

Kommittédirektiv



Mediegrundlagarna

**Dir.
1999:8**

Beslut vid regeringssammanträde den 4 februari 1999.

Sammanfattning av uppdraget

En parlamentariskt sammansatt kommitté skall närmare analysera behovet av och förutsättningarna för en mer teknikberoende grundlagsreglering av yttrandefriheten.

Kommittén skall också analysera och ta ställning till om de preskriptionstider som gäller för tryckfrihets- respektive yttrandefrihetsbrott bör förlängas.

Kommittén skall utreda de tillämpningsproblem som Justitiekanslern har redovisat och som gäller främst yttrandefrihetsgrundlagen.

Kommittén skall vidare ta ställning till om brottet olaga hot – och andra kriminaliserade yttranden där olaga hot ingår som ett led – bör bli tryckfrihets- respektive yttrandefrihetsbrott.

Kommittén skall föreslå de grundlagsändringar och andra lagändringar som den finner motiverade och redovisa sitt uppdrag senast den 31 december 2000.

Bakgrund

Utvecklingen inom informationstekniken har gått snabbt sedan yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) trädde i kraft år 1992. De medier som omfattas av YGL har fortlöpande utvecklats. Nya fysiska bärare av information har tillkommit och tillkommer alltjämt. De blir tillgängliga och användbara för i stort sett alla. Samtidigt skapas nya medel för kommunikation med hjälp av elektromagnetiska vågor. Till bilden hör också en fortgående internationalisering. Den snabba utvecklingen gör det nödvändigt att kontinuerligt bevaka och anpassa regelverken på området.

Den 1 januari 1999 trädde flera viktiga ändringar i kraft på YGL:s och tryckfrihetsförordningens (TF) områden. Ändringarna bygger på regeringens förslag i propositionen Tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihets-

grundlagens tillämpningsområden – barnpornografifrågan m.m. (prop. 1997/98:43). I propositionen behandlades bl.a. frågan om TF:s och YGL:s tillämplighet på nya medier. Regeringens proposition föregicks i denna del av en parlamentarisk utredning som hade i uppdrag att just analysera dessa mediegrundlagars tillämplighet på de nya medierna. Utredningen, som tog namnet Mediekommittén, redovisade sina slutsatser och förslag i betänkandet Grundlagsskydd för nya medier (SOU 1997:49).

Under remissbehandlingen av betänkandet och arbetet med regeringens proposition pekades från olika håll på brister i främst YGL, men även i viss mån TF. Flera önskemål om grundlagsändringar framfördes. Regeringen hade inte möjlighet att behandla alla dessa frågor i propositionen.

I dessa direktiv behandlas mot denna bakgrund behovet av en ny utredning på TF:s och YGL:s områden. Direktiven tar upp fyra huvudområden; en mer teknikberoende reglering av yttrandefriheten, preskriptionstidernas längd när det gäller tryckfrihets- och yttrandefrihetsbrott, vissa tillämpningsproblem när det gäller främst YGL som Justitiekanslern (JK) har pekat på samt slutligen brottskatalogen i TF.

En mer teknikberoende grundlagsreglering av yttrandefriheten

Utvecklingen på informationsteknikens område har som nämnts gått fort sedan tillkomsten av YGL. Utan att ifrågasätta tidigare bedömningar på området kan man fråga sig om det är praktiskt möjligt i längden att behålla en teknikberoende grundlagsreglering av yttrandefriheten i medierna. Därför bör behovet av och förutsättningarna för en mer teknikberoende reglering utredas.

TF och YGL ger ett särskilt grundlagsskydd för friheten att yttra sig i vissa medier. Något förenklat kan sägas att TF innehåller bestämmelser om yttrandefriheten i tryckta skrifter och tryckta bilder, medan motsvarande regler för yttrandefriheten i ljudradio, television och vissa liknande överföringar, filmer, videogram, ljudupptagningar och andra tekniska upptagningar finns i YGL.

Termen tekniska upptagningar fördes in i YGL den 1 januari 1999 efter förslag från regeringen i prop. 1997/98:43 (bet. 1997/98:KU19 och 1998/99:KU4). Denna nyhet har stor betydelse för YGL:s tillämplighet på nya former av upptagningar av information (nya fysiska databärare). Tekniska upptagningar utgör i detta sammanhang en samlingsterm för upptagningar som innehåller text, stillbilder, rörliga bilder eller ljud och som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniska hjälpmedel. Ändringen medför att även t.ex. cd-romskivor och datordisketter med endast text eller stillbilder omfattas av YGL. En bok som ges ut endast i form av en cd-romskiva omfattas sålunda sedan årsskiftet av grundlagsregleringen.

Mediekommittén föreslog vidare en ändring av YGL:s tillämplighet på ny kommunikation med hjälp av elektromagnetiska vågor, dvs. på informationsöverföringar som sker på annat sätt än genom att fysiska databärande transporterats mellan avsändare och mottagare. Enligt kommitténs förslag skulle tillämpningsområdet för den s.k. databasregeln i 1 kap. 9 § YGL utvidgas. Databasregeln gäller under vissa förutsättningar när massmedieföretag tillhandahåller allmänheten upplysningar i databaser. Enligt förslaget skulle grundlagsskyddet gälla, inte bara för massmedieföretag, utan för alla som på motsvarande sätt tillhandahåller allmänheten upplysningar. Skyddet för andra än massmedieföretag skulle emellertid vara frivilligt; endast den som ansökt om och erhållit ett särskilt utgivningsbevis skulle omfattas av utvidgningen. För massmedieföretagens vidkommande skulle ingen ändring ske. Regeringen gick inte vidare med Mediekommitténs förslag. Som skäl angavs att det var svårt att överblicka vilka nya former av kommunikation som skulle kunna komma att omfattas av förslaget. Tiden ansågs inte mogen för en utvidgning av databasregeln.

Mediekommittén bara berörde frågan om en teknikberoende reglering av yttrandefriheten i det betänkande som föregick propositionen. Kommittén hade varken i uppdrag att föreslå en teknikberoende reglering eller den tid till sitt förfogande som sådana överväganden hade krävt. I betänkandet redovisades dock ett antal förhållanden som kan anses tala emot en sådan reglering.

Frågan om lämpligheten av en mer teknikberoende grundlagsreglering av yttrandefriheten har tidigare behandlats av Massmedieutredningen i betänkandet Massmediegrundlag (SOU 1975:49) och Yttrandefrihetsutredningen i betänkandet Värna yttrandefriheten (SOU 1983:70). Ingen av utredningarna fann det lämpligt att föreslå en reglering som omfattade alla offentliga yttranden, oavsett framställningsform, även om Yttrandefrihetsutredningen ville gå något längre än Massmedieutredningen i detta avseende. Den principiella bedömningen delades senare av regeringen och Lagrådet i de lagstiftningsarbeten som följde.

Under remissbehandlingen av Mediekommitténs betänkande riktade flera instanser kritik mot mediegrundlagarnas teknikberoende. En del instanser ansåg att den tekniska utvecklingen kräver en teknikberoende lagstiftning och att teknikberoendet medför stora tillämpningsproblem. Andra ansåg att en teknikberoende grundlagsreglering bör eftersträvas på sikt. Ett par instanser framhöll att ett utredningsarbete snarast bör inledas på området.

Regeringen sade i propositionen att lämpligheten av en teknikberoende grundlagsreglering av yttrandefriheten har en mycket stor principiell betydelse och att det kan ifrågasättas om det är praktiskt möjligt att i längden behålla den teknikberoende regleringen. Det fanns emellertid enligt

regeringen ingen möjlighet att närmare överväga frågan i det aktuella lagstiftningsärendet (s. 106).

Ett par motioner om just teknikberoendet väcktes med anledning av regeringens proposition. I en motion yrkades att riksdagen hos regeringen skulle begära en utredning om och förslag till en teknikberoende, generell yttrandefrihetsgrundlag efter mönster av bl.a. europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. I en annan motion yrkades däremot att riksdagen skulle ge regeringen tillkänna att det tryckta ordet har en speciell ställning inom opinionsbildningen och samhällsdebatten och att det därför är viktigt att slå vakt om TF:s särställning.

Konstitutionsutskottet avstyrkte i sitt betänkande Tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens tillämpningsområden – barnpornografifrågan m.m. (bet. 1997/98:KU19) bifall till yrkandet som rörde en generell yttrandefrihetsgrundlag. Enligt utskottet framgår det av propositionen att regeringen är väl medveten om frågans stora principiella betydelse. Utskottet uppgav vidare att man utgår från att regeringen ser till att denna och sammanhängande frågor övervägs i lämpligt sammanhang. Även yrkandet om ett tillkännagivande avstyrktes. Yrkandet föranledde visserligen utskottet att instämma i att det tryckta ordet har en speciell ställning i den fria opinionsbildningen och samhällsdebatten. Men samtidigt underströk utskottet att regeringen inte hade lagt fram något förslag som tunnar ut tryckfriheten. Riksdagen avslog motionsyrkandena.

Inte minst när det gäller grundlagsskyddet är det enligt regeringens uppfattning väsentligt att yttranden i olika medier inte omfattas av olika bestämmelser endast på den grunden att de formella avgränsningarna för bestämmelsernas tillämplighet är förlegade och i otakt med den tekniska utvecklingen.

Utvecklingen har medfört vissa avgränsningsproblem på TF:s område. TF gäller enligt huvudregeln för skrifter som framställs i tryckpress. Därutöver omfattar TF även skrifter som har mångfaldigats genom stencilering, fotokopiering eller liknande tekniskt förfarande. En skrift som inte har framställts i tryckpress omfattas emellertid endast om utgivningsbevis finns för skriften eller om skriften har försetts med särskilda s.k. ursprungsuppgifter (1 kap. 5 § TF). Enligt uppgifter från Statens kriminaltekniska laboratorium är det numera inte alltid möjligt att avgöra om en skrift är framställd i tryckpress eller inte. Det handlar då inte om fotokopierade skrifter.

Som ett annat exempel på en avgränsningsregel kan nämnas huvudregeln om vilka sändningar av radioprogram som omfattas av YGL:s tillämpningsområde (1 kap. 6 § YGL). För att en sändning skall omfattas krävs det nämligen enligt denna regel bl.a. att sändningen är riktad till allmänheten. Detta innebär att sändningen måste startas av den som sänder

för att omfattas av YGL. En sändning som rent tekniskt startas av mottagaren omfattas därför inte. En annan sak är att YGL i undantagsfall kan bli tillämplig på en sådan sändning med stöd av databasregeln (1 kap. 9 §). Det är knappast självklart med dagens mediesituation att denna ordning bör eller ens kan bibehållas.

Ytterligare ett exempel utgörs av skillnaden i hur transport av information i kabelnät för TV-distribution respektive telenät behandlas. För sändningar av radioprogram genom tråd råder etableringsfrihet enligt 3 kap. 1 § YGL. Denna frihet omfattar inte bara s.k. egensändningar utan även vidaresändningar. I fråga om teletjänster föreskrivs däremot en skyldighet att bedriva samtrafik (20 § telelagen [1993:597]).

Av denna redogörelse framgår att det finns anledning att närmare analysera behovet av och förutsättningarna för en mer teknikberoende grundlagsreglering av yttrandefriheten än den som gäller för närvarande. Det tryckta ordet har emellertid, såsom Konstitutionsutskottet sade i sitt betänkande, en särställning i den fria opinionsbildningen och samhällsdebatten. Utgångspunkten är därför att den nuvarande uppdelningen på två grundlagar bör bestå och att TF även i fortsättningen bör vara den grundlag som ger skydd för yttranden i form av det tryckta ordet.

Införandet av termen tekniska upptagningar i YGL kan förväntas att på ett tillfredsställande sätt möta den tekniska utvecklingen när det gäller upptagningar med sådana yttranden som YGL är avsedd att skydda. Det som nu behöver utredas är således i första hand YGL:s tillämplighet på ny kommunikation med hjälp av elektromagnetiska vågor, dvs. på informationsöverföringar som sker på annat sätt än genom att fysiska databärare transporteras mellan avsändare och mottagare. Det som nu har sagts hindrar inte att vissa justeringar kan behöva göras i såväl TF som YGL för att reglerna skall anpassas till utvecklingen på informationsteknikens område, exempelvis tillkomsten av s.k. print-on-demand.

Preskriptionstidernas längd när det gäller tryckfrihets- och yttrandefrihetsbrott

Vilka preskriptionstider som bör gälla för tryckfrihets- och yttrandefrihetsbrott är en praktiskt och principiellt betydelsefull fråga som enligt regeringens mening bör utredas närmare.

Sedan Ombudsmannen mot etnisk diskriminering hade skrivit till Justitiedepartementet om ändringar av preskriptionsreglerna för yttrandefrihetsbrottet hets mot folkgrupp övervägde Mediekommittén frågan. Inom ramen för kommitténs arbete framkom att JK från det att YGL trädde i kraft den 1 januari 1992 och fram till februari 1997 hade handlagt tolv ärenden som rörde hets mot folkgrupp i filmer, videogram eller ljudupptagningar. Dessa hade omfattat totalt ett hundratal titlar, till den helt över-

vägande delen ljudupptagningar. I två av ärendena hade åtal väckts för hets mot folkgrupp. Övriga ärenden hade skrivits av från vidare handläggning. I ett stort antal fall var skälet för avskrivning att åtalspreskription hade inträtt innan ärendet hade väckts hos JK. Skäl för avskrivning var i övrigt bl.a. att det saknades tillräckliga skäl för att inleda utredning av yttrandefrihetsbrott.

Preskriptionstiden enligt vanlig lag för hets mot folkgrupp som inte är ringa är fem år. I TF och YGL finns det däremot särskilt korta preskriptionstider för tryckfrihets- och yttrandefrihetsbrott. Kortast tid, sex månader, gäller för typiska nyhetsmedier, periodiska skrifter och radio- och TV-program. För andra tryckta skrifter och för tekniska upptagningar är tiden ett år från det att framställningen lämnades ut för spridning. Från dessa regler finns det dock två undantag, ett som avser tidpunkten när preskriptionstiden börjar löpa och ett annat som föreskriver en längre preskriptionstid när det gäller olaga våldsskildringar i tekniska upptagningar. För sådana skildringar gäller nämligen vad som är föreskrivet i vanlig lag om tid för väckande av åtal. Detta innebär att preskriptionstiden för t.ex. videofilmer med olaga våldsskildring är fem år.

Även för barnpornografibrott gäller sedan den 1 januari 1999 preskriptionstiden i vanlig lag, då barnpornografiska skildringar har undantagits från TF:s och YGL:s tillämpningsområden.

Mediekommittén sade i sitt betänkande att hets mot folkgrupp inte utan vidare kan behandlas på samma sätt som olaga våldsskildring och barnpornografibrott. Det skulle innebära en avvikelse från de tryckfrihetsrättsliga huvudreglerna, utanför det på flera sätt särreglerade film- och videoområdet. Frågan måste då enligt kommittén ställas om bara ljudupptagningar skall omfattas av en ny särreglering eller om även tekniska upptagningar som innehåller endast text skall omfattas. Man kan också ställa sig frågan om särregleringen skall gälla även för tryckta skrifter och för flera brott. Sammantaget fann kommittén att frågan om en särskild preskriptionstid för yttrandefrihetsbrottet hets mot folkgrupp ger anledning till omfattande överväganden av principiell art och att frågan måste belysas i ett brett perspektiv som kommittén inte hade haft möjlighet att anlägga. Därför lade kommittén inte fram något förslag till förlängning av preskriptionstiden.

Att Mediekommittén inte lade fram något förslag i preskriptionsfrågan mötte kritik från några remissinstanser. Regeringen instämde emellertid i kommitténs bedömning att detta är en stor principiell fråga och ansåg att en ändring inte bör föreslås utan en föregående bred och allsidig belysning av alla de problem som är förknippade med frågan. Inte heller regeringen föreslog således någon ändring i de nu aktuella bestämmelserna.

Under riksdagsbehandlingen väcktes ett flertal motioner om preskriptionstiderna. Motionerna innehöll krav på längre preskriptionstider och på en närmare utredning av frågan.

Konstitutionsutskottet instämde i sitt betänkande i regeringens bedömning och avstyrkte bifall till yrkandena. Riksdagen avlog motionsyrkandena.

Preskriptionstiderna för tryckfrihets- och yttrandefrihetsbrotten bör nu ses över i det breda perspektiv som Mediekommittén, regeringen och Konstitutionsutskottet har gett uttryck för.

Vissa tillämpningsproblem när det gäller främst YGL som JK har pekat på

I anslutning till remissbehandlingen av Mediekommitténs betänkande överlämnade JK till regeringen promemorian Framställning i anledning av vissa tillämpningsproblem rörande främst yttrandefrihetsgrundlagen (dnr Ju 97/1925). I promemorian tar JK upp frågor om bl.a. beräkningen av preskriptionstiderna när det gäller yttrandefrihetsbrott i filmer och andra upptagningar, åtalstiden efter ett utredningsbeslag med anledning av ett yttrandefrihetsbrott, rätten till domstolsprövning av beslag och skyldigheten att ange vilka avsnitt i en upptagning som har föranlett ett beslag i ett ärende om yttrandefrihetsbrott. Enligt JK finns det på dessa områden flera praktiska tillämpningsproblem.

Tillämpningsproblemen gör sig främst gällande i fall som rör misstanke om barnpornografibrott eller olaga våldsskildring i videogram, men även ljudupptagningar berörs. De ingripanden som har gjorts mot ljudupptagningar har avsett cd-skivor med rasistiskt innehåll och föranletts av miss-tankar om yttrandefrihetsbrottet hets mot folkgrupp.

JK:s promemoria remissbehandlades under våren 1997 och remissut-fallet blev i huvudsak positivt. Regeringen gick dock inte vidare med förslagen i prop. 1997/98:43. I propositionen anförde regeringen att det av JK:s promemoria framgår att tillämpningen av en del av YGL:s bestämmelser är förenad med praktiska problem som inte är obetydliga. Enligt regeringen kräver emellertid frågorna en djupare analys än som var möjligt inom ramen för det lagstiftningsärende som ledde fram till den aktuella propositionen. Frågorna borde i stället beredas mer ingående (s. 55).

Beräkningen av preskriptionstiderna för yttrandefrihetsbrott m.m.

Den tid inom vilken allmänt åtal för yttrandefrihetsbrott skall väckas beräknas enligt 7 kap. 1 § andra stycket YGL i fråga om tekniska upptagningar (bl.a. filmer, videogram och ljudupptagningar) från det att upptagningen lämnades ut för spridning. En väsentlig fråga är då självfallet vilka möjligheter som i realiteten finns att fastställa denna tidpunkt.

En straffsanktionerad skyldighet att ange ursprungsuppgifter vilar enligt 3 kap. 13 § andra stycket YGL på den som framställer exemplar av den tekniska upptagningen. Med ursprungsuppgifter menas bl.a. uppgift om när exemplaren av upptagningen har framställts. För tekniska upptagningar skall vidare enligt 4 kap. 1 och 4 §§ utses en utgivare och uppgift om utgivaren skall finnas på varje exemplar. Skyldigheten att utse utgivare ligger på den som låter framställa den tekniska upptagningen, dvs. oftast producenten, och utgivaren svarar i sin tur för att denna skyldighet fullgörs.

Bestämmelserna i 1-9 och 11 kap. YGL är tillämpliga också på sådana tekniska upptagningar som har framställts utomlands och som lämnas ut för spridning i Sverige, vilket framgår av 10 kap. Vad som annars sägs om den som har låtit framställa upptagningen skall därvid i stället gälla den som här i landet lämnar ut den för spridning, dvs. importören (se prop. 1990/91:64 s. 132).

De videogram som JK har funnit anledning att ingripa mot har i regel saknat föreskrivna ursprungsuppgifter. Det ligger i sakens natur att bristfälliga ursprungsuppgifter medför svårigheter att avgöra om tiden för väckande av åtal har gått ut eller inte, särskilt om uppgift om tidpunkten för framställning saknas. Invänder spridaren att den upplaga som exemplaren ingår i har offentliggjorts långt tidigare har JK i allmänhet svårt att bevisa motsatsen.

En konsekvens av regleringen i 10 kap. 1 § synes enligt JK vara att den som importerar exemplar av en film eller ljudupptagning för spridning i vart fall inte har någon straffsanktionerad skyldighet att sätta ut fullständiga ursprungsuppgifter. Däremot är importören skyldig att utse en utgivare för filmerna samt att ange sig själv som importör. Av 10 kap. 1 § samt 4 kap. 1 och 6 §§ följer i och för sig att importören kan fällas till ansvar för underlåtenhet att utse utgivare. Det finns vidare i 3 kap. 13 § tredje stycket YGL ett straffansvar föreskrivet för den som sprider en upptagning som saknar ursprungsuppgifter, vilket ansvar i och för sig kan göras gällande även mot importören. Men för detta särskilda spridningsbrott är föreskrivet endast penningböter. Om importören i stället för att ta in en upplaga väljer att ta in ett exemplar för att lovligen eller olovligen använda det som förlaga vid kopiering för spridning, gäller bestämmelserna om ursprungsuppgifter i 3 kap. 13 § YGL fullt ut.

JK framhåller att möjligheterna att ingripa med stöd av YGL ofta beror på vilken innebörd som kan läggas i olika termer eller uttryck såsom filmen, ljudupptagningen, exemplar, mångfaldiga och den som har låtit framställa. Ett begrepp som är av väsentlig betydelse för förståelsen av dessa termer och uttryck, liksom för tolkningen och tillämpningen av YGL i övrigt, är upplaga. Begreppet förekommer varken i YGL eller i TF. En konsekvens av dess betydelse och tillämpning är emellertid att ny pre-

skriptionstid börjar löpa när en ny upplaga ges ut, oberoende av att allmänt åtal inte längre får väckas för yttrandefrihetsbrott i en tidigare upplaga med samma innehåll.

JK uppger att den digitala tekniken troligen inom kort kommer att möjliggöra för i stort sett alla att med en förhållandevis billig utrustning själva framställa cd-skivor. En motsvarande utveckling för framställningar som omfattas av TF är inte utesluten. Upptagningar av rörliga bilder på andra informationsbärare än filmer och videogram kommer också att bli vanligare och enklare att framställa med hög bild- och ljudkvalitet.

Begreppet upplaga kan sålunda enligt JK tyckas allt mindre lämpat att använda för straffrättsliga avgränsningar i fråga om ansvar och konfiskering när det gäller sådana framställningar som skyddas av YGL. Enligt JK bör det klarläggas hur lagstiftaren ser på upplagebegreppet och vilken bärkraft det skall ha vid bedömningen av äldre och nyare framställningar av filmer och ljudupptagningar. Det framstår som angeläget att begreppsapparaten i YGL görs mera tydlig.

Enligt JK måste under alla förhållanden frågan om utgångspunkten för beräkning av preskriptionstiden lösas. JK föreslår en presumtionsregel i YGL, enligt vilken en upptagning som är avsedd för spridning men som saknar föreskrivna ursprungsuppgifter skall antas vara utlämnad för spridning vid den tidpunkt då den påträffas. Detta om inte något annat framgår eller framkommer.

En annan fråga som enligt JK kan förtjäna att närmare övervägas är hur man skall se på sådana fall då en förlaga till en film eller ljudupptagning skapats i Sverige och de för spridning i Sverige avsedda exemplaren sedan tillverkats utomlands och importerats hit. JK ifrågasätter om bestämmelserna i 3 kap. 13 § första stycket YGL skall tillämpas här. Däremot torde 10 kap. 1 § gälla för sådana hit importerade upptagningar. Det ter sig, säger JK, inte helt rimligt att skilja mellan fall då ett Sverigebaserat företag låter framställa exemplar utomlands för spridning i Sverige och fall då motsvarande exemplar tillverkas i Sverige.

Åtalstiden efter beslag

En teknisk upptagning som innefattar ett yttrandefrihetsbrott får konfiskeras. Konfiskering innebär bl.a. att samtliga för spridning avsedda exemplar skall förstöras. Finns det anledning att konfiskera en teknisk upptagning på grund av yttrandefrihetsbrott får i avvaktan på det beslutet upptagningen läggas under beslag (7 kap. 3 § första stycket YGL och 10 kap. 1 § TF). Vid ett sådant s.k. konfiskeringsbeslag, där beslaget riktar sig mot hela den för spridning avsedda upplagan, skall åtal vara väckt eller ansökan om konfiskering vara gjord inom – som längst – fyra veckor.

Så kallade utredningsbeslag kan användas för att ta i beslag exemplar av en teknisk upptagning som skäligen kan antas ha betydelse för utredningen (7 kap. 3 § första stycket YGL och 10 kap. 14 § TF). Vid ett utredningsbeslag gäller en tid för åtal på en månad. Denna tid kan dock förlängas av rätten. JK måste enligt egna uppgifter regelmässigt begära förlängningar och sådana medges också oftast.

JK pekar på att det sällan är möjligt att genomföra en förundersökning och väcka åtal inom fyra veckor efter exempelvis ett omfattande beslag av olika videogram som dessutom saknar ursprungsuppgifter till ledning för bedömningen av vem som kan bära det yttrandefrihetsrättsliga ansvaret. Det kan därför inträffa att JK måste avvakta med eller avstå från ett i och för sig motiverat konfiskeringsbeslag av upplagorna. Den i YGL angivna möjligheten till konfiskeringsbeslag innebär enligt JK således inte alltid någon reell möjlighet att förhindra fortsatt spridning av en framställning som innefattar ett yttrandefrihetsbrott.

JK framhåller att det i praktiken sällan påträffas mer än ett eller ett fåtal exemplar av ett videogram vid en husrannsakan. Dessa exemplar tas då i utredningsbeslag. De kan emellertid utgöra hela den kända upplagan och effekten av utredningsbeslaget kan bli densamma som vid ett konfiskeringsbeslag. Här finns dock möjlighet till förlängning av tiden för väckande av åtal. Detta visar enligt JK att gränsen mellan konfiskerings- och utredningsbeslag, trots den principiella skillnaden, i praktiken ofta är svår att upprätthålla.

Enligt JK:s uppfattning bör YGL ändras så att tidsbegränsningen i TF inte blir tillämplig i fråga om filmer och ljudupptagningar enligt YGL. Ändringen, som avser utredningsbeslag, skulle då stämma överens med vad som numera gäller vid beslag enligt rättegångsbalken.

Domstolsprövning av beslag

Enligt JK:s uppfattning kan det inte anses helt klart att den enskilde har möjlighet att på sätt som anges i 27 kap. 6 § rättegångsbalken få ett utrednings- eller konfiskeringsbeslag prövat i domstol innan åtal har väckts. Den enskilde bör ges en uttrycklig rätt att på sätt som anges i rättegångsbalken begära domstolsprövning av såväl konfiskerings- som utredningsbeslag i både tryckfrihets- och yttrandefrihetsmål. Detta framstår enligt JK som nödvändigt av rättssäkerhetsskäl, särskilt om regleringen av tiderna för åtal efter beslag ändras.

Frågan om på visst sätt preciserade beslut om beslag m.m.

Varje beslut om beslag skall ange det eller de avsnitt av framställningen som har föranlett beslaget. Detta framgår av 7 kap. 3 § andra stycket YGL som är tillämpligt vid både konfiskerings- och utredningsbeslag. Paragra-

fens tredje stycke skall tillämpas endast vid konfiskeringsbeslag, jfr 10 kap. 8 § andra stycket och 14 § TF, och det innebär att bevis om att beslag har beslutats skall sändas till den som beslaget verkställts hos och till den som har låtit framställa den tekniska upptagningen. Beviset skall innehålla uppgift om det eller de avsnitt i framställningen som har föranlett beslaget.

I fråga om konfiskeringsbeslag innebär de angivna bestämmelserna i 7 kap. 3 § andra och tredje styckena YGL enligt JK att beslut om ett sådant beslag inte kan fattas innan något exemplar först har tagits i utredningsbeslag och därefter har granskats. Vid utredningsbeslag kan emellertid skyldigheten att ange det eller de avsnitt av framställningen som har föranlett beslaget inte fullgöras, eftersom framställningen måste granskas innan någon sådan uppgift kan lämnas.

JK föreslår att skyldigheten att i varje beslut om beslag ange det eller de avsnitt av framställningen som har föranlett beslaget, skall upphävas i YGL såvitt avser utredningsbeslag. Motsvarande ändring bör däremot inte göras i TF.

Skyldigheten att sända bevis om att beslag har beslutats till den som har låtit framställa upptagningen, bör enligt JK:s mening ändras. Det bör framgå att skyldigheten gäller endast när uppgift om vem som har låtit framställa upptagningen har lämnats i enlighet med vad som föreskrivs i 3 kap. 13 § första stycket YGL eller det annars är känt vem denna person är. Också i TF bör det införas ett motsvarande undantag.

Brottskatalogen i TF

Den tekniska utvecklingen med alla de nya kommunikationsvägar som har öppnats har ökat risken för att olaga hot framförs i sådana medier som omfattas av mediegrundlagarna. Det finns därför anledning att närmare överväga om olaga hot och andra kriminaliserade yttranden där olaga hot ingår som ett led, exempelvis hot mot tjänsteman, bör införlivas i brottskatalogen i TF så att sådana yttranden blir tryckfrihets- respektive yttrandefrihetsbrott.

JK redovisar i promemorian Angående vissa problem vid tillämpningen av främst yttrandefrihetsgrundlagen (dnr Ju 97/1925) några åskådliggörande verkliga exempel på de tidigare nämnda tillämpningsproblemen, bl.a. fall som avser cd-skivor. JK uppger också att det kan förtjäna att övervägas närmare om olaga hot bör införlivas i brottskatalogen i tryckfrihetsförordningen så att det blir ett tryckfrihets- respektive yttrandefrihetsbrott. Enligt JK kan olaga hot knappast anses som en sådan gärning som i likhet med t.ex. svindleri i tryckt skrift kan beivras med stöd av vanlig lag därför att gärningen faller utanför det område som TF är avsedd att skydda. Från principiella utgångspunkter synes brottet vara ett missbruk av

tryck- eller yttrandefriheten och jämförbart med exempelvis förtal och uppvigling när det begås i sådana medier som grundlagarna är tillämpliga på. En konsekvens av den nuvarande ordningen kan vara att inte enbart den som är ansvarig för själva publiceringen av ett olaga hot i ett grundlagsskyddat medium går fri utan också den som på olika sätt medverkat vid framställningen.

Det kan, säger JK, inte uteslutas att hotelser av olika slag i framtiden framförs med hjälp av de nya kommunikationsvägar som utvecklingen inom informationstekniken erbjuder, t.ex. via elektronisk post, och som i viss utsträckning omfattas av YGL.

Frågan har nyligen aktualiserats i samband med ett massmedialt uppmärksammat åtal för olaga hot m.m. i medierna. Målet har nu till viss del kommit under Högsta domstolens (HD) prövning. HD har den 7 december 1998 meddelat prövningstillstånd när det gäller frågan om straff och skadeståndsskyldighet för olaga hot och hot mot tjänsteman kunnat ådömas utan hinder av TF:s bestämmelser om rätt att lämna meddelande för ofentliggörande i tryckt skrift (B 4575-98).

Det har visat sig att det råder olika uppfattningar hos olika rättstillämpare i frågan om brottet olaga hot ligger innanför eller utanför TF:s och YGL:s materiella tillämpningsområden. Om HD finner att olaga hot och hot mot tjänsteman ligger innanför dessa tillämpningsområden, utgör det ett skäl för att närmare överväga om olaga hot och andra kriminaliserade yttranden där olaga hot ingår som ett led, exempelvis hot mot tjänsteman, bör införlivas i brottkatalogen i TF och därigenom bli tryckfrihets- respektive yttrandefrihetsbrott.

Uppdraget

En mer teknikberoende grundlagsreglering av yttrandefriheten

En parlamentariskt sammansatt kommitté skall närmare analysera behovet av och förutsättningarna för en mer teknikberoende grundlagsreglering av yttrandefriheten. Det tryckta ordet har emellertid en särställning i den fria opinionsbildningen och samhällsdebatten. Utgångspunkten är därför att den nuvarande uppdelningen på två grundlagar bör bestå och att TF även i fortsättningen bör vara den grundlag som ger skydd för yttranden i form av det tryckta ordet.

Preskriptionstidernas längd när det gäller tryckfrihets- och yttrandefrihetsbrott

Kommittén skall också analysera och ta ställning till om de preskriptionstider som gäller för tryckfrihets- respektive yttrandefrihetsbrott bör för-

längas. Denna fråga ger anledning till omfattande överväganden av principiell art, och kommittén skall belysa frågan i ett brett perspektiv. Alla de medier som omfattas av TF:s och YGL:s tillämpningsområden omfattas av uppdraget, men utgångspunkten är att de typiska nyhetsmedierna (periodiska skrifter samt ljudradio- och TV-program) även i fortsättningen bör ha en särskild ställning. Alla tryckfrihets- och yttrandefrihetsbrott omfattas av uppdraget.

Vissa tillämpningsproblem när det gäller främst YGL som JK har pekat på

Kommittén skall utreda de tillämpningsproblem som JK redovisar i promemorian Framställning i anledning av vissa tillämpningsproblem rörande främst yttrandefrihetsgrundlagen (Justitiedepartementets dnr Ju 97/1925).

Uppdraget innebär i denna del att kommittén skall se över bestämmelserna om beräkning av preskriptionstiderna för yttrandefrihetsbrott i tekniska upptagningar, och vidare att kommittén skall se över YGL:s "begreppsapparat" så som JK har efterlyst.

Kommittén skall vidare analysera vilka regler som gäller och bör gälla i den speciella situationen då en förlaga till en teknisk upptagning skapas i Sverige och de exemplar som är avsedda för spridning i Sverige sedan tillverkas utomlands och importerats hit.

Uppdraget innebär också att kommittén skall se över åtalstiden efter utredningsbeslag med anledning av yttrandefrihetsbrott i tekniska upptagningar.

I uppdraget ligger vidare att kommittén skall överväga om bestämmelser om rätt till domstolsprövning av konfiskerings- och utredningsbeslag behöver tas in i TF och YGL, och om skyldigheten enligt YGL att ange vilka avsnitt i en upptagning som har föranlett ett beslag bör upphävas i fråga om utredningsbeslag. Även skyldigheten enligt YGL att sända ett bevis om att beslag har beslutats till den som har låtit framställa en upptagning skall ses över.

JK:s promemoria skall tjäna som utgångspunkt och som ett discussionsunderlag för kommitténs överväganden utan att kommittén därmed är bunden av de lösningar som JK har föreslagit.

Brottskatalogen i TF

Kommittén skall vidare ta ställning till om brottet olaga hot och andra kriminaliserade yttranden där olaga hot ingår som ett led bör införlivas i brottskatalogen i TF så att sådana yttranden blir tryckfrihets- respektive yttrandefrihetsbrott.

Gemensamt för uppdragets alla delar

Kommittén skall föreslå de grundlagsändringar och andra lagändringar som den finner motiverade och redovisa sitt uppdrag senast den 31 december 2000.

Samråd m.m.

Kommittén skall beakta de överväganden och slutsatser som redovisas av Konvergensutredningen (dir. 1997:95).

Kommittén skall samråda med kommittén med uppdrag att utreda brottslighet med anknytning till vissa organisationer, m.m. (dir. 1998:66). Kommittén skall vidare samråda med den kommitté som får i uppdrag att utreda offentlighetsprincipen och IT samt att göra en översyn av sekretesslagen m.m. (dir. 1998:32).

(Justitiedepartementet)

Justitiekanslern

1997-05-20

1431-97-32

Regeringen
Justitiedepartementet**Framställning i anledning av vissa tillämpningsproblem rörande främst yttrandefrihetsgrundlagen****Sammanfattning**

I denna framställning redovisas vissa erfarenheter av tillämpningen av yttrandefrihetsgrundlagen och problem som därvid visat sig främst när det gäller ingripanden mot yttrandefrihetsbrott i videogram.

Enligt Justitiekanslerns uppfattning finns det anledning att i samband med det lagstiftningsarbete som nu pågår på grundval av Barnpornografiutredningens och Mediekommitténs förslag överväga några ytterligare frågor i syfte att förenkla handläggningen av ärenden angående yttrandefrihetsbrott. I en bilaga till framställningen läggs fram förslag till ändringar i yttrandefrihetsgrundlagen men också i tryckfrihetsförordningen.

Ändringsförslagen innebär i huvudsak att det beträffande filmer och andra upptagningar som omfattas av yttrandefrihetsgrundlagen skall införas en presumtionsregel för beräkningen av preskriptionstiden vid yttrandefrihetsbrott. Presumtionsregeln skall avse endast upptagningar som saknar föreskrivna uppgifter om ursprung. Beträffande sådana upptagningar skall tiden för åtalspreskription räknas från det att upptagningen påträffades. Presumtionen kan brytas om det framkommer att exemplar lämnats ut för spridning tidigare. Syftet med regeln är att vissa tillämpningsproblem skall undvikas. Förslagets innebörd är främst att spridaren av brottsliga upptagningar inte skall på grund av avsaknaden av ursprungsuppgifter m.m. kunna hävda att upptagningen lämnats ut för spridning så lång tid tillbaka att preskription har inträtt.

Vidare föreslås vissa förenklingar när det gäller reglerna om beslag och tiden för väckande av åtal efter beslag. Vid utredningsbeslag i ärenden om yttrandefrihetsbrott föreslås att den nuvarande skyldigheten att ange exakt vilka avsnitt i en upptagning som omfattas av beslaget slopas. Det föreslås också att den nuvarande regeln att åtal skall väckas inom fyra veckor efter ett utredningsbeslag med anledning av yttrandefrihetsbrott utgår. I syfte att tillgodose ett rättssäkerhetsintresse

föreslås att den som drabbas av beslag i både tryckfrihets- och yttrandefrihetsärenden skall ges en uttrycklig rätt att påkalla rättens prövning av beslaget.

Inledning

Justitiekanslern har till uppgift att vaka över att gränserna för tryck- och yttrandefriheten inte överskrids. Han är ensam åklagare i bl.a. tryck- och yttrandefrihetsmål.

Utvecklingen inom informationsteknologin har gått snabbt sedan yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) trädde i kraft år 1992. De medier som omfattas av YGL har fortlöpande förbättrats och utvecklats. Nya fysiska bärare av information har tillkommit och tillkommer alltjämt och blir tillgängliga och användbara för i stort sett alla. Samtidigt skapas nya medel för kommunikation med hjälp av elektromagnetiska vågor. Till bilden hör också en fortgående internationalisering.

Med anledning av utvecklingen främst på videogramområdet har Justitiekanslern tidigare antingen på regeringens uppdrag eller på eget initiativ tagit upp vissa frågor rörande ändringar i yttrandefrihetsgrundlagen (YGL). Senast skedde det i en framställning till regeringen i februari 1996 (JK dnr 706-96-32). Nyligen har Barnpornografiutredningen framlagt sitt betänkande (SOU 1997:29) Barnpornografifrågan. Vidare har Mediekommittén, vars uppdrag omfattat bl.a. Justitiekanslerns ovan nämnda framställning år 1996, avlämnat sitt betänkande (SOU 1997:49) Grundlagsskydd för nya medier. I anslutning till den remissbehandling av betänkandena som nu pågår önskar Justitiekanslern – utan att föregripa sina remissyttranden över betänkandena – aktualisera vissa särskilda frågor som inte föranlett några förslag från utredningarna men som i den praktiska tillämpningen medfört problem.

Antalet ärenden rörande tryck- och yttrandefrihet har tidigare uppgått till ca 250 per år. Under budgetåret 1995/96 inkom 406 ärenden inom denna ärendegrupp, varav 286 under kalenderåret 1996. Arbetet med dessa ärenden har, under sådana arbetsveckor då tidmätning har ägt rum, beräknats ta ca nio procent av de personella resurserna i anspråk. Den verkliga siffran torde dock ligga betydligt högre. Praktiskt sett är det ärenden rörande yttrandefrihetsbrotten barnpornografibrott och olaga våldsskildring i videogram som har varit de vid myndigheten mest resurskrävande, såväl tids- som personalmässigt. Ärenden med stora beslag av videogram är numera förhållandevis frekventa. De begränsade resurserna vid myndigheten tillåter inte att allt för många utredningar av aktuellt slag bedrivs samtidigt. Justitiekanslern påpekade i den nämnda framställningen år 1996 svårigheter som dittills yppat sig vid tillämpningen av YGL och framhöll att frågorna är av väsentlig

betydelse för möjligheterna att ingripa mot olaga våldsskildring, barnpornografi, hets mot folkgrupp och andra yttrandefrihetsbrott. Justitiekanslern underströk att det i det långa loppet blir ofrånkomligt att söka uppnå ett mera lätthanterligt rättstillstånd. Enligt 1996 års framställning kvarstod dock frågan huruvida inte ett sådant mål nås bäst genom en utveckling i praxis. Någon sådan utveckling kan emellertid inte sägas ha skett. Åtskilliga problem är fortfarande olösta och nya svårigheter har uppdragats. Det framstår mot denna bakgrund som angeläget att man nu, i samband med eventuella grundlagsändringar på grundval av de båda nämnda kommittébetänkandena, försöker finna en rimligare ordning för handläggningen av ärenden rörande misstänkta yttrandefrihetsbrott än den som nu gällande lagstiftning på området får anses tillåta. I sammanhanget vill Justitiekanslern erinra om att Mediekommittén i sitt betänkande (SOU 1997:49 s. 329 f.) nämnt att man kan överväga att ge Justitiekanslern möjligheten att i enskilda fall överlämna åt allmän åklagare att vara åklagare i yttrandefrihetsmål om ansvar eller konfiskering på grund av barnpornografibrott eller olaga våldsskildring i filmer. Även om en sådan – från Justitiekanslerns sida högst önskvärd – möjlighet till delegering införs framstår det som angeläget att handläggningen av ärenden rörande misstänkta yttrandefrihetsbrott kan underlättas.

Justitiekanslern tar i denna skrivelse upp vissa särskilda, praktiska problem som har visat sig vid tillämpningen av YGL, främst i ärenden avseende misstänkta yttrandefrihetsbrott i videogram. Utgångspunkten för denna skrivelse är i första hand lagstiftningen på området i dess nu gällande lydelse. Vissa av de nedan beskrivna problemen kan möjligen – i vart fall delvis – komma att få en lösning genom det lagstiftningsarbete som kan bli följden av förslagen i Barnpornografiutredningens och Mediekommitténs betänkanden. Å andra sidan kan en del av de beskrivna problemen komma att bli än mer påtagliga om t.ex. nya medier förs in under grundlagen. Justitiekanslern avser att i sina remissyttranden över de nämnda betänkandena återkomma till eventuella ytterligare frågor rörande tillämpningen av YGL och i förekommande fall tryckfrihetsförordningen (TF).

De problem som nu tas upp avser huvudsakligen dels svårigheterna att avgöra huruvida preskription har inträtt, dels vissa frågor rörande beslag och tiden för väckande av åtal.

När det gäller preskriptionsfrågan bör det understrykas att beskrivningen av tillämpningsproblemen inte avser de s.k. skraddarsydda videogrammen, dvs. sådana videogram som mestadels framställs på beställning genom ”hopklipp” från olika förlagor efter en beställares specifika önskemål. Denna skrivelse tar i stället mera allmänt sikte på videogram som omsätts på marknaden och som saknar föreskrivna s.k.

ursprungsuppgifter. Ofta torde sådana videogram vara framställda utomlands och direktimporterade av olika uthyrnings- eller postorderföretag. Det kan emellertid också röra sig om videogram som lovligen eller olovligen kopieras i Sverige för spridning här.

Vad som sägs nedan gäller också i viss mån ljudupptagningar. Problemen beträffande sådana upptagningar har emellertid hittills varit mer begränsade. Ljudupptagningar med brottsligt innehåll synes – såvitt Justitiekanslern kan bedöma – inte ha omsatts i någon större utsträckning. De ingripanden som skett har avsett CD-skivor med rasistiskt innehåll och föranletts av misstankar om yttrandefrihetsbrottets mot folkgrupp. I några sådana fall har ursprungsuppgifter saknats eller varit bristfälliga.

Förslag till sådana lagändringar som Justitiekanslern anser önskvärda har tagits in i en *bilaga* till denna framställning.

1. Preskriptionstiden för yttrandefrihetsbrott i anonyma filmer och ljudupptagningar

Allmänt om upplagebegreppet och om mångfaldigande

Möjligheterna för Justitiekanslern att ingripa med stöd av YGL beror ofta av vilken innebörd som kan tilläggas olika begrepp eller lokutioner såsom *filmen* och *ljudupptagningen* (se t.ex. 3 kap. 13 § och 10 kap. 1 §), *exemplar* (se t.ex. 3 kap. 13 §, 4 kap. 4 § och 5 kap. 6 §), *mångfaldiga* (se 5 kap. 6 §) och *den som har låtit framställa* (se t.ex. 3 kap. 13 §, 7 kap. 3 § och 10 kap. 1 §).

De olika begreppen och uttrycken i YGL är inte helt entydiga. Vägledning för hur olika väsentliga begrepp skall förstås ges inte heller alltid i förarbetena till denna grundlag. Ledning får oftast sökas i TF och i praxis och doktrin på tryckfrihetsrättens område. "Filmen" och "ljudupptagningen" torde sålunda vara att förstå på motsvarande sätt som "skriften" i TF (jfr t.ex. 10 kap. 1 § TF). Mångfaldiga och exemplar är vidare begrepp som förekommer också i TF (se 1 kap. 5 respektive 10 kap. 8 § och 14 § TF). Ett begrepp som är av väsentlig betydelse för förståelsen av nämnda begrepp och lokutioner liksom för tolkningen och tillämpningen av YGL i övrigt är *upplaga*. Detta begrepp förekommer dock inte i vare sig YGL eller TF.

Med upplaga förstås normalt en edition, tryckning respektive omtryckning eller utgåva. Begreppet används vid tolkningen och tillämpningen av YGL (och TF) på så sätt att med exempelvis "filmen" eller "ljudupptagningen" skall förstås en upplaga av den grundlagsskyddade framställningen. Om innehållet i två videogram skiljer sig något åt är

det fråga om två filmer. Två exemplar som har identiskt innehåll men som är framställda vid olika tidpunkter *kan* vara att hänföra till skilda upplagor (se t.ex. SOU 1997:49 s. 182 ff. och 221 f. med vidare hänvisningar). I sådant fall är det – oberoende av att framställningarna har samma titel, identiskt innehåll och förekommer på samma slag av informationsbärare – fråga om olika filmer i YGL:s mening. En konsekvens av upplagebegreppets nämnda betydelse är att ny preskriptionstid börjar löpa när en ny upplaga ges ut, oberoende av att allmänt åtal inte längre får väckas för yttrandefrihetsbrott i en tidigare upplaga med samma innehåll.

Begreppet upplaga är hämtat från tryckfrihetens område där det, åtminstone med hittillsvarande tryckteknik, har framstått som naturligt att använda. Beträffande både sådana medier som nu omfattas av YGL och sådana som framdeles kan komma att omfattas av YGL är dock tekniken för framställning av exemplar tillgänglig för envar på ett helt annat sätt och under helt andra förutsättningar än vad som åtminstone tidigare har gällt i fråga om tryckta skrifter. Det kan visserligen hävdas att utvecklingen av fotokopieringstekniken och liknande metoder för kopiering i större upplagor också har haft betydelse vid tillämpningen av TF. Genom en särskild reglering i 1 kap. 5 § TF rörande skrifter som mångfaldigas på annat sätt än genom tryckning synes man emellertid ha eliminerat de problem som annars kunde ha uppkommit på detta område.

Utvecklingen inom det område som täcks av YGL är som tidigare nämnts snabb. Det är troligt att den digitala tekniken inom kort kommer att möjliggöra för i stort sett alla att med en förhållandevis billig utrustning själva framställa CD-skivor. En motsvarande utveckling beträffande framställningar som omfattas av TF är inte utesluten (jfr s.k. print on demand-framställning). Upptagningar av rörliga bilder på andra informationsbärare än filmer och videogram kommer också att bli vanligare och enklare att framställa med hög bild- och ljudkvalitet. Det kan mot denna bakgrund sättas i fråga om inte den tekniska utvecklingen vad gäller framställningen av exemplar har kommit och kommer att innebära att upplagebegreppet svårligen längre kan användas på samma sätt som tidigare och för alla slags informationsbärare som omfattas av grundlagarna.

I allmänhet framställs än så länge tryckta skrifter och t.ex. CD-skivor som finns på den öppna marknaden närmast industriellt och i stora upplagor. Sett från företagsekonomiska aspekter är det emellertid en fördel för företagen om lagerhållning kan undvikas och produktionen inriktas så att man inte behöver framställa fler exemplar än som krävs för ögonblicket och att ytterligare exemplar produceras först om efterfrågan ökar. När det i vart fall gäller sådana videogram med por-

nografiskt innehåll som Justitiekanslern kommer i kontakt med vid misstanke om yttrandefrihetsbrott synes det vara mindre vanligt att produkterna hålls i lager. Betydligt vanligare tycks det vara att nya exemplar av videogrammen framställs vid olika tillfällen och tillhandahålls i takt med att beställningar görs. I fråga om importerade och där- efter i Sverige spridda videogram torde motsvarande förhållanden gälla. Stora distributörer kanske undantagsvis tar in en större upplaga. Det normala torde dock vara att endast ett mindre antal exemplar, som importören tror sig kunna omsätta relativt snabbt, importeras. Belysande är vad som framkommit vid utredningen i ett ärende rörande olaga våldsskildring. Ett inom branschen större företag, som ägnar sig åt ut- hyrning av videogram med pornografiskt innehåll, har regelmässigt köpt paket med videogram, innehållande tio olika titlar, från ett syn- barligen väletablerat och stort företag i utlandet. Genom att köpa ex- empelvis tre sådana paket har man erhållit tre exemplar vardera av till- hopta tio titlar. Vid ett ingripande mot detta företag på grund av miss- tänkt yttrandefrihetsbrott (olaga våldsskildring) är det alltså dessa upplagor av tio titlar som importören har att ansvara för. Skulle ett an- nat företag ha importerat exemplar av samma titlar torde det i YGL:s mening bli fråga om nya upplagor som tagits in i landet.

I sammanhanget bör det också framhållas att det inte alltid vid ett beslag av t.ex. videogram går att avgöra om någon upplaga är fram- ställd eller avses att framställas. Yttre kännetecken på en upplaga eller annars på spridning – såsom ursprungsuppgifter enligt 3 kap. 13 § YGL eller kassettomslag med tryckt text och bilder, copyrightuppgifter m.m. – saknas ibland på de videogram som tas i beslag av Justitiekanslern. Enligt Justitiekanslerns uppfattning kan det inte av YGL direkt utläsas att det föreligger något krav på att ett videogram skall vara mångfaldi- gat för att YGL skall vara tillämplig; däremot krävs att videogrammet skall vara utgivet eller utlämnat för spridning (jfr 1 kap. 10 § och 7 kap. 1 § andra stycket YGL samt 1 kap. 5 § och 6 § TF, prop. 1990/91:64 s. 107, 206 f. och 216, 3 och 12 "lagen /1993:1392/ om pliktexemplar av dokument och prop. 1993/94:10 s. 23 och 35). I kravet på utgivning och spridning kan i och för sig intolkas också ett krav på mång- faldigande (jfr SOU 1997:49 s. 182 ff. och 221 f.). Ett ingripande med stöd av YGL i dess nuvarande lydelse har emellertid i praxis ansetts kunna ske i vissa fall utan att ett mångfaldigande bevisligen har ägt rum. Så har varit fallet då en skildring som finns endast på en förlaga har bjudits ut till försäljning till en vidare krets och kopiering därefter har avsetts ske efter beställning eller då ett videogram som har funnits i endast ett exemplar har lånats eller hyrts ut till ett flertal personer. Jus- titiekanslern avser att närmare utveckla sin uppfattning om YGL:s till-

lämplighet i sådana fall i remissyttrandet över Mediekommitténs betänkande.

Tilläggas kan också att det inte alltid kan klarläggas huruvida påträffade exemplar av en brottslig upptagning har framställts inom landet eller utomlands. Piratkopiering av videogram med olaga våldsskildringar synes inte vara någon ovanlig företeelse här i landet.

Skyldigheten att ange ursprungsuppgifter

Enligt 3 kap. 13 § YGL skall varje exemplar av en film (inkl. videogram och andra upptagningar av rörliga bilder) eller en ljudupptagning som framställs i Sverige och är avsett för spridning här förses med s.k. ursprungsuppgifter utvisande vem som har låtit framställa filmen eller ljudupptagningen samt när, var och av vem exemplaren framställts. En straffsanktionerad skyldighet att ange ursprungsuppgifter åvilar den som framställer exemplar av filmen eller ljudupptagningen. För filmer skall vidare enligt 4 kap. 1 och 4 § utses en utgivare och uppgift om denne skall finnas på varje exemplar. Skyldighet att utse utgivare ligger på den som låter framställa filmen, dvs. oftast producenten, och utgivaren svarar i sin tur för att uppgiftsskyldigheten om honom fullgörs. Utgivaren svarar också i första hand för filmens innehåll. Kan utgivaren inte hållas ansvarig, t.ex. därför att det inte utsetts någon sådan, är det den som har låtit framställa filmen som svarar för innehållet i denna.

Bestämmelserna i 3 kap. 13 § och 4 kap. 4 § YGL om skyldighet att sätta ut vissa uppgifter syftar till att möjliggöra att någon som kan hållas ansvarig för innehållet i filmer och ljudupptagningar kan spåras. Beträffande vem som skall förstås med "den som har låtit framställa" filmen eller ljudupptagningen, se t.ex. prop. 1986/87:151 s. 78, 170, 173 och 302, prop. 1990/91:64 s. 128 f., 20 § lagen om pliktexemplar av dokument, prop. 1995/96:71 s. 6 ff. samt Bertil Wennberg m.fl., Yttrandefrihetsgrundlagen – En presentation, Göteborg 1995, s. 71 med vidare hänvisningar.

En förutsättning för att bestämmelsen i 3 kap. 13 § första stycket YGL enligt sin ordalydelse skall vara tillämplig är att de för spridning inom landet avsedda exemplaren också har framställts här i landet. Enligt 10 kap. 1 § YGL är dock bestämmelserna i 1-9 och 11 kap. tillämpliga också på filmer och ljudupptagningar som har framställts utomlands och som lämnas ut för spridning i Sverige. Vad som annars sägs om den som har låtit framställa filmen eller ljudupptagningen skall därvid i stället gälla den som här i landet lämnar ut den för spridning, dvs. *importören* (se prop. 1990/91:64 s. 132). I 3 kap. 13 § första stycket talas om *exemplar* som framställs i Sverige. I 10 kap. 1 § talas

om filmer och ljudupptagningar som har framställts utomlands. I båda fallen åsyftas dock platsen för tillverkningen av de för spridning avsedda exemplaren, dvs. ifrågavarande upplaga (jfr prop. 1990/91:64 s. 120 ff.).

En konsekvens av regleringen i 10 kap. 1 § synes vara att den som importerar exemplar av en film eller ljudupptagning för spridning i vart fall inte har någon straffsanktionerad skyldighet att sätta ut fullständiga ursprungsuppgifter. Däremot har importören skyldighet att utse en utgivare för filmer samt att ange sig själv som importör. Av 10 kap. 1 § och 4 kap. 1 och 6 §§ följer att importören kan fällas till ansvar för underlåtenhet att utse utgivare. Det finns vidare i 3 kap. 13 § tredje stycket YGL ett straffansvar föreskrivet för den som sprider en upptagning som saknar ursprungsuppgifter, vilket ansvar i och för sig kan göras gällande även mot importören. För detta särskilda spridningsbrott är dock föreskrivet endast penningböter. Tilläggas kan att om ”importören” i stället för att ta in en upplaga väljer att ta in ett exemplar för att lovligt eller olovligt använda det som förlaga vid kopiering för spridning gäller bestämmelserna om ursprungsuppgifter i 3 kap. 13 § YGL fullt ut.

De videogram som Justitiekanslern har funnit anledning att ingripa mot har i regel saknat såväl i 3 kap. 13 § första stycket som i 4 kap. 4 § YGL föreskrivna uppgifter, vilka ju skall finnas på varje *exemplar* av sådana videogram som är avsedda för spridning i Sverige. Reglerna i 6 kap. YGL är utformade på ett sådant sätt att konsekvensen härav i praktiken oftast blir att ansvaret för yttrandefrihetsbrott i videogrammen faller på spridaren.

Ursprungsuppgifternas och upplagebegreppets betydelse för frågan om preskription m.m.

Förekomsten av ursprungsuppgifter och upplagebegreppet har betydelse bl.a. för Justitiekanslerns bedömningar i frågan om tiden för åtal för yttrandefrihetsbrott i en film skall anses ha löpt ut.

Den tid inom vilken allmänt åtal för yttrandefrihetsbrott skall väckas beräknas enligt 7 kap. 1 § andra stycket YGL från det att filmen (dvs. aktuell upplaga) lämnades ut för spridning. I lag får föreskrivas att filmer inte skall anses ha lämnats ut för spridning förrän de har lämnats för registrering hos en myndighet. I 5 kap. 8 § lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden (tillämpningslagen) stadgas att ett videogram som inte har getts in till Statens biografbyrå för granskning enligt lagen (1990:886) om granskning och kontroll av filmer och video-

gram skall anses ha lämnats ut för spridning först när pliktexemplar enligt lagen om pliktexemplar av dokument har lämnats. Av 12 § sistnämnda lag följer att pliktexemplar skall lämnas av bl.a. videogram som har gjorts tillgängligt för allmänheten här i landet i minst fem exemplar. Kan det inte påvisas att leveransplikt har förelegat (vilket förmodligen ofta är fallet när endast ett mindre antal exemplar påträffas vid en husrannsakan) torde preskriptionstiden få beräknas enligt huvudregeln, dvs. med utgångspunkt i när videogrammet lämnades ut för spridning.

Det ligger i sakens natur att bristfälliga ursprungsuppgifter, särskilt då avsaknad av uppgift om tidpunkten för framställande av den aktuella upplagan, medför svårigheter när det gäller att avgöra om tiden för väckande av åtal har gått ut eller ej. Invänder spridaren att den upplaga vari exemplaren ingår offentliggjorts långt tidigare har Justitiekanslern i allmänhet svårt att bevisa motsatsen.

Filmer som har offentliggjorts före YGL:s ikraftträdande skall enligt övergångsbestämmelserna till YGL anses ha lämnats ut för spridning den dag YGL trädde i kraft, dvs. den 1 januari 1992. Härigenom har en utgångspunkt för preskriptionstiden för yttrandefrihetsbrott i äldre filmer m.m. åstadkommit (se prop. 1990/91:64 s. 137 och Bertil Wennberg m.fl., a.a. s. 77).

Numera är yttrandefrihetsbrott av alla slag i sådana äldre upplagor som har varit i omlopp före den 1 januari 1992 preskriberade, eftersom mer än fem år har gått från detta datum. I fråga om äldre titlar, som kanske tidigare av domstol har bedömts ha ett brottsligt innehåll, är det således nödvändigt att kunna slå fast huruvida de exemplar som nu omsätts är hänförliga till en äldre upplaga och därmed omfattas av preskription eller till en ny upplaga och därmed är åtkomliga för ingripande från Justitiekanslerns sida (här bortses från frågor om innehavskonfiskering av barnpornografi).

Såsom ovan sagts förekommer i stort sett inte ursprungsuppgifter enligt 3 kap. 13 § första stycket YGL på sådana videogram som tas i beslag av Justitiekanslern. Det finns över huvud taget sällan några som helst uppgifter till ledning för bedömningen av var och när ett exemplar kan vara framställt. Detta gäller både yngre, dvs. filmer som producerats 1992 och senare, och äldre titlar. Man kan inte heller förvänta sig att de som låter framställa och/eller sprider videogram i Sverige och som därvid balanserar på eller överskrider gränsen för det tillåtna frivilligt skall lämna ursprungsuppgifter och därmed underlätta eventuella ingripanden. Föreskrifterna i bl.a. 3 kap. 13 § första – tredje stycket och 10 kap. 1 § första stycket andra meningen YGL är för övrigt inte tillämpliga på äldre upptagningar. Någon skyldighet att lämna uppgifter om ursprung och utgivare för äldre filmer finns inte. Enligt motiven till

övergångsbestämmelserna bör en detaljist vara berättigad att utgå från att filmer m.m., som saknar sådana ursprungsuppgifter som numera är föreskrivna, har offentliggjorts före den 1 januari 1992, om inte något annat framgår eller kan anses allmänt veterligt (se prop. 1990/91:64 s. 136).

Enligt Justitiekanslerns uppfattning finns det anledning att tro att sådana exemplar av videogram som nu hyrs ut eller säljs är framställda efter den 1 januari 1992, även om tidigare upplagor förut skulle ha spritts. Konsekvensen av det ovan sagda blir emellertid att det saknas möjligheter att ingripa mot åtskilliga av de videogram utan ursprungsuppgifter som sprids nu, om det inte kan bevisas att filmerna är att hänföra till nyare upplagor.

Som exempel på de tillämpningsproblem som kan uppkomma kan nämnas att Justitiekanslern nu har i beslag tagna videogram, vars titlar överensstämmer med videogram som år 1989 bedömts enligt den s.k. videovåldslagen. Vidare finns i samma beslag ett flertal videogram med utländska titlar, på vilka videogram anges copyright 1987 och liknande. Videogrammen saknar ursprungsuppgifter liksom uppgift om ansvarig utgivare. När eller var de i beslag tagna exemplaren har framställts framgår således inte. I anledning av den ovan beskrivna regleringen har Justitiekanslern nu uppdragit åt Statens kriminaltekniska laboratorium att undersöka om det går att utröna när videogramexemplaren är framställda samt om framställningen har skett i Sverige eller utomlands. Det rör sig här om olika beslag från två videobutiker om sammanlagt ca 230 videogram (köp- och uthyrningsexemplar). Undersökningar av detta slag, som framöver kan komma att behöva vidtas ofta, innebär ytterligare ett tidskrävande moment i utredningarna av yttrandefrihetsbrott. Vilket resultat den nämnda undersökningen kan ge återstår dock ännu att se.

En s.k. stencilregel (jfr Barnpornografiutredningens förslag till en begränsad sådan regel i 1 kap. 10 § första stycket 3 YGL, SOU 1997:29 s. 51) skulle kunna leda till att de ovan beskrivna problemen i huvudsak elimineras, förutsatt dock att regeln blir tillämplig på alla tekniska upptagningar som omfattas av YGL. Om en sådan regel genomförs kommer de "anonyma" upptagningarna att, sedan de förts ut på marknaden, falla utanför YGL:s tillämpningsområde och i stället omfattas endast av straffbestämmelserna och de allmänna bestämmelserna om preskription i vanlig lag. Om det *inte* förs in någon form av generell stencilregel i YGL måste man emellertid försöka finna en annan lösning på det ovan diskuterade problemet.

Justitiekanslerns överväganden

Upplagebegreppet, med den betydelse det nu anses ha, förefaller allt mindre lämpat att använda för straffrättsliga avgränsningar avseende ansvar och konfiskering när det gäller sådana framställningar som skyddas av YGL. Det framstår också som betänkligt utifrån legalitets-synpunkt att ett för straffrättsliga ingripanden – på grund av missbruk av grundlagsfästa rättigheter – så centralt begrepp som upplaga inte kan utläsas av lagstiftningen på området. Enligt Justitiekanslern bör det nu klarläggas hur lagstiftaren ser på frågan om upplagebegreppet och dess fortsatta bärkraft vid bedömningen av äldre och nyare framställningar av filmer och ljudupptagningar. Rent generellt framstår det också som angeläget att begreppsapparaten i YGL görs mera tydlig.

Under alla förhållanden måste, såsom ovan sagts, frågan om utgångspunkten för beräkning av preskriptionstiden lösas. Detta framstår som särskilt angeläget om nya medier i enlighet med Mediekommitténs förslag förs in under YGL:s tillämpningsområde. En lösning skulle kunna vara en i YGL angiven presumtionsregel, innebärande att – med Mediekommitténs terminologi – exemplar av tekniska upptagningar, som är avsedda för spridning men som saknar i 3 kap. 13 § första stycket YGL föreskrivna uppgifter, skall antas vara utlämnade för spridning vid den tidpunkt då de påträffas om inte något annat framgår eller framkommer. En sådan presumtionsregel skulle i praktiken få betydelse i sådana fall när exemplar av en upptagning som saknar ursprungsuppgifter påträffas hos en spridare och det inte kan utredas vem som har låtit framställa upptagningen. Kan spridaren lämna rimliga upplysningar till ledning för bedömningen av när upptagningen har lämnats ut för spridning eller framkommer det annars under utredningen att upptagningen hade utlämnats för spridning innan den påträffades, kan presumptionen brytas. Det bör i sammanhanget betonas att en presumtionsregel som den föreslagna inte innebär någon förlängning av YGL:s särskilda preskriptionstider vare sig i fråga om spridarens eller annans ansvar för yttrandefrihetsbrott. Den föranleder inte heller att ansvarsfördelningen i den s.k. ansvarskedjan ändras. Förslaget innebär endast en presumtion i fråga om utgångspunkten för beräkningen av preskriptionstiderna och endast för sådana fall där föreskriven uppgiftsskyldighet inte har fullgjorts. Det tar som nämnts främst sikte på spridaren av anonyma upptagningar. Skulle det emellertid kunna klarläggas vem som är utsedd till utgivare eller vem som låtit framställa upptagningen och denne har hemvist här i landet och alltså kan ställas till svars enligt reglerna i 6 kap. 2 § YGL, bör presumtionsregeln i princip gälla också beträffande honom. Däremot bör den föreslagna re-

geln inte gälla för dem som enligt 6 kap. 4 § första stycket skall ansvara för innehållet i ljudupptagningar som upphovsmän m.m.

Enligt Justitiekanslerns uppfattning finns det klara fördelar med en sådan bestämmelse som den föreslagna, bortsett från de vinster som kan uppstå i den praktiska hanteringen. En fördel med den föreslagna regeln är att den kan förväntas öka benägenheten att lämna pliktexemplar enligt lagen om pliktexemplar av dokument för att på så sätt åstadkomma en utgångspunkt för preskriptionstiden. En annan, väsentlig fördel är att den skulle ge ett större eftertryck åt skyldigheten att ange ursprungsuppgifter och utse utgivare. Om upptagningar som saknar föreskrivna uppgifter inte utan en mer betydande risk kan spridas vidare på marknaden kan det antas att spridarna i ökad utsträckning kommer att begära att sådana uppgifter framgår av de upptagningar de beställer. De som har det egentliga inflytandet över att uppgifterna anges (den som låtit framställa upptagningen respektive importören) skulle således få ett större intresse av att de erforderliga uppgifterna anges. Något egentligt incitament för *dessa personer* att se till att ursprungsuppgifter anges utgör inte de nuvarande ansvarsreglerna i 3 kap. 13 § andra och tredje styckena YGL.

I sammanhanget kan ifrågasättas huruvida de skyldigheter som åvilar importören enligt 10 kap. 1 § är tillräckligt långtgående. Det kan visserligen hävdas att exemplar av en upptagning som förs in i landet skall förses med ursprungsuppgifter (se Wennberg m.fl. a.a. s. 72). Det torde emellertid inte kunna krävas att importören skall ange fullständiga ursprungsuppgifter eftersom dessa delvis kan vara okända för honom. Vad man däremot skulle kunna tänka sig är en skyldighet för importören att förutom sitt eget namn ange när exemplaren förts in i landet. Justitiekanslern lägger inte fram något förslag i denna fråga. Den bör dock övervägas närmare under det nu pågående lagstiftningsarbetet.

En annan fråga som kan förtjäna att närmare övervägas är hur man skall se på sådana fall då en förlaga till en film eller ljudupptagning skapats i Sverige och de för spridning i Sverige avsedda exemplaren sedan tillverkats utomlands och importerats hit. Fallet saknar inte praktisk betydelse i en tid då handeln över gränserna har ökat och underlättats. Det kan som exempel nämnas att det i ett nu pågående mål angående yttrandefrihetsbrottet hets mot folkgrupp visat sig att de aktuella masterbanden producerats i Sverige, att förlagan sedan sänts till en utländsk firma för pressning av CD-skivor, varefter upplagor importerats och spridits i Sverige. Det kan ifrågasättas huruvida bestämmelserna i 3 kap. 13 § första stycket YGL enligt sin ordalydelse är tillämpliga i denna situation. Däremot torde 10 kap. 1 § gälla för sådana hit importerade upptagningar. Det ter sig inte helt rimligt att göra åt-

skillnad mellan fall då ett Sverigebaserat företag låter framställa exemplar utomlands för spridning i Sverige och fall då motsvarande exemplar tillverkas i Sverige.

Det kan hävdas att avsaknaden av ursprungsuppgifter redan i dag innebär ett riskmoment med avseende även på ansvaret för yttrandefrihetsbrott vid vidare spridning, eftersom det i praktiken nästan alltid blir spridaren som får bära ansvaret i de fall detta kan göras gällande. Med den ovan föreslagna lösningen tillkommer emellertid ytterligare ett riskmoment, nämligen att spridaren inte heller utan vidare kan åberopa att exemplaren har lämnats ut för spridning i landet så lång tid tillbaka att preskription eventuellt har inträtt. En konsekvens av en regel som den föreslagna torde vidare bli att möjligheterna till ingripanden mot anonyma filmer och ljudupptagningar, som innebär yttrandefrihetsbrottet hets mot folkgrupp, kan öka. Preskriptionstiden för det brottet i nämnda upptagningar är ett år. Det har i vissa fall inte varit möjligt för Justitiekanslern att väcka åtal mot spridaren av upptagningar med bristfälliga uppgifter av den anledningen att upptagningarna möjligen kan ha lämnats ut för spridning längre tid tillbaka.

Med uttrycket när upptagningen påträffades bör förstås den tidpunkt då exemplaren faktiskt påträffades. Så kan vara fallet när man vid en husrannsakan finner filmer eller ljudupptagningar med brottsliga framställningar. Det kan också röra sig om situationer när man i andra sammanhang hittar sådana exemplar, t.ex. då man i samband med en konsert eller liknande påträffar CD-skivor med olagligt innehåll.

En invändning som givetvis kan framföras mot den föreslagna presumtionsregeln är att särskilt spridaren/importören av anonyma exemplar drabbas av en nackdel som kan ifrågasättas från yttrandefrihetsrättsliga utgångspunkter. Justitiekanslern anser emellertid att denna nackdel inte bör överdrivas. Spridaren har ju kunskap om att han faktiskt tar befattning med en upptagning som saknar de föreskrivna uppgifterna och att han därmed löper en risk. Beträffande övriga personer i ansvarskedjan, dvs. de som i egenskap av utgivare m.m. har att svara före spridaren, förhåller det sig så att de bör ha uppgifter om när upptagningen lämnades ut för spridning och därigenom lätt kan häva presumtionen om spridningstidpunkten. För den som låter framställa upptagningen resp. importören gäller vidare att de har möjlighet och skyldighet att utse en utgivare som främst skall svara för upptagningens innehåll. Sett från dessa utgångspunkter kan nackdelen för dem som har att svara för yttrandefrihetsbrott enligt ansvarskedjan inte anses särskilt påtaglig. Som en mera allmän synpunkt kan det över huvud taget sättas i fråga om syftet med regleringen i YGL kräver att upptagningar som helt saknar sådana uppgifter, på vilka hela ansvarssystemet och därmed också skyddsreglerna egentligen vilar, skall få spridas på

samma sätt och i hägnet av samma skydd som upptagningar med föreskrivna uppgifter.

En mera allvarlig invändning som kan riktas mot förslaget är att det i viss mån får en retroaktiv effekt. Detta gäller särskilt i förhållandet till sådana exemplar som lämnats ut för spridning före ikraftträdandet av YGL och där ansvaret för eventuella yttrandefrihetsbrott numera är preskriberat. För att i vart fall inte sådana exemplar skall falla under presumtionsregeln bör det införas en särskild övergångsbestämmelse. Den nya presumtionsregeln bör däremot kunna tillämpas på exemplar av yngre upplagor som finns på marknaden vid ikraftträdandet. Det kan i och för sig hävdas att även en sådan ordning innebär en form av retroaktiv lagstiftning som inte är godtagbar. Det bör emellertid beaktas att exemplaren i upplagor framställda efter det att YGL trädde i kraft – till skillnad mot de äldre upplagorna – skall vara försedda med ursprungs-uppgifter. Med hänsyn härtill och eftersom det endast är fråga om en presumtionsregel bör det vara möjligt att låta regeln gälla yngre exemplar som finns på marknaden vid ikraftträdandet. Justitiekanslern vill härvidlag hänvisa till de övergångsbestämmelser som enligt YGL gäller för äldre upptagningar. En motsvarande övergångsregel har också föreslagits av Mediekommittén.

Med utgångspunkt i YGL:s nuvarande tillämpningsområde föreslår Justitiekanslern införandet av den presumtionsregel som anges i bilaga 1. Den föreslagna lydelsen av presumtionsregeln kan dock komma att behöva anpassas till sådana lagändringar som kan bli följden av Barnpornografiutredningens och Mediekommitténs förslag.

2. Vissa frågor rörande beslag, konfiskering och åtal

Åtalstider efter beslag m.m. och problemen att alltid upprätthålla skillnaden mellan konfiskerings- och utredningsbeslag

En film eller en ljudupptagning som innefattar ett yttrandefrihetsbrott får konfiskeras. Konfiskering innebär bl.a. att samtliga för spridning avsedda exemplar skall förstöras. Förekommer anledning att en film eller en ljudupptagning på grund av yttrandefrihetsbrott kan konfiskeras, må i avbidan på beslut därom filmen eller ljudupptagningen läggas under beslag (7 kap. 3 § första stycket YGL och 10 kap. 1 § TF). Vid ett sådant s.k. *konfiskeringsbeslag* (dvs. ett beslag som riktar sig mot hela den för spridning avsedda upplagan) skall åtal vara väckt eller ansökan om konfiskering vara gjord inom – som längst – fyra veckor. S.k. *utredningsbeslag* kan användas för att ta i beslag exemplar av en film eller ljudupptagning som skäligen kan antas äga betydelse för utred-

ningen (7 kap. 3 § första stycket YGL och 10 kap. 14 § TF). Vid ett utredningsbeslag gäller en tid för åtal om en månad. Denna tid kan dock förlängas av rätten. Justitiekanslern måste regelmässigt begära förlängningar och sådana medges också oftast. I fråga om bakgrunden till nämnda nu gällande reglering av beslag och tider för åtal kan hänvisas till prop. 1993/94:118 s. 19 ff.

Det är sällan möjligt för Justitiekanslern att genomföra en förundersökning och väcka åtal inom fyra veckor efter exempelvis ett omfattande beslag av olika videogram som dessutom saknar ursprungsuppgifter till ledning för bedömningen av vem som kan bära det yttrandefrihetsrättsliga ansvaret. Det kan därför inträffa att Justitiekanslern, särskilt i fall där det finns ett större antal filmer vars innehåll bedöms vara brottsligt, måste avvakta med eller avstå från ett i och för sig motiverat konfiskeringsbeslag beträffande upplagorna. Den i YGL angivna möjligheten till konfiskeringsbeslag innebär således inte alltid någon reell möjlighet att förhindra fortsatt spridning av en framställning som innefattar ett yttrandefrihetsbrott.

Ett beslags karaktär av konfiskerings- eller utredningsbeslag beror av syftet med beslaget. Syftet med ett utredningsbeslag får inte vara att hindra vidare spridning av en framställning. I praktiken påträffas det sällan mer än ett eller ett fåtal exemplar av ett videogram vid en husrannsakan. Dessa exemplar tas då i utredningsbeslag. De kan dock utgöra hela den kända upplagan, varvid effekten av utredningsbeslaget kan bli densamma som vid ett konfiskeringsbeslag, fast med möjligheter till förlängning av tiden för väckande av åtal. Det torde inte heller finnas något hinder mot att ta ett s.k. masterband i utredningsbeslag; det får dock inte tas i konfiskeringsbeslag trots att verkställigheten av ett beslut om konfiskering träffar också masterbandet (se 5 kap. 6 § andra stycket och 7 kap. 3 § första stycket YGL samt 10 kap. 1 § och 8 § första stycket TF jämförda med 10 kap. 14 § TF). Även vid ett utredningsbeslag av ett masterband kan effekten av beslaget bli att vidare spridning hindras. Det sagda visar att gränsen mellan konfiskerings- och utredningsbeslag, trots den principiella skillnaden, i praktiken ofta är svår att upprätthålla. Ett beslag av ett masterband kan också ligga på gränsen till vad som med hänsyn till det s.k. censurförbudet kan anses tillåtet, eftersom det senare under utredningen kan visa sig att videogrammet inte var spritt på sådant sätt som krävs för ett ingripande.

Enligt Justitiekanslerns uppfattning kan det inte anses helt klart att den enskilde har möjlighet att på sätt som anges i 27 kap. 6 § rättegångsbalken få ett utrednings- eller konfiskeringsbeslag prövat i domstol innan åtal har väckts (se 7 kap. 3 § första stycket och 11 kap. 1 § andra stycket YGL, 10 kap. 1 §, 2 §, 5 § första stycket och 14 § TF, 14 kap. 5 § första stycket TF samt 11 kap. 3 § tillämpningslagen; jfr

dock prop. 1993/94:118 s. 22 f. och Justitiedepartementets promemoria Några rättegångsfrågor i tryckfrihets- och yttrandefrihetsmål /departementets dnr 93-3481/ s. 14 ff). Såvitt känt har frågan inte prövats av domstol.

Frågan om på visst sätt preciserade beslut om beslag m.m.

Enligt 7 kap. 3 § andra stycket YGL (vilken bestämmelse är tillämplig vid både konfiskeringsbeslag och utredningsbeslag) skall varje beslut om beslag ange det eller de avsnitt av framställningen som har föranlett beslaget. Enligt paragrafens tredje stycke (vilken bestämmelse är tillämplig endast vid konfiskeringsbeslag, jfr 10 kap. 8 § andra stycket och 14 § TF) skall bevis om att beslag har beslutats utan kostnad tillställas den som beslaget verkställs hos samt den som har låtit framställa filmen eller ljudupptagningen. Beviset skall innehålla uppgift om det eller de avsnitt i framställningen som har föranlett beslaget.

I fråga om konfiskeringsbeslag kan de angivna bestämmelserna i 7 kap. 3 § andra och tredje styckena sägas innebära att Justitiekanslern inte kan besluta om ett sådant beslag innan något exemplar först har tagits som utredningsbeslag och därefter har granskats. Vid utredningsbeslag kan emellertid skyldigheten enligt paragrafens andra stycke att ange det eller de avsnitt av framställningen som har föranlett beslaget inte fullgöras, eftersom filmerna måste granskas innan någon sådan uppgift kan lämnas. Den ofta mycket tidsödande granskningen av videogram sker efter ett utredningsbeslag inte endast hos Justitiekanslern utan vid misstanke om olaga våldsskildring också hos Statens biografbyrå. Vid misstankar om barnpornografibrott i filmer sker numera en liknande granskning vid Rikspolisstyrelsen.

Enligt 5 kap. 5 § tillämpningslagen har Justitiekanslern möjlighet att begära s.k. referensband av bl.a. filmer och ljudupptagningar som skall bevaras enligt samma lag. Skyldigheten att bevara och att på begäran lämna ut referensband åvilar, såvitt avser filmer och ljudupptagningar, den som har låtit framställa upptagningen respektive importören. Det kan hävdas att möjligheten att begära referensband bör utnyttjas för att först genomföra en granskning av den aktuella upptagningen och att Justitiekanslern därefter kan fatta beslut om beslag, varvid han på ett fullständigt sätt bör kunna ange de avsnitt som har föranlett beslaget. Från mera principiella utgångspunkter kan det emellertid med hänsyn bl.a. till den misstänktes intressen ifrågasättas huruvida möjligheten att beställa referensband bör användas som ett förstadium till en förundersökning när det uppkommit mera konkreta misstankar om ett yttrandefrihetsbrott. Möjligheten att begära referensband kan inte heller ut-

nyttjas i alla utredningar. I många fall finns redan t.ex. genom reklam-material och andra uppgifter väl grundade misstankar om yttrandefrihetsbrott innan aktuella upptagningar har granskats. En begäran om referensband kan då varna den misstänkte och medföra att han inför en eventuellt förestående husrannsakan undanskaffar sina exemplar av de aktuella upptagningarna och annat bevismaterial. Är det fråga om anonyma videogram är det inte heller känt vem en begäran om referensband kan riktas mot.

Ett annat problem är hur gärningsbeskrivningar och konfiskeringsyrkanden enligt YGL skall utformas. Av 45 kap. 4 § första stycket 3 rättegångsbalken följer att åklagaren i stämningsansökan skall ange den brottsliga *gärningen* med angivande av tid och plats för dess förövande och de övriga omständigheter som erfordras för dess kännetecknande. YGL kriminaliserar, såvitt nu är i fråga, vissa slags *skildringar*. Hur preciserad en gärningsbeskrivning behöver vara är en omtvistad fråga. Särskilda problem har visat sig uppkomma vid åtal för yttrandefrihetsbrott i videogram. Dessa problem har visst samband med skyldigheten att ange de avsnitt av framställningen som kan anses brottsliga redan vid det första beslutet om beslag. I specialmotiveringen till 5 kap. 6 § andra stycket andra meningen YGL uttalas också att det, såvitt gäller de föremål som är till särskilt för att mångfaldiga framställningen, är tillräckligt att de behandlas så att de inte längre kan användas för att framställa ytterligare exemplar av upptagningen. Detta skulle öppna en möjlighet att använda föremålen, om det brottsliga avsnittet elimineras, t.ex. vid kopiering från ett masterband (se prop. 1990/91:64 s. 126; jfr även 7 kap. 7 § andra stycket TF och Tore Strömberg, Om konfiskation av tryckt skrift, Statsvetenskaplig tidskrift 1951, s. 135 f.).

Justitiekanslern brukar i en bilaga till stämningsansökan, till vilken bilaga gärningsbeskrivningen hänvisar, ange de sekvenser i ett videogram som Justitiekanslern anser ha ett brottsligt innehåll och kortfattat redogöra för innehållet (exempelvis ”tvång” eller ”piskning”). Sekvenserna anges i realtid räknat från videogrammets början. Justitiekanslern åberopar alltid som bevisning uppspelning av videogrammen i åtalade delar och, då fråga är om olaga våldsskildring, Statens biografbyrås yttrande med granskningsprotokoll. Förutom att ordningen med angivande av preciserade sekvenser i realtider medför att granskningen av videogrammen blir oerhört resurskrävande innebär denna ordning en del andra problem. Justitiekanslerns, Biografbyråns och domstolarnas videobandspelare visar t.ex. inte sällan olika realtider. En del videogram är också så slitna att de ”slirar”, varvid en och samma videobandspelare vid olika uppspelningar kan ange olika realtider för en och samma sekvens. Med nuvarande utformning av gärningsbeskrivningarna kan åklagaren behöva justera gärningsbeskrivningarna i de fall uppspel-

ningen vid tingsrätten visar en annan realtid än som angivits. Teoretiskt sett är det inte uteslutet att en domstol, om åtalet inte justeras, kan komma att ogilla ett åtal därför att det inte – enligt tingsrättens videobandspelare – förekommer något åtalbart på videogrammet där Justitiekanslern har angett att detta skall förekomma. En ordning som den här beskrivna är inte rimlig. Betänkligt ur rättssäkerhetssynpunkt är att ifrågasvarande problem föreligger också när det gäller att avgränsa den gärning beträffande vilken en fällande dom meddelats.

Till det anförda kan läggas att ny teknik för upptagningar av rörliga bilder och ljud m.m. kan medföra att det blir än svårare att ange vilka sekvenser i en upptagning som är brottsliga än vad som i dag är fallet med videogrammen. Såvitt Justitiekanslern har sig bekant finns det för närvarande inte något system för motsvarande precisering när det gäller sekvenser av rörliga bilder som lagrats i digital form och liknande. Ett ytterligare exempel på de svårigheter som kan uppkomma utgör Mediekommitténs förslag att dator- och videospel skall omfattas av YGL. Vid yttrandefrihetsbrott i sådana spel torde det vara omöjligt att ange den aktuella sekvensen eftersom det kan vara helt beroende av den enskilde spelaren när och om sekvensen framträder.

Justitiekanslerns överväganden

Enligt Justitiekanslerns uppfattning bör 7 kap. 3 § första stycket YGL ändras på så sätt att sista meningen i 10 kap. 14 § TF inte längre blir tillämplig i fråga om videogram och ljudupptagningar. En sådan ändring skulle innebära att vad som sägs i 10 kap. 14 § tryckfrihetsförordningen om den tid inom vilken åtal skall väckas efter sådant beslag som avses i nämnda paragraf inte skall tillämpas vid beslag av filmer eller ljudupptagningar enligt YGL.

Med en sådan reglering skulle det alltså inte längre gälla någon viss tid för väckande av åtal efter utredningsbeslag av filmer och ljudupptagningar eller för talan om konfiskering enligt 5 kap. 6 § tredje stycket YGL. Detta skulle, såvitt avser utredningsbeslag, stämma överens med vad som numera gäller vid beslag enligt rättegångsbalken. De skäl som åberopades vid upphävandet av den motsvarande regleringen i rättegångsbalken torde ha bärkraft även vid utredningsbeslag av filmer och ljudupptagningar (jfr prop. 1994/95:23 s. 114 f.).

Justitiekanslern anser vidare att den enskilde bör ges en uttrycklig rätt att på sätt som anges i 27 kap. 6 § rättegångsbalken påkalla domstols prövning av såväl konfiskerings- som utredningsbeslag i både tryckfrihets- och yttrandefrihetsmål. Detta framstår som nödvändigt av rättssäkerhetsskäl om regleringen av tiderna för åtal efter beslag ändras

samt – och oberoende av tiderna för väckande av åtal – mot bakgrund av vad som ovan anförts om svårigheterna att upprätthålla skillnaderna mellan konfiskerings- och utredningsbeslag. En bestämmelse med denna innebörd bör föras in i 10 kap. 5 § TF. Detta föranleder en ändring också i 10 kap. 14 § TF.

Justitiekanslern hemställer också att skyldigheten enligt 7 kap. 3 § andra stycket YGL att i varje beslut om beslag ange det eller de avsnitt av framställningen som har föranlett beslaget skall upphävas såvitt avser utredningsbeslag. Motsvarande ändring bör däremot inte ske i 10 kap. 14 § TF.

Justitiekanslern vill understryka att den föreslagna ändringen inte gäller konfiskeringsbeslag. Vid väckande av åtal och talan om konfiskering är det givetvis angeläget att åtalet resp. konfiskeringsyrkandet utformas på ett sådant sätt att de brottsliga sekvenserna kan identifieras på ett tillfredsställande sätt. I lag kan dock inte föreskrivas hur en sådan beskrivning bör utformas utan frågan måste lösas i den praktiska rättstillämpningen.

I fråga om skyldigheten enligt 7 kap. 3 § tredje stycket YGL att tillställa den som har låtit framställa filmen eller ljudupptagningen bevis om att beslag har beslutats bör enligt Justitiekanslerns mening lagtexten ändras så att det framgår att denna skyldighet gäller endast för det fall att uppgift om vem som har låtit framställa filmen eller ljudupptagningen har lämnats i enlighet med vad som föreskrivs i 3 kap. 13 § första stycket eller det annars är känt vem denne är. Också i TF bör det införas ett motsvarande undantag.

Hans Regner

Erica Hemtke

Bilaga

Justitiekanslerns lagförslag

Förslag till
lag om ändring i tryckfrihetsförordningen

Härigenom föreskrivs att 10 kap. 5, 8 och 14 §§ tryckfrihetsförordningen skall ha följande lydelse

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*10 kap.
5 §

Sedan åtal för tryckfrihetsbrott väckts eller ansökan hos rätten gjorts om skriftens konfiskering, äge rätten förordna om beslag och utgivningsförbud samt häva beslag eller förbud, som tidigare meddelats.

Om ett beslag har verkställts utan rättens förordnande, äger den som drabbas av beslaget begära rättens prövning av det. I fråga om en sådan begäran och förfarandet med anledning av denna skall tillämpas vad som är föreskrivet i lag eller annan författning.

Då målet avgöres, pröve rätten, om meddelat förordnande fortfarande skall bestå. Avvisas målet på den grund att rätten icke är behörig eller skiljer rätten eljest målet från sig utan att prövning av skriftens brottslighet ägt rum och finnes anledning antaga att talan om skriftens konfiskering kommer att föras i annat mål, äge rätten bestämma att förordnandet skall bestå under viss, av rätten utsatt tid. Väcket ej talan inom denna tid, vare förordnandet förfallet.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

8 §

Verkställande av beslag å tryckt skrift skall uteslutande omfatta de för spridning avsedda exemplaren av skriften.

Bevis om tryckt skrifts tagande i beslag skall utan avgift tillställas såväl den, hos vilken beslaget verkställs, som den som tryckt skriften. Beviset skall innehålla uppgift å det eller de stycken i skriften, vilka föranlett beslaget.

Bevis om tryckt skrifts tagande i beslag skall utan avgift tillställas såväl den, hos vilken beslaget verkställs, som den som tryckt skriften. Beviset skall innehålla uppgift å det eller de stycken i skriften, vilka föranlett beslaget.

Bevis om beslag behöver dock tillställas den som har tryckt skriften endast om uppgift om vem denne är har lämnats eller det annars är känt vem denne är.

14 §

Exemplar av tryckt skrift, vilket skäligen kan antas äga betydelse för utredning i tryckfrihetsmål, får tas i beslag. Därvid gäller vad i 2 och 3 §§, 5 § första stycket, 6 §, 7 § första stycket samt 9 § är stadgat. I övrigt skall i tillämpliga delar gälla vad som i allmänhet är föreskrivet om beslag. Åtal skall dock alltid väckas inom en månad från det att beslut om beslag meddelades, om inte rätten på Justitiekanslerns framställning medger att tiden förlängs.

Exemplar av tryckt skrift, vilket skäligen kan antas äga betydelse för utredning i tryckfrihetsmål, får tas i beslag. Därvid gäller vad i 2 och 3 §§, 5 § första *och andra styckena*, 6 §, 7 § första stycket samt 9 § är stadgat. I övrigt skall i tillämpliga delar gälla vad som i allmänhet är föreskrivet om beslag. Åtal skall dock alltid väckas inom en månad från det att beslut om beslag meddelades, om inte rätten på Justitiekanslerns framställning medger att tiden förlängs.

Denna lag träder i kraft den

Förslag till lag om ändring i yttrandefrihetsgrundlagen

Härigenom föreskrivs att 7 kap. 1 och 3 §§ yttrandefrihetsgrundlagen skall ha följande lydelse

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap
1 §

Bestämmelserna i 9 kap. 1-4 §§ tryckfrihetsförordningen om tillsyn och åtal skall gälla också i fråga om radioprogram, filmer och ljudupptagningar och i fråga om yttrandefrihetsmål.

Den tid inom vilken allmänt åtal för yttrandefrihetsbrott skall väckas är i fråga om radioprogram sex månader från det att programmet sändes. Beträffande filmer och ljudupptagningar är tiden ett år från det att upptagningen lämnades ut för spridning. Dock får i lag föreskrivas att filmer inte skall anses ha lämnats ut för spridning förrän de har lämnats för registrering hos en myndighet. I fråga om olaga våldsskildring och barnpornografibrott gäller vad som är föreskrivet i lag om tid för väckande av talan.

Om ett yttrandefrihetsbrott har förövats i en film eller en ljudupptagning, som saknar någon av de i 3 kap. 13 § första stycket föreskrivna uppgifterna, skall, såvitt annat inte framgår av omständigheterna, filmen eller ljudupptagningen anses ha lämnats ut för spridning när den påträffades. Detta gäller dock inte vid talan mot den som enligt 6 kap. 4 § första stycket svarar för yttrandefrihetsbrott i en ljudupptagning.

3 §

Vad som sägs i 10 kap. tryckfrihetsförordningen om beslag av tryckta skrifter skall gälla också i

Vad som sägs i 10 kap. tryckfrihetsförordningen om beslag av tryckta skrifter skall gälla också i

fråga om beslag av filmer och ljudupptagningar. I stället för 10 kap. 6 § och 8 § andra stycket gäller dock vad som föreskrivs i andra och tredje styckena i denna paragraf. Om den tid som avses i 10 kap. 4 § tryckfrihetsförordningen med hänsyn till beslagets omfattning eller någon annan omständighet är otillräcklig, får rätten på Justitiekanslerns framställning medge att tiden förlängs. Förlängningen får inte avse längre tid än som är oundgängligen nödvändig och får omfatta sammanlagt högst två veckor.

Varje beslut om beslag skall ange det eller de avsnitt av framställningen som har föranlett beslaget. Beslaget gäller endast de särskilda skivor, rullar eller andra delar av upptagningen där dessa avsnitt förekommer.

Bevis om att beslag har beslutats skall utan kostnad tillställas den som beslaget verkställs hos samt den som har låtit framställa filmen eller ljudupptagningen. Beviset skall innehålla uppgift om det eller de avsnitt i framställningen som har föranlett beslaget.

fråga om beslag av filmer och ljudupptagningar. I stället för 10 kap. 6 § och 8 § andra stycket gäller dock vad som föreskrivs i andra och tredje styckena i denna paragraf. Om den tid som avses i 10 kap. 4 § tryckfrihetsförordningen med hänsyn till beslagets omfattning eller någon annan omständighet är otillräcklig, får rätten på Justitiekanslerns framställning medge att tiden förlängs. Förlängningen får inte avse längre tid än som är oundgängligen nödvändig och får omfatta sammanlagt högst två veckor. *Vid sådant beslag som avses i 10 kap. 14 § tryckfrihetsförordningen av filmer och ljudupptagningar tillämpas inte vad som där sägs om den tid inom vilken åtal skall vara väckt.*

Med undantag för beslut om sådant beslag som avses i 10 kap. 14 § tryckfrihetsförordningen skall varje beslut om beslag ange det eller de avsnitt av framställningen som har föranlett beslaget. Beslaget gäller endast de särskilda skivor, rullar eller andra delar av upptagningen där dessa avsnitt förekommer.

Bevis om att beslag har beslutats skall utan kostnad tillställas den som beslaget verkställs hos samt den som har låtit framställa filmen eller ljudupptagningen. Beviset skall innehålla uppgift om det eller de avsnitt i framställningen som har föranlett beslaget. *Bevis om beslag behöver dock tillställas den*

som har låtit framställa filmen eller ljudupptagningen endast om uppgift om denne har lämnats i enlighet med vad som föreskrivs i 3 kap. 13 § första stycket eller det annars är känt vem denne är.

Denna lag träder i kraft den

Den nya bestämmelsen i 7 kap. 1 § tredje stycket tillämpas inte på filmer eller ljudupptagningar som lämnats ut för spridning före den 1 januari 1992.

Den historiska utvecklingen av grundlagsskyddet för vissa medier i TF och YGL

av Martin Brinnen

1	Inledning
2	Tryckfrihetsförordningens tillkomst och äldre historia
2.1	Utvecklingen före 1766
2.2	1766 års tryckfrihetsförordning
2.3	Gustavianska tiden
2.4	1810 års och 1812 års tryckfrihetsförordningar
2.5	1949 års tryckfrihetsförordning
3	Reformarbetet under senare delen av 1900-talet
3.1	Inledning
3.2	Utvidgning av det formella tillämpningsområdet
3.3	Materiella avgränsningar, exklusivetsprincipen
4	Sammanfattande slutsatser
4.1	Formellt tillämpningsområde med materiella avgränsningar
4.2	Historisk förklaring till den svenska lagstiftningstekniken i TF

1 Inledning

Den historiska utvecklingen av tryckfrihetsrätten i Sverige kan studeras längs *två utvecklingslinjer*, dels utvecklingen av grundlagsskyddets innebörd, dels utvecklingen av tillämpningsområdet för grundlagsskyddet för yttrandefriheten i vissa medier. *Grundlagsskyddets innebörd* kan sammanfattas med de s.k. grundläggande tryckfrihetsrättsliga principerna – censurförbudet, ensamansvaret, meddelarfriheten, särskild rättegångsordning med juryinstitutet m.m. – vilka successivt har tillkommit och utvecklats alltsedan antagandet av den första tryckfrihetsförordningen, 1766 års TF. I huvudsak fick dessa grundprinciper sitt nuvarande innehåll vid utformningen av den nya gällande tryckfrihetsförordningen, 1949 års TF (TF). Under tiden därefter har endast mindre justeringar genomförts även om tämligen omfattande förslag har framförts.

Det motsatta förhållandet kan sägas karaktärisera den andra utvecklingslinjen, *grundlagsskyddets tillämpningsområde*. Här har utvecklingen före 1949 års TF varit, med vissa undantag (se nedan), tämligen obetydlig medan det tryckfrihetsrättsliga reformarbetet efter 1949 huvudsakligen har ägnats åt grundlagsskyddets tillämpningsområde. Arbetet har bestått i en strävan dels att utvidga grundlagsskyddet till nya medieformer som med den tekniska utvecklingen har fått en funktion som påminner om den tryckta skriftens, dvs. en utvidgning av *det formella tillämpningsområdet*, dels att tillfredsställa ett behov av att begränsa skyddets tillämpning på vissa områden och för vissa förfaranden, yttranden etc. som typiskt sett inte är sådana som är avsedda att skyddas av yttrandefriheten. I det senare fallet har avgränsningarna skett med hänvisning till grundlagens syfte och således gjorts utifrån yttrandets innehåll och syfte, m.a.o. handlar det om *materiella avgränsningar*. Detta kan beskrivas som att grundlagsskyddets formella tillämpningsområde har kompletterats med materiella avgränsningar. Det förekommer också att man talar om formellt och materiellt tillämpningsområde, varvid det för grundlagsskydd krävs att yttrandet ligger inom båda dessa tillämpningsområden.

Den ovan beskrivna grova uppdelningen av tryckfrihetens historiska utveckling i Sverige avspeglas i dispositionen av den följande redovisningen. I det första avsnittet beskrivs tiden fram till och med 1949 då tryckfriheten fick sitt huvudsakliga innehåll och de s.k. grundläggande tryckfrihetsrättsliga principerna utvecklades. Avsnittet därpå behandlar utvecklingen efter 1949 och berör främst den grundläggande lagstift-

ningsteknik för grundlagsskyddets tillämpningsområde som i dag utgör en väsentlig förutsättning för grundlagsskyddets stabilitet. I det avslutande kapitlet sammanfattas den historiska utvecklingen och vissa slutsatser dras om dess betydelse för dagens svenska yttrandefrihetsreglering.

2 Tryckfrihetsförordningens tillkomst och äldre historia

2.1 Utvecklingen före 1766

Tryckpressen betecknas vanligen som det första riktiga massmediet, dvs. en teknik som tillät spridning av information till ett stort antal mottagare som inte behövde vara närvarande. Tidigare sätt att sprida information, såsom handavskrifter och plakat eller uppläsning på allmänna platser, var jämförelsevis ineffektiva och var dessutom lättkontrollerade av statsmakten.¹ Tryckpressen däremot tillät en massproduktion som väsentligen förändrade möjligheterna till kontroll och ingripanden.

Till en början, dvs. under 1400- och 1500-talet, hade tryckpressen begränsad betydelse för nyhetsförmedling och opinionsbildning men kyrkan införde tidigt censur för att förhindra publiceringen av felaktiga bibelversioner och irrläror. De enväldiga monarkerna introducerade censur i politiska frågor för att förhindra opposition och samhällsdebatt som ansågs utgöra ett hot mot statsmakten. I Sverige infördes gradvis en statlig censur som gällde till och med den tryckfrihetsförordning som antogs 1766.

Presslagstiftningen riktades främst mot användning av tryckpressen och boktryckeriverksamhet kringgärdades tidigt av ett omfattande regelverk.² För att starta tryckeriverksamhet krävdes tillstånd från staten och för att trycka och ge ut en skrift krävdes dessutom godkännande (imprimatur) av den statligt utsedda censorn. Samtliga boktryckare organiserades i boktryckarsocieteten som stod under statens (kanslikollegiets) uppsikt. Syftet var att skapa förutsättningar för att upprätthålla censuren men också att tillförsäkra boktryckarna vissa privilegier för utgivningen av tryckta

¹ Det existerade dock en utbredd handskriftskultur under 1600- och 1700-talet för distribution av politiska texter. Se Areskog, Gustav III och paskvillanerna (1999). Det bör noteras att både 1766 års TF och 1774 års TF omfattar såväl tryckta skrifter som handskrivna.

² Som ett tidigt exempel på statens inblandning i boktryckeriverksamhet kan nämnas att Gustav Vasa centraliserade denna verksamhet till Stockholm och beordrade nedläggning av Biskop Brasks tryckeri i Söderköping. Beslutet motiverades bl.a. av att det inte fanns ekonomiska förutsättningar för två tryckerier. Centraliseringen innebar goda förutsättningar för införandet av statlig censur. Eek, Om tryckfriheten (1942) s. 153. Den egentliga anledningen till beslutet var förmodligen att biskopen publicerade skrifter som kritiserade reformationen. Då biskopen försökte trycka sina skrifter i Danmark i stället förbjöd kungen all import av tryckta skrifter. Vegesack, Smak för frihet (1995) s. 12.

skrifter, bl.a. gavs boktryckarna ensamrätten att under en begränsad tidsperiod trycka och ge ut en tryckt skrift. Dessa privilegier utgjorde grunden för det upphovsrättsliga skyddet som senare tillerkändes upphovsmannen och som ingick som en del i tryckfrihetslagstiftningen till 1876.

2.2 1766 års tryckfrihetsförordning

Sverige fick med 1766 års TF en av dåtidens mest liberala tryckfrihetslagstiftningar som i många avseenden var långt före sin tid. Att förordningen dessutom fick grundlagskaraktär gjorde den unik i jämförelse med motsvarande regleringar vid den tiden. Förordningen gav alla undersåtar i riket rätt att ”nyttja en fullkomlig och obehindrad frihet att uti *tryck* allmänt kunnigt göra allt, vad som [...] uti denna vår nådiga förordning icke finnes uttryckligen förbjudet.”³ (min kursivering). I förordningens rubrik och i flera paragrafer talas dock om ”skrif- och tryckfriheten”. Flera av de principer som fortfarande i dag ligger till grund för nuvarande TF introducerades i 1766 års TF, bl.a. principen om censurförbud – om än inte fullständigt⁴ – principen att ingripande mot missbruk av tryckfriheten endast får göras i efterhand, och offentlighetsprincipen.

En första version av det som numera kallas för exklusivitetsprincipen, dvs. att förordningen exklusivt reglerade allt bruk och missbruk av tryckfriheten infördes i 5 § där det stadgades att de föreskrivna inskränkningarna i tryckfriheten inte fick ”dragas” eller ”förtydas” utom sitt bokstavliga innehåll. Allt som inte klart stred mot förordningen var ”lovgivet att skriva och trycka”.⁵ De i förordningen upptagna brotten var dock tämligen omfattande, t.ex. bestridande av den evangeliska läran, smädelse av Gud, konungen, kungahuset, rådet, ämbetsmän och enskilda, lastande av eller förklenliga omdömen om rikets ständer, sådant ”varigenom en uppenbar last främjas eller försvaras och således med ärbarhet, en rättskaffens naturlig och kristelig sedelära, samt dess grunder icke överensstämmer”. Däremot infördes inget ensamansvar för tryckfrihetsbrott. I första hand ansvarade skriftens författare, men boktryckaren kunde bli ansvarig om denne hade försummat att sätta ut författarens namn på titelbladet eller

³ 13 § 1766 års TF, Se Eek, Om tryckfriheten (1942), s. 163. Jfr. texten i Sveriges konstitutionella urkunder (1999), s. 160.

⁴ 1766 års TF innehöll inget allmänt censurförbud, men de tidigare censurstadgandena upphävdes och censursämbetet avskaffades. En viss begränsad censur bibehölls dock, bl.a. skrifter som berörde religiösa frågor. Se Eek, Om tryckfriheten, 1942, s. 165.

⁵ Eek, Om tryckfriheten (1942) s. 164.

inte kunde visa på vem som var författaren. Därtill infördes, som nämnts ovan, för första gången en offentlighetsprincip för vissa närmare angivna allmänna handlingar, vilket för den tiden var en unik rättslig princip och än i dag är en i huvudsak svensk rättsprincip.⁶

2.3 Gustavianska tiden

Under Gustav III:s regeringstid (1772–1792) avskaffades tryckfriheten successivt. En ny tryckfrihetsförordning infördes 1774. Den var avsedd att vara en förnyelse av 1766 års tryckfrihetsförordning men gjorde i realiteten tryckfriheten helt beroende av kungens godtycke. Genom ett antal ändringar och kungörelser inskränktes tryckfriheten, i synnerhet genom ett ökat ansvar för boktryckarna, vilket ledde till en sträng självcensur bland boktryckarna. Vidare infördes en ny form av censur för teaterföreställningar. Syftet var att värna om ”den goda smaken, språket och sederna” samt att bevara aktningen för stånd och ämbeten.

Under den gustavianska tiden infördes även en särskild reglering för periodiskt utkommande publikationer. Boktryckarna gavs ensamrätt att utge sådana publikationer men detta privilegium kunde när som helst återkallas. Denna reglering lade grunden för den s.k. indragningsmakten som skapade en allvarlig inskränkning i tryckfrihetens utövande tills den avskaffades 1845.

Även tiden närmast efter mordet på Gustav III var tryckfriheten starkt begränsad. År 1792 utfärdades en ny förordning om en allmän skriv- och tryckfrihet som dock innehöll omfattande inskränkningar. Undan för undan infördes därefter ytterligare restriktioner i utövandet av tryckfriheten.

2.4 1810 års och 1812 års tryckfrihetsförordningar

Förutsättningarna för tryckfriheten förändrades drastiskt i och med statsomvälvningarna år 1809. I den nya regeringsformen (1809 års regeringsform) intogs ett principiellt stadgande (86 §) som återgav tryckfriheten dess grundlagsstatus. Stadgandet har i redigerat skick överlevt och åter-

⁶ Offentlighetsprincipen som visserligen är en del av tryckfriheten behandlas inte särskilt i den fortsatta redovisningen. Dess historiska framväxt beskrivs i Hirschfeldt, 1766 års tryckfrihetsförordning och offentlighetsprincipens utveckling (1998).

finns i dag i första stycket i den inledande portalparagrafen i TF 1:1, 1 st.⁷ Redan året därpå infördes en ny tryckfrihetsförordning enligt samma mönster som användes i 1766 års tryckfrihetsförordning. En uttalad tanke med den nya regleringen var att skapa en tydlig och fast begreppsbyggnad för att undvika godtycke i tillämpningen av förordningen.⁸ 1810 års tryckfrihetsförordning var, bortsett från bibehållandet av den akademiska censuren och teatercensuren, relativt sett liberal men redan två år senare infördes en ny, mer restriktiv, tryckfrihetsförordning som en reaktion på det "missbruk" av tryckfriheten som de styrande ansåg hade blivit vanligt efter införandet av 1810 års förordning.

I 1812 års tryckfrihetsförordning⁹ introducerades den s.k. indragningsmakten som gav regeringen möjlighet att förbjuda fortsatt utgivning av en periodisk skrift som ansågs vara "vådlig för allmän säkerhet" eller "utan skäl och bevis förnärmande personlig rätt" eller "av en fortfarande smädlig egenskap". Indragningsmakten som avskaffades först år 1845 användes under 1820- och 1830-talen av regeringen i flera försök att stoppa den politiska oppositionen.

Tryckfrihetsförordningen från 1812 hade stora redaktionella brister. Regelverket var uppdelat i endast fem paragrafer vilka i sin tur var uppdelade i åtskilliga moment. Grundlagen saknade en övergripande systematik och innehöll flera motsägelser. Inte blev saken bättre i och med ett otal mindre ändringar som genomfördes under de 137 åren som lagen tillämpades. Bestämmelserna om den s.k. litterära äganderätten (upphovsrätten) lyftes ut från tryckfrihetsförordningen år 1876, vilket innebar ett avsteg från principen att tryckfrihetsförordningen exklusivt reglerade allt som framställdes med hjälp av en tryckpress. Detta avsteg förstärktes ytterligare av en utveckling i praxis som innebar att vissa ekonomiska brott där den tryckta skriften användes som ett hjälpmedel ansågs inte falla under tryckfrihetsförordningen (se vidare nedan). Förslag om mer omfattande reformer av det tryckfrihetsrättsliga regelverket lades fram vid flera tillfällen (åren 1829, 1869, 1871, 1872, 1887, 1912). År 1937 genomfördes en rad ändringar i tryckfrihetsförordningen som innebar flera inskränkningar av tryckfriheten, bl.a. avseende juryinstitutet, offentlighetsprincipen, kriminalisering av vissa "falska rykten och lögnaktiga uttalanden ägnade att framkalla fara för rikets säkerhet". Offentlighetsprincipen fick också en förändrad ställning i och med 1937 års ändringar, bl.a.

⁷ Då 1809 års regeringsform ersattes av 1974 års regeringsform (RF) överfördes staganget till TF.

⁸ Eek, Om tryckfriheten (1942) s. 181.

⁹ Som Eek påpekar (a.a. s. 185) tillkom 1812 års tryckfrihetsförordning på ett olagligt sett. Reglerna i 1809 års regeringsform om att grundlagsändringar måste vila till nästa riksdag iakttogs inte. Vidare stred reglerna om den s.k. indragningsmakten mot principstadganget om tryckfriheten i 86 § i 1809 års regeringsform.

infördes en ny besvärssordning och offentlighet för kommunala handlingar, men samtidigt lyftes sekretessbestämmelserna ut från grundlagen och placerades i vanlig lag.¹⁰ Endast grunderna för inskränkningar av rätten att taga del av allmänna handlingar angavs i tryckfrihetsförordningen (numera 2 kap. 2 § TF).

Ytterligare inskränkningar genomfördes under andra världskriget, både genom en hårdare tillämpning av gällande regler och genom lagändringar vilka innebar bl.a. en ny ansvarsordning med ökat ansvar för tryckare, en förnyelse av vissa föråldrade och ej tidigare tillämpade regler om konfiskation¹¹ och transportförbud för skrifter vars innehåll kunde skada förhållandet till främmande makt.¹² De nya reglerna tillämpades ofta, åtminstone under krigets första hälft, för att förhindra kritik mot Nazityskland.¹³ Även principstadgandet i 86:e § i 1809 års regeringsform ändrades på ett sätt som öppnade för en inskränkning av censurförbudet i 1812 års TF. En sådan inskränkning infördes också i 1812 års TF och innebar att riksdagen i vanlig lag kunde föreskriva om förhandsgranskning av tryckta skrifter och förbud om införandet av sådana skrifter till Sverige. Öppningen i grundlagen för censurlagstiftning kom dock aldrig till användning. Därutöver innebar inskränkningen i 1812 års TF att regeringen kunde ges befogenhet att förbjuda utgivning av periodisk skrift.

2.5 1949 års tryckfrihetsförordning

I slutet av andra världskriget tillsattes en utredning för en helomfattande reformering av tryckfrihetslagstiftningen. Utredningen som kallades 1944 års sakkunniga lade år 1947 fram ett betänkande¹⁴ som kom att ligga till grund för en proposition till riksdagen.¹⁵ Den nya, och fortfarande gällande, tryckfrihetsförordningen (TF) trädde i kraft 1 januari 1950 efter riksdagsbeslut 1948 och 1949. Den nya förordningen innebar en väsentligt förbättrad systematik och ett mer lättillgängligt regelverk samtidigt som

¹⁰ Lagen 1937:249 om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar, numera ersatt av sekretesslagen 1980:100.

¹¹ 1812 års TF 3:9 och 5:7.

¹² Transportförbudet innebar att konungen (regeringen) under krig, krigsfara eller "utomordentliga, av krig föranledda förhållanden" kunde meddela förbud mot transport av periodisk skrift med allmänna posten, statens järnvägar, annat av staten ombesörjt trafikmedel, enskilda järnvägar samt motorfordon i linjetrafik. Se Eek, Om tryckfriheten (1942), s. 222 ff.

¹³ Om tryckfriheten under andra världskriget hänvisas till Funcke, Tryckfriheten under tryck (1997).

¹⁴ SOU 1947:60, Förslag till tryckfrihetsförordning.

¹⁵ Prop. 1948:230, Förslag till tryckfrihetsförordning.

inskränkningar som hade gjorts i tryckfriheten under andra världskriget och åren dessförinnan upphävdes. TF bygger dock i stor utsträckning på de grundläggande principer som har utvecklats under de 137 åren som 1812 års TF var gällande och som ursprungligen kom från 1766 års tryckfrihetsförordning, bl.a. den s.k. exklusivetsprincipen (TF:s exklusivitet som straff- och processlag vid missbruk av tryckfriheten), censurförbud, särskild brottskatalog och särskild rättegångsordning.

1944 års sakkunniga betonade inledningsvis angående tryckfrihetens principiella innebörd att tryckfrihetens syfte har varit avgörande för dess innebörd och utsträckning. Med hänvisning till vad som uttalades av Konstitutionsutskottet vid antagandet av 1809 års RF menade de sakkunniga att det är tryckfrihetens *politiska funktion* som träder i förgrunden men påpekade också att i nära samband med denna funktion står tryckfrihetens betydelse ur en mer vidsträckt *kulturell* synpunkt såsom grundval för en allmän upplysning (se vidare nedan).¹⁶

Utvecklingen av det demokratiska samhället med ökat deltagande i samhällslivet av den enskilde, utbyggnad av de allmänna organen samt massmedias ökade betydelse menar de sakkunniga ytterligare har betonat tryckfrihetens betydelse för det demokratiska samhället. I ett sådant samhälle förutsätter de enskildas politiska medverkan att dessa kan fritt kan ta del av händelser och förhållanden av politisk betydelse för att därigenom kunna bilda sig en egen uppfattning. På motsvarande sätt förutsätter det demokratiska styrelseskicket att de allmänna organen får information om de enskildas förhållanden och reaktioner. De sakkunniga menar att "...[d]et demokratiska samhället kan i en mening sägas fungera genom det fria ordet. Tryckfriheten blir härigenom kännemärket på ett fritt samhällsskick." Kontrollen av de allmänna organens verksamhet anges vara av särskild betydelse. Den granskning som tryckfriheten ger möjlighet till skapar en medvetenhet om att den allmänna verksamheten sker offentligt och framtvingar därigenom ökad noggrannhet och omtanke hos dem som arbetar i offentlig tjänst, framhåller de sakkunniga.

Tryckfrihetens syfte måste således vara "...att säkerställa ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning", sammanfattar 1944 års sakkunniga¹⁷ och tillägger "...att av detta syfte följer att det ej är tillräckligt att tryckfriheten betraktas som en yttrandefrihet i mer inskränkt mening, en rätt att uttrycka egna tankar och åsikter. Under tryckfriheten måste även innefattas en vidsträckt rätt att lämna upplysningar om sakförhållanden." De sakkunniga syftar med detta uttalande på rätten att meddela upplysningar för offentliggörande i tryckt skrift, vilken även omfattar rätten att

¹⁶ SOU 1947:60, Förslag till tryckfrihetsförordning, s. 45 f och 119 f.

¹⁷ Formuleringen har intagits i andra stycket i TF:s inledande paragraf, 1 kap. 1 §.

offentliggöra allmän handling. I det senare fallet kan särskilda inskränkningar vara påkallade.

3 Reformarbetet under senare delen av 1900-talet

3.1 Inledning

Reformeringen av tryckfrihetsrätten har inte avstannat i och med ikraftträdandet av 1949 års TF. Som nämndes i inledningen har dock utvecklingen därefter huvudsakligen handlat om grundlagsskyddets tillämpningsområde – dels utvidgning av det formella tillämpningsområdet till andra skrifter än tryckta och nya medieformer såsom TV och radio, dels materiella avgränsningar i vissa frågor som har ansetts ”inte ha med tryckfriheten att göra”, såsom marknadsrättslig reglering av vissa former av reklam. I det senare fallet har rättsutvecklingen skett både genom ändringar i grundlagarna och genom utveckling i rättspraxis.

Det skall inte förglömmas att den yttrandefrihet som skyddas av TF (numera även av YGL), endast är en del av den allmänna yttrandefriheten. I Sverige har det, till skillnad mot många andra länder, inte funnits ett generellt stadgande till skydd för den allmänna yttrandefriheten förrän 1974 då nuvarande regeringsform (RF) antogs. I 2 kapitlet 1 § återfinns en katalog med de s.k. positiva opinionsfriheterna vari första och andra punkten behandlar yttrande- och informationsfriheten. Stadgandena är teknikneutrala och omfattar varje svensk medborgare. Ett liknande generellt stadgande till skydd för yttrandefriheten återfinns även i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (europakonventionen) som sedan den 1 januari 1995 gäller som svensk lag. Till skillnad mot vad som gäller för det grundlagsskydd som stadgas i TF (och YGL) tillåts betydligt fler och mer långtgående inskränkningar i det generella skyddet för yttrandefriheten som ges i RF och europarådskonventionen.

3.2 Utvidgning av det formella tillämpningsområdet¹⁸

Diskussionen om *tryckfrihetsskyddets tillämpningsområde* var under tiden fram till 1949 tämligen begränsad – TF omfattade tryckt skrift och grundlagens tillämplighet var beroende av vad som kunde anses omfattas av detta begrepp. Vissa diskussioner fördes också kring begreppet tryckt skrift och i praxis utvecklades en närmare definition av vad som menades därmed.¹⁹ Att tillämpningsområdet inte ifrågasattes under denna tidsperiod har den naturliga förklaringen att några konkurrerande massmedier till den tryckta skriften knappast existerade.

Begreppet ”tryckt skrift”

Tryckfrihetsförordningen omfattade ursprungligen endast tryckt skrift. I 1812 års TF fanns ingen närmare definition av vad som omfattades av ”tryckt skrift”.²⁰ I första hand avsågs skrifter framställda med boktryckarpress men i praxis utvecklades uppfattningen att även stentryck och koppartryck skulle inbegripas i begreppet tryckt skrift.²¹ Ett antal förslag till en vidare definition omfattande liknande mekaniska framställningsätt har förekommit men inget av dessa ledde till ändringar i 1812 års TF. I 1912 års utredning framfördes åsikten att avgörande betydelse inte bör tillmätas...

...att framställningssättet mer eller mindre liknar det vid tryckning i vanlig tryckpress använda förfarandet, utan vikten [bör] läggas därpå, huruvida en metod för mångfaldigande *i sin effekt* närmar sig vanlig tryckning, med andra ord huruvida den, sådan den faktiskt användes, är ett med vanlig tryckning jämförligt medel att till en större allmänhet sprida ett tankeinhåll.²²

Men utredningen menade att en sådan bred definition skulle komplicera gränsdragningen mellan tryckfriheten och annan yttrandefrihet och att det inte fanns behov av en sådan ändring. 1944 års sakkunniga konstaterade att med tryck avsågs allt som blivit framställt i tryckpress, oavsett hur den tryckande maskindelen, tryckformen eller tryckplåten, blivit förfärdigad

¹⁸ Se bl.a. SOU 1997:49, Grundlagsskydd för nya medier, s. 190-198.

¹⁹ Se Axberger, Tryckfrihetens gränser (1984), s. 21 ff.

²⁰ I 1812 års TF 1 §, 2 mom. anges endast att ”I denna lag förstås med tryckt skrift sådan skrift som genom tryck utgives.” Det är värt att notera att 1766 års TF enligt rubriken gällde ”skrif- och tryckfriheten”.

²¹ Se SOU 1947:60, Förslag till tryckfrihetsförordning, s. 56.

²² Se SOU 1947:60, Förslag till tryckfrihetsförordning, s. 57.

och inkluderade i detta såväl mekaniska som kemiska metoder.²³ Utredningens förslag till ny tryckfrihetsförordning innehöll den kortfattade definition som sedan blev antagen och som fortfarande återfinns i 1 kap. 5 § TF – ”[d]enna förordning äger tillämpning å skrift, som framställts i tryckpress”.²⁴ Däremot ansåg man inte att det var lämpligt att vidga tillämpningsområdet till skrifter som mångfaldigats med andra tekniker än tryckpress, såsom fotokopiering och stencilering. Vid en jämförelse med tryckpressen ansågs dessa ”primitiva” och inte lika effektiva.

Trots att den tekniska utvecklingen möjliggjorde mångfaldigande av skrifter utan användande av tryckpress och att ett antal förslag om utvidgning av TF:s tillämpningsområde till bl.a. skrifter framställda genom bl.a. stencilering och fotokopiering, skulle det dröja ända till 1978 innan en sådan utvidgning genomfördes. Utvidgningen motiverades bl.a. av att användningen av tryckpressen hade blivit ett kostsamt framställningssätt som endast var tillgängligt för ett fåtal. I propositionen menade departementschefen att

[m]an skulle med visst fog kunna hävda att den tryckfrihet, som TF tillerkänner varje svensk medborgare, har mist en del av sitt innehåll till följd av att tryckningen har blivit så dyr att den ligger utanför flertalets ekonomiska möjligheter men att den återställs genom den föreslagna utvidgningen.²⁵

Utvidgningen till nya massmedier²⁶

Ett flertal utredningar har diskuterat och föreslagit ändringar i TF med syftet att utvidga den grundlagsskyddade yttrandefriheten till nya massmedier, t.ex. för radio och TV. Redan i samband med arbetet med 1949 års TF framkom synpunkter om att grundlagsskyddet borde utsträckas till andra massmedier som då hade börjat få liknande funktion som den tryckta skriften,²⁷ men dessa avfördes med motiveringen att ytterligare utredningar var nödvändiga för en sådan utvidgning. År 1967 fick radion och televisionen en reglering i vanlig lag – radiolagen (1966:755) och radioansvarighetslagen (1966:756) – som delvis byggde på de tryckfrihetsrättsliga principerna.

²³ Se SOU 1947:60, Förslag till tryckfrihetsförordning, s. 57.

²⁴ Formuleringen justerades 1978 till nuvarande lydelse då TF:s tillämpning utvidgades till mångfaldigade stenciler m.m. (se nedan). Tidigare lydelse löd ”Denna lag äger tillämpning allenast å skrift, som framställts i tryckpress”.

²⁵ Prop. 1975/76:204, Ändringar i grundlagsregleringen av tryckfriheten, s. 90.

²⁶ För en redovisning av utredningsarbetet som ledde fram till YGL, se Wennberg m.fl.; Yttrandefrihetsgrundlagen (1994), s. 80–83 och SOU 1997:49, Grundlagsskydd för nya medier, s. 190–200.

²⁷ Se prop. 1948:230, s. 51, 84.

Ett förslag till liknande lagstiftning för film lades fram 1969 men ledde inte till lagstiftning.²⁸ Filmcensuren som infördes redan 1911 omfattade offentlig visning av biograffilmer.²⁹ Lagen förnyades 1959 och utvidgades 1986 till att omfatta även offentlig visning av videogram samtidigt som ett förbud mot spridning i förvärvssyfte av filmer och videogram med extrema våldsinslag infördes.³⁰ År 1991 ersattes 1959 års lag med den s.k. granskningslagen som gäller än i dag.³¹

Under 1980-talet tillkom särskild reglering för användning av vissa nya medieformer i massmedial verksamhet, däribland sändningar av TV och radio i kabelnät samt närradio.³² Med radioansvarighetslagen som förebild antogs flera s.k. ansvarighetslagar för närradio, radio- och kassettidningar (dvs. inspelade tidningar spridda genom kassetter eller radiosändningar) samt lokala kabelsändningar.³³ I början av 1990-talet antogs även särskild reglering för satellitsändningar och lokalradio.³⁴

Under 1970-talet och början av 1980-talet togs frågan om en eventuell utvidgning av grundlagsskyddet till radio, TV och vissa andra s.k. nya medier upp på nytt. *Massmedieutredningen* som tillsattes 1970 lämnade 1975 ett förslag till en massmediegrundlag, *Massmediegrundlag*, SOU 1975:49, som var avsedd att ersätta TF. Förslaget kritiserades bl.a. för ett alltför snävt tillämpningsområde. En grundlagsreglering av yttrandefrihe-

²⁸ SOU 1969:14, Filmen – censur och ansvar.

²⁹ Kungl. Maj:ts nådiga förordning angående biografföreställningar, SFS 1911:71

³⁰ Kungl. Maj:ts förordning (1959:348) med särskilda bestämmelser om biografföreställningar m.m. Utvidgning till videogram gjordes i SFS 1985:990. Lag (1981:485) om förbud mot spridning av filmer och videogram med våldsinslag. Bestämmelserna överfördes 1989 till brottsbalken 16:10 b och 16:10 c.

³¹ Lag (1990:886) om granskning och kontroll av filmer och videogram.

³² Lag (1981:508) om radiotidningar, närradiolagen (1982:459), lag (1984:115) om försöksverksamhet med särskild trådsändning. Den senare var tidsbegränsad och ersattes av lag (1985:677) om lokala kabelsändningar, vilken i sin tur ersattes av lag (1991:2027) om kabelsändningar till allmänheten. I förhållande till radiolagen utgjorde dessa lagar specialreglering på respektive område, varför radiolagens bestämmelser gällde i de frågor som inte var särskilt reglerade i nämnda lagar.

³³ Lag (1982:460) om ansvarighet för närradio, Lag (1982:521) om ansvarighet för radio- och kassettidningar, Lag (1985:1057) om ansvarighet för lokala kabelsändningar. Samtliga dessa och radioansvarighetslagen är numera upphävda av den s.k. tillämpningslagen, lag (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden.

³⁴ Lag (1992:1356) om satellitsändningar av televisionsprogram till allmänheten. Lagen tillkom med anledning av de åtaganden Sverige gjorde till följd av den europeiska konventionen om gränsöverskridande television och EES-avtalet. Lokalradiolag (1993:120).

ten borde, enligt flera remissinstanser, omfatta fler eller alla uttrycksformer.³⁵

Massmedieutredningens betänkande ledde därför endast till en partiell reform av TF som bl.a. innebar att grundlagsskyddet utsträcktes till skrifter som mångfaldigats på annat sätt än med tryckpress – ”stencilering, fotokopiering eller liknande tekniskt förfarande”, under förutsättning att ett giltigt utgivningsbevis fanns för skriften eller att den var försedd med s.k. ursprungsuppgifter (den s.k. stencilregeln, 1 kap 5 § 1 st. TF). Departementschefen ansåg dock att behovet av en mer omfattande reform av tryckfrihetslagstiftningen kvarstod men att ytterligare utredning var nödvändig.

En ny parlamentarisk utredning, *Yttrandefrihetsutredningen (YFU)*, tillkallades 1977 och fick till uppgift att bl.a. utreda förutsättningarna för en grundlagsreglering för yttrandefriheten omfattande alla de medier som kan ha särskild betydelse för den fria åsiktsbildningen i samhället. Av särskild vikt ansågs, enligt direktiven, vara att grundlagsskyddet skulle omfatta sådana medier som endast krävde obetydliga ekonomiska insatser och därför kunde tänkas vara tillgängliga för en större personkrets.³⁶ Yttrandefrihetsutredningen lämnade 1979 ett debattbetänkande, *Grundlagsskyddad yttrandefrihet*, SOU 1979:49, i vilket utredningen presenterade två skisser till ny grundlagsreglering av yttrandefriheten i nya medier, dels en gemensam yttrandefrihetsgrundlag omfattande såväl tryckta skrifter som TV, radio och vissa andra medier (skiss A), dels en yttrandefrihetsgrundlag som var avsedd att gälla jämsides med TF (skiss B). Det föreslagna tillämpningsområdet var detsamma i båda fallen. Förutom tryckta skrifter, TV och radio föreslogs att sceniska framställningar, utställningar, yttranden på plakat eller andra anslag vid demonstrationer och anföranden vid allmänna sammankomster skulle omfattas av grundlagsskyddet.

Remissinstanserna var delade³⁷ – några, däribland Svea hovrätt, förordade en generell reglering omfattande alla offentliga yttranden i princip oberoende av framställningsform. Flera remissinstanser förordade en sammanhållen, mediebounden grundlag i likhet med Yttrandefrihetsutredningens skiss A. Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet framförde ett förslag om en sammanhållen grundlag som innehåller en inledande avdelning med generella regler för alla yttranden oavsett framställningsform och en andra avdelning med detaljerade regler för de medier som typiskt sett har stor betydelse för yttrandefrihetens utövning.

³⁵ Se Ds Ju 1976:2, Remissyttranden över MMU:s betänkande.

³⁶ Dir. 1977:71, Ny yttrandefrihetsgrundlag, se SOU 1983:70, Värna yttrandefriheten, s. 346.

³⁷ Se remissammanställningen i Ds Ju 1980:5.

Den kritik som slutligen medförde att förslaget om en sammanhållen grundlag skrinlades var oron för att en sådan grundlag skulle tunna ut det gällande skyddet för tryckta skrifter. Bakgrunden till kritiken var att TF:s grundprinciper inte kunde införas fullt ut för de nya medierna, t.ex. ansågs det inte möjligt att garantera etableringsfriheten för etersänd radio och TV p.g.a. det begränsade frekvensspektret. Inskränkningarna i tillämpning av de grundläggande principerna befarades medföra smittoeffekter på skyddet för tryckta skrifter.

I Yttrandefrihetsutredningens slutbetänkande, *Värna yttrandefriheten*, SOU 1983:70, hade utredningen tagit intryck av kritiken om att en sammanhållen grundlag kunde medföra en uttunning av det befintliga grundlagsskyddet för tryckta skrifter. Utredningen presenterade därför ett förslag till en ny yttrandefrihetsgrundlag som var avsedd att gälla vid sidan av TF och omfatta de nya medierna. Förslaget innebar ett grundlagsskydd enligt mönster från TF för yttranden som görs offentliga via program i eter- eller trådsändningar, ljudupptagningar, upptagningar av rörliga bilder samt sådana sceniska framställningar och utställningar som har en utgivare utsedd. Därtill föreslog Yttrandefrihetsutredningen vissa andra ändringar som inte hade direkt samband med grundlagsskyddets tillämpningsområde, såsom ett allmänt förbud mot censur, en regel om att det allmänna skall iaktta neutralitet gentemot olika åsiktsriktningar när stöd ges till offentliga framställningar, bestämmelser om skydd för rätten att inneha föremål som bär eller förmedlar yttranden samt regler till skydd för demonstrationer och allmänna sammankomster.

Yttrandefrihetsutredningen diskuterar i betänkandet frågan om en generell och medieobunden yttrandefrihetsgrundlag och tar upp de förslag som framförts av bl.a. Svea hovrätt och Juridiska fakulteten vid Stockholms universitet under remissbehandlingen av utredningens debattbetänkande (se ovan).³⁸ Utredningen menar dock att ett grundlagsskydd som omfattar samtliga offentliga yttranden som har betydelse från yttrandefrihetssynpunkt skulle leda till stora tillämpningsproblem och jämför med de gränsdragningsproblem som har förekommit vid tillämpning av TF på reklam i tryckt skrift. Även en avgränsning till alla offentliga yttranden utan hänsyn till innehåll och form anser utredningen tvivelaktig och ifrågasätter dess praktiska värde för yttranden som inte är bundna till ett medium. Det är dessutom tveksamt om och i vilken utsträckning som de tryckfrihetsrättsliga grundprinciperna går att tillämpa på sådana yttranden, tillägger utredningen. Yttrandefrihetsutredningen kom således fram till att en generell yttrandefrihetsreglering omfattande samtliga offentliga yttranden möter alltför stora praktiska svårigheter och avvisar därför de framförda förslagen. I frågan om grundlagsskyddet för de nya medieformerna

³⁸ SOU 1983:70, *Värna yttrandefriheten*, s. 83–87.

borde tas in i TF eller införas i en ny, kompletterande grundlag, stannade utredningen, som nämnts ovan, för det senare alternativet; främst med hänsyn till farhågorna för en uttunning av skyddet för tryckta skrifter. Utredningen medgav dock att deras sympatier i ett längre perspektiv ligger hos förslaget om en sammanhållen grundlag under förutsättningen att en sådan lag även i sak och i princip är sammanhållen. En sådan lösning skulle bäst svara mot tanken att alla yttranden oavsett medium så långt som möjligt skall tillförsäkras samma grundlagsskydd.

Remissutfallet på Yttrandefrihetsutredningens slutbetänkande blev tämligen kritiskt.³⁹ Flertalet av de remissinstanser som uttalade sig i de principiella frågorna, instämde med förslaget om utvidgning av grundlagsskyddet till vissa nya medieformer. Däremot fanns det olika uppfattningar om hur detta på bästa sätt borde genomföras. Såväl Svea hovrätt som Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet vidhöll sina tidigare framförda förslag om en sammanhållen grundlag. Liknande inställning framfördes av de flesta juridiska remissinstanser, medan en viss övervikt av samtliga instanser förordade Yttrandefrihetsutredningens förslag om ett bibehållande av TF och en ny, kompletterande grundlag för vissa nya medieformer.

Yttrandefrihetsutredningens förslag till ny yttrandefrihetsgrundlag ledde inte direkt till lagstiftning. I ett antal lagstiftningsärenden om vissa nya medieformer infördes i stället regler som delvis gick emot Yttrandefrihetsutredningens förslag. År 1986 utvidgades förhandsgranskningen till videogram som var avsedda att visas offentligt. Samma år beslutade regeringen om en lagrådsremiss på grundval av Yttrandefrihetsutredningens förslag i huvudbetänkandet, dock med en något annorlunda lagstiftningsteknik. I stället för en fristående grundlag för vissa nya medieformer föreslogs att TF skulle byggas ut med en ny, andra avdelning med regler om skydd för yttrandefriheten vid eter- och kabelsändningar (trådsändningar) av TV- och radioprogram, visning av filmer, videogram och liknande bildupptagningar, uppspelningar av grammofonskivor, ljudkassetter och andra ljudupptagningar samt spridning av ljudupptagningar och upptagningar av rörliga bilder på annat sätt. I likhet med Yttrandefrihetsutredningen ansåg departementschefen att behovet av grundlagsskydd för utövandet av yttrandefriheten i icke mediebundna yttranden, bl.a. sceniska framställningar och demonstrationer, var litet och att de praktiska svårigheterna och oklarheterna i skyddets omfattning var betydande. Motiveringen till denna avgränsning var också att sceniska framställningar och demonstrationer kan ha olika innehåll vid olika tillfällen och dokumentation för ingripande i efterhand vanligtvis saknas.

³⁹ Se sammanställningen i Ds Ju 1985:4, Remissyttranden över SOU 1983:70, Värna yttrandefriheten.

Ställer man kravet att grundlagsreglerna till skydd för yttrandefriheten skall vara så klara som möjligt är det viktigt att man bedömer skyddsmöjligheterna för varje uttrycksform för sig. Jag anser därför att man måste anpassa skyddet till de olika förutsättningar som gäller för olika sätt att begagna sig av yttrandefriheten. Ett så detaljerat grundlagsskydd som det TF ger kan bara skapas för uttrycksformer som har någorlunda likhet med tryckta skrifter. Vidare medför ett sådant krav på tydlighet i regleringen att det kan vara svårt att åstadkomma en mycket långtgående samordning av grundlagsreglerna i fråga om sådana olika uttrycksformer som skyddet bör omfatta eftersom den ena uttrycksformen skiljer sig från den andra. Dessa svårigheter blir större ju fler uttrycksformer man vill skydda.⁴⁰

Lagrådet anslöt sig till uppfattningen att grundlagsskyddet borde avgränsas till de föreslagna mediebundna yttrandena. Vidare ansåg Lagrådet att en ny samlad grundlag var att föredra från allmänna, systematiska synpunkter men att det inte går att avfärda den framförda oron för en försvagning av skyddet för tryckta skrifter. Av den anledningen stannade Lagrådet för det remitterade förslaget med en utbyggnad av TF med en särskild avdelning för nya medieformer. Det främsta skälet härför angavs vara

...att det tryckfrihetsrättsliga skyddet är själva grunden och utgångspunkten för regleringen och att tryckfrihetsförordningen har en lång hävd och en betydande förankring.⁴¹

1986 års lagrådsremiss ledde inte heller till någon lagstiftning i den delen den avsåg utvidgat grundlagsskydd för nya medier. I den allmänna debatten hade kritik framförts mot den föreslagna lagstiftningstekniska lösningen med en kompletterande avdelning i TF och det framstod som osäkert huruvida det var möjligt att uppnå en sådan bred majoritet i riksdagen som är brukligt i grundlagsfrågor. Bakgrunden till kritiken var återigen fruktan för att en sammanhållen grundlag skulle innebära att det tryckta ordet drabbas av krav på inskränkningar som i första hand riktar sig mot andra medier som, enligt förslaget, skulle regleras i samma grundlag.⁴² Fortsatt beredningsarbete aviserades i stället av regeringen. I samband med behandlingen av övriga frågor i propositionen uttalade riksdagens konstitutionsutskott att det fortsatta beredningsarbetet borde utgå ifrån det befintliga utredningsmaterialet och inriktas på en lagteknisk lösning med en ny fristående grundlag för skyddet av yttrandefriheten i mediebundna yttrandena i linje med Yttrandefrihetsutredningens förslag.

⁴⁰ Prop. 1986/87:151, Ändringar i tryckfrihetsförordningen, s. 29.

⁴¹ Prop. 1986/87:151, Ändringar i tryckfrihetsförordningen, s. 292.

⁴² Prop. 1986/87:151, Ändringar i tryckfrihetsförordningen, s. 319.

Den fortsatta beredningen skedde inom regeringskansliet under medverkan av företrädare för riksdagspartierna. 1990 resulterade arbetet i en proposition med förslag om en ny yttrandefrihetsgrundlag för ljudradio, TV och vissa liknande överföringar, filmer, videogram och andra upptagningar av rörliga bilder samt ljudupptagningar. Departementschefen drar i propositionen slutsatsen av det långa utredningsarbetet i frågan, att det utvidgade grundlagsskyddet bör grundas på det mönster som utvecklats i tryckfrihetsförordningen. Då de grundläggande tryckfrihetsrättsliga principerna om bl.a. etableringsfrihet, ensamansvar etc. knappast kan tillämpas på de icke mediebundna yttrandena ansåg departementschefen att den nya grundlagsregleringen måste begränsas till medieformer vars innehåll är tekniskt fixerat. Refererande till vad som sagts om den lagstiftningstekniska frågan i 1986 års lagrådsremiss (se ovan) tillade departementschefen...

[f]ör egen del anser jag att, när det nu gäller att på nytt pröva frågan om den nya grundlagsregleringens omfattning, kravet på klarhet i regleringen självfallet inte på något sätt bör efterges. Systemet bör också kunna överblickas. Om ett visst medium inte kan inordnas i det tryckfrihetsrättsliga mönstret utan besvärande komplikationer, bör det följaktligen lämnas utanför grundlagsskyddet. Men inom en så angiven ram bör strävan vara att den nya regleringen skall ge ett så vidsträckt skydd som möjligt.

Detta uttalande sammanfattar inställningen som blev avgörande för utformningen av YGL som trädde i kraft 1 januari 1992 och för det lagstiftningsarbete som har skett därefter.

3.3 Materiella avgränsningar, exklusivetsprincipen

Den ursprungliga tanken med tryckfrihetslagstiftningen var att den skulle reglera allt, bokstavligt talat, som framställts med hjälp av en tryckpress. Möjligen var det inte den direkta avsikten och förmodligen formulerades lagen på detta sätt eftersom man vid det tillfället inte kunde tänka sig att den tryckta skriften skulle kunna användas för något annat syfte än sådant som ansågs omfattas av yttrandefrihetens ändamål.

Under årens lopp har dock ett antal avsteg gjorts från denna princip, den s.k. exklusivetsprincipen,⁴³ dels genom uttryckliga undantag införda i

⁴³ I 1812 års TF definierades skrift som "...allt vad, genom tryck, under allmänhetens ögon lägges". Definitionen kompletterades med en garanti att fritt välja ämne. Se Axberger, Tryckfrihetens gränser (1984), s. 40. Även i de inledande paragraferna i nu gällande TF och YGL nämns att tryck- resp. yttrandefriheten enligt grundlagarna gäller "i vad ämne som helst".

TF, dels genom en utveckling i praxis där gränsdragningen har skett utifrån TF:s syfte såsom det kommer till uttryck i TF 1:1, 2 st. – ”till säkerställande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning”. Publiceringen av vissa yttranden, såsom t.ex. bedrägeri, i tryckta skrifter har med hänvisning till detta ändamål inte ansetts utgöra ett bruk av den tryckfrihet som TF är avsedd att skydda och därmed inte heller missbruk av densamma. Exklusivitetsprincipen i TF 1:3 förbjuder ingripande utan stöd av TF mot *missbruk av tryckfriheten*. De angivna ändamålen i TF 1:1, 2 st. har fått ligga till grund för tolkningen av denna formulering. Stundtals har det uttryckts på det sättet att saken (det påstådda brottet) ”inte har med tryckfriheten att göra.”

Bland de första frågor som på detta sätt ledde till materiella avgränsningar i TF:s formella tillämpning var bestämmelserna om den s.k. litterära äganderätten (upphovsrätten), som 1876 lyftes ut från förordningen och i stället reglerades i vanlig lag. Därefter följde undantag som utvecklades i praxis för s.k. lotterimeddelanden och bedrägerier⁴⁴ som begåtts via tryckta skrifter. När den första marknadsrättsliga lagen antogs 1931, lagen (1931:152) med vissa bestämmelser mot illojal konkurrens, berördes frågan om TF:s tillämpning på reklam. Lagen innebar en kriminalisering av lämnandet av oriktig reklamuppgift, vilket inte ansågs kräva en ändring i TF med motiveringen att det inte var meddelandet i sig som var straffbart utan ”...meddelandet såsom ett led i ett förfarande, vari ingå andra ur straffrättslig synpunkt betydelsefulla moment.”⁴⁵ I betänkandet av 1944 års sakkunniga konstateras att...

...den i tryckfrihetsförordningen uttryckta principen, att denna lag ensam reglerar brottsligheten av tryckt skrifts innehåll, [har] en begränsad räckvidd. Den gäller icke i fråga om varje förfarande, i vilket skriftens innehåll, taget i bokstavlig mening, ingår som ett led.⁴⁶

Vissa förfaranden ansåg de sakkunniga vara brottsliga i annat avseende än såsom överskridande av yttrandefrihetens gränser och tillägger att

...[d]et är alltså tryckfrihetens innebörd och syfte som här måste vara avgörande. Tryckfriheten har i första rummet till uppgift att säkerställa en fri nyhetsförmedling och en obeskuren politisk debatt, och det är denna uppgift som föranlett att tryckfriheten, såsom en förutsättning för ett fritt samhällsskick, regleras i grundlag. I nära samband med tryckfrihetens politiska uppgift står dess betydelse ur en mera vidsträckt kulturell synpunkt såsom grundval för en all-

⁴⁴ Se ang. bedrägeri begånget via annonsering i tryckt skrift, NJA 1900, s. 528 och NJA 1905, s. 364.

⁴⁵ Axberger, *Tryckfrihetens gränser* (1984), s. 46 med vidare hänvisningar.

⁴⁶ SOU 1947:60, Förslag till tryckfrihetsförordning, s. 119.

män upplysning. Som missbruk av tryckfriheten upptagas yttranden eller meddelanden, som äro menliga för staten eller samhällslivet eller som kränka den enskilde medborgaren. Däremot har tryckfrihetsförordningen icke tagit som sin uppgift att i alla avseenden reglera bruket av tryckta skrifter. Begagnandet av trycket såsom ett medel i den enskilda näringsverksamhetens tjänst kräver ej grundlagsskydd.⁴⁷

I proposition ansluter sig departementschefen till de sakkunnigas uttalanden⁴⁸ men behandlar även frågan om det är möjligt att i lagen utpeka de grundsatser som bör ligga till grund för bedömningen av vilka typer av förfaranden som skall bedömas enligt tryckfrihetsförordningens regler och vilka förfaranden som skall bedömas enligt vanlig lag. Han finner dock att formuleringen av ett sådant principstadgande möter stora svårigheter och menar att...

...[v]ad som här avses är egentligen icke något annat än ett angivande av tryckfrihetens innebörd och syfte, vilket kommit till uttryck redan i 1 kap. 1 §. Att härutöver upptaga något ytterligare därom i detta kapitel [7 kap. Om tryckfrihetsbrott] synes icke påkallat.⁴⁹

Efter tillkomsten av 1949 års TF har den näringsrättsliga lagstiftningen ökat i omfattning och ytterligare accentuerat gränsdragningsproblem som rör TF:s tillämpningsområde, särskilt vad avser reklam. Rättsutvecklingen har främst skett genom rättspraxis men frågan har även diskuterats i förarbeten i samband med ändringar i TF och vid lagstiftning på närliggande områden, t.ex. marknadsföringslagstiftning samt lagen (1978:800) om namn och bild i reklam.

I ett antal rättsfall bl.a. från Marknadsdomstolen har några utgångspunkter för bedömningen utvecklats.⁵⁰ I det s.k. Helg-Extra-målet (NJA 1975 s. 589) ansåg Högsta domstolen att ett beslut av Marknadsdomstolen avseende ingripande mot en löpsedel för en tryckt periodisk skrift uppenbarligen stred mot lag och beviljade resning. Högsta domstolen hänvisade i domen till ett uttalande som hade gjorts i samband med införandet av 1970 års lag om otillbörlig marknadsföring⁵¹ och som sedan återgivits i förarbetena till 1973 års ändringar i TF då uttryckliga undantag gjordes i grundlagstexten för möjligheten att meddela förbud mot kommersiell annons för tobak eller alkohol (TF 1:9, p. 1) samt för offentliggörande av kreditupplysning (TF 1:9, p. 3). Som ledande princip framhölls därvid, att

⁴⁷ SOU 1947:60, Förslag till tryckfrihetsförordning, s. 120.

⁴⁸ Prop. 1948:230, Förslag till tryckfrihetsförordning, s. 37.

⁴⁹ Prop. 1948:230, Förslag till tryckfrihetsförordning, s.172.

⁵⁰ Se rättsfallsöversikten i Strömberg, Tryckfrihet och marknadsföring (1980).

⁵¹ SFS 1970:412, prop. 1970:57, s. 65 ff och 129 ff.

ingripanden utanför TF:s ram mot reklamåtgärder får ske endast i fråga om framställningar av utpräglad kommersiell natur och med rent kommersiella förhållanden till föremål.

Frågan om omfattningen av undantaget för alkohol- och tobaksreklam (TF 1:9, p 1) har också diskuterats i samband med lagstiftningsarbetet angående s.k. indirekt tobaksreklam. En utredning i denna fråga kom till slutsatsen att ett förbud mot sådan reklam förutsätter en ändring i TF och YGL.⁵² År 1998 antog EU-parlamentet och rådet direktivet 98/43/EG om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om reklam för och sponsring till förmån för tobaksvaror, vilket bl.a. innefattade ett omfattande förbud mot s.k. indirekt tobaksreklam. I propositionen 1999/2000:111 kom regeringen till slutsatsen att direktivets förbud mot indirekt tobaksreklam kan införas utan grundlagsändring. Propositionen överlämnades till riksdagen trots kritik från Lagrådet. Propositionen har sedermera återkallats då ovan nämnda EU-direktiv har ogiltighetsförklarats av EU-domstolen.⁵³ Vad frågan främst handlar om här är innebörden av uttrycket ”kommersiell annons” i TF 1:9, 1 p. jämfört med det i lagförslaget använda uttrycket ”marknadsföring”.

Förslag om införande av regler i TF för att ge vägledning vid lösningen av dessa problem har förekommit i ett flertal utredningar.⁵⁴ I propositionen 1986/87:151 (s. 45 ff.) förs ett omfattande resonemang om rättsläget. Något förslag om lagstiftning i frågan läggs dock inte fram, bl.a. med hänvisning till svårigheterna att formulera en tydlig och väl avvägd avgränsningsbestämmelse som å ena sidan inte går för långt och undantar exempelvis s.k. åsiktsreklam eller reklam för tryckt skrift, från TF:s skydd men å andra sidan inte heller begränsar möjligheterna till bl.a. konsumenträttsliga regleringar. Departementschefen menar att problemen får finna sin lösning i rättstillämpningen.

En annan materiell avgränsning av TF:s och YGL:s tillämpningsområde gjordes i och med att barnpornografibrottet 1999 lyftes ut från grundlagarna. Brottet infördes 1980 i brottsbalken samtidigt som TF:s brottskatalog kompletterades med motsvarande straffstadganden. I och med hänvisningen från YGL, som trädde i kraft 1992, blev barnpornografibrottet även ett yttrandefrihetsbrott. Spridning av barnpornografisk bild via något av de grundlagsskyddade medierna kunde därför bestraffas endast enligt den ordning som föreskrivs i grundlagarna. I och med utvidgningen av det

⁵² SOU 1995:114, 125 ff.

⁵³ Målen C-376/98 och C-74/99, 2000-10-05

⁵⁴ Se Massmedieutredningens förslag i SOU 1972:49, Tryckfriheten och reklamen, Massmedieutredningens förslag till massmediegrundlag 9 § (SOU 1975:49, Massmediegrundlag) och Yttrandefrihetsutredningens förslag till yttrandefrihetsgrundlag, 2 kap. 4 § (SOU 1983:70, Värna yttrandefriheten).

straffbara området för barnpornografibrottet till att bl.a. omfatta även innehav av barnpornografisk bild, kom straffstadgandet i konflikt med grundläggande tryckfrihetsrättsliga principer. Lösningen blev att helt undanta barnpornografibrottet från grundlagarnas tillämpningsområde genom att dels ta bort straffstadgandet från TF:s brottskatalog, dels införa ett uttryckligt undantag för skildring av barn i pornografisk bild i grundlagarna (1 kap. 10 § TF och 1 kap. 13 § YGL).

4 Sammanfattande slutsatser

4.1 Formellt tillämpningsområde med materiella avgränsningar

Det nuvarande grundlagsskyddet för yttrandefriheten i tryckt skrift, TV, radio och vissa andra medieformer har utvecklats i Sverige under en tidsperiod av drygt 230 år och har givit upphov till en stabil rättstradition vilken har skapat ett stort utrymme för yttrandefrihetens utövande i massmedier. Den speciella, och unikt svenska, lagstiftningstekniken med ett detaljerat skydd i grundlagsform för vissa utpekade medieformer vilka har ansetts ha störst betydelse för den fria opinionsbildningen har åstadkommit en stabil och tydlig tillämpning av grundlagsskyddet. Skyddet har i princip inte varit beroende av en, mer eller mindre, skönsmässig bedömning av vad som avses med tryck- eller yttrandefrihet.

Flera undantag från denna grundläggande lagstiftningsteknik har dock utvecklats i praxis och genom ändringar i grundlagarna, särskilt under 1900-talet, och numera görs exempelvis en materiell inskränkning av det formella tillämpningsområdet med hänsyn till bl.a. bedrägeri i tryckt skrift och för vissa former av kommersiell reklam. Även om dessa undantag kan betraktas som ett principgenombrott för den ursprungliga lagstiftningstekniken i TF med formellt tillämpningsområde har principen om det formella tillämpningsområdet levt kvar som en övergripande princip – om än en försvagad sådan. Det brukar normalt sett krävas särskilt starka skäl för att inskränka tryck- och yttrandefriheten i de i grundlagarna angivna medieformerna.

Grundlagsskyddets innehåll utgår från de s.k. grundläggande tryckfrihetsrättsliga principerna, vilka fått sin nuvarande utformning huvudsakligen i och med 1949 års TF men som bygger på en historisk utveckling som påbörjades med 1766 års TF. Under vissa tidsperioder i grundlagsskyddets historia, särskilt under den s.k. gustavianska tiden och under andra världskriget, har tryckfriheten inskränkts, men dessa kriser har följts av reformer som återställt och tills viss del också vidareutvecklat de grundläggande tryckfrihetsrättsliga principerna. Dessa principer har under 1900-talets senare del ansetts vara så viktiga för den grundlagsskyddade yttrandefriheten att man har strävat efter att utvidga tillämpningen av dessa till de massmedier som har fått en funktion som påminner om den tryckta skriftens. Utgångspunkten för denna utvidgning har varit att man skall använda samma lagstiftningsteknik som tryckfrihetsförordningen har byggt på sedan 1766 års TF, nämligen utpekande av vissa speciella medieformer.

Svårigheter uppkommer dock då de nya medieformerna inte är lika enkelt avgränsningsbara som traditionella massmedier har varit. Innehållet i en tidning eller ett TV-program kan numera göras tillgängligt för allmänheten på många olika sätt. Ett alternativ har då varit att beskriva de aktuella kommunikationssätten i mer generella termer och därmed inkludera även mer lösa former av masskommunikation, med risk för en minskad förutsägbarhet i tillämpningen av grundlagsskyddet och en generell försvagning av de grundläggande tryckfrihetsrättsliga principerna då dessa inte har varit möjliga att överföra fullt ut till alla nya medieformer.

Efter ett par försök med detta alternativ under 1970- och 1980-talen som inte ledde till lagstiftning har lagstiftarens inställning varit att de nya medieformer som inte utan besvärande komplikationer kan inordnas i det tryckfrihetsrättsliga systemet bör hållas utanför. Reformarbetet har därefter gått ut på att komplettera TF med ett fristående grundlagsskydd visserligen efter mönster från TF, men med något mer generella beskrivningar av medieformerna.

Samtidigt som utvidgningen av grundlagsskyddet till nya medieformer har skett har behovet ökat av att avgränsa grundlagsskyddet i materiellt hänseende. Vissa yttranden med ett visst typiskt innehåll eller syfte har, av olika anledningar, inte ansetts ha med yttrandefriheten att göra, t.ex. vissa former av kommersiell reklam och barnpornografi. I dessa fall har olika lagstiftningstekniska alternativ stått till buds. Ett alternativ har varit att uttryckliga undantag införts i grundlagarna och att deras tillämpningsområde därmed har begränsats, såsom är fallet med t.ex. ingripande mot upphovsrättsintrång eller mot tobaks- och alkoholreklam. Sådan "utmajsling" från grundlagsskyddet har genomförts trots att det i vissa fall har varit fråga om yttranden som typiskt sett kan innebära ett utövande av tryck- respektive yttrandefriheten. Ett annat alternativ har varit att överlämna frågan till rättspraxis såsom har skett för exempelvis bedrägeri som begås via något av de skyddade medierna. I dessa fall har frågan gällt TF:s och YGL:s egenskap av särskilda straff- och processlagar. Ingripande har kunnat ske med motiveringen att åtgärden i fråga inte utgör ett missbruk av tryck- eller yttrandefriheten och med hänvisning till de angivna syftena med grundlagarna. Ett tredje alternativ har varit att kriminalisera de oönskade yttrandena som tryck- respektive yttrandefrihetsbrott, dvs. yttrandena omfattas av grundlagsskyddet men betraktas som en överträdelse av den skyddade yttrandefriheten och kan därför beivras i efterhand enligt den ordning som grundlagarna stadgar.

4.2 Historisk förklaring till den svenska lagstiftningstekniken i TF

Det särskilda yttrandefrihetsskydd som de svenska grundlagarna TF och YGL garanterar skiljer sig i flera avseenden från motsvarande regleringar i andra länder: Framför allt består skillnaden i att skyddet består av en

- *detaljreglering i grundlagsform* som omfattar både konstitutionella skyddsregler, t.ex. censurförbud, och straff- och processregler för beivrandet av missbruk av den garanterade friheten och att det är
- *mediebundenhet* (teknikberoende), dvs. skyddet är knutet till användning av vissa närmare utpekade medieformer, tryckt skrift, TV och radio m.fl.

Denna lagstiftningsteknik är den huvudsakliga orsaken till många av de problem som har uppstått vid tillämpningen av grundlagsskyddet på nya medier. Den stabilitet och tydlighet som det formella tillämpningsområdet innebär har ansetts ge så stora fördelar att inga alternativ har ansetts acceptabla för svenska förhållanden. Den mer än 200-åriga rättstraditionen på området har också stor betydelse.

Mot den bakgrunden kan det vara intressant att fråga sig hur det kommer sig att Sverige fick en sådan reglering och varför inget annat land har valt samma lagstiftningsteknik. Förmodligen är det inte möjligt att ge ett klart och enkelt svar på den frågan eftersom den första tryckfrihetsförordningen av år 1766 var produkten av en mängd faktorer. Inte minst spelade den politiska utvecklingen under frihetstiden stor roll. Frihetstidens parlamentarism var ständigt hotad av dem som ville återinföra enväldet vilket också lyckades i och med Gustav III:s statskupper (1772 och 1789). Det fanns därför anledning att stifta lagar som skulle motverka en sådan utveckling och underlätta bedrivandet av opposition i sådana orostider. Ett generellt stadgande till skydd för yttrandefriheten skulle tämligen enkelt kunna kringgås. Tryckfrihetsförordningens detaljerade regelsystem i grundlagsform medgav betydligt mindre tolkningsutrymme för de maktavande och ett säkrare skydd för oppositionen att få göra sin röst hörd. Det medgav också en bättre kontroll av statsverksamheten.

Tryckfriheten var således till en början främst ett vapen för oppositionen och många av dem som propagerade för tryckfrihet avsåg inte att den skulle gälla för alla och för vilket ämne som helst. Det var inte heller ovanligt att de som i opposition hade kämpat för tryckfriheten vidtog åtgärder när de själva kom till makten för att begränsa tryckfriheten för sina politiska motståndare. Det intressanta är dock att konstatera att grundprinciperna för den nuvarande tryck- och yttrandefrihetsregleringen

lades i och med antagandet av den första tryckfrihetsförordningen 1766 och att den då använda lagstiftningstekniken lever kvar än i dag.

Vid den tiden var det främsta medlet för yttrandefriheten boktryckarkonsten och den tryckta skriften. När yttrandefriheten skulle garanteras fann man det förmodligen tämligen naturligt att knyta lagstiftningen till tekniken, nämligen användningen av tryckpressen.⁵⁵ Den tidigare censurlagstiftningen, som kan betraktas som tryckfrihetslagstiftningens företrädare, var redan från början knuten till innehavet av tryckpress. Dess innehavare, boktryckarna, betraktades som kungliga tjänstemän och var skyldiga att lämna tryckalster för granskning innan de publicerades. Det krävdes också tillstånd för att inneha en tryckpress. Tillstånden kunde dras in då innehavaren hade misskött sig och publicerat tryckalster som inte höll sig innanför de uppsatta ramarna. Tryckfrihetsregleringen 1766 tillät visserligen betydligt större frihet att trycka vad man ville men i likhet med censurlagstiftningen var den fortfarande en ansvarsreglering. Den väsentliga skillnaden låg i att ingripanden fick ske först efter publiceringen.

Detta förklarar dock inte varför inte utvecklingen gick samma väg i andra länder. I stort sett var ju den tekniska och politiska utvecklingen densamma i hela Europa på den tiden. Upplysningstidens idéer gav upphov till den nya politiska utvecklingen och omvälvningar i de europeiska staternas statsskick. Hur kommer det sig att inte alla, eller åtminstone några, andra länder skapade liknande tryckfrihetsgarantier som i Sverige?

En tänkbar förklaring kan vara att den politiska utvecklingen i Sverige under den s.k. frihetstiden – då TF 1766 tillkom – i många avseenden hade gått längre än i många andra länder. När yttrandefrihetsregleringarna i andra europeiska länder tillkom under 1800-talet hade utgivningsverksamheten åtminstone delvis skilts från produktionsverksamheten (tryckeriet). Fristående förlag och tidningsredaktioner började utvecklas och moderna tidningsföretag ersatte den ensamme tryckaren som också fungerade som redaktör. Med hänsyn till den utvecklingen kan det ha varit mer naturligt att inte knyta yttrandefrihetsregleringen till produktionstekniken, tryckpressen. I stället blev det vanligen generella regleringar av yttrandefriheten kompletterade med någon form av presslagstiftning.

⁵⁵ Det kan dock noteras att TF 1766 gällde en frihet att yttra sig i både tryck och skrift, vilket också framgår av lagens rubrik, "Kongl. Maj:ts nådige Förordning angående Skrif- och Tryckfriheten". Den handskrivna skriften var på den tiden fortfarande ett alternativt massmedium, (se ovan).

England var ett av de få länder som var före Sverige med att införa en begränsad form av yttrandefrihet. År 1695 avskaffades förhandsgranskningen av det tryckta ordet. Att utvecklingen i England inte gick samma väg som i Sverige kan troligen förklaras av den angloamerikanska rättstraditionen i vilken rätten utvecklas främst genom rättspraxis. Att lagstifta i detalj om tryckfriheten framstod antagligen för engelsmännen som något udda.

Litteratur

- Almerud, Nya vägar för boken. Rapport från ett projekt, Kungliga bibliotekets rapport nr 26, 2000-05-30
- Axberger, Tryckfrihetens gränser, Liber förlag, 1984
- Beckman m.fl., Kommentrar till brottsbalken III, 1967
- Berg, m.fl., Brottsbalken. En kommentar. Kap. 25-38. Följdförfattningar, Nordstedts Juridik AB, 2000
- Berggren, Herdenberg, Nätjuridisk guide. Frågor och svar om Internet, Nordstedts Juridik AB, 1999
- Bernitz, Kjellgren, Europarättens grunder, 1999
- Brottsförebyggande rådet, IT-relaterad brottslighet, Brå-rapport 2000:2
- Bååth, Tryckfrihetslagstiftningen i Sverige och några fremmande länder, Helsingborgs typografiska anstalt, 1909
- Carlén-Wendels, Nätjuridik. Lag och rätt på Internet, tredje upplagan, Nordstedts Juridik AB, 2000
- Centrum för invandringsforskning, Stockholms universitet, Rasism, diskriminering och motstrategier i ett lokalt och globalt perspektiv, 1999
- Computer Sweden, 1999-12-06
- Danowsky, Hultengård, Medier, Internet och juridik, en rättslig vägledning för medieföretag från Tidningsutgivarna, 2000
- Det IT-rättsliga observatoriets rapport 5/98, Spam!? Dokumentation från två samtal om en ny företeelse och dess rättsliga konsekvenser
- Det IT-rättsliga observatoriets rapport 8/98, En missbruksmodell? Observatoriets överväganden om vissa frågor rörande PuL och om utformningen av en missbruksmodell
- Det IT-rättsliga observatoriets rapport 10/99, Teknikoberoende yttrandefrihetsreglering? - ett diskussionsunderlag, Martin Brinnen
- Eek, Nya tryckfrihetsförordningen. Svensk pressrätt i systematisk framställning, Wahlström och Widstrand, 1948
- Eek, Om tryckfriheten, Gebers, 1942
- Fahlbeck, Tryckfrihetsrätt, 1951
- Grafiskt Forum nr 8/00
- Hagman, Sveriges grundlagar med förklaringar, P.A. Nordstedt och söners förlag, 1902
- Holmqvist m.fl., Brottsbalken. En kommentar. Kap. 1-12, Nordstedts Juridik AB, 2000

- Holmqvist m.fl., Brottsbalken. En kommentar. Kap. 13-24, Nordstedts Juridik AB, 2000
- Jareborg, Brotten, tredje häftet, Nordstedts, 1986
- Malmgren, Sveriges grundlagar och tillhörande författningar med förklaringar, tredje upplagan, P. A. Nordstedt och söners förlag, 1937
- Malmgren, Sveriges grundlagar och tillhörande författningar med förklaringar, elfte upplagan, P. A. Nordstedt och söners förlag, 1971
- Mossberg, One book att a time. Print on demand, Teldok report 122 E, 1998
- Olsson, Privatliv och Internet - som olja och vatten, Teldok och KFB - kommunikationsforskningsberedningen, KFB-rapport 2000:16, TELDOK-rapport, 134, april 2000
- Petrén, Ragnemalm, Sveriges grundlagar och tillhörande författningar med förklaringar, tolfte upplagan, Publica, 1980
- Peurell, Users and producers on line, Kungliga biblioteket i samarbete med Statens kulturråd, 2000
- Pressens samarbetsnämnd, Spelregler för press, radio, TV, augusti 2000
- Radio- och TV-verket och Granskningsnämnden för radio och TV, Att sända digital marksänd TV, andra upplagan, 1999
- Radio- och TV-verket och Granskningsnämnden för radio och TV, Att sända närradio, 1999
- Radio- och TV-verket och Granskningsnämnden för radio och TV, Att sända program i kabel, tredje upplagan, 1999
- Radio- och TV-verket, Att sända program över satellit, första upplagan, 1999
- Radio- och TV-verket och Granskningsnämnden för radio och TV, Att sända radio- och TV med tillfälligt tillstånd, 1998
- Radio- och TV-verket, En guide till digital TV, 1999
- Radio- och TV-verket, Lokal-TV i svenska kabelnät, 2000
- Radio- och TV-verket, Närradion i Sverige 1998, utgiven 1999
- Radio- och TV-verket, Statistisk årsbok 1998, utgiven 1999
- Radio- och TV-verket, Statistisk årsbok 1999, utgiven 2000
- Radio- och TV-verket, Medieutveckling 1999, utgiven 1999
- Radio- och TV-verket, Medieutveckling 2000, utgiven 2000
- Radio- och TV-verket, Nyhetsbrev nr 1, januari 2000
- Reuterskiöld, Sveriges grundlagar, 1924
- RPS-rapport 1999:1, Hot mot anställda vid Polisen. En probleminventering med förslag till åtgärder
- Rydin, Om yttrandefrihet och tryckfrihet, 1859
- Strömberg H., Tryckfrihetsrätt och annan yttrandefrihetsrätt, trettonde upplagan, Studentlitteratur, 1999
- Strömberg T., Om konfiskation av tryckt skrift, Statsvetenskaplig tidskrift 1951, s. 130 ff

Säkerhetspolisen, Brottslighet kopplad till rikets inre säkerhet 1998
Säkerhetspolisen, Brottslighet kopplad till rikets inre säkerhet 1999
Wennberg m.fl., Yttrandefrihetsgrundlagen, andra upplagan, Nordstedts
Juridik AB, 1999

Offentligt tryck

- EG:s förordning nr 2887/2000 av den 18 december 2000 om tillträde till accessnät
- EG dir. 89/552/EEG av den tredje oktober 1989 om samordning av vissa bestämmelser som fastställts i medlemsstaternas lagar och andra författningar om utförandet av sändningsverksamhet för television
- EG dir. 95/46/EG om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter
- EG dir. 95/47/EG om tillämpning av standarder för sändning av televisionssignaler
- EG dir. 96/9/EG om rättsligt skydd för databaser
- EG dir. 97/36/EG om ändring av dir. 89/552/EEG av den tredje oktober 1989 om samordning av vissa bestämmelser som fastställts i medlemsstaternas lagar och andra författningar om utförandet av sändningsverksamhet för television
- EG dir. 98/84/EG av den 20 november 1998 om det rättsliga skyddet för tjänster som bygger på eller utgörs av villkorad tillgång
- EG dir. 2000/31/EG av den 8 juni 2000 om vissa rättsliga aspekter på informationssamhällets tjänster, särskilt elektronisk handel, på den inre marknaden
- EG:s beslut 276/1999/EG av den 25 januari 1999 om antagande av en flerårig handlingsplan på gemenskapsnivå för att främja en säkrare användning av Internet genom att bekämpa olagligt och skadligt innehåll på globala nät
- EG:s förslag till access- och samtrafikdirektiv, KOM (2000) 384
- EG:s förslag till direktiv om behandling av personuppgifter och skydd för privatlivet inom sektorn för elektronisk kommunikation, KOM (2000) 385
- EG:s förslag till direktiv med regler om auktorisations- och tillståndssystem, KOM (2000) 386
- EG:s förslag till direktiv om samhällsomfattande tjänster, KOM (2000) 392
- EG:s förslag till direktiv om ett gemensamt regelverk för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster, KOM (2000) 393
- prop. 1940:270 med förslag till ändring i tryckfrihetsförordningen m.m.
- prop. 1948:230 med förslag till tryckfrihetsförordning m.m.

- prop. 1964:133 med förslag till ändring i tryckfrihetsförordningen
- prop. 1972:5 med förslag till skadeståndslag m.m.
- prop. 1973:92 med förslag till lagstiftning om straff för luftfartssabotage m.m.
- prop. 1975/76:204 om ändringar i grundlagsregleringen av tryckfriheten
- prop. 1975/76:209, Fri- och rättigheter i grundlag
- prop. 1986/87:151 om ändringar i tryckfrihetsförordningen m.m.
- prop. 1989/90:70 Våldsskildringar i rörliga bilder
- prop. 1990/91:64 Yttrandefrihetsgrundlag m.m.
- prop. 1990/91:179 om följdagstiftning till yttrandefrihetsgrundlagen m.m.
- prop. 1993/94:10 om pliktexemplar av dokument
- prop. 1993/94:118 Några rättegångsfrågor i tryckfrihets- och yttrandefrihetsmål m.m.
- prop. 1994/95:23 Ett effektivare brottmålsförfarande
- prop. 1995/96:160 Radio- och TV-lag
- prop. 1996/97:61 Översyn av telelagen m.m.
- prop. 1997/98:15 Ansvar för elektroniska anslagstavlor
- prop. 1997/98:43 Tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens tillämpningsområden - barnpornografifrågan m.m.
- prop. 1997/98:44 Personuppgiftslag
- prop. 1997/98:184 Ändringar i radio- och TV-lagen (1996:844), m.m.
- prop. 1997/98:190 Elektronisk handel
- prop. 1998/99:92 Ändringar i telelagen m.m.
- prop. 1999/2000:11 Personuppgiftslagens överföringsregler
- prop. 1999/2000:86 Ett informationssamhälle för alla
- prop. 2000/01:33 Behandling av personuppgifter inom skatt, tull och exekution
- bet. 1993/94:KU21 Grundlagsändringar inför ett svenskt medlemskap i Europeiska unionen
- bet. 1997/98:KU18 Personuppgiftslag
- bet. 1997/98:KU19 Tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens tillämpningsområden - barnpornografifrågan m.m.
- bet. 1998/99:KU4 Tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens tillämpningsområden - barnpornografifrågan m.m. (vilande grundlagsförslag och följdagstiftning)
- bet. 1998/99:KU15 Personuppgiftslagen
- bet. 1999/2000:KU7 Personuppgiftslagens överföringsregler
- bet. 2000/01:KU3 Statlig förvaltning
- bet. 2000/01:KU5 Lagstiftningsprocessen
- bet. 2000/01:KU9 Yttrande- och tryckfrihetsfrågor
- SOU 1947:60 Förslag till tryckfrihetsförordning (1944 års tryckfrihetssakkunniga)
- SOU 1953:14 Förslag till brottsbalk (Straffrättskommittén)

- SOU 1969:14 Filmen, censur och ansvar (Filmcensurutredningen)
SOU 1975:49 Massmediegrundlag (Massmedieutredningen)
SOU 1975:75 Medborgerliga fri- och rättigheter (1973 års fri- och rättighetsutredning)
SOU 1979:49 Grundlagsskyddad yttrandefrihet (Yttrandefrihetsutredningen)
SOU 1983:70 Värna yttrandefriheten (Yttrandefrihetsutredningen)
SOU 1990:12 Meddelarrätt (Meddelarskyddskommittén)
SOU 1993:10 En ny datalag (Datalagsutredningen)
SOU 1993:37 Justitiekanslern (Betänkande av 1991 års JK-utredning)
SOU 1996:40 Elektronisk dokumenthantering (IT-utredningen)
SOU 1997:29 Barnpornografifrågan (Barnpornografiutredningen)
SOU 1997:39 Integritet, offentlighet, informationsteknik (Datalagskommittén)
SOU 1997:49 Grundlagsskydd för nya medier (Mediekommittén)
SOU 1999:30 Yttrandefriheten och konkurrensen (Mediekoncentrationskommittén)
SOU 1999:55 Konvergens och förändring (Konvergensutredningen)
SOU 1999:85 Bredband för tillväxt i hela landet (IT-infrastrukturutredningen)
SOU 2000:55 Radio och TV i allmänhetens tjänst (Utredningen om radio och TV i allmänheten tjänst)
SOU 2000:88 Organiserad brottslighet, hets mot homosexuella, m.m. (Kommittén om straffansvar för organiserad brottslighet, m.m.)
SOU 2000:111 IT-infrastruktur för stad och land (Bredbandsutredningen)
SOU 2001:3 Offentlighetsprincipen och den nya tekniken (Offentlighets- och sekretesskommittén)
DsJu 1986:4 Förslag om följdlagstiftning till en grundlagsreform angående yttrandefriheten
Ds 1997:85 Remissammanställning över Mediekommitténs och Barnpornografiutredningens betänkanden