd samt

6 kap. 8 § om särskilda regler för rättslig prövning.

Har riksdagen godkänt en internationell överenskommelse om radio och tv får sådana föreskrifter som avses i 1 kap. 13 § 4 och 5 inte i strid med överenskommelsen hindra vidareändning av radio och tv som avses i andra stycket.

Bestämmelsen innehåller en särskild reglering av det geografiska tillämpningsområdet i fråga om radio, television, hemsidor på internet och andra massmedier som ”överförs” till allmänheten med hjälp av elektromagnetiska vågor.

Av *första stycket* framgår att överföringar av massmedier till allmänheten behöver utgå från Sverige för att grundlagen ska bli tillämplig. En utländsk hemsida på internet ska enligt det här synsättet inte omfattas av det svenska grundlagsskyddet (se dock 6 § om meddelar- och anskaffarfrihet). Vägledande för avgränsningen av om en överföring utgår från Sverige eller utlandet är inte med nödvändighet de tekniska aspekterna, bl.a. frågan om var en server är placerad. Bestäms innehållet på hemsidan t.ex. av redaktionen för en svensk tidskrift, bör detta vara en omständighet som talar starkt för att anknytningen hit är sådan att överföringen ”utgår från Sverige” (se NJA 2001 s. 445). I det läget rör det sig om en nationell yttrandefrihetsfråga på vilken NYGL är tillämplig.

På tv-området får bestämmelsen särskild betydelse i fråga om satellitsändningar med internationell anknytning. En sådan sändning utgår från Sverige om den når allmänheten här direkt och detta sker med hjälp av upplänkning från svenskt jurisdiktionsområde. Detsamma gäller om sändningen förmedlas från Sverige med hjälp av tråd eller eterlänk till en plats i utlandet för upplänkning till en satellit som sänder direkt till svenska hushåll. Även i dessa fall utgår alltså sändningen från Sverige.

En viktig tanke bakom regleringen i fråga om direktsändande satelliter är att ansvaret ska samlas till det ställe där den som ligger bakom programmet finns. Hur sändningsverksamheten anordnas i tekniskt avseende är därför inte alltid avgörande för om sändningen ska anses utgå från Sverige eller utlandet. I praxis har det ansetts att en sändning utgår från utlandet om programinnehållet bestäms av ett bolag i det land – i det fallet Storbritannien – där upplänkning sker, se NJA 2002 s. 314. Det spelade därvid ingen roll att programmet spelades in i Sverige och förmedlades till Storbritannien för upplänkning till en satellit som sände hit. Avgörandet bör vara vägledande även vid tolkningen av det geografiska tillämpningsområdet för NYGL.



Enligt *andra stycket* ska grundlagen i vissa avseenden likväl tillämpas på överföringar som inte utgår från Sverige. Här avses "samtidig och oförändrad vidareändning" av radio och television som inte utgår från Sverige. För dessa utländska sändningar har grundlagen gjorts tillämplig i fråga om föreskrifter som anses möjliga att upprätthålla i praktiken. Skyddet innefattar förbudet mot förhandsgranskning och hindrande åtgärder, exklusivitetsprincipen, den s.k. instruktionen, etableringsfriheten för trådsändningar samt rätten till domstolsprövning av sändningstillstånd. I dessa delar är NYGL automatiskt tillämplig.

En förutsättning för att bestämmelsen om vidareändningar ska bli tillämplig är att det inte förekommer någon egentlig fördröjning av vidareändningen eller, givetvis, att innehållet ändras. Det blir då i stället fråga om en inhemsk sändning på vilken NYGL blir tillämplig i sin helhet. Bland annat gäller då att kraven för grundlagsskydd enligt 1 kap. 5 § ska vara uppfyllda.

Genom *tredje stycket* skapas ett grundlagsskydd för vidareändningar mot åtgärder som har till syfte att stänga ute information som sprids från andra länder (se Wennberg m.fl., "Yttrandefrihetsgrundlagen", 3 uppl. s. 47). Detta får betydelse för program som innehåller reklammeddelanden m.m. som är oförenliga med 1 kap. 13 § 4 och 5. Sådana program och meddelanden ska inte kunna hindras genom lagstiftning eller andra nationella föreskrifter om en sådan åtgärd skulle stå i strid med en internationell överenskommelse på området.

I 6 § finns bestämmelser om meddelar- och anskaffarfrihet vid överföringar och vidareändningar av massmedier från utlandet.

#### *12 kap. 6 §*

*Meddelar- och anskaffarfrihet vid överföringar m.m. som inte utgår från Sverige (10 kap. 2 § YGL)*

6 § I fråga om överföringar som inte utgår från Sverige gäller meddelar- och anskaffarfrihet enligt 1 kap. 6 §, om meddelandet eller anskaffandet skedde här. För sådan meddelar- och anskaffarfrihet gäller de begränsningar som anges i 2 §.

Den som har meddelat eller anskaffat uppgifter för publicering i ett massmedium som överförs från utlandet ska ha meddelar- resp. anskaffarfrihet på det sätt som sägs i 4 §. Detsamma gäller om upp-

giftslämnandet eller anskaffandet till t.ex. en tv-kanal från utlandet som vidareändas i Sverige enligt 5 § andra stycket.

Det krävs att uppgiftslämnandet eller anskaffandet har skett i Sverige för att meddelar- eller anskaffarfrihet ska föreligga. Bestämmelsen innebär att det även på t.ex. tv-området gäller ett korrespondentskydd. Det kan bl.a. avse den som i Sverige rapporterar till en utländsk tv-kanal som inte nödvändigtvis når den svenska allmänheten genom sändningar som kan tas emot här.

### 13 kap. Allmänna bestämmelser

#### 13 kap. 1 §

*Resning i yttrandefrihetsmål (14 kap. 1 § TF, 11 kap. 1 § första stycket YGL)*

1 § Vad i lag är stadgat om resning i mål i allmänhet gäller även dom i yttrandefrihetsmål utan hinder av att en jury har prövat om brott föreligger.

Beviljas resning i ett mål där en jury har prövat om brott föreligger, och grundas resningen på en omständighet som kan antas ha inverkat på juryprövningen, ska samtidigt beslutas att målet ska på nytt tas upp inför en jury av den rätt som först har dömt i målet. Om resning beviljas till den tilltalades förmån och saken är uppenbar, får den domstol som beviljar resningen i stället omedelbart ändra domen.

Paragrafen innebär att bestämmelserna i rättegångsbalken om särskilda rättsmedel (58 och 59 kap.) blir tillämpliga även i yttrandefrihetsmål. Dock gäller särskilda föreskrifter i andra stycket för sådana fall då den ursprungliga rättegången har skett med jury. Paragrafen överensstämmer i sak med 14 kap. 1 § TF. Endast en viss modernisering av språket har gjorts.

#### 13 kap. 2 §

*Juryns medverkan vid resning (14 kap. 2 § TF, 11 kap. 1 § första stycket YGL)*

2 § När ett yttrandefrihetsmål i vilket en jury har deltagit på grund av beslut av högre rätt tas upp på nytt av den rätt som först har dömt i målet, gäller om juryns tillsättande vad i 11 kap. 10–13 §§ är stadgat.

Bestämmelserna om juryns tillsättande i 11 kap. gäller även vid resning. Bestämmelsen överensstämmer med 14 kap. 2 § TF. Språket har moderniserats.

*13 kap. 3 §*

*Krav på skyndsam behandling (14 kap. 3 § TF, 11 kap. 1 § första stycket YGL)*

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

Bestämmelsen innebär bl.a. att yttrandefrihetsmål ska behandlas med förtur i domstolarna. Paragrafen överensstämmer med 14 kap. 3 § TF. Språket har moderniserats.

*13 kap. 4 §*

*Frågor som inte behandlas i grundlagen (14 kap. 5 § TF, 11 kap. 1 § andra stycket YGL)*

4 § 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 och civilrättsliga frågor.

Paragrafen överensstämmer med 11 kap. 1 § andra stycket YGL. Motsvarande bestämmelse finns i 14 kap. 5 § TF.

*13 kap. 5 §*

*Begränsning av utländska medborgares rättigheter (14 kap. 5 § andra stycket TF, 11 kap. 1 § tredje stycket YGL)*

5 § De rättigheter som enligt denna grundlag tillkommer andra än svenska medborgare får inskränkas genom lag.

Paragrafen innehåller en möjlighet för lagstiftaren att i lag begränsa utländska medborgares rättigheter enligt grundlagen.

TF och YGL gäller enligt de inledande paragraferna svenska medborgare. Någon sådan begränsning gäller inte i NYGL, utan grundlagen gäller – på samma sätt som numera regeringsformen – för var och en. Detta medför ett behov av bestämmelsen i denna paragraf för vissa situationer där rättigheterna för andra än svenska medborgare måste inskränkas. En motsvarande bestämmelse finns i regeringsformen sedan de senaste ändringarna år 2011.

### 13 kap. 6 §

#### *Internationellt rättsligt bistånd (ny)*

6 § 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 lämnas endast om den gärning som avses i huvudsak motsvarar ett brott enligt denna grundlag.

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

Bestämmelsen<sup>16</sup> ger uttryckligt stöd för att lämna internationellt rättsligt bistånd när grundlagen är tillämplig och anger under vilka förutsättningar detta kan ske. Det är viktigt att framhålla att bestämmelsen gäller bara när grundlagen är tillämplig, varvid bestämmelserna i 11 kap. många gånger får avgörande betydelse. Om grundlagen inte är tillämplig gäller allmänna bestämmelser om internationell rättslig hjälp, främst lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål.

I *första stycket* klarläggs att internationellt rättsligt bistånd kan lämnas även när grundlagen är tillämplig. Innebörden av att sådant bistånd enbart kan avse åtgärder som är tillåtna enligt grundlagen är att exklusivetsprincipen ska gälla. Utgångspunkten är således att även i frågor om rättsligt bistånd är grundlagen exklusiv straff- och processlag. Den avgörande frågeställningen vid en begäran om rättsligt bistånd är således om den efterfrågade åtgärden har stöd i grundlagen eller inte. En begäran ska avslås om sådant stöd saknas och får i andra fall godkännas.

---

<sup>16</sup> Bestämmelsen här motsvarar i huvudsak kommitténs förslag till bestämmelser om internationellt rättsligt bistånd i TF och YGL, men den utgör en förenklad variant av de bestämmelserna.

Det är underförstått att den särskilda åklagar- och rättegångsordningen enligt grundlagen 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 självfallet inte.

Det *andra stycket* är centralt för frågan om lämnande av rättslig hjälp som gäller brott eller skadestånd med anledning av brott. För att sådant rättsligt bistånd ska få lämnas måste den gärning som avses i huvudsak motsvara ett brott enligt denna grundlag. Det betyder exempelvis att bistånd kan lämnas om det handlar om ett vittnesförhör eller ett målsägandeförhör i en utredning som gäller förtal i ett tv-program. Likaså kan bistånd lämnas i form av husrannsakan i en utredning som gäller hets mot folkgrupp i en tidning och där bevisning kan finnas hos en misstänkt person i Sverige. Däremot får bistånd inte lämnas i en utredning om brott bestående i att en uppgiftslämnare har lämnat information till en tv-kanal under förhållanden som skyddas av meddelarfrihet i Sverige.

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 12 kap. 4 § (det s.k. korrespondentskyddet).

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 verksamhet här i Sverige och lämnat uppgifter för publicering i utlandet om hälsan hos enskilda patienter som han hade behandlat här, hade ett brott mot tystnadsplikt enligt svensk lag förelegat. Sådant uppgiftslämnande hade inte omfattats av med-

delarskyddet enligt 12 kap. 4 § och han hade således kunnat åtalas för brott mot tystnadsplikt trots att uppgifterna lämnats i publiceringssyfte, dock under förutsättning att brottet begåtts med uppsåt.

Enligt bestämmelsen om internationellt rättsligt bistånd finns det då förutsättningar att lämna 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 och den tyska begäran om förhör bör alltså kunna godkännas.

Det är tänkbart att en begäran om internationellt rättsligt bistånd rör förhållanden som omfattas av grundlagens *förbud mot censur och hindrande åtgärder*. Som ett exempel kan nämnas fallet då en skrift med rasistiskt material har tryckts i Sverige och skickas härifrån med post till enskilda adressater i utlandet. Skriften når inte den svenska allmänheten. Även framställningar som är avsedda att ges ut endast i utlandet åtnjuter dock skydd enligt grundlagen 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 grundlagen inte tillämplig på frågan om ingripande. Om rättsligt bistånd aktualiseras ska frågan bedömas enligt vanlig lag, i dag 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 grundlagens mening, t.ex. en nytryckt upplaga av skriften som inte har lämnats ut för spridning till allmänheten. Som har framgått skyddas utgivet material av grundlagens 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 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 grundlagen. 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.

Principen om ensamansvar tillämpas även när rättsligt bistånd aktualiseras. I det aktuella exemplet skulle Sverige därför inte kunna tillmötesgå en begäran om ingripande mot artikelförfattaren om dennes medverkan bedöms vara straffri enligt grundlagen. 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.

Det bör även här påpekas att ansvarsfrågan kommer i ett annat läge om den aktuella skriften inte har getts ut i Sverige. Då är grundlagens ansvarssystem enligt 8 kap. inte 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 i exemplet bedöms enligt brottsbalken och lagen om internationell rättslig hjälp i brottmål. Även om skriften inte ges ut i Sverige gäller viss meddelar- och anskaffarfrihet enligt 11 kap. 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 grundlagen.

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 13 kap. 6 § som det är möjligt för Sverige att bistå med utredningsåtgärder för att utröna identiteten hos meddelare, författare m.fl.

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 §. 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? 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.

Enligt *tredje 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 Justitiekanslern ska ha vid handläggningen av en ansökan.

\*\*\*



# Statens offentliga utredningar 2012

*Kronologisk förteckning*

---

1. Tre blir två! Två nya myndigheter inom utbildningsområdet. U.
2. Framtidens högkostnadsskydd i vården. S.
3. Skatteincitament för riskkapital. Fi.
4. Kompletterande regler om personuppgiftsbehandling på det arbetsmarknadspolitiska området. A.
5. Högskolornas föreskrifter. U.
6. Åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistansersättning. S.
7. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2012 – långsiktig säkerhet, haverier och global utblick. M.
8. Skadeståndsansvar och försäkringsplikt vid sjötransporter – Atenförordningen och försäkringsdirektivet i svensk rätt. Ju.
9. Förmån och fälla – nyanländas uttag av föräldrapenning. A.
10. Läsarnas marknad, marknadens läsare – en forskningsantologi. Ku.
11. Snabbare betalningar. Ju.
12. Penningtvätt – kriminalisering, förverkande och dispositionsförbud. Ju.
13. En sammanhållen svensk polis. Ju.
14. Ekonomiskt värde och samhällsnytta – förslag till en ny statlig ägarförvaltning. Fi.
15. Plan för framtagandet av en strategi för långsiktigt hållbar markanvändning. M.
16. Att angöra en kulturbrygga – för stöd till nyskapande kultur. Ku.
17. Psykiatrin och lagen – tvångsvård, straffansvar och samhällsskydd. S.
18. Så enkelt som möjligt för så många som möjligt. – den mjuka infrastrukturen på väg. N.
19. Nationella patent på engelska? N.
20. Kvalitetssäkring av forskning och utveckling vid statliga myndigheter. U.
21. Här finns mer att hämta – it-användningen i småföretag. N.
22. Mål för rovdjuren. M.
23. Mindre våld för pengarna. Ku.
24. Likvärdig utbildning – riksrekryterande gymnasial utbildning för vissa ungdomar med funktionsnedsättning. U.
25. Enklare för privatpersoner att hyra ut sin bostad med bostadsrätt eller äganderätt. S.
26. En ny brottsskadelag. Ju.
27. Färdplan för framtiden – en utvecklad flygtrafiktjänst. N.
28. Längre liv, längre arbetsliv. Förutsättningar och hinder för äldre att arbeta längre. S.
29. Sveriges möjligheter att ta emot internationellt stöd vid kriser och allvarliga händelser i fredstid. Fö.
30. Vital kommunal demokrati. Fi.
31. Sänkta trösklar – högt i tak Arbete, utveckling, trygghet. A.
32. Upphandlingsstödet framtid. S.
33. Gör det enklare! S.
34. Nya påföljder + kort presentation. Ju.
35. Stärkt skydd mot tvångsåktenskap och barnåktenskap. Ju.
36. Registerdata för forskning. Fi.
37. Kulturmiljöarbete i en ny tid. Ku.
38. Minska riskerna med farliga ämnen! Strategi för Sveriges arbete för en giftfri miljö. M.
39. Vägar till förbättrad produktivitet och innovationsgrad i anläggningsbranschen + Bilagedel. N.
40. Innovationsstödande verksamheter vid universitet och högskolor: Kartläggning, analys och förslag till förbättringar – en preliminär delrapport. U.
41. Innovationsstödande verksamheter vid universitet och högskolor: Kartläggning, analys och förslag till förbättringar – slutbetänkande. U.

42. Bättre behörighetskontroll. Ändringar i förordningen (2006:196) om register över hälso- och sjukvårdspersonal. S.
43. Konsumenten i centrum – ett framtida konsumentstöd. Ju.
44. Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott. Ju.
45. Kvinnor och barn i rättens gränsland. U.
46. Dammsäkerhet. Tydliga regler och effektiv tillsyn. N.
47. Harmoniserat inkomstbegrepp. Möjligheter att använda månadsuppgifter i social- och arbetslöshetsförsäkringarna. S.
48. Maritim samverkan. Fö.
49. Tolkning och översättning vid straffrättsliga förfaranden. Genomförande av EU:s tolknings- och översättningsdirektiv. Ju.
50. Nystartszoner. Fi
51. Utvärdering av IPRED-lagstiftningen. Ju.
52. Bostadstaxering – avveckling eller förenkling. Fi.
53. AP-fonderna i pensionssystemet – effektivare förvaltning av pensionsreserven. Fi.
54. Återvinning av fartyg – underlag för ratificering av Hong Kongkonventionen. N.
55. En översyn av tryck- och yttrandefriheten. Del 1 och 2. Ju.

# Statens offentliga utredningar 2012

---

## Systematisk förteckning

### Justitiedepartementet

---

- Skadeståndsansvar och försäkringsplikt vid sjötransporter – Atenförordningen och försäkringsdirektivet i svensk rätt. [8]
- Snabbare betalningar. [11]
- Penningtvätt – kriminalisering, förverkande och dispositionsförbud. [12]
- En sammanhållen svensk polis. [13]
- En ny brottsskadelag. [26]
- Nya påföljder + kort presentation. [34]
- Stärkt skydd mot tvångsäktenskap och barnäktenskap. [35]
- Konsumenten i centrum – ett framtida konsumentstöd. [43]
- Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott. [44]
- Tolkning och översättning vid straffrättsliga förfaranden. Genomförande av EU:s tolknings- och översättningsdirektiv. [49]
- Utvärdering av IPRED-lagstiftningen. [51]
- En översyn av tryck- och yttrandefriheten. Del 1 och 2. [55]

### Försvarsdepartementet

---

- Sveriges möjligheter att ta emot internationellt stöd vid kriser och allvarliga händelser i fredstid. [29]
- Maritim samverkan. [48]

### Socialdepartementet

---

- Framtidens högkostnadsskydd i vården. [2]
- Åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistansersättning. [6]
- Psykiatri och lagen – tvångsvård, straffansvar och samhällsskydd. [17]
- Enklare för privatpersoner att hyra ut sin bostad med bostadsrätt eller äganderätt. [25]
- Längre liv, längre arbetsliv. Förutsättningar och hinder för äldre att arbeta längre. [28]
- Upphandlingsstödet framtid. [32]
- Gör det enklare! [33]

- Bättre behörighetskontroll. Ändringar i förordningen (2006:196) om register över hälso- och sjukvårdspersonal. [42]
- Harmoniserat inkomstbegrepp. Möjligheter att använda månadsuppgifter i social- och arbetslöshetsförsäkringarna. [47]

### Finansdepartementet

---

- Skatteincitament för riskkapital. [3]
- Ekonomiskt värde och samhällsnytta – förslag till en ny statlig ägarförvaltning. [14]
- Vital kommunal demokrati. [30]
- Registerdata för forskning. [36]
- Nystartszoner. [50]
- Bostadstaxering – avveckling eller förenkling. [52]
- AP-fonderna i pensionssystemet – effektivare förvaltning av pensionsreserven. [53]

### Utbildningsdepartementet

---

- Tre blir två! Två nya myndigheter inom utbildningsområdet. [1]
- Högskolornas föreskrifter. [5]
- Kvalitetssäkring av forskning och utveckling vid statliga myndigheter. [20]
- Likvärdig utbildning – riksrekryterande gymnasial utbildning för vissa ungdomar med funktionsnedsättning. [24]
- Innovationsstödjande verksamheter vid universitet och högskolor: Kartläggning, analys och förslag till förbättringar – en preliminär delrapport. [40]
- Innovationsstödjande verksamheter vid universitet och högskolor: Kartläggning, analys och förslag till förbättringar – slutbetänkande. [41]
- Kvinnor och barn i rättens gränsland. [45]

### **Miljödepartementet**

---

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2012  
– långsiktig säkerhet, haverier och global  
utblick. [7]

Plan för framtagandet av en strategi för  
långsiktigt hållbar markanvändning. [15]

Mål för rovdjuren. [22]

Minska riskerna med farliga ämnen! Strategi  
för Sveriges arbete för en giftfri miljö. [38]

### **Näringsdepartementet**

---

Så enkelt som möjligt för så många som möjligt  
– den mjuka infrastrukturen på väg. [18]

Nationella patent på engelska? [19]

Här finns mer att hämta – it-användningen i  
småföretag. [21]

Färdplan för framtiden  
– en utvecklad flygtrafiktjänst. [27]

Vägar till förbättrad produktivitet och  
innovationsgrad i anläggningsbranschen +  
Bilagedel. [39]

Dammsäkerhet  
Tydliga regler och effektiv tillsyn. [46]

Återvinning av fartyg  
– underlag för ratificering av Hong Kong-  
konventionen. [54]

### **Kulturdepartementet**

---

Läsarnas marknad, marknadens läsare  
– en forskningsantologi. [10]

Att angöra en kulturbygga  
– för stöd till nyskapande kultur. [16]

Mindre våld för pengarna. [23]

Kulturmiljöarbete i en ny tid. [37]

### **Arbetsmarknadsdepartementet**

---

Kompletterande regler om personuppgifts-  
behandling på det arbetsmarknadspolitiska  
området [4]

Förmån och fälla – nyanländas uttag av  
föräldrapenning. [9]

Sänkta trösklar – högt i tak  
Arbete, utveckling, trygghet. [31]