

# *Grundlagsskydd för nya medier*

*Betänkande av  
Mediekommittén  
SOU 1997:49*

## Till Statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Genom beslut den 8 september 1994 bemyndigade regeringen det statsråd som hade till uppgift att föredra ärenden om statsrätt och förvaltningsrätt att tillkalla en kommitté med uppdrag att analysera tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens tillämplighet på nya medier.

Den 30 januari 1995 förordnade chefen för Justitiedepartementet, statsrådet Freivalds, justitierådet Göran Regner som ordförande i kommittén fr.o.m. den 1 januari 1995. Den 11 april 1995 förordnades nuvarande regeringsrådet Marianne Eliason, jur. kand. Per Hultengård, departementsrådet Christina Weihe och nuvarande biträdande kanslichefen Bertil Wennberg att som experter biträda kommittén. Den 2 maj 1995 förordnades nuvarande departementssekreteraren Ann-Christine Gullsjö, riksdagsledamoten Birger Hagård, riksdagsledamoten Håkan Holmberg, nuvarande direktören Jan Hyttring, riksdagsledamoten Kurt Ove Johansson, massmedieforskaren Lilian Nowak, nuvarande pressekreteraren Ingvar Persson, riksdagsledamoten Agneta Ringman, universitetslektorn Herman Schmid och riksdagsledamoten Tone Tingsgård att som ledamöter ingå i kommittén. Den 19 juni 1995 entledigades Jan Hyttring och samma dag förordnades f.d. riksdagsledamoten Bertil Fiskesjö som ledamot, båda besluten med verkan fr.o.m. den 1 juli 1995.

Som sekreterare åt kommittén har hovrättsassessorn Katarina Rikte tjänstgjort. Hovrättsassessorn Kavita Bäck Mirchandani har biträtt kommittén med att göra den översikt över främmande länders rätt som finns i avsnitt 4.1.

Kommittén har antagit namnet Mediekommittén (Ju 1994:13).

Kommittén överlämnar härmed sitt betänkande Grundlagsskydd för nya medier.

Utredningsuppdraget är härmed slutfört.

Stockholm den 6 mars 1997

*Göran Regner*

*Bertil Fiskesjö*

*Ann-Christine Gullsjö*

*Birger Hagård*

*Håkan Holmberg*

*Kurt Ove Johansson*

*Lilian Nowak*

*Ingvar Persson*

*Agneta Ringman*

*Herman Schmid*

*Tone Tingsgård*

*/Katarina Rikte*

## Innehåll

<i>Förkortningar</i> . . . . .	11
<i>Sammanfattning</i> . . . . .	13
<i>Författningsförslag</i> . . . . .	31
1 Förslag till lag om ändring i regeringsformen . . . . .	31
2 Förslag till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen . . . . .	33
3 Förslag till lag om ändring i yttrandefrihetsgrundlagen . . . . .	35
4 Förslag till lag om ändring i brottsbalken . . . . .	56
5 Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100) . . . . .	59
6 Förslag till lag om ändring i lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrande- frihetsgrundlagens områden . . . . .	62
7 Förslag till lag om ändring i lagen (1993:1392) om pliktexemplar av dokument . . . . .	75
8 Förslag till förordning om ändring i polisregister- kungörelsen (1969:38) . . . . .	76
9 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1994:729) med instruktion för Radio- och TV-verket . . . . .	77
<i>Uppdraget och dess genomförande</i> . . . . .	79

### Del I Grundlagsskydd för nya medier

1 <i>Faktorer som påverkar behovet av nya grundlagsregler</i> . . . . .	83
1.1 Något om teknikutvecklingen m.m. . . . .	83
1.2 Annat utrednings- och lagstiftningsarbete m.m. . . . .	86
2 <i>Det yttrandefrihetsrättsliga systemet</i> . . . . .	93
2.1 Inledning . . . . .	93
2.2 De grundläggande principerna i TF och YGL . . . . .	96
2.2.1 Etableringsfrihet . . . . .	96
2.2.2 Förbud mot censur och hindrande åtgärder . . . . .	97
2.2.3 Ensamansvar med meddelarskydd . . . . .	99
2.2.4 Särskild brottskatalog m.m. . . . .	102
2.2.5 Särskild rättegångsordning m.m. . . . .	103

2.2.6	Utländska yttranden	104
2.3	TF:s och YGL:s tillämpningsområden	109
2.3.1	Allmänt	109
2.3.2	Närmare om rekvisitet "riktad till allmänheten" (1 kap. 6 § YGL) och "på begäran" (1 kap. 9 § YGL)	113
3	<i>De nya teknikerna</i>	121
3.1	Inledning	121
3.2	Allmänt om telekommunikation	121
3.3	Beskrivning av de nya teknikerna	125
3.3.1	Nya fysiska databärare	125
3.3.2	Ny kommunikation med hjälp av elektromagnetiska vågor	129
3.3.3	Särskilt om dator- och videospel	136
3.3.4	Särskilt om "elektroniska tidningar"	137
3.3.5	Särskilt om Internet	137
3.3.6	Särskilt om produktion vid skilda tidpunkter av enstaka exemplar av fysiska databärare	139
4	<i>Internationell utblick</i>	141
4.1	Regler och projekt rörande yttrandefriheten i nya medier i några andra länder	141
4.1.1	Danmark	141
4.1.2	Finland	143
4.1.3	Norge	144
4.1.4	England	146
4.1.5	Frankrike	147
4.1.6	Nederländerna	148
4.1.7	Tyskland	150
4.1.8	Kanada	151
4.1.9	USA	152
4.1.10	Australien	155
4.2	Regler och projekt inom EU och Europarådet	157
4.2.1	EU	157
4.2.2	Europarådet	161
5	<i>Överväganden angående grundlagsskydd för nya medier</i>	163
5.1	Inledning med vissa utgångspunkter	163
5.2	Omfattas de nya medierna av nu gällande TF eller YGL?	169
5.2.1	Nya fysiska databärare	169
5.2.2	Ny kommunikation med hjälp av elektromagnetiska vågor	170
5.2.3	Särskilt om dator- och videospel	178

5.2.4	Särskilt om "elektroniska tidningar" . . . . .	180
5.2.5	Särskilt om Internet . . . . .	181
5.2.6	Särskilt om produktion vid skilda tidpunkter av enstaka exemplar av fysiska databärare . . . . .	182
5.3	En teknikberoende eller teknikoberoende grundlag? . . . . .	187
5.3.1	Diskussion kring nuvarande reglering . . . . .	190
5.3.2	Överväganden . . . . .	198
5.4	Förslag till grundlagsskydd för de nya medierna . . . . .	200
5.4.1	Nya fysiska databärare . . . . .	200
5.4.2	Ny kommunikation med hjälp av elektro- magnetiska vågor . . . . .	208
5.4.3	Särskilt om dator- och videospel . . . . .	216
5.4.4	Särskilt om "elektroniska tidningar" . . . . .	220
5.4.5	Särskilt om Internet . . . . .	220
5.4.6	Särskilt om produktion vid skilda tidpunkter av enstaka exemplar av fysiska databärare . . . . .	221
5.5	Skräddarsydda videogram m.m. . . . .	222
5.5.1	Justitiekanslerns promemoria . . . . .	222
5.5.2	Överväganden . . . . .	227
6	<i>Internationella aspekter p å grundlagsskydd f ör nya medier</i> . . . . .	237
6.1	Nya fysiska databärare . . . . .	237
6.2	Ny kommunikation med hjälp av elektromagnetiska vågor . . . . .	238
7	<i>EG:s dataskyddsdirektiv</i> . . . . .	241
7.1	Inledning . . . . .	241
7.2	EG-rätten contra svensk lag och grundlag . . . . .	241
7.2.1	Kort om EG-rätten . . . . .	241
7.2.2	Särskilt om EG-rättens förhållande till svensk lag och grundlag . . . . .	243
7.3	Allmänt om dataskyddsdirektivet . . . . .	245
7.4	Möjlighet till undantag och begränsningar . . . . .	247
7.5	Finns det motstridigheter mellan dataskyddsdirektivet och TF/YGL? . . . . .	249
7.6	Överväganden . . . . .	258
 <b>Del II Grundlagarnas skydd mot hindrande åtgärder</b>		
8	<i>Konflikt mellan datalagen samt TF och YGL</i> . . . . .	263
8.1	Problemet . . . . .	263
8.2	Grundlagarnas förbud mot censur och hindrande åtgärder . . . . .	264
8.3	Datalagen . . . . .	265

8.4	Om normkonflikten	268
8.5	Tidigare utredningsförslag angående normkonflikten	269
8.6	Beslut av regeringen och Datainspektionen rörande normkonflikten	272
8.7	Överväganden	280

### **Del III Offentlighetsprincipen och konfiskering**

9	<i>Principen om allmänna handlingars offentlighet contra reglerna om beslag och konfiskering enligt TF och YGL</i>	285
9.1	Bakgrunden och problemet	285
9.2	Offentlighetsprincipen	287
9.3	Reglerna om beslag och konfiskering i TF och YGL m.m.	289
9.4	Regler om arkivering m.m.	292
9.5	Närmare om den nu gällande lösningen av regelkonflikten	294
9.6	JK:s förslag till permanent lösning m.m.	297
9.7	Överväganden	300
9.7.1	Det är spridning av brottsliga framställningar som bör motverkas	300
9.7.2	Vilka brott bör omfattas av en inskränkning i rätten att få kopia?	303
9.7.3	Närmare om regelns tillämpningsområde	304
9.7.4	Reglering i lag eller grundlag	309
9.7.5	Närmare om 5 kap. 6 § sekretesslagen	311
9.7.6	Särskilt om 9 kap. 16 och 17 §§ sekretesslagen	316
9.7.7	Frågor om arkivering m.m.	318

### **Del IV Hets mot folkgrupp**

10	Preskriptionstiden för yttrandefrihetsbrottet hets mot folkgrupp	321
10.1	Inledning	321
10.2	Preskriptionsreglerna	321
10.3	Närmare om problemet	323
10.4	Överväganden	324

### **Del V Övrigt**

11	<i>Generella direktiv</i>	327
11.1	Inledning	327
11.2	Beaktande av EG-aspekten (dir. 1988:43)	327

11.3	Redovisning av regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50) . . . . .	328
11.4	Prövning av offentliga åtaganden (dir.1994:23) . . . . .	328
11.5	Jämställdhetspolitiska konsekvenser (dir. 1994:124) . . . . .	330
11.6	Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet (dir. 1996:49) . . . . .	330
12	<i>Författningskommentar</i> . . . . .	333
12.1	Förslaget till lag om ändring i regeringsformen . . . . .	333
12.2	Förslaget till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen . . . . .	333
12.3	Förslaget till lag om ändring i yttrandefrihetsgrundlagen . . . . .	334
12.4	Förslaget till lag om ändring i brottsbalken . . . . .	346
12.5	Förslaget till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100) . . . . .	347
12.6	Förslaget till lag om ändring i lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden . . . . .	348
12.7	Förslaget till lag om ändring i lagen (1993:1392) om pliktexemplar av dokument . . . . .	358
12.8	Förslaget till förordning om ändring i polisregisterkungörelsen (1969:38) . . . . .	358
12.9	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1994:729) med instruktion för Radio- och TV-verket . . . . .	359

*Bilagor:*

1. Kommitténs direktiv och tilläggsdirektiv
2. JK:s promemoria 1996-02-28 till regeringen "Promemoria om vissa frågor rörande yttrandefrihetsbrottet olaga våldskildring m.m. - Justitiekanslerns erfarenheter och synpunkter"
3. Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter ("dataskyddsdirektivet")
4. JK:s promemoria till regeringen 1993-09-03 "Offentlighetsprincipen, tillämpning vid beslag och konfiskering med anledning av tryck- och yttrandefrihetsbrott - förslag till lagändringar"
5. Remissammanställning avseende ovanstående promemoria
6. Litteraturlista





## Förkortningar

a.	anförd, anförda
ADB	automatisk databehandling
ALB	Arkivet för ljud och bild
art.	artikel
bet.	betänkande
BrB	brottsbalken
CD	compact disc, se kap. 3
CD-I	compact disc interactive, se kap. 3
CD-R	CD recordable, se kap. 3
CD-ROM	compact disc read only memory, se kap. 3
DI	Datainspektionen
dir.	direktiv
DO	Ombudsmannen mot etnisk diskriminering
Ds	departementsstencil
EG	Europeiska Gemenskapen
EU	Europeiska Unionen
IRI	Institutet för rättsinformatik, Stockholms universitet
IT	informationsteknik
JK	Justitiekanslern
JO	Justitieombudsmannen
KU	konstitutionsutskottet
MMU	Massmedieutredningen
MO	magneto-optisk, se kap. 3
prop.	proposition
RB	rättegångsbalken
RF	regeringsformen
rskr.	riksdagens skrivelser
SOU	statens offentliga utredningar
SvJT	Svensk Juristtidning
TF	tryckfrihetsförordningen
TT	Tidningarnas Telegrambyrå Aktiebolag
WORM	write once read many, se kap 3
WRM	write read many, se kap. 3
YFU	Yttrandefrihetsutredningen
YGL	yttrandefrihetsgrundlagen



## Sammanfattning

Kommitténs uppdrag kan delas upp i fyra delar;

-frågan om grundlagsskydd för yttrandefriheten i nya medier inklusive frågan om tydligare avgränsning av grundlagens tillämpningsområde beträffande videogram med anledning av problem med s.k. skraddarsydda videogram,

-frågan om räckvidden i tiden av grundlagarnas förbud mot censur och hindrande åtgärder när ny teknik används vid tillkomsten av framställningar som omfattas och kan komma att omfattas av grundlagarnas skydd,

-frågan om förhållandet mellan offentlighetsprincipen å ena sidan och reglerna i tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) om beslag och konfiskering å andra sidan samt

-frågan om förlängning av preskriptionstiden för yttrandefrihetsbrottets hets mot folkgrupp.

### 1 A Grundlagsskydd för nya medier

#### Uppdraget

Kommittén skall analysera i vilken omfattning nya medieformer omfattas av TF och YGL och utreda behovet av ett grundlagsskydd efter de tryckfrihetsrättsliga grunderna för yttrandefriheten i nya medieformer som används till att förmedla yttranden och annan information till allmänheten. Kommittén bör föreslå de grundlagsändringar och andra lagändringar den finner motiverade.

#### Omfattas de nya teknikerna av nu gällande TF eller YGL?

Kommittén har undersökt vilka nya tekniker som kan användas för kommunikation med allmänheten. Teknikerna har delats in i nya fysiska databärare och ny kommunikation med hjälp av elektromagnetiska vågor.

TF gäller för skrift som framställts i tryckpress och skrift som mångfaldigats genom stencilering, fotokopiering eller liknande tekniskt förfarande om utgivningsbevis gäller för skriften eller den försetts med vissa uppgifter om mångfaldigandet. TF innehåller också en regel (1 kap. 7 § andra stycket, här kallad bilageregeln) som ger skydd åt radioprogram, film eller ljudupptagning som avses i YGL när dessa medier används av ägaren till en periodisk skrift för att oförändrat sprida innehållet i skriften. Enligt regeln skall dessa medier i ett sådant fall jämföras med en bilaga till skriften.

YGL gäller för ljudradio, television och vissa liknande överföringar, filmer, videogram och andra upptagningar av rörliga bilder samt ljudupptagningar. Med vissa liknande överföringar avses andra sändningar som sker med hjälp av elektromagnetiska vågor än ljudradio och television, t.ex. telefax och videotex, det senare var vid tillkomsten av YGL en benämning på en slags databas. YGL innehåller också i 1 kap. 9 § en regel som ger grundlagsskydd åt databaser varigenom allmänheten tillhandahålls upplysningar på begäran med hjälp av elektromagnetiska vågor om databasen drivs av en redaktion för en tryckt periodisk skrift eller för radioprogram, ett företag för framställning av filmer eller ljudupptagningar eller en nyhetsbyrå och mottagaren inte kan ändra innehållet i registret (här kallad databasregeln).

#### *Nya fysiska databärare*

När det gäller nya fysiska databärare har kommittén funnit att sådana databärare med enbart text och/eller stillbilder, t.ex. CD-ROM-skivor, inte omfattas av vare sig TF eller YGL eftersom de inte är skrift som framställts i tryckpress eller skrift som mångfaldigats på något av de sätt som sägs i 1 kap. 5 § TF och de inte heller är upptagningar av rörliga bilder eller ljud som omfattas av YGL. Kommittén har också funnit att det beträffande fysiska databärare med andra kombinationer av text, stillbilder, rörliga bilder och ljud än text och stillbilder inte klart framgår av YGL om de omfattas av denna grundlag eller inte men att det inte är osannolikt att de omfattas av YGL.

#### *Ny kommunikation med hjälp av elektromagnetiska vågor*

När det gäller ny kommunikation med hjälp av elektromagnetiska vågor behandlar kommittén elektronisk post och elektroniska anslags-tavlor, informationsdatabaser, telefax, text-TV, digital TV, digital radio och betalteletjänster av olika slag. När det gäller frågan om dessa tekniker omfattas av TF eller YGL är frågan närmare bestämt om de faller under tillämpningsområdet för någon av följande regler;

huvudregeln om radioprogram i 1 kap. 6 § YGL, databasregeln i 1 kap. 9 § samma grundlag eller bilageregeln i 1 kap. 7 § TF.

Beträffande huvudregeln om radioprogram i 1 kap. 6 § YGL konstaterar kommittén att denna gäller för sändningar med hjälp av elektromagnetiska vågor som är riktade till allmänheten. Beträffande rekvisitet "riktad till allmänheten" anser kommittén att detta betyder att sändningen skall vara riktad till en vid krets av mottagare som i princip är öppen för envar. Kommittén konstaterar också att sändningen måste startas av avsändaren för att omfattas av 1 kap. 6 § YGL; om sändningen startas av mottagaren faller den utanför denna paragraf.

När det gäller databasregeln i 1 kap. 9 § YGL konstaterar kommittén att även denna paragraf gäller för sändningar som sker med hjälp av elektromagnetiska vågor om allmänheten därigenom på begäran tillhandahålls upplysningar direkt ur ett register för automatisk databehandling och det är ett sådant massmedieföretag som anges i paragrafen som ombesörjer tillhandahållandet och mottagaren inte kan ändra innehållet i registret. Kommittén anser att rekvisitet "på begäran" i paragrafen innebär att mottagaren startar sändningen. Det är därvid utan betydelse om det finns flera meddelanden att välja bland eller inte.

Beträffande bilageregeln i TF (1 kap. 7 § andra stycket), anser kommittén att uttrycket "i form av ett radioprogram, en film eller en ljudupptagning som avses i yttrandefrihetsgrundlagen" innebär att även sådana sändningar från databaser som avses i 1 kap. 9 § YGL och som alltså sker på begäran omfattas av bilageregeln under förutsättning att det är ägaren till en periodisk skrift som tillhandahåller skriftens innehåll oförändrat på detta sätt.

Vid tillämpningen av ovannämnda grundlagsregler med den tolkning som här redovisats på ny kommunikation med hjälp av elektromagnetiska vågor har kommittén kommit till följande resultat.

*Elektronisk post* som sänds till en vid krets av mottagare som i princip är öppen för envar omfattas av huvudregeln om radioprogram, 1 kap. 6 § YGL. Den kan därmed också omfattas av bilageregeln i 1 kap. 7 § TF om det är ägaren till en periodisk skrift som sprider eller låter sprida skriftens innehåll oförändrat på detta sätt. Sändning av elektronisk post kan enligt kommitténs definition av elektronisk post inte startas av mottagaren. Elektronisk post kan därför inte omfattas av databasregeln.

Beträffande *elektroniska anslagstavlor* konstaterar kommittén att sändning från sådana anslagstavlor startas av mottagaren. Anslagstavlorna kan därför inte omfattas av huvudregeln om radioprogram i YGL. Vidare anser kommittén att om anslagstavlan är anordnad så att användarna kan föra in material i anslagstavlan så att detta oförmedlat blir tillgängligt för andra användare faller anslagstavlan utanför databasregeln i YGL eftersom mottagaren då kan ändra i registret.

Anslagstavlor av detta slag kan då inte heller omfattas av bilageregeln i TF. Om anslagstavlan däremot är ordnad så att införingar som användarna gör inte blir tillgängliga för andra användare omedelbart utan först efter en åtgärd från den som har anslagstavlan, kan den omfattas av databasregeln om denne är ett massmedieföretag. Den kan också omfattas av bilageregeln i TF om det är ägaren till en periodisk skrift som sprider eller låter sprida hela eller delar av skriftens innehåll oförändrat på detta sätt.

Beträffande *informationsdatabaser* konstaterar kommittén att de inte kan omfattas av huvudregeln om radioprogram eftersom sändningen startas på begäran. De kan däremot omfattas av databasregeln och bilageregeln under de förutsättningar som anges i dessa paragrafer, det krävs alltså bl.a. att det är ägaren till en periodisk skrift eller ett traditionellt massmedieföretag som driver verksamheten för att den skall falla under grundlagsskyddet.

När det gäller *telefax* förhåller det sig så att sändningen kan startas av både mottagare och avsändare. Om sändningen startas av mottagaren, som t.ex. vissa tidningars fax-tjänster, kan den omfattas av databasregeln. Om sändningen startas av avsändaren kan den omfattas av huvudregeln om radioprogram om den är riktad till en vid krets av mottagare som i princip är öppen för envar.

*Text-TV* sänds kontinuerligt. Sändning av text-TV kan inte startas av mottagaren. Text-TV-sändningar kan alltså inte omfattas av databasregeln. Däremot omfattas text-TV av huvudregeln om radioprogram om den är riktad till en vid krets av mottagare som i princip är öppen för envar. Den kan också omfattas av bilageregeln under de förutsättningar som anges där.

Beträffande *digital radio och TV* är det tydligt att de inte är medier i sig utan en sändningsteknik som lämpar sig för nya tjänster t.ex. *video on demand*. Man måste bedöma frågan om grundlagsskydd för varje tjänst för sig. Därvid kan på det sätt som redovisats ovan såväl huvudregeln om radioprogram som databasregeln och bilageregeln bli tillämpliga.

*Betalteletjänster* kan delas in i två olika slag; sådana där det är möjligt för mottagaren att föra in eget material och sådana som inte tillåter mottagaren att göra detta. Liksom beträffande alla andra tekniker måste varje tillämpning bedömas för sig.

Om sändningen inte startas av mottagaren utan av avsändaren t.ex. när den som ringer upp får del av information på ett ljudband som hela tiden rullar kan den sändningen omfattas av huvudregeln om radioprogram om många kan lyssna samtidigt så att sändningen kan anses riktad till en vid och obestämd krets som i princip är öppen för envar. Den kan då också omfattas av bilageregeln i TF under de förutsättningar som anges där.

Om sändningen startas av mottagaren kan den omfattas av databasregeln om tjänsten tillhandahålls av ett sådant massmedieföretag som anges där och upplysningarna hämtas direkt ur ett register med upptagningar för automatisk databehandling och den mottagande inte kan föra in eget material i registret. Den kan även i detta fall omfattas av bilageregeln under de förutsättningar som anges där. Om upplysningarna är lagrade på annat sätt än i sådant register med upptagningar för automatisk databehandling faller tjänsten utanför databasregeln och bilageregeln.

Om det är fråga om en gruppamtalstjänst, dvs. där många kan tala med varandra samtidigt, och tjänsten kan utnyttjas av en vid och obestämd krets som i princip är öppen för envar är likheten med direktsändning av radioprogram stor. Sändningen utgår visserligen inte från en central punkt på samma sätt som ett traditionellt radioprogram men detta krävs inte heller enligt YGL. En sådan betalteletjänst får därför anses falla under YGL:s huvudregel om radioprogram.

### **Förslag till grundlagsskydd för nya medier**

#### *En teknikberoende eller teknikberoende grundlag?*

Kommittén har diskuterat den grundläggande frågan om en teknikberoende eller en teknikberoende grundlagsreglering. Kommittén har därvid kommit till slutsatsen att en teknikberoende grundlag inte nu bör övervägas utan att förslagen bör inriktas på en utvidgning av grundlagsskyddet i TF och YGL till medieformer som nu inte har ett sådant skydd och som utan alltför stora komplikationer kan inordnas i det tryckfrihetsrättsliga systemet i de båda grundlagarna. Inom ramen för denna lagstiftningsteknik kan man välja mer eller mindre detaljerat angivande av olika medier och därmed en högre eller lägre grad av teknikberoende. En strävan har varit att ha en så generell beskrivning av olika medieformer att utbyte av en teknisk upptagningsform till en annan inte påverkar grundlagsskyddet.

#### *Nya fysiska databärare*

När det gäller nya fysiska databärare föreslår kommittén att termen tekniska upptagningar införs i YGL som ett samlingsbegrepp för filmer, videogram, andra upptagningar av rörliga bilder, ljudupptagningar, upptagningar av enbart text och/eller stillbilder och upptagningar med en annan kombination av text, stillbilder, rörliga bilder och ljud än text och stillbilder. Vidare föreslås att termen, efter förebild av 2 kap. 3 § TF, definieras som "upptagningar som innehåller text, bild eller ljud och som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel". Det föreslås också att alla



tekniska upptagningar skall behandlas enligt de regler som gäller för film, utom i vissa avseenden t.ex. när det gäller tillåtelsen till förhandsgranskning, se nedan. Det föreslås alltså att särbehandlingen av ljudupptagningar skall upphöra.

Genom de föreslagna grundlagsändringarna uppnår man att grundlagen blir mindre teknikbunden, att fysiska databärare med enbart text och/eller stillbilder (t.ex. CD-ROM-skivor) omfattas av grundlagen och att det blir klarlagt att fysiska databärare med en annan kombination av text, stillbilder, rörliga bilder och ljud än text och stillbilder omfattas av grundlagen. Vidare uppnår man att man slipper problemen med att utifrån innehållet (rörliga bilder eller ljud eller text) avgöra vilka regler som gäller för en upptagning, utom såvitt avser de regler som kommittén anser alltjämt skall gälla endast för upptagningar som innehåller rörliga bilder.

Kommittén anser inte att tillåtelsen till förhandsgranskning av filmer som skall visas offentligt (1 kap. 3 § andra stycket YGL) skall utvidgas att omfatta upptagningar som inte innehåller rörliga bilder. Däremot bör det klarläggas att tillåtelsen omfattar upptagningar som innehåller rörliga bilder i kombination med ljud, text eller stillbilder men det bör samtidigt slås fast att tillåtelsen till förhandsgranskning då endast avser de rörliga bilderna (inklusive åtföljande text och ljud) och inte t.ex. rena textavsnitt. Tillåtelsen till förhandsgranskning föreslås därför avse "rörliga bilder i filmer" som skall visas offentligt och i 1 kap. 1 § tredje stycket föreslås en regel som säger att vad som sägs om filmer avser även videogram och andra tekniska upptagningar med rörliga bilder.

De övriga särregler som nu gäller för film och som kommittén anser i fortsättningen skall gälla endast för upptagningar med rörliga bilder är 3 kap. 11 § YGL rörande otillåten utlämning av film eller videogram och 7 kap. 5 § YGL om tillsyn över att yttrandefriheten i filmer inte missbrukas genom olaga våldsskildring och över att filmer med sådana skildringar inte i förvärvssyfte sprids till den som är under 15 år.

När det gäller 3 kap. 12 § första stycket 3 YGL om förledande av ungdom genom filmer föreslår kommittén att denna regel utvidgas att omfatta även andra tekniska upptagningar än sådana med rörliga bilder dvs. även tekniska upptagningar med enbart text, stillbilder eller ljud eller kombinationer därav. Utvidgningen till att omfatta också tekniska upptagningar med enbart ljud möjliggör att genom vanlig lag ingripa mot rasistisk musik som sprids bland ungdomar, se nedan angående hets mot folkgrupp.

*Ny kommunikation med hjälp av elektromagnetiska vågor*

Beträffande ny kommunikation med hjälp av elektromagnetiska vågor föreslår kommittén en utvidgning av databasregeln i 1 kap. 9 § YGL till att omfatta också andra än sådana massmedieföretag som avses där, t.ex. andra typer av företag eller fysiska personer, som driver sådan databasverksamhet under förutsättning att utgivningsbevis gäller för verksamheten. Härigenom uppnås att alla som vill driva sådan databasverksamhet som sägs i nuvarande 1 kap. 9 § YGL kan få grundlagsskydd för detta om de ordnar sin verksamhet på det sätt som sägs där (det får t.ex. inte vara möjligt för mottagaren att ändra i registret) och ansöker om utgivningsbevis. Det är alltså fråga om ett frivilligt grundlagsskydd. Anledningen till att ett krav på utgivningsbevis bör ställas är att meddelares och andra medverkandes ställning annars kan bli osäker eftersom de inte säkert skulle kunna veta om grundlagsskydd gäller för verksamheten eller inte och därmed inte heller om deras medverkan är straffri eller inte. Om krav på utgivningsbevis gäller kan medverkande kontrollera om sådant finns och därmed grundlagsskydd gäller och på så sätt få klarhet i om deras medverkan är straffri.

Kommittén föreslår nya regler i lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden (tillämpningslagen) om utgivningsbevis. Radio- och TV-verket föreslås utfärda utgivningsbevis på ansökan av den som driver verksamheten, om den är anordnad på det sätt som sägs i nuvarande databasregel och vissa ytterligare krav är uppfyllda. Radio- och TV-verket föreslås också få till uppgift att föra förteckning över sådana register med utgivningsbevis. En skyldighet att ange namn på registret skall finnas och för att undvika risk för förväxling med register som drivs enligt nuvarande 1 kap. 9 § YGL föreslås också en regel om skyldighet för den som driver ett sådant register att anmäla namnet på registret till Radio- och TV-verket. Verket skall även bl.a. få möjlighet att återkalla utfärdat utgivningsbevis, t.ex. om verksamheten inte längre är anordnad så som anges i databasregeln.

Kommitténs förslag i denna del innebär också att även den som driver databasverksamhet där sändningarna utgår från utlandet skall ha möjlighet att här få ett utgivningsbevis och att grundlagens skydd skall gälla fullt ut för sådan databasverksamhet om utgivningsbevis finns.

*Förslagets förenlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter (dataskyddsdirektivet)*

Kommittén har funnit att vissa av direktivets bestämmelser sedda för sig strider mot TF och YGL men att den tillåtelse till undantag i yttrandefrihetens intresse som direktivet innehåller måste anses ge möjlighet att i princip helt undanta verksamhet som faller under TF och YGL från direktivets tillämpningsområde. Detta bör enligt kommitténs mening göras genom att det i den nya datalagstiftning som direktivet ger upphov till klart anges att datalagens bestämmelser inte gäller på TF:s och YGL:s område. Eftersom denna möjlighet till undantag från direktivets tillämpningsområde anses föreligga är kommitténs förslag förenliga med dataskyddsdirektivet.

#### *Särskilt om dator- och videospel*

Det föreslagna grundlagsskyddet för nya fysiska databärare innebär att även dator- och videospel på sådana databärare kommer att omfattas av grundlagsskyddet.

Händelseförloppet i dator- och videospel har ofta närmast oändliga variationsmöjligheter. Det kan därför vara svårt för en utgivare att överblicka spelets innehåll. Det förhåller sig också så att det inte sällan förekommer våldsinslag i spelen. Kommittén har därför övervägt om dator- och videospel kan hållas utanför grundlagsskyddet men har inte kunnat finna något juridiskt acceptabelt sätt att skilja en fysisk databärare som innehåller dator- eller videospel från en som inte gör det. Det finns nämligen ingen klar teknisk skillnad mellan sådana databärare, och man kan inte heller skilja dem åt med hjälp av innehållets betydelse från yttrandefrihetssynpunkt eller liknande kriterium eftersom det skulle innebära gränsdragningssvårigheter med åtföljande rättsosäkerhet och möjliggöra missbruk från statsmakternas sida. Kommittén har därför funnit att om man vill föra in nya fysiska databärare under grundlagarnas skydd blir en konsekvens att skyddet också kommer att omfatta fysiska databärare med dator- och videospel.

Kommittén anser att man när grundlagsskyddet kommer att omfatta också dator- och videospel bör justera lydelsen av straffbestämmelsen i 16 kap. 10 b § BrB om olaga våldsskildring, straffbestämmelsen i 16 kap. 10 c § BrB om otillåten utlämning av film och videogram och straffbestämmelsen i 16 kap. 12 § BrB om förledande av ungdom så att det klart framgår att de omfattar också dator- och videospel eftersom detta annars kan ifrågasättas.

*Särskilt om Internet*

Beträffande Internet har kommittén funnit att nätet inte nu kan betraktas som ett medium i sig utan får betraktas som ett system som möjliggör olika former av datorkommunikation och att varje tillämpning får betraktas för sig när det gäller att avgöra om grundlagsskydd föreligger eller inte. Kommittén anser att Internet knappast funnit sina former på ett sådant sätt att det nu finns anledning att överväga särskilda regler för just Internet till skydd för yttrandefriheten på nätet. Det är emellertid viktigt att utvecklingen noggrant följs så att lagändringar kan vidtas om det blir motiverat. Kommittén vill också framhålla vikten av att man värnar yttrandefriheten lika mycket när den utövas på Internet som när den utövas i andra nät eller medier.

*Särskilt om produktion vid skilda tidpunkter av enstaka exemplar av fysiska databärare*

Kommittén har uppmärksammat att den nya tekniken gör det möjligt att tämligen enkelt producera enstaka exemplar av fysiska databärare på begäran vid skilda tidpunkter. Kommittén har delat in sådan produktion i "efterproduktion", dvs. produktion vid skilda tidpunkter av enstaka exemplar efter det att yttrandet först spritts på samma slags databärare i sådan omfattning att grundlagsskydd uppnåtts, och "ursprunglig produktion", dvs. produktion vid skilda tidpunkter av enstaka exemplar av fysiska databärare utan att grundlagsskyddad spridning först skett.

Kommittén anser att produktion och utlämnande vid skilda tidpunkter av enstaka exemplar av fysiska databärare kan vara lika skyddsvärd som traditionell spridning av ett större antal exemplar vid en och samma tidpunkt, i vart fall om många beställningar görs så att det sammanlagt framställs ett stort antal exemplar. Kommittén lägger emellertid inte fram något förslag när det gäller sådan produktion men framhåller att det är viktigt att man uppmärksamt följer utvecklingen.

När det gäller efterproduktion har kommittén funnit att rättsläget är oklart när det gäller frågan om vilket tidsmässigt samband som krävs mellan tidigare utgivning och efterproduktion för att de efterproducerade exemplaren skall anses ingå i den grundlagsskyddade upplagan. Kommittén har emellertid funnit att det ännu så länge inte föreligger något direkt behov av en precisering av rättsläget i detta avseende. Kommittén anser därför att frågan bör överlämnas till rättstillämpningen, i vart fall tills erfarenheter vunnits i praktiken av sådan produktion.

Beträffande ursprunglig produktion har kommittén funnit att ett grundlagsskydd för sådan produktion skulle kräva att man måste frångå TF:s och YGL:s grundläggande krav på att det skall vara fråga om

kommunikation med allmänheten, vilket när det gäller fysiska databärare i princip innebär krav på att de skall framställas i inte alltför få exemplar för att omfattas av grundlagsskyddet. Det skulle också innebära att skraddarsydda videogram skulle omfattas av ett sådant grundlagsskydd. Kommittén har inte ansett att det är motiverat att nu överväga en så grundläggande förändring av TF:s och YGL:s tillämpningsområde.

#### *Finansiering av utvidgningen av grundlagsskyddet*

För att finansiera de utgiftsökningar som torde uppkomma hos JK till följd av utvidgningen av TF:s och YGL:s tillämpningsområde kan man enligt kommitténs mening överväga att införa en möjlighet för JK att överlämna åt allmän åklagare att vara åklagare i yttrandefrihetsmål rörande barnpornografibrott och olaga våldsskildring i filmer och videogram. JK skulle därigenom befrias från åklagaruppgiften i sådana mål medan någon ökning av arbetsuppgifterna för det allmänna åklagarväsendet knappast skulle uppkomma eftersom JK redan idag i mål av detta slag uppdrar åt allmän åklagare att biträda vid förundersökningens genomförande och vid en eventuell domstolsprocess. För att skapa utrymme för JK att ta sig an fler ansvarsfrågor enligt YGL kan man också överväga att renodla JK:s verksamhet.

## 1 B Skraddarsydda videogram

### **Uppdraget**

Den 28 februari 1996 avlämnade JK till regeringen "Promemoria om vissa frågor rörande yttrandefrihetsbrottet olaga våldsskildring m.m. – Justitiekanslerns erfarenheter och synpunkter" (Justitiedepartementets dnr. Ju 96/839). I promemorian förordar JK att det övervägs ett förtydligande av den bestämmelse i YGL som anger grundlagens tillämpningsområde såvitt avser videogram (1 kap. 10 § YGL). Regeringen beslutade den 23 maj 1996 att promemorian i denna del skulle överlämnas till Mediekommittén.

I promemorian anför JK att han efter YGL:s ikraftträdande haft att handlägga åtskilliga ärenden om yttrandefrihetsbrott i videogram och att det vanligen rört sig om olaga våldsskildring eller barnpornografibrott ofta i s.k. skraddarsydda videogram dvs. på ett videoband individuellt sammanställda kompilat av scener från skilda videogram. JK anger att det varit förenat med vissa svårigheter att tillämpa de regler om handläggning av ärenden om yttrandefrihetsbrott som finns i grundlagen på skraddarsydda videogram. JK anför också att handläggningen av ärenden om olaga våldsskildring och barnpor-

nografibrott nu tar en större del av JK:s resurser i anspråk än vad som kan anses sakligt motiverat.

JK anför att det i några av de större brottsutredningar som han handlagt sedan YGL trätt i kraft har uppkommit fråga om vad som närmare bestämt fordras för att ett videogram skall anses ha blivit spritt till allmänheten i den mening som avses i 1 kap. 10 § YGL och att denna fråga i praktiken varit nära förbunden med frågan om skraddarsydd videogram. Vad saken gällt i den praktiska verksamheten har enligt JK varit fall då ett videogram spritts i endast ett fåtal exemplar, kanske endast två eller tre.

JK anför att svårigheterna med de skraddarsydda videogrammen visar sig när det gäller att avgöra om ett videogram har spritts till allmänheten i den mening som avses i 1 kap. 10 § YGL och vid bedömningar av ansvarigheten för innehållet, konfiskering, preskription och verkan av att en viss scen tidigare föranlett fällande dom eller prövats i ett rättsligt förfarande utan att leda till fällande dom. JK anser att det nu bör kunna vara tid att värdera erfarenheterna av YGL:s verkningssätt i fråga om de skraddarsydda videogrammen i syfte att söka en väg bort från de svårigheter som företeelsen vållat vid rättstillämpningen. Enligt JK skulle åtskilligt stå att vinna om man kunde dra en tydligare gräns kring YGL:s tillämpningsområde i fråga om filmer och videogram. JK anför att detta sannolikt skulle uppnås om de skraddarsydda videogrammen fördes undan från YGL.

### **Kommitténs överväganden**

Kommittén anser att en grundlagsändring behövs för att det skall göras klart att YGL:s tillämpningsområde är snävare än vad som hittills ansetts i rättstillämpningen. Barnpornografiutredningen överväger också denna fråga. Som alternativ till de lösningar som diskuteras inom den utredningen, bl.a. den s.k. stencilregeln enligt vilken ursprungsuppgifter krävs för att YGL skall vara tillämplig, presenterar kommittén en regel som kan kallas presumptionsregeln och som kunde läggas till i 1 kap. 10 § YGL enligt följande (tillägg kursiverat):

"Grundlagen är tillämplig på sådana *tekniska upptagningar* som sprids till allmänheten genom att spelas upp, säljas eller tillhandahållas på annat sätt.

*Huruvida grundlagen är tillämplig prövas i det enskilda fallet på grundval av vad som kan antas om spridningsfrågan. Om ej annat framgår av omständigheterna, skall grundlagen därvid anses tillämplig på en upptagning med uppgifter enligt 3 kap. 13 § och 4 kap. 4 §."*

Vid tillämpningen av regeln skall man liksom i dag utgå i första hand från det eller de exemplar man har tillgång till. Om det t.ex. med hänsyn till antalet exemplar, utseendet på omslag eller etikett eller

själva produktionssättet framstår som sannolikt att exemplaret eller exemplaren är avsedda för spridning bland allmänheten, skall utgångspunkten vara att det/de omfattas av grundlagsskyddet. Om de innehåller ursprungsuppgifter enligt 3 kap. 13 § YGL eller uppgift om utgivare enligt 4 kap. 4 § YGL, skall de anses falla under YGL om inte annat framgår av omständigheterna. Regeln skulle därmed komma att fungera på ett sätt som liknar tillämpning av stencilregeln men grundlagsskyddet skulle inte bli helt beroende av om ursprungsuppgifter har angetts.

Kommittén anser från sina utgångspunkter att detta alternativ är att föredra, om man skall lösa problemet med de skraddarsydda videogrammen med en uttrycklig grundlagsregel. Det kan dock hävdas att det sätt att resonera som ligger bakom det här framlagda alternativet borde kunna användas även utan en uttrycklig presumtionsregel vid tillämpning av nuvarande 1 kap. 10 § YGL med den ändring som kommittén i övrigt föreslår beträffande vilka medieformer som skall grundlagsskyddas. Vidare finns det anledning att samlat väga de olika alternativen mot varandra på grundval av förslagen från både Mediekommittén och Barnpornografiutredningen. Mediekommittén avstår därför för sin del från att lägga fram något formellt ändringsförslag beträffande de skraddarsydda videogrammen.

## 2 Grundlagarnas skydd mot hindrande åtgärder

### **Uppdraget**

Kommittén skall analysera räckvidden i tiden av grundlagarnas tillämpningsområde när ny teknik används vid tillkomsten av framställningar som omfattas eller kan komma att omfattas av grundlagarnas skydd. I kommitténs direktiv anges bl.a. att regeringen i ett ärende enligt datalagen funnit att föreskrifter enligt datalagen inte kan meddelas för sådana register som används vid framställningen av tryckt skrift med hänsyn till vad som i TF föreskrivs om förbud mot hindrande åtgärder (Anders R. Olsson-fallet) och att en fråga som kan ställas i detta sammanhang är vilken anknytning som bör finnas mellan det datorlagrade materialet och den färdiga framställningen för att grundlagsskyddet skall gälla. Skall man t.ex. anse att redan uppgifter som senare skall bearbetas och publiceras i annan form omfattas av censurförbudet?

### **Kommitténs överväganden**

#### *Räckvidden av förbudet mot censur och hindrande åtgärder*

Kommittén anser att det är svårt att se hur man skall kunna dra någon gräns för när ett grundlagsskyddat förstadium till en tryckt skrift eller en teknisk upptagning föreligger och att slutsatsen måste bli att TF och YGL skyddar varje stadium i produktionen. I praktiken kan med ett sådant synsätt problem uppstå när en åtgärd avser ett ADB-lagrat material och innehavaren påstår att det skall bli en grundlagsskyddad framställning. Kommittén har övervägt om problemet med att avgöra om en verksamhet omfattas av grundlagens skydd mot censur och hindrande åtgärder kan lösas med en regel som uppställer krav på att det inte framstår som osannolikt att det finns en reell publiceringsavsikt bakom verksamheten för att den skall omfattas av grundlagens skydd. Kommittén har emellertid funnit att en sådan regel inte skulle ge uttryck för en så nyanserad bedömning som bör göras och att det kan ifrågasättas om den skulle innebära att rättstillämpningen underlättades i praktiken. Den skulle också kunna anses innebära en icke önskvärd försämring av tryck- och yttrandefriheten i vissa fall. Kommittén har därför funnit att en sådan regel inte bör införas utan att problemet alltså bör överlåtas till rättstillämpningen.

#### *Rätten att "inneha" ett radio- eller televisionsprogram i form av en inspelning*

Kommittén anser att eftersom YGL måste anses skydda rätten att inneha filmer, videogram andra upptagningar av rörliga bilder och ljudupptagningar är det inte orimligt att anta att denna grundlag också skyddar rätten att "inneha" ett radio- eller TV-program i form av en inspelning. Med detta synsätt skulle YGL nu skydda rätten för den som får tillgång till ett register att lagra ned innehållet i en överföring enligt 1 kap. 9 § YGL i sin egen dator, även om detta utgörs av ett personregister. Vidare bearbetning av uppgifterna kan emellertid regleras i eller med stöd av datalagen i den mån bearbetningen inte utgör led i framställningen av en grundlagsskyddad produkt.

## **3 Offentlighetsprincipen och konfiskering**

### **Uppdraget**

Kommittén skall analysera förhållandet mellan TF:s och YGL:s regler om beslag och konfiskering å ena sidan och offentlighetsprincipen å den andra. Arkivfrågor och processrättsliga frågor skall ingå i analysen.



Problemet gäller att framställningar som tagits i beslag i mål om tryckfrihets- eller yttrandefrihetsbrott för att konfiskeras för att hindra vidare spridning av de brottsliga framställningarna är allmänna handlingar som allmänheten har rätt att få ta del av och få kopia av om det inte finns någon tillämplig sekretessregel. I den mån det inte finns någon tillämplig sekretessregel kan alltså t.ex. en tingsrätt på grund av offentlighetsprincipen bli tvungen att lämna ut och tillhandahålla kopior av framställningar som innefattar tryckfrihets- eller yttrandefrihetsbrott och som på grund därav yrkas konfiskerade för att hindra vidare spridning.

Problemet är alltså en konflikt mellan två motstående intressen; allmänhetens intresse av insyn i rättskipningen och intresset av att motverka spridning av framställningar som innefattar brott. Konflikten föreligger främst mellan å ena sidan den del av offentlighetsprincipen som innebär att allmänheten har rätt att få kopia av allmänna handlingar för vilka sekretess inte gäller och å andra sidan de regler som syftar till att motverka spridning av brottsliga framställningar, bl.a. reglerna i TF och YGL om konfiskering och beslag. Problemet har lösts såvitt gäller mål om ansvar för barnpornografibrott och olaga våldsskildring och motsvarande tryckfrihets- och yttrandefrihetsbrott genom regler i sekretesslagen (5 kap. 6 § och 9 kap. 16 § sekretesslagen) men inte såvitt gäller övriga tryck- och yttrandefrihetsbrott.

### **Kommitténs överväganden**

*Det är spridning av brottsliga framställningar som bör motverkas*

Kommittén anser inte att man bör lösa problemet genom att avskaffa beslags- och konfiskeringsinstitutet, genom att undanta material som tagits i beslag eller konfiskerats från TF:s regler om allmänna handlingar eller genom att utöka sekretessen till att omfatta uppgifter i alla framställningar som tagits i beslag eller konfiskerats enligt TF eller YGL. Vad som bör eftersträvas är i stället en regel som motverkar spridning av brottsliga framställningar men som samtidigt innebär minsta möjliga inskränkning i handlingsoffentligheten. En regel som inskränker möjligheterna att få kopia av en allmän handling men inte inskränker rätten att på stället ta del av framställningen innebär en lämplig avvägning av de motstående intressena.

*Vilka brott bör omfattas av en inskränkning i rätten att få kopia?*

Kommitténs utgångspunkt är att man bör undersöka beträffande vilka brott det föreligger ett problem och överväga en lösning för dessa fall. För alla tryckfrihets- och yttrandefrihetsbrott utom för brotten ryktesspridning till fara för landets säkerhet och hets mot folkgrupp

finns det sekretessregler som kan bli tillämpliga och som då utgör ett skydd mot spridning av brottsliga framställningar. Kommittén anser inte att det finns tillräckliga skäl att utvidga inskränkningen i rätten att få kopia till att omfatta också dessa båda brott. Kommittén föreslår alltså inte någon utvidgning av inskränkningen i rätten att få kopia till att gälla för flera brott än vad som gäller idag, dvs. för barnpornografibrott och olaga våldsskildring.

#### *Närmare om regeln till ämningssområde*

När det gäller frågan hos vilka myndigheter möjligheten att vägra lämna ut kopia bör gälla har kommittén funnit att det hos alla de myndigheter som kan förväntas behöva ta ställning till att lämna ut kopior av barnpornografiska skildringar eller olaga våldsskildringar finns en möjlighet att vägra utlämnande enligt nu gällande regler i sekretesslagen. Det enda undantaget gäller det fallet att Statens biografbyrå biträder JK eller annan myndighet med att granska filmer eller videogram i en brottsutredning. Kommittén föreslår att möjligheten att vägra utlämnande skall omfatta också dessa fall.

Möjligheten att vägra lämna ut kopia gäller enligt 5 kap. 6 § sekretesslagen endast mål om *straffansvar* för barnpornografibrott eller olaga våldsskildring och motsvarande tryck- eller yttrandefrihetsbrott. Kommittén föreslår att regeln om inskränkning i rätten att få kopia skall gälla också i mål om *ersättning för skada* med anledning av sådant brott samt *konfiskering* och *förverkande*.

Möjligheten att vägra lämna ut kopia bör liksom enligt nu gällande 5 kap. 6 § sekretesslagen gälla oavsett hur framställningen kommit in till myndigheten.

#### *Reglering i lag eller grundlag?*

Vid en samlad bedömning av skälen för och emot reglering i grundlag respektive lag anser kommittén att övervägande skäl talar för reglering i vanlig lag. Kommittén föreslår alltså att nu gällande 5 kap. 6 § sekretesslagen alltså skall gälla, dock med den utvidgning som nämnts ovan.

#### *Övrigt*

Kommittén föreslår inte någon inskränkning i parts rätt att ta del av processmaterialet i ett mål om barnpornografi bl.a. av rättsäkerhetsskäl och hänsyn till art. 6 i Europakonventionen om mänskliga rättigheter.

Kommittén föreslår inte heller någon ändring i reglerna om rätten att ta del av allmänna handlingar för att minska det problem som kan föreligga när en handling är delvis sekretessbelagd och skall lämnas ut

i övriga delar. Kommittén har övervägt om 9 kap. 16 § sekretesslagen bör utvidgas att gälla också brottet olaga våldsskildring. Kommittén anser emellertid att det inte finns tillräckliga skäl att helt inskränka offentligheten beträffande olaga våldsskildringar i syfte att skydda integriteten hos dem som framstår som offer i skildringarna. Däremot förordar kommittén att regeln skall utvidgas att omfatta samma slags mål om barnpornografibrott eller motsvarande tryck- eller yttrandefrihetsbrott som 5 kap. 6 § sekretesslagen.

Ett tillägg i 9 kap. 17 § sekretesslagen skall möjliggöra att sekretess för en framställning med barnpornografi där barnet kan identifieras gäller även hos Statens biografbyrå när denna biträder åklagar- eller polismyndighet i brottmål.

Kommittén lägger inte fram något förslag om en skyldighet för JK att lämna pliktexemplar. Kommittén lägger inte heller fram något förslag om särskilda regler om gallring av allmänna handlingar som utgörs av skildringar av barn i pornografisk bild eller av olaga våldsskildringar med hänsyn till dels skyddet enligt sekretesslagen mot spridning av sådana skildringar, dels det berättigade intresset av att i efterhand kunna kontrollera hur mål handlagts och bedömts.

## 4 Hets mot folkgrupp

### Uppdraget

Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO) har i en framställning till Justitiedepartementet hemställt att regeringen skall överväga en ändring av preskriptionsreglerna för yttrandefrihetsbrottet hets mot folkgrupp så att detta kommer att omfattas av den regel i YGL som hänvisar till vanlig lag, dvs. brottsbalken, i fråga om tid för väckande av talan för barnpornografibrott och olaga våldsskildring. Framställningen har överlämnats till Mediekommittén. I sin anmälan anger DO att förslaget är motiverat av att nu gällande preskriptionstid medför att rasistmusik på CD och liknande i praktiken inte kan bli föremål för lagföring och förstöring annat än i undantagsfall. Frågan är alltså om också yttrandefrihetsbrottet hets mot folkgrupp skall omfattas av regeln att tid för väckande av talan för brottet bestäms i vanlig lag och inte av grundlagens bestämmelser om den särskilda kortare preskriptionstiden.

### Kommitténs överväganden

Kommittén har funnit att frågan om preskriptionstiden för yttrandefrihetsbrottet hets mot folkgrupp skall bestämmas i lag ger anledning till ganska omfattande överväganden av principiell art som dessutom måste

göras i belysning av möjligheterna till andra typer av åtgärder för att förbättra förutsättningarna att lagföra sådana brott. Frågan om en förlängning av preskriptionstiden behöver alltså belysas i ett brett perspektiv. Kommittén har emellertid inte haft möjlighet att anlägga ett sådant perspektiv. Kommittén lägger därför inte fram något förslag om förlängning av preskriptionstiden för yttrandefrihetsbrottet hets mot folkgrupp med anledning av DO:s framställning.

Kommittén pekar emellertid i detta sammanhang på en annan möjlighet att förbättra förutsättningarna att ingripa mot musik som innehåller hot eller uttryck för missaktning på grund av ras el.dyl. och som sprids bland barn och ungdom. Möjligheten består i en utvidgning av brottet förledande av ungdom i 16 kap.12 § brottsbalken så att detta avser också sådana förråande yttranden som framställs i en ljudupptagning och som nu faller utanför lagrummet som nu omfattar skrifter och bilder. Kommittén föreslår därför att den regel i YGL som innebär att det i vanlig lag får ges föreskrifter om straff för förledande av ungdom avser tekniska upptagningar generellt och inte som nu endast filmer.



## Författningsförslag

### 1 Förslag till lag om ändring i regeringsformen

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 1 § regeringsformen<sup>1</sup> skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

2 kap.  
1 §

Varje medborgare är gentemot det allmänna tillförsäkrad

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

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

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

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

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

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

Beträffande tryckfriheten och motsvarande frihet att yttra sig i ljudradio, television och vissa liknande överföringar, filmer, videogram och andra upptagningar av rörliga bilder samt ljudupptagningar gäller vad som är föreskrivet i tryckfrihetsför-

Beträffande tryckfriheten och motsvarande frihet att yttra sig i ljudradio, television och vissa liknande överföringar samt filmer, videogram, ljudupptagningar och andra tekniska upptagningar gäller vad som är föreskrivet i tryckfrihetsför-

---

<sup>1</sup> Regeringsformen omtryckt 1994:1483

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

ordningen och yttrandefrihets-  
grundlagen.

ordningen och yttrandefrihets-  
grundlagen.

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

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1999.

## 2 Förslag till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 7 § tryckfrihetsförordningen<sup>1</sup> skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

1 kap.  
7 §

Med periodisk skrift förstås tidning, tidskrift eller annan sådan tryckt skrift, som enligt utgivningsplanen är avsedd att under bestämd titel utgivas minst med fyra å särskilda tider utkommande nummer eller häften årligen, samt därtill hörande löpsedlar och bilagor. Sedan utgivningsbevis för skriften meddelats, skall denna, till dess beviset återkallas, anses som periodisk.

Om ägaren till en periodisk skrift sprider eller låter sprida skriftens innehåll eller delar av detta i form av *ett radioprogram, en film eller en ljudupptagning* som avses i yttrandefrihetsgrundlagen, skall i fråga om tillämpningen av 1-14 kap. *programmet, filmen* eller upptagningen jämföras med en bilaga till skriften i den utsträckning den i sådan form spridda versionen återger innehållet i skriften oförändrat samt anger hur innehållet har disponerats. I lag får föreskrivas om särskild skyldighet att spela in sådana *program* och bevara *filmer och upptagningar* samt att tillhandahålla dessa. Bestämmelser om rätt till sändningar finns i 3 kap. yttrandefrihetsgrundlagen.

Om ägaren till en periodisk skrift sprider eller låter sprida skriftens innehåll eller delar av detta i form av *en sändning eller teknisk upptagning* som avses i yttrandefrihetsgrundlagen, skall i fråga om tillämpningen av 1-14 kap. *sändningen* eller upptagningen jämföras med en bilaga till skriften i den utsträckning den i sådan form spridda versionen återger innehållet i skriften oförändrat samt anger hur innehållet har disponerats. I lag får föreskrivas om särskild skyldighet att spela in sådana *sändningar* och bevara *tekniska upptagningar* samt att tillhandahålla dessa. Bestämmelser om rätt till sändningar finns i 3 kap. yttrandefrihetsgrundlagen.

---

<sup>1</sup> Tryckfrihetsförordningen omtryckt 1994:1476



*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1999. De äldre föreskrifterna tillämpas på sådana tekniska upptagningar som spritts före ikraftträdandet.

### 3 Förslag till lag om ändring i yttrandefrihetsgrundlagen

Härigenom föreskrivs i fråga om yttrandefrihetsgrundlagen<sup>1</sup>  
dels att 4 kap. 7 §, 6 kap. 3-5 §§ samt rubrikerna närmast före 4 kap.  
1 och 7 §§, 6 kap. 1, 3 och 6 §§ skall upphöra att gälla,  
dels att nuvarande 6 kap. 6 och 7 §§ skall betecknas 6 kap. 3 resp.  
4 §§,  
dels att det i 10 kap. skall införas en ny paragraf, 3 §, med följande  
lydelse ,  
dels att 1 kap. 1-4 och 9-12 §§, 2 kap. 1-5 §§, 3 kap. 8-10 och 12-  
13 §§, 4 kap. 1 och 4 §§, 5 kap. 1, 3 och 6 §§, 6 kap. 1-2 §§, 7 kap.  
1-3 §§, 8 kap. 1-2 och 4 §§, 9 kap. 1 § och 10 kap. 1-2 §§ samt  
rubriken närmast före 3 kap. 8 § och rubriken till 10 kap. skall ha  
följande lydelse.

#### *Nuvarande lydelse*

#### *Föreslagen lydelse*

#### 1 kap. 1 §

Varje svensk medborgare är gentemot det allmänna tillförsäkrad rätt enligt denna grundlag att i ljudradio, television och vissa liknande överföringar, filmer, videogram och andra upptagningar av rörliga bilder samt ljudupptagningar offentligen uttryckta tankar, åsikter och känslor och i övrigt lämna uppgifter i vilket ämne som helst.

Varje svensk medborgare är gentemot det allmänna tillförsäkrad rätt enligt denna grundlag att i ljudradio, television och vissa liknande överföringar samt filmer, videogram, ljudupptagningar och andra tekniska upptagningar offentligen uttryckta tankar, åsikter och känslor och i övrigt lämna uppgifter i vilket ämne som helst.

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

Vad som sägs i grundlagen om radioprogram gäller förutom program i ljudradio också program i television och innehållet i vissa andra sändningar

Vad som sägs i grundlagen om radioprogram gäller förutom program i ljudradio också program i television och innehållet i vissa andra sändningar

<sup>1</sup> Yttrandefrihetsgrundlagen omtryckt 1994:1477

*Nuvarande lydelse*

av ljud, bild eller text som sker med hjälp av elektromagnetiska vågor. Vad som sägs om filmer avser även videogram och andra upptagningar av rörliga bilder.

*Föreslagen lydelse*

av ljud, bild eller text som sker med hjälp av elektromagnetiska vågor. Vad som sägs om filmer avser även videogram och andra *tekniska* upptagningar med rörliga bilder.

*Med tekniska upptagningar avses i denna grundlag upptagningar som innehåller text, bild eller ljud och som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel.*

## 2 §

Varje svensk medborgare är tillförsäkrad rätt att till författare och andra upphovsmän samt till utgivare, redaktioner, nyhetsbyråer och företag för framställning av *filmer eller ljudupptagningar* lämna uppgifter i vilket ämne som helst för offentliggörande i radioprogram, *filmer* och *ljudupptagningar*. Han har också rätt att anskaffa uppgifter i vilket ämne som helst för sådant uppgiftslämnande eller offentliggörande. I dessa rättigheter får inga andra begränsningar göras än de som följer av denna grundlag.

Varje svensk medborgare är tillförsäkrad rätt att till författare och andra upphovsmän samt till utgivare, redaktioner, nyhetsbyråer och företag för framställning av *tekniska upptagningar* lämna uppgifter i vilket ämne som helst för offentliggörande i radioprogram och *sådana upptagningar*. Han har också rätt att anskaffa uppgifter i vilket ämne som helst för sådant uppgiftslämnande eller offentliggörande. I dessa rättigheter får inga andra begränsningar göras än de som följer av denna grundlag.

## 3 §

Det får inte förekomma att något som är avsett att framföras i ett radioprogram eller en *ljudupptagning* först måste granskas av en myndighet eller något annat allmänt organ. Inte

Det får inte förekomma att något som är avsett att framföras i ett radioprogram eller en *teknisk upptagning* först måste granskas av en myndighet eller något annat allmänt organ. Inte

*Nuvarande lydelse*

heller är det tillåtet för myndigheter och andra allmänna organ att utan stöd i denna grundlag, på grund av det kända eller väntade innehållet i ett radioprogram eller en *ljudupptagning*, förbjuda eller hindra dess offentliggörande eller spridning bland allmänheten.

*Vad som sägs i första stycket gäller även filmer. Genom lag får dock meddelas föreskrifter om granskning och godkännande av filmer som skall visas offentligt.*

Det får inte utan stöd i denna grundlag förekomma att myndigheter och andra allmänna organ på grund av innehållet i radioprogram, *filmer* och *ljudupptagningar* förbjuder eller hindrar innehav eller användning av sådana tekniska hjälpmedel som behövs för att kunna ta emot radioprogram eller för att kunna uppfatta innehållet i *filmer eller ljudupptagningar*. Detsamma gäller förbud mot anläggande av trådnät för sändning av radioprogram.

*Föreslagen lydelse*

heller är det tillåtet för myndigheter och andra allmänna organ att utan stöd i denna grundlag, på grund av det kända eller väntade innehållet i ett radioprogram eller en *teknisk upptagning*, förbjuda eller hindra dess offentliggörande eller spridning bland allmänheten.

*Utan hinder av första stycket får dock genom lag meddelas föreskrifter om granskning och godkännande av rörliga bilder i filmer som skall visas offentligt.*

Det får inte utan stöd i denna grundlag förekomma att myndigheter och andra allmänna organ på grund av innehållet i radioprogram och *tekniska upptagningar* förbjuder eller hindrar innehav eller användning av sådana tekniska hjälpmedel som behövs för att kunna ta emot radioprogram eller för att kunna uppfatta innehållet i *sådana upptagningar*. Detsamma gäller förbud mot anläggande av trådnät för sändning av radioprogram.

## 4 §

Myndigheter och andra allmänna organ får inte utan stöd i denna grundlag ingripa mot någon på grund av att han i ett radioprogram, *en film eller en ljudupptagning* har missbrukat yttrandefriheten eller medverkat till ett sådant missbruk. Inte heller får de utan stöd av denna grundlag av sådan anledning

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

*Nuvarande lydelse*

göra några ingripanden mot programmet, *filmen* eller *ljudupptagningen*.

*Föreslagen lydelse*

göra några ingripanden mot programmet eller *upptagningen*.

## 9 §

Denna grundlags föreskrifter om radioprogram tillämpas också när en redaktion för en tryckt periodisk skrift eller för radioprogram, ett företag för framställning av *filmer eller ljudupptagningar* eller en nyhetsbyrå med hjälp av elektromagnetiska vågor på begäran tillhandahåller allmänheten upplysningar direkt ur ett register med upptagningar för automatisk databehandling. Det gäller dock inte om den mottagande kan ändra innehållet i registret.

Denna grundlags föreskrifter om radioprogram tillämpas också när en redaktion för en tryckt periodisk skrift eller för radioprogram, ett företag för *yrkesmässig framställning av tekniska upptagningar* eller en nyhetsbyrå med hjälp av elektromagnetiska vågor på *särskild* begäran tillhandahåller allmänheten upplysningar direkt ur ett register med upptagningar för automatisk databehandling. Det gäller dock inte om den mottagande kan ändra innehållet i registret.

*Vad som föreskrivs i första stycket gäller också om någon annan på det sätt som anges där tillhandahåller allmänheten sådana upplysningar och har ett utgivningsbevis för verksamheten. Sådant bevis får återkallas om förutsättningar för att meddela utgivningsbevis inte längre föreligger. Återkallas beviset gäller därefter vad som annars är föreskrivet i lag eller annan författning. Närmare bestämmelser om meddelande och återkallelse av utgivningsbevis meddelas i lag.*

*Varje register som avses i denna paragraf skall ha ett namn. Närmare bestämmelser*

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

*om sådana namn meddelas i lag.*

## 10 §

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

Grundlagen är tillämplig på sådana *tekniska upptagningar* som sprids till allmänheten genom att spelas upp, säljas eller tillhandahållas på annat sätt.

## 11 §

Att vissa radioprogram, *filmer* och *ljudupptagningar* skall jämföras med periodiska skrifter framgår av 1 kap. 7 § andra styckettryckfrihetsförordningen.

Att vissa radioprogram och *tekniska upptagningar* skall jämföras med periodiska skrifter framgår av 1 kap. 7 § andra styckettryckfrihetsförordningen.

## 12 §

Vad som sägs i 1 kap. 8 och 9 §§ tryckfrihetsförordningen om att föreskrifter i lag får meddelas i fråga om upphovsmäns rättigheter, annonser om alkohol eller tobak, kreditupplysningsverksamhet och tillvägagångssätt för anskaffande av uppgifter utan hinder av grundlagen skall gälla också i fråga om radioprogram, *filmer* och *ljudupptagningar*.

Vad som sägs i 1 kap. 8 och 9 §§ tryckfrihetsförordningen om att föreskrifter i lag får meddelas i fråga om upphovsmäns rättigheter, annonser om alkohol eller tobak, kreditupplysningsverksamhet och tillvägagångssätt för anskaffande av uppgifter utan hinder av grundlagen skall gälla också i fråga om radioprogram och *tekniska upptagningar*.

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

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

## 2 kap.

## 1 §

Upphovsmannen till ett radioprogram, *en film* eller en *ljudupptagning* är inte skyldig att röja sin identitet. Detsamma gäller den som har framträtt i en sådan framställning och den som har lämnat en uppgift enligt 1 kap. 2 §.

Upphovsmannen till ett radioprogram eller en *teknisk upptagning* är inte skyldig att röja sin identitet. Detsamma gäller den som har framträtt i en sådan framställning och den som har lämnat en uppgift enligt 1 kap. 2 §.

## 2 §

I mål om ansvar, skadestånd eller särskild rättsverkan på grund av yttrandefrihetsbrott i ett radioprogram, *en film* eller *en ljudupptagning* får ingen ta upp frågan om vem som är framställningens upphovsman, vem som har framträtt i den, vem som har tillhandahållit den för offentliggörande eller vem som har lämnat uppgifter enligt 1 kap. 2 §.

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

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

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

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

## 3 §

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

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

Tystnadsplikten enligt första stycket gäller inte

1. om den till vars förmån tystnadsplikten gäller har samtyckt till att hans identitet röjs,
2. om fråga om identiteten får väckas enligt 2 § andra stycket,
3. om det rör sig om brott som anges i 5 kap. 3 § första stycket 1,
4. i den mån domstol, när det är fråga om brott enligt 5 kap. 2 § eller 3 § första stycket 2 eller 3, finner det erforderligt att vid förhandling uppgift lämnas, huruvida den som är tilltalad eller skäligen misstänkt för den brottsliga gärningen är den till vars förmån tystnadsplikten enligt första stycket gäller, eller
5. i den mån domstol i annat fall av hänsyn till ett allmänt eller enskilt intresse finner det vara av synnerlig vikt att uppgift om identiteten lämnas vid vittnesförhör eller förhör med en part under sanningsförsäkran.

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

## 4 §

Ingen myndighet eller annat allmänt organ får efterforska

1. upphovsmannen till en framställning som har offentliggjorts eller varit avsedd att offentliggöras i ett radiopro-

1. upphovsmannen till en framställning som har offentliggjorts eller varit avsedd att offentliggöras i ett radioprogram



*Nuvarande lydelse*

gram, *en film eller en ljudupptagning* eller den som har framträtt i en sådan framställning,

2. den som har tillhandahållit eller avsett att tillhandahålla en framställning för offentliggörande i ett radioprogram, *en film eller en ljudupptagning*, eller

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

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

*Föreslagen lydelse*

*eller en teknisk upptagning* eller den som har framträtt i en sådan framställning,

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

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

## 5 §

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

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

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

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

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

## 3 kap.

Filmer och *ljudupptagningar*Filmer och *andra tekniska upptagningar*

## 8 §

Varje svensk medborgare och svensk juridisk person har rätt att framställa och sprida *filmer och ljudupptagningar*. För rätt att offentligt förevisa en film kan det dock krävas granskning och godkännande i enlighet med 1 kap. 3 § andra stycket.

Varje svensk medborgare och svensk juridisk person har rätt att framställa och sprida *tekniska upptagningar*. För rätt att offentligt förevisa en film kan det dock krävas granskning och godkännande i enlighet med 1 kap. 3 § andra stycket.

## 9 §

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

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

## 10 §

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

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

*Nuvarande lydelse*

En allmän trafikinrättning som tar emot en *film* eller en *ljudupptagning* för befordran skall inte anses som spridare av framställningen enligt 6 kap.

*Föreslagen lydelse*

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

## 12 §

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

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

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

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

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

Detsamma gäller i fråga om straff och särskild rättsverkan för den som bryter mot föreskrifter om granskning och godkännande av filmer som skall visas offentligt.

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

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

## 13 §

Sådana exemplar av *filmer och ljudupptagningar*, som framställs i landet och är avsedda för spridning här, skall förses med tydliga uppgifter om vem som har låtit framställa *filmen eller ljudupptagningen* samt om när,

Sådana exemplar av *tekniska upptagningar*, som framställs i landet och är avsedda för spridning här, skall förses med tydliga uppgifter om vem som har låtit framställa *upptagningen* samt om när, var och av vem

*Nuvarande lydelse*

var och av vem exemplaren har framställts. Närmare bestämmelser om detta får meddelas i lag.

Den som framställer en *film eller en ljudupptagning* och därvid uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot första stycket eller bestämmelser som avses där skall dömas till böter eller fängelse i högst ett år.

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

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

*Föreslagen lydelse*

exemplaren har framställts. Närmare bestämmelser om detta får meddelas i lag.

Den som framställer en *teknisk upptagning* och därvid uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot första stycket eller bestämmelser som avses där skall dömas till böter eller fängelse i högst ett år.

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

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

## 4 kap.

## 1 §

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

Utgivaren utses av den som bedrivsändningsverksamheten eller låter framställa *filmen*.

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

Utgivaren utses av den som bedrivsändningsverksamheten eller låter framställa *den tekniska upptagningen*.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

## 4 §

Av *en film* skall framgå vem som är utgivare. Utgivaren skall se till att varje exemplar av *filmen* har en sådan uppgift.

Av *en teknisk upptagning* skall framgå vem som är utgivare. Utgivaren skall se till att varje exemplar av *upptagningen* har en sådan uppgift.

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

## 5 kap.

## 1 §

De gärningar som anges som tryckfrihetsbrott i 7 kap. 4 och 5 §§ tryckfrihetsförordningen skall anses som yttrandefrihetsbrott, om de begås i ett radioprogram, *en film eller en ljudupptagning* och är straffbara enligt lag.

De gärningar som anges som tryckfrihetsbrott i 7 kap. 4 och 5 §§ tryckfrihetsförordningen skall anses som yttrandefrihetsbrott, om de begås i ett radioprogram *eller en teknisk upptagning* och är straffbara enligt lag.

Under samma förutsättningar skall som yttrandefrihetsbrott anses även sådan olaga våldsskildring varigenom någon genom rörliga bilder närgånget eller utdraget skildrar grovt våld mot människor eller djur med uppsåt att framställningen sprids, om inte gärningen med hänsyn till omständigheterna är försvarlig.

## 3 §

Om någon lämnar ett meddelande, som avses i 1 kap. 2 §, eller, utan att svara enligt 6 kap., medverkar till en framställning som är avsedd att offentliggöras i ett radioprogram, *en film eller en ljudupptagning*, som författare eller annan upphovsman eller genom att framträda i radioprogrammet

Om någon lämnar ett meddelande, som avses i 1 kap. 2 §, eller, utan att svara enligt 6 kap., medverkar till en framställning som är avsedd att offentliggöras i ett radioprogram *eller en teknisk upptagning*, som författare eller annan upphovsman eller genom att framträda i radioprogrammet och därigenom gör sig skyldig till

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

och därigenom gör sig skyldig till

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

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

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

gäller vad som föreskrivs i lag om ansvar för sådant brott.

Om någon anskaffar en uppgift eller underrättelse i sådant syfte som avses i 1 kap. 2 § och därigenom gör sig skyldig till brott som anges i första stycket 1, gäller vad som föreskrivs i lag om ansvar för brottet.

Det som sägs i 2 kap. 12 § tredje stycket regeringsformen om särskilt lagstiftningsförfarande skall gälla också i fråga om förslag till föreskrifter som avses i första stycket 3.

## 6 §

En *film eller ljudupptagning* som innefattar ett yttrandefrihetsbrott får konfiskeras. Är brottet olaga våldsskildring eller barnpornografibrott gäller om särskild rättsverkan i övrigt vad som föreskrivs i lag.

Vid konfiskering skall alla exemplar som är avsedda för spridning förstöras. Dessutom skall tillses att föremål som kan användas särskilt för att mångfaldiga *filmen eller ljudupptagningen* inte skall kunna användas för att framställa ytterligare exemplar.

Konfiskering får också ske i annat fall av *en film* som innefattar en skildring av barn i pornografisk bild av verklighetstrogen karaktär, om inte innehavet med hänsyn till om-

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

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

Konfiskering får också ske i annat fall av *en teknisk upptagning* som innefattar en skildring av barn i pornografisk bild av verklighetstrogen karaktär, om inte innehavet med hänsyn

*Nuvarande lydelse*

ständigheterna är försvarligt. Konfiskering innebär då att samtliga exemplar av *filmen* som påträffas i samband med en förundersökning skall förstöras.

*Föreslagen lydelse*

till omständigheterna är försvarligt. Konfiskering innebär då att samtliga exemplar av *den tekniska upptagningen* som påträffas i samband med en förundersökning skall förstöras.

## 6 kap.

## 1 §

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

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

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

## 2 §

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

1. det inte fanns någon behörig utgivare när brottet förövades,
2. utgivaren var utsedd för skens skull eller uppenbarligen inte kunde utöva den befogenhet som anges i 4 kap 3 § eller
3. uppgift om utgivaren inte har hållits tillgänglig för allmänheten på föreskrivet sätt.

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

I stället för den som anges i första stycket ansvarar den som sprider en *film* för yttrandefrihetsbrott i denna, om *filmen* saknar den i 3 kap. 13 § första stycket föreskrivna uppgiften om vem som har låtit framställa den och det inte kan klarläggas

I stället för den som anges i första stycket ansvarar den som sprider en *teknisk upptagning* för yttrandefrihetsbrott i denna, om *upptagningen* saknar den i 3 kap. 13 § första stycket föreskrivna uppgiften om vem som har låtit framställa den och det

*Nuvarande lydelse*

vem denne är eller han saknar känd hemortsadress i Sverige och inte heller kan påträffas här under rättegången.

Vad som sägs i tredje stycket för det fall att en uppgift saknas gäller också om en lämnad uppgift innebär att den som har låtit framställa *filmen* har hemvist utomlands eller om uppgiften är oriktig och den som sprider *filmen* känner till detta.

## 6 §

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

## 7 §

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

*Föreslagen lydelse*

inte kan klarläggas vem denne är eller han saknar känd hemortsadress i Sverige och inte heller kan påträffas här under rättegången.

Vad som sägs i tredje stycket för det fall att en uppgift saknas gäller också om en lämnad uppgift innebär att den som har låtit framställa *den tekniska upptagningen* har hemvist utomlands eller om uppgiften är oriktig och den som sprider *upptagningen* känner till detta.

## 3 §

## 4 §



*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 ljud upptagningar* 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.

Bestämmelserna i 9 kap. 1-4 §§ tryckfrihetsförordningen om tillsyn och åtal skall gälla också i fråga om radioprogram *och tekniska upptagningar* 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 *tekniska upptagningar* 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.

## 2 §

Om ett yttrandefrihetsbrott har förövats i en *film eller en ljudupptagning* utan att det finns någon som enligt 6 kap. är ansvarig för brottet, får åklagaren eller målsäganden i stället för att väcka åtal ansöka om konfiskering av *filmen eller ljudupptagningen*. Detsamma gäller, om stämning i Sverige inte kan delges den som är ansvarig för brottet.

Om ett yttrandefrihetsbrott har förövats i en *teknisk upptagning* utan att det finns någon som enligt 6 kap. är ansvarig för brottet, får åklagaren eller målsäganden i stället för att väcka åtal ansöka om konfiskering av *upptagningen*. Detsamma gäller, om stämning i Sverige inte kan delges den som är ansvarig för brottet.

*Nuvarande lydelse*

Justitiekanslern får även ansöka om konfiskering av exemplar av *en film* som avses i 5 kap. 6 § tredje stycket.

*Föreslagen lydelse*

Justitiekanslern får även ansöka om konfiskering av exemplar av *en teknisk upptagning* som avses i 5 kap. 6 § tredje stycket.

## 3 §

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.

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

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

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*8 kap.  
1 §

Skadestånd får inte dömas ut på grund av innehållet i ett radioprogram, *en film eller en ljudupptagning* i andra fall än när framställningen innefattar ett yttrandefrihetsbrott.

Om skadestånd på grund av brott som avses i 5 kap. 2 och 3 §§ gäller vad som är föreskrivet i lag.

Skadestånd får inte dömas ut på grund av innehållet i ett radioprogram *eller en teknisk upptagning* i andra fall än när framställningen innefattar ett yttrandefrihetsbrott.

## 2 §

Den som enligt 6 kap. bär det straffrättsliga ansvaret ansvarar även för skadestånd. Skadeståndet kan krävas ut också av den som bedriver programverksamheten eller har låtit framställa *filmen eller ljud upptagningen*.

I fall som avses i 1 kap. 8 § ansvarar gärningsmannen för skadestånd på grund av brott som han begår i sändningen. Skadeståndet kan krävas ut även av den som bedriver programverksamheten.

Den som enligt 6 kap. bär det straffrättsliga ansvaret ansvarar även för skadestånd. Skadeståndet kan krävas ut också av den som bedriver programverksamheten eller har låtit framställa *den tekniska upptagningen*.

## 4 §

Vad som sägs i 6 kap. 7 § denna grundlag skall gälla också i fråga om skadestånd på grund av yttrandefrihetsbrott i ett radioprogram, *en film eller en ljudupptagning*. I fråga om sådant skadestånd skall också gälla vad som sägs i 11 kap. 3-5 §§ tryckfrihetsförordningen om enskilt anspråk i vissa fall.

Vad som sägs i 6 kap. 4 § denna grundlag skall gälla också i fråga om skadestånd på grund av yttrandefrihetsbrott i ett radioprogram *eller en teknisk upptagning*. I fråga om sådant skadestånd skall också gälla vad som sägs i 11 kap. 3-5 §§ tryckfrihetsförordningen om enskilt anspråk i vissa fall.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*9 kap.  
1 §

Vad som sägs i 12 kap. tryckfrihetsförordningen om rättegången i tryckfrihetsmål skall gälla också i fråga om motsvarande mål som avser radioprogram, *filmer och ljudupptagningar* (yttrandefrihetsmål). Hänvisningen i 12 kap. 2 § till 8 kap. tryckfrihetsförordningen skall därvid avse 6 kap. denna grundlag.

De som utsetts till jurymän för tryckfrihetsmål skall också vara jurymän i yttrandefrihetsmål.

10 kap. Om radioprogram, *filmer och ljudupptagningar* från utlandet

10 kap. Om radioprogram och *tekniska upptagningar* från utlandet

## 1 §

Bestämmelserna i 1-9 och 11 kap. är tillämpliga också på sådana *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.

I fråga om rätten att meddela och anskaffa uppgifter och underättelser för offentliggörande och om rätten till anonymitet gäller dock i tillämpliga delar vad som sägs i 13 kap. 6 § tryckfrihetsförordningen.

Därvid skall

hänvisningen till 1 kap. 1 § tredje och fjärde styckena tryckfrihetsförordningen avse 1 kap. 2 § denna grundlag,

Bestämmelserna i 1-9 och 11 kap. är tillämpliga också på sådana *tekniska upptagningar* som har framställts utomlands och som lämnas ut för spridning i Sverige. Vad som annars sägs om den som har låtit framställa *upptagningen* skall därvid i stället gälla den som här i landet lämnar ut den för spridning.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

hänvisningen till 3 kap. tryckfrihetsförordningen avse 2 kap. denna grundlag,

hänvisningen till 3 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen avse 2 kap. 3 § denna grundlag och

hänvisningen till 7 kap. 3 § första stycket 2 tryckfrihetsförordningen avse 5 kap. 3 § första stycket 2 denna grundlag.

## 2 §

Det som enligt 1 § gäller i fråga om rätt att meddela och anskaffa uppgifter och under rättelser och att vara anonym gäller också radioprogram som sänds från sändare utanför Sverige och andra utomlands framställda *filmer och ljudupptagningar* än dem som avses i den paragrafen. I lag får dock föreskrivas undantag från rätten att meddela och anskaffa uppgifter i fråga om radioprogram som sänds från öppna havet eller luftrummet däröver.

Det som enligt 1 § gäller i fråga om rätt att meddela och anskaffa uppgifter och under rättelser och att vara anonym gäller också radioprogram som sänds från sändare utanför Sverige och andra utomlands framställda *tekniska upptagningar* än dem som avses i den paragrafen. I lag får dock föreskrivas undantag från rätten att meddela och anskaffa uppgifter i fråga om radioprogram som sänds från öppna havet eller luftrummet däröver.

## 3 §

*Utgivningsbevis för verksamhet enligt 1 kap. 9 § kan meddelas även för sändningar som utgår från utlandet. Bestämmelserna i 1-9 och 11 kap. är tillämpliga också på sådana sändningar med utgivningsbevis.*

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1999.

2. I fråga om tekniska upptagningar som inte omfattas av tidigare lydelse och som har lämnats ut för spridning före ikraftträdandet skall de nya föreskrifterna tillämpas med följande undantag:

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

- a) En teknisk upptagning skall anses ha lämnats ut för spridning den dag denna grundlag trätt i kraft.
- b) Föreskrifterna i 2 kap., 3 kap. 13 § första-tredje styckena, 4 kap., 6 kap. 1-2 §§ och 10 kap. 1 § första stycket andra meningen skall inte tillämpas.
- c) Den som sprider en teknisk upptagning är ansvarig för yttrandefrihetsbrott i upptagningen, om spridningen skulle ha varit straffbar även enligt äldre bestämmelser.
- d) I stället för vad som föreskrivs i 8 kap. 2 § första stycket gäller att skadestånd kan krävas ut av den som enligt c) bär det straffrättsliga ansvaret för innehållet i en teknisk upptagning.
- e) De nya föreskrifterna gäller inte i fråga om spridning som före ikraftträdandet har skett av tekniska upptagningar med bilder som innefattar skildringar av barn i pornografisk bild eller skildringar av sexuellt våld eller tvång.
- f) De nya föreskrifterna tillämpas inte vid prövning av talan som har väckts före ikraftträdandet. Skulle en tillämpning av de nya föreskrifterna ha lett till frihet från påföljd, får någon sådan dock inte ådömas.

3. De äldre föreskrifterna skall tillämpas på ljudupptagningar som har lämnats ut för spridning före ikraftträdandet.

## 4 Förslag till lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs att 16 kap. 10 b, 10 c och 12 §§ brottsbalken skall ha följande lydelse.

### *Nuvarande lydelse*

### *Föreslagen lydelse*

#### 10 b §<sup>1</sup>

Den som i stillbild *eller i en film, ett videogram, ett televisionsprogram eller andra rörliga bilder* skildrar sexuellt våld eller tvång med uppsåt att bilden eller bilderna sprids eller som sprider en sådan skildring, döms, om inte gärningen med hänsyn till omständigheterna är försvarlig, för olaga våldsskildring till böter eller fängelse i högst två år. Detsamma gäller den som i rörliga bilder närgånget eller utdraget skildrar grovt våld mot människor eller djur med uppsåt att bilderna sprids eller som sprider en sådan skildring.

Den som i stillbild, ett televisionsprogram, *en film, ett videogram eller en annan teknisk upptagning med rörliga bilder* skildrar sexuellt våld eller tvång med uppsåt att bilden eller bilderna sprids eller som sprider en sådan skildring, döms, om inte gärningen med hänsyn till omständigheterna är försvarlig, för olaga våldsskildring till böter eller fängelse i högst två år. Detsamma gäller den som i *teknisk upptagning med rörliga bilder* närgånget eller utdraget skildrar grovt våld mot människor eller djur med uppsåt att bilderna sprids eller som sprider en sådan skildring.

Sprider någon av oaktsamhet en skildring som avses i första stycket och sker spridningen i yrkesmässig verksamhet eller eljest i förvärvssyfte, döms såsom i första stycket sägs.

Första och andra styckena gäller inte filmer eller videogram som statens biografbyrå har godkänt för visning. De gäller inte heller en *upptagning* av rörliga bilder med samma innehåll som en film eller ett videogram som har godkänts av

Första och andra styckena gäller inte filmer eller videogram som statens biografbyrå har godkänt för visning. De gäller inte heller en *teknisk upptagning med rörliga bilder* med samma innehåll som en film eller ett videogram som har

---

<sup>1</sup> Senaste lydelse 1990:894

*Nuvarande lydelse*

biografbyrån. Vidare gäller första och andra styckena inte offentliga förevisningar av filmer eller videogram.

Har en upptagning *av* rörliga bilder försetts med ett intyg om att en film eller ett videogram med samma innehåll har godkänts av statens biografbyrå, skall inte dömas till ansvar enligt första eller andra stycket för spridning av upptagningen. Detta gäller dock inte om intyget var oriktigt och den som har spritt upptagningen har insett eller bort inse detta.

*Föreslagen lydelse*

godkänts av biografbyrån. Vidare gäller första och andra styckena inte offentliga förevisningar av filmer eller videogram.

Har en *teknisk* upptagning *med* rörliga bilder försetts med ett intyg om att en film eller ett videogram med samma innehåll har godkänts av statens biografbyrå, skall inte dömas till ansvar enligt första eller andra stycket för spridning av upptagningen. Detta gäller dock inte om intyget var oriktigt och den som har spritt upptagningen har insett eller bort inse detta.

10 c §<sup>2</sup>

Den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet i yrkesmässig verksamhet eller annars i förvärvssyfte till den som är under femton år lämnar ut en film, ett videogram eller en annan upptagning *av* rörliga bilder *med* ingående skildringar av verklighetstrogen karaktär som återger våld eller hot om våld mot människor eller djur döms för otillåten utlämning av *film eller videogram* till böter eller fängelse i högst sex månader.

Första stycket gäller inte filmer eller videogram som statens biografbyrå har godkänt för visning för någon ålders-

Den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet i yrkesmässig verksamhet eller annars i förvärvssyfte till den som är under femton år lämnar ut en film, ett videogram eller en annan *teknisk* upptagning *med* rörliga bilder *som innefattar* ingående skildringar av verklighetstrogen karaktär som återger våld eller hot om våld mot människor eller djur döms för otillåten utlämning av *teknisk upptagning* till böter eller fängelse i högst sex månader.

Första stycket gäller inte filmer eller videogram som statens biografbyrå har godkänt för visning för någon ålders-

---

<sup>2</sup> Senaste lydelse 1988:835



*Nuvarande lydelse*

grupp av barn under femton år. Det gäller inte heller en upptagning av rörliga bilder med samma innehåll som en film eller ett videogram som har godkänts av biografbyrån. Vidare gäller första stycket inte offentliga förevisningar av filmer eller videogram.

Har en upptagning av rörliga bilder försetts med ett intyg om att en film eller ett videogram med samma innehåll har godkänts av statens biografbyrå för visning för någon åldersgrupp av barn under femton år, skall inte dömas till ansvar enligt första stycket. Vad som har sagts nu gäller dock inte om intyget var oriktigt och den som har lämnat ut upptagningen har insett eller bort inse detta.

*Föreslagen lydelse*

grupp av barn under femton år. Det gäller inte heller en *teknisk* upptagning med rörliga bilder med samma innehåll som en film eller ett videogram som har godkänts av biografbyrån. Vidare gäller första stycket inte offentliga förevisningar av filmer eller videogram.

Har en *teknisk* upptagning med rörliga bilder försetts med ett intyg om att en film eller ett videogram med samma innehåll har godkänts av statens biografbyrå för visning för någon åldersgrupp av barn under femton år, skall inte dömas till ansvar enligt första stycket. Vad som har sagts nu gäller dock inte om intyget var oriktigt och den som har lämnat ut upptagningen har insett eller bort inse detta.

## 12 §

Den som bland barn eller ungdom sprider skrift *eller* bild, som genom sitt innehåll kan verka förråande eller eljest medföra allvarlig fara för de ungas sedliga fostran, dömes för förledande av ungdom till böter eller fängelse i högst sex månader.

Den som bland barn eller ungdom sprider *en* skrift, bild *eller en teknisk upptagning med text eller bild* som genom sitt innehåll kan verka förråande eller eljest medföra allvarlig fara för de ungas sedliga fostran, dömes för förledande av ungdom till böter eller fängelse i högst sex månader.

## 5 Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

Häri genom föreskrivs att 5 kap. 6 § samt 9 kap. 16 och 17 §§ sekretesslagen (1980:100)<sup>1</sup> skall ha följande lydelse.

### *Nuvarande lydelse*

### *Föreslagen lydelse*

#### 5 kap.<sup>2</sup> 6 §

Sekretess gäller i mål om ansvar för barnpornografibrott eller olaga våldsskildring eller för motsvarande tryckfrihets- eller yttrandefrihetsbrott för uppgift i skildring som har beslagtogs, förverkats eller konfiskerats i målet eller annars förekommer i detta, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan fara för att den sprids vidare i strid med brottsbalken, tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen.

Sekretess gäller i mål om ansvar för barnpornografibrott eller olaga våldsskildring eller för motsvarande tryckfrihets- eller yttrandefrihetsbrott, *mål om ersättning för skada med anledning av sådant brott samt mål om konfiskering eller förverkande av barnpornografi eller olaga våldsskildring* för uppgift i skildring som har beslagtogs, förverkats eller konfiskerats i målet eller annars förekommer i detta, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan fara för att den sprids vidare i strid med brottsbalken, tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen. *Sekretessen gäller även i ärende som rör i denna paragraf angivet brott .*

*Motsvarande sekretess gäller hos Statens biografbyrå när den biträder åklagarmyndighet eller polismyndighet i mål som avses i första stycket.*

---

<sup>1</sup>Lagen omtryckt 1992:1474

<sup>2</sup> Senaste lydelse 1993:437

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*9 kap.<sup>3</sup>  
16 §

Sekretess gäller hos domstol i mål om ansvar för sexualbrott, utpressning, brytande av post- eller telehemlighet, intrång i förvar, olovlig avlyssning eller brott genom vilket infektion av HIV har eller kan ha överförts samt i mål om ersättning för skada med anledning av sådant brott, för uppgift om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider skada eller men om uppgiften röjs. Sekretess gäller hos domstol även i mål om ansvar för barnpornografibrott eller motsvarande tryckfrihets- eller yttrandefrihetsbrott för uppgift om en ung person som skildras i pornografisk bild, om det kan antas att denne eller någon denne närstående lider skada eller men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller även i ärende som rör i denna paragraf angivet brott. Sekretessen enligt denna paragraf gäller inte för uppgift om vem som är tilltalad eller svarande.

Sekretess gäller hos domstol i mål om ansvar för sexualbrott, utpressning, brytande av post- eller telehemlighet, intrång i förvar, olovlig avlyssning eller brott genom vilket infektion av HIV har eller kan ha överförts samt i mål om ersättning för skada med anledning av sådant brott, för uppgift om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider skada eller men om uppgiften röjs. Sekretess gäller hos domstol även i mål om ansvar för barnpornografibrott eller motsvarande tryckfrihets- eller yttrandefrihetsbrott, *mål om ersättning för skada med anledning av sådant brott samt mål om konfiskering eller förverkande av barnpornografi* för uppgift om en ung person som skildras i pornografisk bild, om det kan antas att denne eller någon denne närstående lider skada eller men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller även i ärende som rör i denna paragraf angivet brott. Sekretessen enligt denna paragraf gäller inte för uppgift om vem som är tilltalad eller svarande.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

---

<sup>3</sup> Senaste lydelse 1996:155

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*17 §<sup>4</sup>

Sekretess gäller, om inte annat följer av 18 §, i

1. utredning enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål,

2. angelägenhet, som avser användning av tvångsmedel i sådant mål eller i annan verksamhet för att förebygga brott eller som avser registerkontroll och särskild personutredning enligt säkerhetsskyddslagen (1996:627),

3. åklagarmyndighets, polismyndighets, tullmyndighets eller kustbevakningens verksamhet i övrigt för att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott

3. åklagarmyndighets, polismyndighets, tullmyndighets eller kustbevakningens verksamhet i övrigt för att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott eller

4. *Statens biografbyrås verksamhet att biträda åklagarmyndighet eller polismyndighet i brottmål*

för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider skada eller men om uppgiften röjs.

Sekretess gäller i verksamhet, som avses i första stycket, för anmälan eller utsaga från enskild, om det kan antas att fara uppkommer för att någon utsätts för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs.

Utan hinder av sekretessen får uppgift lämnas till enskild enligt vad som föreskrivs i den särskilda lagstiftningen om unga lagöverträdare.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1998.

---

<sup>4</sup> Senaste lydelse 1996:628

## 6 Förslag till lag om ändring i lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihets- grundlagens områden

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden *dels* att nuvarande 3 kap. 19 och 20 §§ skall betecknas 3 kap. 30 resp. 31 §§,

*dels* att det i 3 kap. skall införas elva nya paragrafer, 19-29 §§, med följande lydelse,

*dels* att 1 kap. 1-2 §§, 3 kap. 18 § och den nya 31 §, 4 kap. 1-3 §§, 5 kap. 3-6 §§, 6 kap. 2 §, 7 kap. 3-3a och 7a §§ samt rubriken till 4 kap. och rubriken närmast före 5 kap. 3 § skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

1 kap.  
1 §

I denna lag finns bestämmelser

- om ägare och utgivare av periodiska skrifter m. m. (2 kap.),
- om utgivare av radioprogram m. m. (3 kap.),
- om utgivare av *filmer och ljudupptagningar* (4 kap.),
- om utgivare av *tekniska upptagningar* (4 kap.),
- om bevarande av exemplar och inspelningar m. m. (5 kap.),
- om åtal och tvångsmedel (6 kap.),
- om rätt domstol i tryckfrihetsmål och yttrandefrihetsmål (7 kap.),
- om förberedande behandling av tryckfrihetsmål och yttrandefrihetsmål (8 kap.),
- om huvudförhandling inför jury (9 kap.),
- om överläggning och dom m. m. (10 kap.) samt
- övriga bestämmelser (11 kap.).

2 §

De bestämmelser i denna lag som gäller tryckta skrifter eller tryckning av skrifter skall tillämpas även på andra skrifter som faller under tryckfrihetsförordningen.

Uttrycken radioprogram, *film* och *ljudupptagning* används i lagen på samma sätt som i yttrandefrihetsgrundlagen.

Uttrycken radioprogram och *teknisk upptagning* används i lagen på samma sätt som i yttrandefrihetsgrundlagen.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*3 kap.  
18 §

I fråga om sådant tillhandahållande av upplysningar med hjälp av elektromagnetiska vågor som avses i 1 kap. 9 § yttrandefrihetsgrundlagen tillämpas 12-16 §§.

*Bestämmelserna i 12-15 §§ och 31 § första och andra styckena tillämpas också i fråga om sådant tillhandahållande av upplysningar med hjälp av elektromagnetiska vågor som avses i 1 kap. 9 § första stycket yttrandefrihetsgrundlagen. Den som bedriver sådan verksamhet skall till Radio- och TV-verket anmäla vilket namn registret har.*

*Bestämmelserna i 19-26 §§ och 31 § tredje stycket gäller beträffande sändningar som avses i 1 kap. 9 § andra stycket yttrandefrihetsgrundlagen.*

*Bestämmelserna i 27-30 §§ gäller alla sändningar enligt 1 kap. 9 § yttrandefrihetsgrundlagen.*

## 19 §

*Utgivningsbevis för verksamhet enligt 1 kap. 9 § andra stycket yttrandefrihetsgrundlagen meddelas av Radio- och TV-verket på ansökan av den som bedriver sändningsverksamheten.*

*En ansökan skall innehålla uppgift om registrets namn, vem som bedriver sändningsverksamheten, från vilken ort sändningarna utgår och vem som utsetts till utgivare samt, i förekommande fall, ställföreträdare för utgivaren.*

*Ansökningen skall också innehålla en beskrivning av verk-*

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

*samheten. Av denna skall framgå hur upplysningar tillhandahålls allmänheten. Beskrivningen skall ha sådan omfattning att det framgår om verksamheten uppfyller förutsättningarna enligt 1 kap. 9 § andra stycket yttrandefrihetsgrundlagen. Om sändningen utgår från utlandet, skall av ansökan framgå också hur utgivaren tillförsäkrats möjlighet att utöva sådan befogenhet som anges i 4 kap. 3 § yttrandefrihetsgrundlagen.*

*Till en ansökan skall fogas bevis att utgivaren och, i förekommande fall, ställföreträdaren uppfyller de behörighetsvillkor som anges i yttrandefrihetsgrundlagen och att de har åtagit sig uppdraget. Om en ställföreträdare anmäls, skall det dessutom visas att han är godkänd av den som utsett utgivaren.*

*Om en ansökan avser ett register med ett namn som företer sådan likhet med namnet på en periodisk skrift för vilken utgivningsbevis meddelats att förväxling lätt kan ske och det är annan än den registrerade ägaren till skriften som ansöker om utgivningsbeviset, skall till ansökningen fogas bevis om att sökanden är ägare till skriften.*

## 20 §

*Om en ansökan om utgivningsbevis inte uppfyller vad som föreskrivs i 19 § skall sökanden föreläggas att inom viss tid*

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

*avhjälpa bristen. Gör han inte det får ansökningen avvisas.*

*21 §*

*En ansökan får avslås, förutom om verksamheten inte är anordnad på det sätt som sägs i 1 kap. 9 § andra stycket yttrandefrihetsgrundlagen,*

*1. om utgivare inte utsetts eller inte åtagit sig uppdraget och om utgivare eller, i förekommande fall, ställföreträdare inte uppfyller de behörighetsvillkor som anges i yttrandefrihetsgrundlagen,*

*2. om för sändningar som utgår från utlandet utgivaren saknar tillräcklig möjlighet att utöva sådan befogenhet som anges i 4 kap. 3 § yttrandefrihetsgrundlagen,*

*3. om registrets namn företer sådan likhet med namnet på register för vilket utgivningsbevis tidigare meddelats eller som avses i 1 kap. 9 § första stycket yttrandefrihetsgrundlagen att förväxling lätt kan ske,*

*4. om registrets namn företer sådan likhet med namnet på en periodisk skrift för vilken utgivningsbevis meddelats att förväxling lätt kan ske och det inte är ägaren till den periodiska skriften som ansöker om utgivningsbeviset.*

*22 §*

*Om ändring inträder i de förhållanden som avses i 19 §*



*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

*andra-fjärde styckena, skall den som bedriver s ändningsverksamheten genast anmäla detta till Radio- och TV-verket.*

## 23 §

*Ett utfärdat utgivningsbevis får återkallas*

- 1. om den som bedriver s ändningsverksamheten har anmält att verksamheten har upphört,*
- 2. om verksamheten inte längre är anordnad på det sätt som krävs enligt 1 kap. 9 § yttrandefrihetsgrundlagen,*
- 3. om utgivare inte finns eller utgivaren inte fyller föreskrivna behörighetsvillkor och behörig utgivare inte omedelbart utses eller utgivaren till en ändring som utgår från utlandet saknar tillräcklig möjlighet att utöva sådan befogenhet som anges i 4 kap. 3 § yttrandefrihetsgrundlagen,*
- 4. om det inom sex månader sedan utgivningsbeviset utfärdats visas att ansökningen om det bort avslås enligt 21 § 3 eller 4,*
- 5. om sex månader förflutit från den dag då utgivningsbeviset utfärdades utan att verksamhet som avses i 1 kap. 9 § andra stycket yttrandefrihetsgrundlagen inletts.*

*Beslut om återkallelse meddelas av Radio- och TV-verket. I ärenden om återkallelse skall den som bedriver s ändningsverksamheten och utgivaren få*

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

*tillfälle att yttra sig om det kan ske.*

*24 §*

*Beslut av Radio- och TV-verket i ärenden om utgivningsbevis får överklagas hos allm än förvaltningsdomstol.*

*25 §*

*Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet lämnar oriktig uppgift i ansökan om utgivningsbevis skall dömas till böter eller fängelse i högst ett år. Detsamma gäller den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot vad som föreskrivs i 22 § om skyldighet att anmäla ändrade förhållanden.*

*26 §*

*Regeringen får meddela föreskrifter om ansökningsavgifter i ärenden om utgivningsbevis för sändningar enligt 1 kap. 9 § andra stycket yttrandefrihetsgrundlagen.*

*27 §*

*Varje sådan sändning som avses i 1 kap. 9 § första eller andra stycket yttrandefrihetsgrundlagen skall inledas med en uppgift om registrets namn och utgivare och vem som har utsett denne. Om en ställföreträdare för utgivaren tjänstgör skall det*

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

*lämnas en uppgift om vem ställföreträdaren är.*

## 28 §

*Radio- och TV-verket skall föra förteckning över register enligt 1 kap. 9 § första och andra styckena yttrandefrihetsgrundlagen.*

## 29 §

*Regeringen får meddela föreskrifter om avgifter för utdrag ur förteckning över register enligt 1 kap. 9 § första och andra styckena yttrandefrihetsgrundlagen.*

## 19 §

Utlänningar får på samma villkor som svenska medborgare vara utgivare av radioprogram.

## 30 §

20 §<sup>1</sup>

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot vad som i detta kapitel föreskrivs om skyldighet att anteckna eller anmäla utgivare skall dömas till böter eller fängelse i högst ett år.

## 31 §

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot vad som i detta kapitel föreskrivs om skyldighet att anteckna eller anmäla utgivare *eller att anmäla namn på register som drivs enligt 1 kap. 9 § första stycket yttrandefrihetsgrundlagen* skall dömas till böter eller fängelse i högst ett år.

---

<sup>1</sup> Senaste lydelse 1994:132

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot vad som i detta kapitel föreskrivs om skyldighet att lämna uppgift om ställföreträdare skall dömas till penningböter.

*I fråga om sändningar enligt 1 kap. 9 § andra stycket yttrandefrihetsgrundlagen tillämpas 25 § i stället för första och andra styckena .*

4 kap. Om utgivare av *filmer och ljudupptagningar*

4 kap. Om utgivare av *tekniska upptagningar*

## 1 §

Sådana *ljudupptagningar* som innehåller en för synskadade avsedd sammanställning av två eller flera periodiska skrifter som ges ut här i landet och vilkas ägare samverkar om *ljudupptagningen* (kassettidningar med sammanställningar av material ur mer än en förlaga) *skall ha en utgivare. Utgivaren utses* av de samverkande ägarna.

*I fråga om sådana tekniska upptagningar* som innehåller en för synskadade avsedd sammanställning av två eller flera periodiska skrifter som ges ut här i landet och vilkas ägare samverkar om *upptagningen* (kassettidningar med sammanställningar av material ur mer än en förlaga) *utses utgivaren* av de samverkande ägarna.

Ägaren till den periodiska skrift som utgör den huvudsakliga förlagan till kassettidningen skall till taltidningsnämnden anmäla vem som är utgivare.

Om den som är utsedd till utgivare inte längre är behörig eller hans uppdrag upphör, skall en ny utgivare omedelbart utses. Denne skall anmälas så som sägs i andra stycket.

## 2 §

Den skyldighet att lämna uppgifter om vem som har låtit framställa en *film eller en ljudupptagning* samt om när, var och av vem exemplaren har

Den skyldighet att lämna uppgifter om vem som har låtit framställa en *teknisk upptagning* samt om när, var och av vem exemplaren har framställts som

*Nuvarande lydelse*

framställts som föreskrivs i 3 kap. 13 § yttrandefrihetsgrundlagen skall fullgöras genom att uppgifterna intas i själva *filmen eller ljudupptagningen* eller anbringas på *dennas kassett eller motsvarande h ölje*.

*Föreslagen lydelse*

föreskrivs i 3 kap. 13 § yttrandefrihetsgrundlagen skall fullgöras genom att uppgifterna intas i själva *den tekniska upptagningen* eller anbringas på *skivan, kassetten eller motsvarande föremål*.

## 3 §

Utlänningar får på samma villkor som svenska medborgare vara utgivare av *filmer och ljudupptagningar*.

Utlänningar får på samma villkor som svenska medborgare vara utgivare av *tekniska upptagningar*.

## 5 kap.

Radioprogram, *filmer och ljudupptagningar*

Radioprogram *och tekniska upptagningar*

3 §<sup>2</sup>

Den som sänder radioprogram till allmänheten skall ombesörja att varje program spelas in. Denna skyldighet gäller också sådana *radioprogram* som avses i 1 kap. 7 § andra stycket tryckfrihetsförordningen. Inspelningen skall bevaras i minst sex månader från sändningen.

Den som sänder radioprogram till allmänheten skall ombesörja att varje program spelas in. Denna skyldighet gäller också sådana *sändningar* som avses i 1 kap. 7 § andra stycket tryckfrihetsförordningen. Inspelningen skall bevaras i minst sex månader från sändningen. *Beträffande sändningar som avses i 1 kap. 9 § yttrandefrihetsgrundlagen är det tillräckligt att det dokumenteras vilka upplysningar som vid varje tidpunkt hålls tillgängliga i*

---

<sup>2</sup> Senaste lydelse 1996:854

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

*registret. Varje upplysning skall finnas dokumenterad i minst sex månader från det att den först hölls tillgänglig i registret.*

Den som här i landet för någon annans räkning bedriver sändningsverksamhet över satellit eller som upplåter satellitkapacitet skall också ombesörja att varje program spelas in och bevaras. Detta gäller dock inte om någon annan skall göra detta enligt första stycket.

Skyldigheten enligt första stycket gäller inte samtidig och oförändrad vidaresändning av radioprogram genom trådnät.

## 4 §

Den som här i landet skall utse utgivare för en *film eller en ljudupptagning* är skyldig att bevara ett exemplar under ett år från det att *filmen eller upptagningen* blev offentlig. Denna skyldighet gäller också sådana *filmer och ljudupptagningar* som avses i 1 kap. 7 § andra styckettryckfrihetsförordningen. *Skyldigheten gäller även för den som låter framställa en ljudupptagning som sprids till allmänheten utan att en utgivare behöver utses.*

Den som här i landet skall utse utgivare för en *teknisk upptagning* är skyldig att bevara ett exemplar under ett år från det att upptagningen blev offentlig. Denna skyldighet gäller också sådana *tekniska upptagningar* som avses i 1 kap. 7 § andra styckettryckfrihetsförordningen.

## 5 §

Justitiekanslern har rätt att utan kostnad få del av varje skrift, radioprogram, *film* eller *ljudupptagning* som har bevarats enligt 1-4 §§. Han har också rätt att kostnadsfritt få en bestyrkt utskrift av vad som har yttrats i ett radioprogram. Det åligger polismyndigheten att på begäran

Justitiekanslern har rätt att utan kostnad få del av varje skrift, radioprogram eller *teknisk upptagning* som har bevarats enligt 1-4 §§. Han har också rätt att kostnadsfritt få en bestyrkt utskrift av vad som har yttrats i ett radioprogram. Det åligger polismyndigheten att på begäran

*Nuvarande lydelse*

biträda justitiekanslern vid  
anmodan enligt denna paragraf.

*Föreslagen lydelse*

biträda justitiekanslern vid  
anmodan enligt denna paragraf.

6 §<sup>3</sup>

Varje enskild som anser att ett yttrandefrihetsbrott har begåtts mot honom i ett radioprogram eller att han har lidit skada på grund av ett sådant brott i programmet har rätt att hos den som driver sändningsverksamheten kostnadsfritt ta del av en inspelning av programmet. Den enskilde har också rätt att utan kostnad få en kopia av inspelningen eller en bestyrkt utskrift av vad som har yttrats i programmet. Vad som sägs i detta stycke gäller dock inte, om det är uppenbart att han inte berörs av programmet på ett sådant sätt att han kan vara målsägande.

Den skyldighet som avses i första stycket vilar i fråga om sådana radiotidningar som anges i 3 kap. 7 § på ägaren till den periodiska skrift som utgör den huvudsakliga förlagan.

Första stycket skall tillämpas också på sådana *ljudupptagningar* som innehåller en för synskadade avsedd version av en periodisk skrift som ges ut här i landet (kassettidningar). I fråga om sådana kassettidningar som avses i 4 kap. 1 § vilar skyldigheten att låta den enskilde ta del av en upptagning och få en utskrift på ägaren till den periodiska skrift som utgör den huvudsakliga förlagan.

Första stycket skall tillämpas också på sådana *tekniska upptagningar* som innehåller en för synskadade avsedd version av en periodisk skrift som ges ut här i landet (kassettidningar). I fråga om sådana kassettidningar som avses i 4 kap. 1 § vilar skyldigheten att låta den enskilde ta del av en upptagning och få en utskrift på ägaren till den periodiska skrift som utgör den huvudsakliga förlagan.

6 kap.  
2 §

I de fall som anges i 10 kap. 11 § andra stycket tryckfrihetsförordningen och i motsvarande fall enligt 7 kap. 3 § yttrandefrihetsgrundlagen får en be-

I de fall som anges i 10 kap. 11 § andra stycket tryckfrihetsförordningen och i motsvarande fall enligt 7 kap. 3 § yttrandefrihetsgrundlagen får en be-

---

<sup>3</sup> Senaste lydelse 1996:854

*Nuvarande lydelse*

fattningshavare av lägst fänriks grad ta en tryckt skrift, *film* eller *ljudupptagning* i förvar.

*Föreslagen lydelse*

fattningshavare av lägst fänriks grad ta en tryckt skrift eller en *teknisk upptagning* i förvar.

## 7 kap.

## 3 §

Avgörande för var ett yttrandefrihetsmål skall tas upp är den ort varifrån ett radioprogram har utgått för sändning eller där en *film* eller en *ljudupptagning* har lämnats ut för spridning eller där brottet på annat sätt har förövats.

Avgörande för var ett yttrandefrihetsmål skall tas upp är den ort varifrån ett radioprogram har utgått för sändning eller där en *teknisk upptagning* har lämnats ut för spridning eller där brottet på annat sätt har förövats.

3 a §<sup>4</sup>

I stället för vad som anges i 2 och 3 §§ är den ort där svaranden har sitt hemvist avgörande för var ett mål där talan förs om konfiskering enligt 9 kap. 5 § andra stycket tryckfrihetsförordningen eller 7 kap. 2 § andra stycket yttrandefrihetsgrundlagen skall tas upp.

Är det inte känt var svaranden har sitt hemvist eller saknar han hemvist i landet, skall den ort där skriften eller *filmen* anträffas vara avgörande.

Är det inte känt var svaranden har sitt hemvist eller saknar han hemvist i landet, skall den ort där skriften eller *den tekniska upptagningen* anträffas vara avgörande.

7 a §<sup>5</sup>

En ansökan om konfiskering enligt 9 kap. 5 § andra stycket tryckfrihetsförordningen eller 7 kap. 2 § andra stycket yttrandefrihetsgrundlagen får, om det är

En ansökan om konfiskering enligt 9 kap. 5 § andra stycket tryckfrihetsförordningen eller 7 kap. 2 § andra stycket yttrandefrihetsgrundlagen får, om det är

---

<sup>4</sup> Senaste lydelse 1994:1479

<sup>5</sup> Senaste lydelse 1994:1479



*Nuvarande lydelse*

lämpligt, tas upp av den tingsrätt där åtal väcks för ansvar för det tryckfrihetsbrott eller yttrandefrihetsbrott som den tryckta skriften eller *filmen* kan innefatta.

Ansökningar mot flera svarande får tas upp av samma domstol om det är lämpligt och målen har samband med varandra.

Om mål som har samband med varandra på sådant sätt som avses i första eller andra stycket förekommer samtidigt vid en tingsrätt, skall målen handläggas i en rättegång om inte synnerliga skäl talar mot det.

*Föreslagen lydelse*

lämpligt, tas upp av den tingsrätt där åtal väcks för ansvar för det tryckfrihetsbrott eller yttrandefrihetsbrott som den tryckta skriften eller *den tekniska upptagningen* kan innefatta.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1999.

2. I fråga om tekniska upptagningar som inte omfattas av tidigare lydelse och som har lämnats ut för spridning före ikraftträdandet skall de nya föreskrifterna tillämpas. De nya föreskrifterna tillämpas inte vid prövning av talan som har väckts före ikraftträdandet.

3. De äldre föreskrifterna skall tillämpas på ljudupptagningar som har lämnats ut för spridning före ikraftträdandet.

## 7 Förslag till lag om ändring i lagen (1993:1392) om pliktexemplar av dokument

Härigenom föreskrivs att 7 § lagen (1993:1392) om pliktexemplar av dokument skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 7 §

Om en skrift som avses i 5 eller 6 § har samma innehåll och utförande som en tidigare framställd skrift, skall endast två pliktexemplar lämnas, under förutsättning att pliktexemplar av den tidigare framställda skriften har lämnats eller lämnas samtidigt.

Föreskrifterna i första stycket gäller inte om annat följer av föreskrifterna om kombinerat material i 16 och 17 §§.

Av skrift som har framställts i punktskrift skall två pliktexemplar lämnas, om annat inte följer av vad som föreskrivs i 9 §.

Skyldigheten att lämna pliktexemplar enligt 5 och 6 §§ omfattar inte *ett radioprogram, en film eller en ljudupptagning* som enligt 1 kap. 7 § andra stycket tryckfrihetsförordningen skall jämföras med en bilaga till en periodisk skrift.

Skyldigheten att lämna pliktexemplar enligt 5 och 6 §§ omfattar inte *en sändning eller teknisk upptagning* som enligt 1 kap. 7 § andra stycket tryckfrihetsförordningen skall jämföras med en bilaga till en periodisk skrift.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1999.

## 8 Förslag till förordning om ändring i polisregisterkungörelsen (1969:38)

Härigenom föreskrivs att 23 § polisregisterkungörelsen skall ha följande lydelse.<sup>1</sup>

### *Nuvarande lydelse*

### *Föreslagen lydelse*

#### 23 §

Förordnar Justitiekanslern om beslag på skrift på vilken tryckfrihetsförordningen är tillämplig eller på en *film eller annan upptagning av ljud eller bilder* på vilken yttrandefrihetsgrundlagen är tillämplig, skall han underrätta Rikspolisstyrelsen om beslutet. Detsamma gäller när Justitiekanslern häver beslag varom underrättelse har lämnats tidigare samt när beslag har förfallit.

Förordnar Justitiekanslern om beslag på skrift på vilken tryckfrihetsförordningen är tillämplig eller på en *teknisk upptagning* på vilken yttrandefrihetsgrundlagen är tillämplig, skall han underrätta Rikspolisstyrelsen om beslutet. Detsamma gäller när Justitiekanslern häver beslag varom underrättelse har lämnats tidigare samt när beslag har förfallit.

Förordnar domstol om beslag på skrift eller upptagning som avses i första stycket eller om hävande av sådant beslag, skall domstolen underrätta Rikspolisstyrelsen om beslutet. Underrättelse skall även lämnas när domstols förordnande om konfiskering av sådan skrift eller upptagning skall verkställas.

---

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 1999.

---

<sup>1</sup> Förordningen omtryckt 1996:709

## 9 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1994:729) med instruktion för Radio- och TV-verket

Härigenom föreskrivs att 1 och 2 §§ förordningen (1994:729) med instruktion för Radio- och TV-verket skall ha följande lydelse.

### *Nuvarande lydelse*

### *Föreslagen lydelse*

#### 1 §

Radio- och TV-verket har till uppgift att besluta i frågor om tillstånd, avgifter och registrering som rör ljudradio- och TV-sändningar riktade till allmänheten i de fall uppgifterna inte ligger på regeringen eller någon annan särskilt angiven myndighet. Myndigheten skall följa utvecklingen inom ljudradio- och televisionsområdet.

Radio- och TV-verket har till uppgift att besluta i frågor om tillstånd, avgifter och registrering som rör ljudradio- och TV-sändningar riktade till allmänheten i de fall uppgifterna inte ligger på regeringen eller någon annan särskilt angiven myndighet. Myndigheten skall följa utvecklingen inom ljudradio- och televisionsområdet.

*Radio- och TV-verket har också till uppgift att besluta i frågor om utgivningsbevis för register enligt 1 kap. 9 § andra stycket yttrandefrihetsgrundlagen.*

#### 2 §<sup>1</sup>

Radio- och TV-verket skall särskilt

1. enligt radio- och TV-lagen (1996:844) pröva frågor om tillstånd, fastställa sändningstider och besluta vilka sändare som skall få utnyttjas för närradio,
2. enligt lokalradiolagen (1993:120) pröva frågor om tillstånd och bestämma sändningsområden,
3. enligt radio- och TV-lagen (1996:844) pröva frågor om tillstånd att under en begränsad tid sända TV-program eller ljudradioprogram,
4. pröva frågor om avgift för närradio- och lokalradiosändningar,

---

<sup>1</sup>Senaste lydelse 1996:867

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

5. enligt radio- och TV-lagen (1996:844) förordna lokala kabelsändarföretag och besluta om undantag från nättinnehavares skyldigheter,

6. pröva frågor enligt lagen (1992:72) om koncessionsavgift på televisionens område,

7. enligt radio- och TV-lagen (1996:844) och lokalradiolagen (1993:120) godkänna och registrera de beteckningar för sändningar som används av den som sänder program samt handha register över tillståndshavare, satellitprogramföretag och satellitentreprenörer,

8. enligt lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden handha register över ansvariga utgivare,

9. enligt radio- och TV-lagen (1996:844) pröva frågor om återkallelse av tillstånd.

8. pröva frågor om utgivningsbevis enligt 1 kap. 9 § yttrandefrihetsgrundlagen samt föra förteckning över register enligt samma paragraf,

9. enligt lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden handha register över ansvariga utgivare

10. enligt radio- och TV-lagen (1996:844) pröva frågor om återkallelse av tillstånd.

---

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 1999.

## Uppdraget och dess genomförande

### *Uppdraget*

Utredningens första direktiv (dir. 1994:104) beslöts av regeringen den 8 september 1994. I detta direktiv uppdras åt kommittén att överväga dels frågan om grundlagsskydd för nya medier, dels frågan om räckvidden i tiden av grundlagarnas förbud mot censur och hindrande åtgärder när ny teknik används vid tillkomsten av framställningar som omfattas eller kan komma att omfattas av grundlagarnas skydd, dels frågan om en ändring av yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) i syfte att ge uttryck för en friare etableringsrätt för trådlösa radio- och TV-sändningar, dels slutligen frågan om förhållandet mellan offentlighetsprincipen, å ena sidan, och reglerna om beslag och konfiskering i tryckfrihetsförordningen (TF) och YGL, å andra sidan. Den 2 februari 1995 beslöts tilläggsdirektiv (dir. 1995:14) vari uttalades att kommittén inte skulle överväga frågan angående friare etableringsrätt för trådlösa radio- och TV-sändningar. Direktiven återges i bilaga 1.

Den 28 februari 1996 avlämnade JK till regeringen "Promemoria om vissa frågor rörande yttrandefrihetsbrottet olaga våldsskildring m.m. – Justitiekanslerns erfarenheter och synpunkter" (Justitiedepartementets dnr. Ju 96/839). I promemorian förordar JK att det övervägs ett förtydligande av grundlagens tillämpningsområde såvitt avser s.k. skraddarsydda videogram. Regeringen beslutade den 23 maj 1996 att promemorian i denna del skulle överlämnas till Mediekommittén.

I en skrivelse till Justitiedepartementet den 5 juli 1996 föreslog Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO) att regeringen skulle överväga en ändring av preskriptionstiderna i yttrandefrihetsgrundlagen i fråga om brottet hets mot folkgrupp. Den 24 oktober 1996 beslutade regeringen att även denna framställning skulle överlämnas till Mediekommittén.

### *Genomförandet*

När det gäller den del av uppdraget som avser grundlagsskydd för nya medier har kommittén informerats om ny teknik av Beila Engelhardt och Lars-Erik Eriksson, omvärldsanalytiker vid Telia AB, Anders Lundström, projektledare vid Telia Research AB, Hans G. Lindroth, utvecklingsdirektör på Dagens Nyheter, vilken därvid även demonstrera-

de tidningens då aktuella on line-tjänst, Magnus Leijonborg, chef för avdelningen för nya medier på bokförlaget Natur och Kultur, Tomas Ohlin, fil.lic., Utbildningsdepartementet, Per Appelqvist, teknisk direktör vid Sveriges Television AB, Jacob Palme, adjungerad professor vid institutionen för data- och systemvetenskap vid Kungliga Tekniska Högskolan i Stockholm och Stockholms universitet, Arvid Brandberg, direktör för Sveriges radio- och hemelektronikleverantörer samt Rolf Jaensson, planeringsdirektör vid Teracom Svensk Rundradio AB.

Ordföranden, experterna och sekreteraren har gjort studiebesök hos Dagens Nyheter i Stockholm, Svenska Kabel-TV AB i Nacka Strand och Telia AB i Farsta.

Kommittén har sänt en förfrågan angående tillämpningen av och synpunkter på reglerna i YGL och TF om filmer, videogram och ljudupptagningar särskilt vad gäller ansvar för brott till följande organisationer: Föreningen Sveriges Filmproducenter, Föreningen Svenska Tonsättare, Sveriges filmuthyrareförening, Sveriges Smalfilm- och Videodistributörers Förening, Sveriges Biografägareförbund, Videouthyrarnas samarbetsorganisation (Vidsam), International Federation of the phonographic Industry (IFPI), Svenska Artisters och Musikers Intresseorganisation (SAMI), Svenska Musikerförbundet, Musikcentrum samt till Konstnärliga och Litterära Yrkesutövares Samarbetsnämnd (KLYS). Förfrågan avsåg följande frågor: 1. Har tillämpningen av reglerna föranlett några problem?, 2. Vilka är i sådant fall problemen och hur har de lösts? 3. Har tillämpningen av andra regler i YGL eller tillämpningslagen om filmer eller ljudupptagningar föranlett några problem?, 4. Vilka är i sådant fall problemen och hur har de lösts? samt 5. Kommentarer i övrigt till eller synpunkter på regleringen av filmer och ljudupptagningar i YGL och tillämpningslagen?.

Kommittén har även sänt en förfrågan till Radio- och TV-verket angående tillämpningen av bestämmelserna i tillämpningslagen.

Synpunkter har inhämtats också från följande personer: Håkan Odell, affärschef för nummertjänster m.m. på Telia Telecom AB i Haninge, Martin Brinnen, doktorand vid institutet för rättsinformatik vid Stockholms universitet, Gunnar Peterson, CD Sverige AB i Lund, Christer Rindeblad, chefredaktör för tidningen High Score i Stockholm och Jonas Nordlund, vd för TV 4 Text-TV i Göteborg.

När det gäller den del av kommitténs uppdrag som rör förhållandet mellan offentlighetsprincipen och reglerna om beslag och konfiskering i TF och YGL har kommittén sänt en förfrågan huruvida tillämpningen av sekretesslagen (1980:100) varit förenad med några problem, till de tingsrätter som handlagt mål om barnpornografibrott eller olaga våldsskildring efter den ändring av lagen som trädde i kraft den 3 juni 1993.

Kommittén har avgett remissyttrande över EG-kommissionens grönbok om skydd av minderåriga och mänsklig värdighet i nya audiovisuella tjänster och informationstjänster (Green Paper on the Protection of Minors and of human Dignity in New Audiovisual and information services).

Kommittén har samrått med Polisrättsutredningen (Ju 1991:05), IT-utredningen (Ju 1994:05), Barnpornografiutredningen (Ju 1994:14), Rådet för mångfald inom massmedierna (Ku 1995:01) och Data-lagskommittén (Ju 1995:08).



## Del I

### Grundlagsskydd för nya medier



# 1 Faktorer som påverkar behovet av nya grundlagsregler

## 1.1 Något om teknikutvecklingen m.m.

Den svenska folkstyrelsen bygger enligt regeringsformen (RF) på fri åsiktsbildning och allmän och lika rösträtt. Den fria åsiktsbildningen förutsätter bl.a. yttrandefrihet och informationsfrihet och dessa friheter tillförsäkras också medborgarna i RF. Friheten att yttra sig i tryckt skrift skyddas emellertid särskilt i tryckfrihetsförordningen (TF) och friheten att yttra sig genom ljudradio, television och vissa liknande överföringar, filmer, videogram och andra upptagningar av rörliga bilder samt ljudupptagningar skyddas sedan den 1 januari 1992 särskilt i yttrandefrihetsgrundlagen (YGL). Ett huvudsyfte med dessa båda grundlagar är att säkerställa friheten att yttra sig i massmedier som ett medel för den fria åsiktsbildningen.

Bestämmelserna i TF och YGL är detaljerade och överensstämmer i huvudsak eftersom YGL tillkom efter förebild av TF. De båda grundlagarna bygger på vissa grundläggande principer till skydd för yttrandefriheten nämligen

- etableringsfrihet
- förbud mot censur och hindrande åtgärder
- ensamansvar med meddelarskydd
- särskild brottskatalog och
- särskild rättegångsordning.

De detaljerade bestämmelserna i TF och YGL innebär att friheten att yttra sig till allmänheten har ett särskilt starkt skydd när yttrandet framförs i något av de medier som anges i TF eller YGL. Man kan säga att dessa medier har en särskild ställning i yttrandefrihetshänseende.

Den tekniska utvecklingen innebär emellertid att nya sätt för att förmedla yttranden och annan information till allmänheten blir tillgängliga. Detta medför att frågor uppkommer om räckvidden av det särskilda grundlagsskyddet för yttrandefriheten enligt TF och YGL när ny teknik används. Om dessa nya sätt skall kunna användas för informationsspridning till allmänheten och opinionsbildning under samma grundlagsskydd som de medier som anges i TF och YGL kan grundlagarna behöva justeras.

Enligt direktiven skall kommittén analysera i vilken omfattning nya medieformer omfattas av TF och YGL och utreda behovet av ett grundlagsskydd efter de tryckfrihetsrättsliga grunderna för yttrandefriheten i nya medieformer som används till att förmedla yttranden och annan information till allmänheten. Utgångspunkten bör enligt direktiven vara att eftersträva att, för de moderna medierna, tekniken inte skall vara av avgörande betydelse för grundlagsskyddet. Det anges att därvid dock inte bör bortses från att effektiviteten i ett grundlagsskydd för friheten att yttra sig i nya massmedier kan vara beroende av att skyddet avser användningen av en mer eller mindre definierad teknik. Frågor om ansvaret för det förmedlade innehållet skall särskilt tas upp och konsekvenserna av ett eventuellt utökat grundlagsskydd för nya medier skall analyseras, särskilt vad gäller TF:s och YGL:s bestämmelser om tvångsmedel och konfiskering. Vidare skall integritetsskyddsaspekter beaktas. I direktiven anges att kommittén bör föreslå de grundlagsändringar och andra lagändringar den finner motiverade.

Den tekniska utvecklingen gäller i detta sammanhang främst informationstekniken (IT). IT används inom de flesta samhällsområden och utvecklas snabbt. Användningen av datorer i samhället har ökat explosionsartat. Enligt en undersökning av svenska folkets datorvanor utförd av Statistiska centralbyrån på uppdrag av IT-kommissionen ("Datorvanor 1995") använder knappt 1,4 miljoner människor eller cirka 27 procent av den svenska befolkningen i åldern 16-64 år dator i hemmet och av dessa har omkring 17 procent en uppkoppling av datorn mot datorer utanför hemmet.

Utvecklingen går mot en allt större *integration* mellan olika medier vilket innebär att skillnaderna mellan t.ex. ljudradio, TV, telefoni och kommunikation mellan datorer suddas ut vad gäller både informationsinnehåll och metoderna för användning och informationsöverföring. Digital radio som förutom ljud förmedlar bilder, datorer som förmedlar text, ljud och rörliga bilder och telefoner som inte bara förmedlar ljud utan också text och bilder är exempel på integrationen mellan olika medier vad gäller informationsinnehållet. Uppslagsverk på CD-ROM med text, ljud och bild är ett annat exempel på ett integrerat medium, även kallat *multimedium*.

Utvecklingen går också mot ökad *interaktivitet* vilket innebär att informationsmottagaren i allt större utsträckning kan påverka innehållet i det som han tar emot.

Det skapas även *nya lagringsformer* med allt större kapacitet. Likaså ökar överföringskapaciteterna.

En annan del av utvecklingen är en ökad *internationalisering*. Denna uppkommer bl.a. genom att datorer i stor utsträckning har bundits samman via olika telenät, t.ex. telefonnätet, till lokala och globala nät för information och kommunikation. Informationsutbyte och kommuni-

kation sker på så sätt i allt större utsträckning utan hinder av nationsgränser.

Utvecklingen innebär bl.a. att det blir svårare att dra gränser mellan olika medier, t.ex. mellan en radiosändning och ett telefonsamtal (se avsnitt 5.2.2 angående betalteletjänster) och att möjligheterna att snabbt och enkelt få tillgång till stora mängder information ökar drastiskt. Det pågår även en integration mellan olika branscher som tidigare varit åtskilda såsom telefonoperatörer, kabel-TV-operatörer, programvaruföretag, film- och underhållningsföretag samt tidningsföretag. Så t.ex. arbetar Kinnevik AB både som teleoperatör och som innehållsproducent (och programleverantör) och Telia AB utvidgar nu sina och det tidigare televerkets traditionella verksamhetsområden, förmedling av telefon- och datatrafik, till att omfatta nya informationstjänster, utbildning, handel (shoppingcentret "Passagen" på Internet) och underhållning.<sup>1</sup> T.ex. dataföretag kommer att börja arbeta med nyhetsförmedling. Det kan också bli möjligt att kabel-TV kommer att konkurrera med telefonoperatörer om telefonin. Enligt en artikel i Dagens Nyheter den 21 september 1995 har 200 000 personer i Storbritannien sagt upp sitt teleabonnemang hos BT British Telecom och i stället börjat telefonera via kabel-TV-nätet eftersom detta inte är dyrare än telefonabonnemanget.

Denna tekniska utveckling och de nya sätt för förmedling av yttranden och annan information till allmänheten som den gett upphov till behandlas i del 1 i betänkandet. Efter en presentation av det yttrandefrihetsrättsliga systemet i kapitel 2 beskrivs de nya teknikerna i kapitel 3. I kapitel 4 ges en internationell utblick med en beskrivning av regler och projekt rörande yttrandefriheten i nya medier i några andra länder och en beskrivning av regler och projekt inom EU och Europarådet. Kapitel 5 behandlar frågan i vad mån de nya teknikerna omfattas av nu gällande TF och YGL, och där diskuteras hur grundlagsskyddet bör vara utformat. I avsnitt 5.5 behandlas frågan om s.k. skräddarsydda videogram. I kapitel 6 behandlas de internationella aspekterna på det föreslagna grundlagsskyddet och förslagets förhållande till EG:s dataskyddsdirektiv behandlas i kapitel 7.

---

<sup>1</sup> Enligt bl.a. Ds 1996:38, "Moderna telekommunikationer åt alla" s. 238.

## 1.2 Annat utrednings- och lagstiftningsarbete m.m.

Under senare år har det genomförts eller startats en hel del utrednings- och lagstiftningsarbete samt andra projekt som har anknytning till den del av Mediekommitténs uppdrag som gäller grundlagsskydd för nya medier. I detta avsnitt lämnas en översikt över sådana utredningar m.m.

*IT-utredningen* (Ju 1994:05, dir. 1994:42) avlämnade i mars 1996 sitt betänkande "Elektronisk dokumenthantering" (SOU 1996:40). Utredningens uppdrag var att utarbeta förslag till rättslig reglering som kan behövas när elektroniska dokument och tjänster för förmedling av elektroniska meddelanden skall ersätta traditionella rutiner. Bakgrunden var dels myndigheternas och näringslivets strävanden att rationalisera verksamheter med stöd av IT, dels den snabba utvecklingen av nya tjänster för förmedling av elektroniska meddelanden.

Beträffande frågan om behovet av en reglering av s.k. elektroniska anslagstavlor föreslår utredningen en särskild lag med bestämmelser för att hindra missbruk av sådana elektroniska förmedlingstjänster. Från lagens tillämpningsområde undantas bl.a. sådana tjänster som omfattas av regleringen i TF eller YGL. Vidare innehåller lagen vissa undantag från datalagstiftningen för att ett fritt meningsutbyte inte skall hindras. Lagen innehåller följande bestämmelser för att hindra missbruk av de elektroniska förmedlingstjänsterna. Den som tillhandahåller en tjänst för förmedling av elektroniska meddelanden skall informera om bl.a. vem som tillhandahåller tjänsten och ha uppsikt över den. För vissa fall föreslås en skyldighet att hindra fortsatt spridning av meddelanden och denna skyldighet och skyldigheten att informera användarna straffsanktioneras. Vidare föreslås en regel om att datorer och andra hjälpmedel som har använts vid brott enligt den föreslagna lagen skall få förklaras förverkade om det behövs för att förebygga brott eller det annars finns särskilda skäl.

Förslaget bereds för närvarande i regeringskansliet.

Genom beslut den 15 juni 1995 tillkallade regeringen en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppgift att analysera på vilket sätt ett då kommande EG-direktiv om skydd för personuppgifter skall införlivas i svensk lagstiftning samt lägga fram förslag till en ny lag på området. Kommittén skall också föreslå de ändringar i TF:s bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet som är motiverade för att grundlagsregleringen skall vara anpassad till den nya tekniken och terminologin på området. Kommittén, som har antagit namnet *Datalagskommitté* (Ju 1995:08, dir.1995:91), skall ha avslutat sitt arbete senast den 31 mars 1997.

I direktiven anges bl.a. att utgångspunkten för kommitténs arbete skall vara att tillförsäkra den enskilde ett fullgott integritetsskydd i IT-samhället men att intresset av ett starkt integritetsskydd dock inte får hämma användningen av ny teknik i samhällsutvecklingen och inte heller får försvåra behandling av personuppgifter för forsknings- eller statistikändamål. Vidare anges att Datalagsutredningens slutbetänkande "En ny datalag" (SOU 1993:10), som till stor del bygger på EG-kommissionens förslag till direktiv från oktober 1992, kan utgöra ett värdefullt underlag i kommitténs arbete tillsammans med remissynpunkterna på betänkandet.

Ett EG-direktiv om dataskydd har beslutats den 24 oktober 1995 (se också kapitel 7).

Den 3 november 1994 beslutade regeringen tillkalla en kommitté med uppdrag att utreda på vilket sätt och med vilka medel barnpornografi bäst kan bekämpas. Kommittén, som antagit namnet *Barnpornografiutredningen* (Ju 1994:14, dir. 1994:11) kommer att avlämna sitt betänkande under mars 1997. Kommittén skall undersöka på vilka områden det krävs insatser för att på ett effektivt sätt förebygga att det produceras och distribueras barnpornografiskt material. Med en sådan undersökning som utgångspunkt skall kommittén närmare överväga vilka ändringar i lagstiftningen och vilka andra åtgärder som kan anses motiverade för att förhindra förekomst och spridning av barnpornografiskt material. Frågor om kriminalisering av innehav och annan befattning med barnpornografi skall övervägas särskilt. Kommittén skall också behandla frågan om en åldersgräns kan tas in i bestämmelsen om barnpornografibrott. Kommittén skall studera hur polis-, tull- och åklagarorganisationerna agerar i samverkan med Justitiekanslern och med varandra när misstanke uppstår om barnpornografibrott. Med utgångspunkt i vad den kommer fram till vid studien av den nuvarande myndighetsorganisationen skall kommittén analysera den närmare innebörden och effekten av de nu vilande grundlagsändringarna om kriminalisering av innehav av barnpornografi med anslutande lagstiftning och mot bakgrund av denna analys ange vilka lagändringar som kommittén finner motiverade. Förhållandet mellan Mediekommitténs arbete och Barnpornografiutredningens behandlas i avsnitt 5.1.

Den 12 september 1994 förordnades generaldirektören vid Post- och Telestyrelsen Jan Freese att biträda Justitiedepartementet i den fortsatta beredningen av de frågor som behandlas i promemorian "Skyddet för enskilda personers privatliv" (Ds 1994:51). Uppdraget avslutades den 15 mars 1995 genom att "Rapport om skyddet för enskilda personers privatliv- ett mer samlat grepp?" avlämnades till regeringen.

Teknikutvecklingen m.m. har lett till ändrade regler om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning, vilka trädde i kraft den 1 januari 1996 (SFS 1995:1230). Lagstiftningen innebär en anpassning av reglerna i rättegångsbalken till den tekniska utvecklingen på teleom-

rådet och till förändringar på telemarknaden. Den 1 juli 1996 trädde ny lagstiftning om teleoperatörernas skyldigheter vid hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning i kraft (prop. 1995/96:180, bet.1995/96:-JuU20, rskr. 1995/96:233, SFS 1996:415-417). Lagstiftningen innebär att de större teleoperatörerna skall svara för att deras telesystem är uppbyggda och utformade så att tvångsmedlen på teleområdet kan verkställas. Den 1 februari 1996 trädde också lagen (1995:1506) om hemlig kameraövervakning i kraft. Lagen, som förlängts att gälla till utgången av år 1998, tillåter användning av dolda fjärrmanövrerade övervakningskameror vid förundersökning i brottmål för såväl den öppna polisen som säkerhetspolisen.

Den 12 september 1996 beslutade regeringen tillkalla en särskild utredare för att utreda ett antal frågor om kriminalpolisära arbetsmetoder inom ramen för straffprocessuella tvångsmedel. Utredningen som antagit namnet *Buggningsutredningen* (Ju 1996:07, dir.1996:64) skall ha avslutat sitt arbete före den 1 mars 1998. Utredaren skall analysera om det finns behov av s.k. hemlig teknisk avlyssning – buggning – som arbetsmetod inom polisväsendet, undersöka om metoden är effektiv och, om så är fallet, överväga om intresset av att upprätthålla ett starkt skydd för den personliga integriteten ger utrymme för att tillåta hemlig teknisk avlyssning. Om arbetet ger anledning till det skall utredaren lämna förslag till sådan lagstiftning. Utredaren skall också undersöka möjligheterna att utvidga tillämpningsområdet för hemlig kameraövervakning, hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning samt lämna förslag till lagändringar för att uppnå detta. Vidare skall bl.a. en utvärdering av lagen om hemlig kameraövervakning göras.

Regeringen tillkallade den 17 mars 1994 en kommission för att främja en bred användning av IT i Sverige, *IT-kommissionen*. Kommissionen presenterade betänkandet "Informationsteknologin- Vingar åt människans förmåga" (SOU 1994:118). Den 19 januari 1995 tillkallades en ny IT-kommission (SB 1995:01, dir. 1995:1) med samma huvudsyfte som den tidigare kommissionen men med en annan sammansättning och ett tydligare definierat uppdrag. Kommissionen är rådgivande till regeringen i övergripande och strategiska frågor på IT-området. Den skall vara pådrivande och kunskapsspridande, följa nätverksutbyggnaden, vara pådrivande för offentlig sektor och bidra till att lösa rättsliga frågor. Kommissionen skall också belysa IT-användningens konsekvenser för samhällsutvecklingen, särskilt för kultur- och medieutvecklingen, och följa den internationella utvecklingen på området.

Kommissionen lämnade ett delbetänkande i juni 1995, "IT-kommissionens arbetsprogram 1995-96" (SOU 1995:68). Kommissionen har också överlämnat ett antal utredningsrapporter och skrivelser till regeringen. Efter att riksdagen tillstyrkt regeringens förslag i proposi-



tionen 1995/96:125 om åtgärder för att bredda och utveckla användningen av informationsteknik beslutade regeringen den 6 juni 1996 tilläggsdirektiv till IT-kommissionen (dir. 1995:46). Enligt detta direktiv skall kommissionen inrikta sitt fortsatta arbete på frågor som berör IT-användningens möjligheter att bidra till ökad tillväxt och sysselsättning. Kommissionen skall också fokusera på ökad tillgänglighet till informationsteknik samt konsekvenser av och framtidsscenario för utvecklingen av den i samhället alltmer integrerade informationstekniken. En slutrapport skall lämnas den 31 maj 1998 och en delredovisning senast den 31 mars 1997.

I januari 1995 tillkallades också *Ungdomens IT-råd* (SB 1995:02, dir.1995:2) som skall fokusera på skolan och på ungdomars möjligheter att använda informationsteknik. Rådet har lämnat delbetänkandet "Möss och människor" (SOU 1996:32) och avlämnade i december 1996 slutbetänkandet "Mega-Byte" (SOU 1996:181). Därefter beslutades tilläggsdirektiv till rådet (dir. 1996:105). I tilläggsdirektiven konkretiseras och förnyas rådets uppdrag. Rådet skall samla, analysera och förmedla kunskap om hur barn och ungdomar kan utnyttja modern informationsteknik i skolan, på fritiden och inför arbetslivet. Rådet skall slutredovisa sitt arbete senast den 15 december 1997.

När det gäller användning av informationsteknik kan också nämnas att regeringen den 26 oktober 1995 beslutade tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utarbeta en samlad strategi för användning av informationsteknik vid myndigheter och institutioner inom kulturområdet. Utredaren skall därvid lämna förslag om uppbyggnad av ett gemensamt kulturnät. Utredningen som antagit namnet *Kulturnät Sverige – IT-utredningen* (Ku 1995:03, dir.1995:129) överlämnade i juli 1996 sitt delbetänkande "Inför ett svenskt kulturnät. IT och framtiden inom kulturområdet" (SOU 1996:110). Betänkandet innehåller en kartläggning av kulturinstitutionernas IT-användning och planerade projekt samt förslag till en övergripande IT-strategi för kulturområdet. Den 31 januari 1996 överlämnade utredningen sitt slutbetänkande "IT i kulturens tjänst" (SOU 1997:14). Betänkandet innehåller bl.a. ett förslag till hur ett svenskt digitalt nätverk för kulturen, ett Kulturnät Sverige, kan byggas upp.

Rörande radio och TV kan nämnas att *utredningen om tekniska förutsättningar för utökade sändningar av radio och television till allmänheten* (U1991:10, dir. 1991:67, tilläggsdir. 1993:99 och 1995:88) i februari 1996 avlämnade sitt slutbetänkande "Från massmedia till multimedia, Att digitalisera svensk television" (SOU 1996:25). I betänkandet redovisas underlag för beslut om övergång till digital teknik för marksänd TV. I betänkandet föreslås bl.a. att statsmakterna våren 1996 fattar principbeslut om övergång till digital marksänd (terrester) TV i Sverige och att utbyggnad av det terrestra sändarnätet för digital sändning påbörjas senast 1997 och i sin första etapp bör

vara slutförd inom två år efter beslut. Utredningen hade tidigare avlämnat betänkandena "Tekniskt utrymme för reklamfinansierad radio" (SOU 1991:108) och "Tekniskt utrymme för ytterligare TV-sändningar" (SOU 1994:34). Regeringen har i prop. 1996/97:67 "Digitala TV-sändningar" lagt fram förslag med anledning av slutbetänkandet.

I detta sammanhang kan också nämnas att *Lokal- och närradiokommittén* (Ku 1995:04, dir. 1995:123) i december 1996 lämnade sitt betänkande "Den lokala radion", (SOU 1996:176). Kommittén hade till uppdrag att lägga fram förslag om ändrade regler för lokala ljudradio-sändningar för att förbättra möjligheterna att förverkliga de ursprungliga intentionerna i fråga om lokalradions mångfald och lokala förankring samt möjliggöra att närradion utvecklas till en livskraftig radio med lokal anknytning och demokratisk förankring. Beträffande lokalradion föreslår kommittén bl.a. att auktionerna av tillstånd skall ersättas med ett urvalsförfarande där bl.a. ägarförhållanden och programverksamhetens inriktning ges betydelse. Tillståndsgivningen skall handhas av en nämnd knuten till Radio- och TV-verket. Beträffande närradion föreslås bl.a. att den även fortsättningsvis skall vara förbehållen lokala ideella sammanslutningar men att rätten att sända skall vidgas till en större krets genom att tillstånd skall kunna ges även till lokala ideella föreningar som bildats för att sända närradio.

När det gäller reglering av datorkommunikation kan nämnas att det förutom arbetet i Datalagskommittén också pågår arbete inom regeringskansliet med den vidare beredningen av Datastraffrättsutredningens (Ju 1989:04, dir. 1989:54) slutbetänkande "Information och den nya InformationsTeknologin - straff- och processrättsliga frågor m.m." (SOU 1992:110).

Slutligen kan nämnas ett arbete som rör mångfald inom medierna. *Rådet för mångfald inom massmedierna* är en statlig kommitté (Ku 1995:1, dir.1995:139) som bl.a. har till uppgift att följa och analysera medieutvecklingen särskilt när det gäller frågor rörande ägande och maktkoncentration inom medierna. Lagstiftning nämns bland tänkbara åtgärder för att stärka mångfald och konkurrens och motverka skadlig ägar- och maktkoncentration inom massmedierna. Rådet har hittills gett ut följande arbetsdokument: "Vad är massmediekoncentration" (arbetsdokument 1995:1), "Mediekoncentration. En bibliografi" (arbetsdokument 1995:2), "Svenska medieägare. Ägarförändringar och samarbetsprojekt 1995" (Staffan Sundin, arbetsdokument 1995:3), "Privat lokalradio" (arbetsdokument 1996:1), "Yttrandefriheten, grundlagarna och mediekoncentrationen. Rapport från seminarium den 14 februari 1996" (arbetsdokument 1996:2), "Svenska journalister om mångfald och medier" (Kent Asp, Lennart Weibull, arbetsdokument 1996:3), "DN Debatt. Representativitet och urvalsprinciper" (Marie

Lindström, arbetsdokument 1996:4), "Television i Sverige" (arbetsdokument 1996:5) och "Musik, Massmedier och Mångfald" (Kristen Malm, arbetsdokument 1997:1).



## 2 Det yttrandefrihetsrättsliga systemet

### 2.1 Inledning

Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och allmän och lika rösträtt (1 kap. 1 § andra stycket RF). Den fria åsiktsbildningen förutsätter bl.a. yttrandefrihet och informationsfrihet och dessa friheter tillförsäkras också medborgarna i 2 kap. 1 § första stycket 1 och 2 RF. Friheten att yttra sig i tryckt skrift skyddas emellertid särskilt i TF och friheten att yttra sig genom ljudradio, television och vissa liknande överföringar, filmer, videogram och andra upptagningar av rörliga bilder samt ljudupptagningar skyddas sedan den 1 januari 1992 särskilt i YGL. TF och YGL kompletteras av lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden, kallad tillämpningslagen.

YGL tillkom efter förebild av TF och den bygger på samma grundläggande principer som denna. Principerna är bl.a. följande

- etableringsfrihet
- förbud mot censur och hindrande åtgärder
- ensamansvar med meddelarskydd
- särskild brottskatalog och
- särskild rättegångsordning.

Det skydd TF och YGL ger de olika medierna överensstämmer till stora delar men det finns också skillnader i skyddet som beror på mediernas särdrag. Så finns t.ex. beträffande radioprogram som sänds på annat sätt än genom tråd eller kabel ("genom etern") undantag från principen om etableringsfrihet, och beträffande filmer som skall visas offentligt finns undantag från förbudet mot censur.

TF och YGL är delvis tillämpliga också på medier som är utländska, t.ex. radio- och TV-program som kommer från utlandet samt filmer och ljudupptagningar som importeras hit.

Det detaljerade skydd för yttrandefriheten på grundlagsnivå som TF och YGL ger är unikt vid en internationell jämförelse. Det ger yttrandefriheten till den del den utövas i de medier som omfattas av TF eller YGL ett stabilt skydd eftersom ändring av reglerna endast kan ske genom grundlagsändring. För yttrandefriheten till den del den inte omfattas av TF eller YGL, t.ex. när yttrandet framställs på en CD-ROM-skiva med enbart text och/eller stillbilder (se avsnitt 5.2.1), är

skyddet inte lika stabilt och detaljerat. Till skydd för yttrandefriheten i denna del gäller endast de mera allmänna reglerna i RF och den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (europakonventionen).

Som ovan angetts är varje medborgare enligt 2 kap. 1 § RF gentemot det allmänna tillförsäkrad yttrandefrihet, dvs. frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar och uttrycka tankar, åsikter och känslor. Denna frihet får emellertid inskränkas genom lag. Efter bemyndigande i lag får den också i vissa fall begränsas genom annan författning. Detta gäller också bl.a. informationsfriheten, mötesfriheten och demonstrationsfriheten.

Begränsningar får emellertid inte göras för vilka ändamål eller i vilken omfattning som helst. I 2 kap. 12 § andra stycket RF anges att begränsning endast får göras för ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle och att begränsning aldrig får gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den samt att den inte heller får sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen som en av folkstyrelsens grundvalar. Vidare anges att begränsning inte får göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

Enligt 2 kap. 13 § RF gäller särskilt för begränsning av yttrandefriheten och informationsfriheten att sådan får ske med hänsyn till rikets säkerhet, folkförsörjningen, allmän ordning och säkerhet, enskilds anseende, privatlivets helgd eller förebyggandet och beivrandet av brott. Vidare får friheten att yttra sig i näringsverksamhet begränsas. I övrigt får begränsningar av yttrandefriheten och informationsfriheten ske endast om särskilt viktiga skäl föranleder det. I paragrafen anges också att vid bedömandet av vilka begränsningar som får ske skall särskilt beaktas vikten av vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet i politiska, religiösa, fackliga, vetenskapliga och kulturella angelägenheter. Slutligen anges att meddelande av föreskrifter som utan avseende på yttrandes innehåll närmare reglerar visst sätt att sprida eller mottaga yttranden inte anses som begränsning av yttrandefriheten och informationsfriheten.

Till skydd mot begränsningar av de grundlagsskyddade rättigheterna innehåller 2 kap. 12 § RF även regler om att förslag till lag rörande begränsning av rättigheterna skall vila i minst tolv månader från det att det första utskottsyttrandet anmäldes, om minst tio av riksdagsledamöterna begär det. Om minst fem sjättedelar av de röstande röstar för att anta förslaget, är det dock omedelbart antaget.

Sedan den 1 januari 1995 gäller den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, med de ändringar och tillägg som gjorts genom tilläggsprotokoll, som lag här i landet, och enligt 2 kap. 23 § RF får lag eller

annan föreskrift inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av konventionen.

Konventionen innehåller i artikel 10 en regel till skydd för yttrandefriheten. Enligt artikeln skall envar äga rätt till yttrandefrihet. Denna rätt sägs innefatta åsiktsfrihet och frihet att mottaga och sprida uppgifter och tankar utan inblandning av offentlig myndighet och oberoende av territoriella gränser. Det anges vidare att utövandet av de i artikeln nämnda rättigheterna må underkastas sådana formföreskrifter, villkor, inskränkningar eller straffpåföljder, som är angivna i lag och i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till statens säkerhet, den territoriella integriteten, den allmänna säkerheten, förebyggandet av oordning eller brott, hälsovården, skyddandet av sedligheten eller av annans goda namn och rykte eller rättigheter, förhindrandet av att förtroliga underrättelser sprids, eller upprätthållandet av domstolarnas auktoritet och opartiskhet. Artikeln förhindrar inte en stat att kräva tillstånd för radio-, televisions- eller biografföretag.

Bortsett från reglerna i RF och europakonventionen gäller inga särskilda regler till skydd för yttrandefriheten när den utövas i de medier som inte omfattas av TF eller YGL. Dessa grundlagar kan emellertid sägas indirekt erbjuda ett visst skydd även åt uttrycksformer utanför deras tillämpningsområde. Det kan ju vara meningslöst att ingripa mot utgivningen av viss text på CD-ROM-skiva när samma text kan spridas straffritt genom tryck. Detta förhållande brukar kallas TF:s och YGL:s paraplyeffekt.

För de medier som faller utanför TF:s och YGL:s tillämpningsområden gäller följande avvikelser från skyddet enligt dessa grundlagar. Någon etableringsfrihet finns inte. Det finns alltså inget hinder mot krav på tillstånd för att driva viss verksamhet. Något förbud mot förhandsgranskning och hindrande åtgärder finns inte. De straff- och processrättsliga reglerna i allmän lag gäller för avgörande av frågan om ett yttrandes lagstridighet. Vilka yttranden som är straffbara bestäms av brottsbalken och specialstraffrätten, och det straffbara området kan utvidgas genom stiftande av vanlig lag. Därvid gäller visserligen de ovan refererade reglerna i RF och europakonventionen men dessa ramar för lagstiftningen är tämligen vida och vaga. Enligt brottsbalken kan ansvar för brott utkrävas av såväl gärningsmän som av anstiftare och medhjälpare. Någon motsvarighet till den ansvarsfrihet och rätt till anonymitet för medverkande som gäller enligt TF och YGL finns alltså inte för yttranden i dessa medier. Förundersökning och åtal handläggs av polis respektive allmän åklagare, och rättegången innefattar inte juryprövning. Alla vanliga tvångsmedel kan tillämpas, och alla särskilda rättsverkningar av brott kan bli aktuella. Även talan om skadestånd på grund av yttranden handläggs enligt regler i allmän lag.

## 2.2 De grundläggande principerna i TF och YGL

### 2.2.1 Etableringsfrihet

Principen om etableringsfrihet innebär att varje svensk medborgare är tillförsäkrad rätt att framställa och sprida tryckta skrifter (4 kap. 1 § och 6 kap. 1 § TF), sända ljudradioprogram och televisionsprogram genom tråd (3 kap. 1 § YGL) och att framställa och sprida filmer, videogram och andra upptagningar av rörliga bilder samt ljudupptagningar (3 kap. 8 § YGL). Tillstånd för att driva verksamheten får inte krävas och rätten att driva verksamheten påverkas inte av konkurs (6 kap. 1 § konkurslagen 1987:672) eller näringsförbud (6 § lagen 1986:436 om näringsförbud).

Beträffande rätt att sända radio- och televisionsprogram på annat sätt än genom tråd ("genom etern") råder däremot inte full etableringsfrihet. Anledningen till detta är att det för sådana sändningar krävs utrymme i frekvensspektrum för att inte störningar skall uppstå i radiotrafiken. I 3 kap. 2 § första stycket YGL föreskrivs därför att rätten att sända radioprogram på annat sätt än genom tråd får regleras genom lag som innehåller föreskrifter om tillstånd och villkor för att sända. Sådana regler finns fr. o. m. den 1 december 1996 i radio- och TV-lagen (1996:844). Denna lag gäller sändningar av ljudradio- och TV-program som är riktade till allmänheten och avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel. För sändningar genom tråd gäller lagen endast om sändaren når fler än 100 bostäder. I 2 kap. 1 § radio- och TV-lagen sägs att det krävs tillstånd enligt lagen för att sända ljudradio- eller TV-program med hjälp av radiovågor på frekvens under 3 gigahertz. Tillståndskravet omfattar endast sändningar genom etern. Att sändningar i tråd eller kabel är tillståndsfria följer av YGL. Tillstånd krävs inte för viss sändning av sökbar text-TV och inte heller för vissa sändningar som är särskilt anpassade för syn- eller hörselskadade.

Enligt 2 kap. 2 § första stycket radio- och TV-lagen meddelar regeringen tillstånd att sända TV-program och tillstånd att till hela landet eller till utlandet sända ljudradioprogram. Tillstånd att sända närradio meddelas av Radio- och TV-verket, och tillstånd att sända lokalradio meddelas enligt lokalradiolagen (1993:120) av Radio- och TV-verket. Enligt 3 kap. 1 § radio- och TV-lagen får sändningstillstånd som meddelas av regeringen förenas med villkor som innebär att sändningsrätten skall utövas opartiskt och sakligt samt med beaktande av att en vidsträckt yttrandefrihet och informationsfrihet skall råda i ljudradion och televisionen. Ett sändningstillstånd får också förenas med bl.a. villkor om skyldighet att sända genmälen och att sända ett mångsidigt programutbud.



För att så stor etableringsfrihet som möjligt ändå skall råda också för radiosändningar genom etern föreskrivs i 3 kap. 2 § andra stycket YGL att det allmänna skall eftersträva att radiofrekvenserna tas i anspråk på ett sätt som leder till vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet. Bestämmelser som syftar till att främja ett effektivt nyttjande av möjligheterna till radiokommunikation finns i lagen (1993:599) om radiokommunikation. Som en ytterligare garanti för största möjliga etableringsfrihet beträffande eterburna sändningar föreskrivs också i 3 kap. 5 § YGL att frågor om rätt att sända radioprogram skall kunna prövas av domstol eller av en nämnd vars sammansättning är bestämd i lag och vars ordförande är eller har varit ordinarie domare. Beträffande beslut av regeringen sägs i paragrafen att prövningen skall göras av domstol och endast behöver avse beslutets laglighet. (Det sist sagda innebär att prövning enligt lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut är tillräcklig från grundlagssynpunkt.)

### 2.2.2 Förbud mot censur och hindrande åtgärder

Förbudet mot *censur* (1 kap. 1 § första stycket och 1 kap. 2 § första stycket TF samt 1 kap. 3 § första stycket första meningen YGL) innebär att framställning och spridning av tryckta skrifter samt motsvarande åtgärder beträffande de medier som avses i YGL inte får villkoras av förhandsgranskning av det allmänna. Ingripanden mot överträdelse av vad som är tillåtet att yttra får alltså ske först i efterhand. En annan sak är att utgivaren av en periodisk skrift eller ett samlingsverk kan granska inkomna bidrag och gallra bland dessa eftersom förbudet mot förhandsgranskning bara gäller ingripanden från det allmänna.

Beträffande filmer, videogram och andra upptagningar av rörliga bilder som skall visas offentligt gäller dock ett undantag från förbudet mot förhandsgranskning. I 1 kap. 3 § andra stycket YGL ges tillåtelse att genom lag meddela föreskrifter om granskning och godkännande av sådana filmer. Med stöd av denna paragraf har i lagen (1990:886) om granskning och kontroll av filmer och videogram meddelats regler om granskning av filmer och videogram som skall visas offentligt. Granskningen utförs av Statens biografbyrå. Grundlagsstadgandet medger inte censur av filmer och videogram som sprids över disk, per postorder eller på liknande sätt.

Av 3 kap. 2 § YGL följer att krav på innehållet i etersända radio- och TV-program får ställas endast med stöd av lag angående föreskrifter om tillstånd och villkor för att sända.

Beträffande trådsändningar ges i 3 kap. 1 § andra stycket YGL tillåtelse att genom lag meddela föreskrifter om skyldighet för nätt innehavare att ge utrymme för vissa program, i den utsträckning det behövs med hänsyn till allmänhetens intresse av tillgång till allsidig

upplysning, den s.k. "must carry-principen", och om ingripanden mot sändningar som inriktas på våld, pornografi eller hets mot folkgrupp.

Regler om tillstånd och villkor för sändning av ljudradio- eller TV-program genom etern finns, som tidigare nämnts, fr. o. m. den 1 december 1996 i radio- och TV-lagen. Detta har stöd i 3 kap. 2 § första stycket YGL.

Enligt 6 kap. 1 § radio- och TV-lagen skall den som sänder TV-program eller ljudradioprogram efter tillstånd av regeringen se till att programverksamheten som helhet präglas av det demokratiska statskicketets grundidéer och principen om alla människors lika värde och den enskilda människans frihet och värdighet. Som framgått i det föregående kan regeringen även förena sändningstillstånd med andra villkor. Med stöd av 7 kap 4 § YGL har i 9 kap. 2 § radio- och TV-lagen föreskrivits att Granskningsnämnden för radio och TV genom granskning i efterhand övervakar om sända program står i överensstämmelse med radio- och TV-lagen och de villkor som kan gälla för sändningarna. Efterlevnaden av bestämmelserna om reklam i 7 kap. 3, 4 och 10 §§ radio- och TV-lagen övervakas dock av Konsumentombudsmannen, och sändningar som sker med stöd av tillstånd till vidare-sändning enligt 3 kap. 5 § radio- och TV-lagen skall inte granskas av Granskningsnämnden för radio och TV.

Förbudet mot *hindrande åtgärder* (1 kap. 2 § andra stycket TF och 1 kap. 3 § första stycket andra meningen YGL) innebär att det allmänna inte får, på grund av innehållet i en skrift eller annat medium, hindra framställning och spridning av skriften eller motsvarande åtgärder beträffande de medier som avses i YGL, på annat sätt än vad som är medgivet i TF och YGL, t.ex. genom beslag eller konfiskering av brottslig framställning. Som en del av förbudet mot censur och hindrande åtgärder finns också i 1 kap. 3 § tredje stycket YGL en bestämmelse om att det allmänna, inte utan stöd i YGL, på grund av innehållet i en framställning, får förbjuda eller hindra innehav eller användning av tekniska hjälpmedel som behövs för att ta emot radiosändningar eller uppfatta innehållet i filmer och ljudupptagningar. Här föreskrivs också att det allmänna inte utan stöd i YGL får förbjuda anläggande av trådnät för sändning av radioprogram på grund av innehållet i program. Eftersom förbudet mot hindrande åtgärder gäller åtgärder som föranleds av yttrandets innehåll hindrar det inte ingripanden som sker med hänsyn till t.ex. allmän ordning. (Räckvidden av grundlagarnas förbud mot hindrande åtgärder behandlas i kapitel 8.)

### 2.2.3 Ensamansvar med meddelarskydd

Principen om *ensamansvar* innebär att endast en av de oftast många personer som medverkat vid tillkomsten av en framställning enligt TF

eller YGL kan hållas straff- och skadeståndsrättsligt ansvarig för innehållet i framställningen och att det i dessa grundlagar anges vem denna person är. Vanliga straffrättsliga regler om ansvar för medverkande tillämpas alltså inte. Ansvaret enligt TF och YGL för innehållet i en framställning kan till följd härav kallas *exklusivt*. Ansvaret är också *successivt* vilket betyder att det i första hand åvilar den som kan sägas stå närmast brottet (t.ex. utgivaren av en tryckt periodisk skrift) och om ansvaret inte kan utkrävas av denne åvilar det den som står närmast honom i ansvarskedjan (för en tryckt periodisk skrift ägaren). Slutligen är ansvaret även *formellt* i den meningen att ansvaret åvilar den i TF eller YGL angivne oavsett hur han bidragit till framställningens tillkomst och oavsett om han faktiskt känt till dess innehåll (beträffande det senare se 8 kap. 12 § TF och 6 kap. 7 § YGL). Utgivarens ansvar bortfaller dock om han var utsedd för skens skull eller uppenbarligen inte hade den befogenhet att öva tillsyn över framställningens offentliggörande och bestämma över dess innehåll som skall tillkomma honom (8 kap. 2 § andra stycket TF och 6 kap. 2 § första stycket 2 YGL).

Utgivare skall utses för tryckt periodisk skrift och för samtliga medier som regleras i YGL utom för ljudupptagningar. För dessa senare gäller att utgivare får utses. Uppgift om vem som är utgivare av en framställning skall beträffande vissa medier anmälas till myndighet och beträffande andra hållas tillgänglig för allmänheten på annat sätt. Vem som är utgivare skall framgå av tryckta periodiska skrifter, av filmer, videogram och andra upptagningar av rörliga bilder samt av ljudupptagningar för vilka utgivare utsetts. Framställning skall också bevaras under viss tid efter att den offentliggjorts.

Denna reglering av ansvaret för tryck- och yttrandefrihetsbrott har som en konsekvens att utredning och beivrande av sådana brott ofta kan ske förhållandevis snabbt och effektivt eftersom omfattande utredningar inte behöver göras av t.ex. vem som ansvarar för visst material på en stor tidningsredaktion. Detta kan ses som en fördel från yttrandefrihetssynpunkt.

Reglerna om vem som är ansvarig för yttrandefrihetsbrott är olika för olika medieformer, även om vissa grunddrag är desamma.

För tryckt periodisk skrift skall finnas en utgivare som skall anmälas hos Patent- och registreringsverket (5 kap. 2 och 4 §§ TF samt 2 kap. 2 § tillämpningslagen). Denne ansvarar för tryckfrihetsbrott som begås genom skriften. Om ansvar inte kan utkrävas av en utgivare ansvarar skriftens ägare. Därefter följer i ansvarskedjan den som tryckt skriften och utspridaren (8 kap. 1-4 och 10-12 §§ TF).

Ansvaret för tryckfrihetsbrott genom icke periodisk skrift åvilar i första hand författaren, om han framträtt frivilligt som skriftens upphovsman. Om utgivare finns och frivilligt har framträtt, kan han göras ansvarig för samlingsverk när ansvar inte kan utkrävas av

författarna. Utgivare som framträtt frivilligt kan också göras ansvarig för verk av en avliden författare. De följande stegen i ansvarskedjan är förläggaren, tryckaren och utspridaren (8 kap. 5-9 och 10-12 §§ TF).

Radioprogram skall enligt 4 kap. 1 § första stycket YGL ha en utgivare. Beträffande sändningar av radioprogram med tillstånd av regeringen enligt radio- och TV-lagen, alltså etersända ljudradioprogram som sänds till hela landet eller till utlandet och etersända TV-program, gäller att uppgift om vem som är utgivare skall antecknas i ett register hos programföretaget. Registret skall hållas tillgängligt för allmänheten (3 kap. 1 § tillämpningslagen). Enligt 3 kap. 2 § tillämpningslagen kan beträffande program som direktsänds beslutas att den som framträder i programmet själv skall ansvara för yttrandefrihetsbrott som han begår. Beslutet skall meddelas de berörda före sändningen och antecknas i registret. Om så inte sker är beslutet utan verkan. Beträffande sändningar i närradio och lokalradio, s.k. sammanställda radiotidningar (dvs. en radiotidning som innehåller material från flera förlagor), andra trådlösa sändningar av radioprogram och andra trådsändningar än vidareändningar m.m. finns närmare regler i 3 kap. 3-18 §§ tillämpningslagen om anmälan av utgivare m.m. För radioprogram ansvarar i första hand utgivaren och i andra hand den som bedriver sändningsverksamheten (6 kap. 1 och 2 §§ YGL).

För filmer skall finnas utgivare (4 kap. 1 § YGL). Av en film skall framgå vem som är utgivare (4 kap. 4 § YGL). Film som framställts här och är avsedd för spridning här skall också vara försedd med uppgift om vem som låtit framställa den samt om när, var och av vem exemplaren framställts (3 kap. 13 § YGL). Ansvar för yttrandefrihetsbrott åvilar i första hand utgivaren och i andra hand den som låter framställa filmen. Om en film saknar den i 3 kap. 13 § föreskrivna uppgiften om vem som låtit framställa den och det inte kan klarläggas vem han är eller han saknar känd adress i Sverige och inte kan påträffas här under rättegången, ansvarar den som sprider filmen i stället (6 kap. 1 och 2 §§ YGL). Detsamma gäller om en lämnad uppgift innebär att den som har låtit framställa filmen har hemvist utomlands eller om uppgiften är oriktig och den som sprider filmen känner till detta.

Beträffande ljudupptagningar gäller enligt 4 kap. 7 § YGL att utgivare *får* utses och att det i lag *får* föreskrivas att utgivare *skall* utses. Anledningen till att man i YGL skapat denna möjlighet att välja om utgivare skall utses är att produktion av ljudupptagningar i många fall i praktiken inte kan föranleda straff- eller skadeståndsansvar. Ett exempel på detta är instrumentalmusik. Enligt 4 kap. 1 § tillämpningslagen skall sammanställda kassettidningar ha en utgivare. Denne skall anmälas till Taltidningsnämnden. Om utgivare utsetts för en ljudupptagning ligger ansvaret på denne. Föreligger enligt lag skyldighet att utse utgivare är ansvarsreglerna desamma som för filmer. Om utgivare

utsetts utan att skyldighet därtill enligt lag förelåg, åvilas ansvaret sekundärt den som har utsett utgivaren. Har utgivare inte utsetts, åvilas ansvaret i första hand upphovsmannen och den som framträder i upptagningen. Följande steg i ansvarskedjan är framställare och spridare (6 kap. 3-5 §§ YGL).

Med *meddelarskydd* avses här meddelar- och anskaffarfrihet, rätten till anonymitet och efterforskningsförbudet. Reglerna om rätt till anonymitet och efterforskningsförbudet är utformade på samma sätt i TF och YGL. De innebär i huvudsak följande. Författare/upphovsman, den som lämnar uppgift eller bidrag för offentliggörande, utgivare till icke periodisk skrift och den som har framträtt i en framställning som skyddas av YGL har rätt att vara anonym (3 kap. 1 och 2 §§ TF och 2 kap. 1 och 2 §§ YGL), och de som tar del i tillkomsten, utgivningen eller spridningen av en framställning som införts eller varit avsedd att införas i ett medium som skyddas av TF eller YGL har tystnadsplikt beträffande nyssnämnda personers identitet (3 kap. 3 § TF och 2 kap. 3 § YGL). Efterforskningsförbudet innebär att myndigheter och andra allmänna organ inte får forska efter den anonyme författaren/upphovsmannen eller vem som utgett eller avsett att utge framställning i tryckt skrift, vem som lämnat uppgift för publicering eller vem som tillhandahållit framställningen för publicering (3 kap. 4 § TF och 2 kap. 4 § YGL). Som angetts tidigare innebär principen om ensamansvar att straffrihet råder för andra medverkande till en framställning än den som bär ensamansvaret för den. (Se dock nedan.)

Envars rätt att straffritt lämna uppgifter i vilket ämne som helst för offentliggörande (*meddelarfrihet*) och envars rätt att straffritt anskaffa uppgifter i sådant syfte (*anskaffarfrihet*) föreskrivs i 1 kap. 1 § tredje och fjärde stycket TF och 1 kap. 2 § YGL. De undantagsfall då en person som lämnar uppgifter för offentliggörande kan fällas till ansvar för detta och de undantagsfall då annan medverkande till en grundlagsskyddad framställning kan fällas till ansvar för detta anges i 7 kap. 3 § TF och 5 kap. 3 § YGL. Det gäller vissa grövre brott mot rikets säkerhet, uppsåtligt oriktigt utlämnande av hemlig handling och tillhandahållande av sådan handling i strid med myndighets förbehåll vid dess utlämnande samt uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt i de fall som anges i 16 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100). Dessa brott är inte tryckfrihets- eller yttrandefrihetsbrott utan vanligen brott enligt brottsbalken.

Även de undantagsfall då den som anskaffar uppgift eller underrättelse för offentliggörande kan fällas till ansvar för detta anges i 7 kap. 3 § TF och 5 kap. 3 § YGL. Det gäller vissa grövre brott mot rikets säkerhet. Det måste här observeras att allmän lag enligt 1 kap. 9 § 4 TF och 1 kap. 12 § YGL är tillämplig på *det sätt* på vilket uppgift eller underrättelse anskaffats. En anskaffare har således inte rätt att straffritt göra inbrott för att anskaffa viss uppgift. Om själva

*informationsanskaffandet* omfattas av en straffbestämmelse i vanlig lag är anskaffaren emellertid skyddad mot straffansvar i alla fall utom då anskaffandehandlingen utgjorde ett sådant grövre brott mot rikets säkerhet som anges i 7 kap. 3 § TF och 5 kap. 3 § YGL.

När det gäller skadestånd på grund av tryck- eller yttrandefrihetsbrott gäller vissa avvikelser från principen om ensamansvar. Reglerna om enskilt anspråk finns i 11 kap. TF respektive 8 kap. YGL. Enskilt anspråk får inte dömas ut på grund av innehållet i en framställning i andra fall än när framställningen innefattar ett tryck- eller yttrandefrihetsbrott. Den som enligt TF eller YGL bär det straffrättsliga ansvaret ansvarar också för skadestånd. Ägare till periodisk skrift och förläggare av annan tryckt skrift svarar emellertid enligt TF solidariskt med utgivare respektive författare m.fl. för skadestånd. På samma sätt ansvarar för skadestånd enligt YGL den som bedriver programverksamheten och den som låtit framställa en film eller ljudupptagning solidariskt med den som bär det straffrättsliga ansvaret.

#### 2.2.4 Särskild brottskatalog m.m.

TF innehåller i 7 kap. 4 och 5 §§ en fullständig uppräkningslista av vilka gärningar som utgör tryckfrihetsbrott när de begås genom tryckt skrift och är straffbara enligt vanlig lag. Gärningarna enligt 7 kap. 4 § är högförräderi, krigsanstiftan, spioneri, obehörig befattning med hemlig uppgift, vårdslöshet med hemlig uppgift, uppror, landsförräderi eller landssvek, landsskadlig vårdslöshet, ryktesspridning till fara för rikets säkerhet, uppvigling, hets mot folkgrupp, barnpornografibrott, olaga våldsskildring, förtal, förolämpning och, i den utsträckning som anges, försök, förberedelse och stämpling till sådana brott. I 7 kap. 5 § anges som tryckfrihetsbrott gärningar, begångna genom tryckt skrift och straffbara enligt lag, som innebär att någon uppsåtligt offentliggör hemlig handling som han fått tillgång till i allmän tjänst, under utövande av tjänsteplikt eller i jämförbart förhållande, offentliggör uppgift och därvid uppsåtligt åsidosätter tystnadsplikt som gäller enligt sekretesslagen eller, när riket är i krig eller omedelbar krigsfara, offentliggör uppgift om förhållanden vilkas röjande innefattar annat brott mot rikets säkerhet än som anges i 7 kap. 4 § TF.

I 5 kap. 1 § första stycket YGL sägs att de gärningar som anges som tryckfrihetsbrott i 7 kap. 4 och 5 §§ TF skall anses som yttrandefrihetsbrott om de begås i en i YGL skyddad framställning och är straffbara enligt lag. Detta innebär att tryckfrihetsbrotten och yttrandefrihetsbrotten sammanfaller. På en punkt finns dock en skillnad. Denna beror på utformningen av brottet olaga våldsskildring. I 16 kap. 10 b § första stycket BrB föreskrivs om ansvar för dels den som i stillbild eller i en film, ett videogram, ett televisionsprogram

eller andra rörliga bilder skildrar sexuellt våld eller tvång med uppsåt att bilden eller bilderna sprids eller som sprider en sådan skildring, dels den som i rörliga bilder närgånget eller utdraget skildrar grovt våld mot människor eller djur med uppsåt att bilderna sprids eller som sprider en sådan skildring. Vad gäller stillbilder är alltså endast skildring av s.k. våldspornografi straffbar medan även skildring av s.k. extremvåld är straffbar när det gäller rörliga bilder. I 5 kap. 1 § andra stycket YGL föreskrivs med anledning härav att som yttrandefrihetsbrott skall anses även sådan olaga våldsskildring varigenom någon genom rörliga bilder närgånget eller utdraget skildrar grovt våld mot människor eller djur med uppsåt att framställningen sprids. Detta innebär att brottskatalogen enligt YGL är mera omfattande än enligt TF eftersom även skildringar av annat våld än sexuellt sådant är straffbara enligt YGL.

Som framgått ovan krävs för ansvar för tryck- och yttrandefrihetsbrott att gärningen också är straffbar enligt vanlig lag. Man brukar säga att "*dubbel täckning*" krävs för att ett brott skall vara straffbart som tryck- eller yttrandefrihetsbrott. Detta innebär att ansvarsområdet för sådana brott kan inskränkas men inte utvidgas utan ändring av TF eller YGL. När det gäller påföljder för tryck- och yttrandefrihetsbrott hänvisar TF och YGL till brottsbalken.

Som framgått i föregående avsnitt har brottskatalogen betydelse inte bara för det straffrättsliga ansvaret utan också för det skadeståndsrättsliga. Skadestånd för missbruk av tryck- eller yttrandefriheten i TF/YGL kan nämligen utgå bara om det föreligger ett tryckfrihets- eller yttrandefrihetsbrott.

### 2.2.5 Särskild rättegångsordning m.m.

Reglerna om åtal och rättegång är i huvudsak desamma i tryckfrihetsmål och yttrandefrihetsmål (9 och 12 kap. TF respektive 7 och 9 kap. YGL). Reglerna innebär bl.a. följande. Justitiekanslern är ensam åklagare i mål av detta slag. Frågan huruvida tryckfrihets- eller yttrandefrihetsbrott föreligger skall prövas av en jury om nio medlemmar, om inte parterna avstår från det. Juryns utslag anses fällande om minst sex jurymän är ense om att brott föreligger. Om juryn meddelat ett fällande utslag, skall även rätten pröva om brott föreligger. Rätten kan därvid frikänna den tilltalade eller hänföra brottet under en mildare straffbestämmelse. Har juryn frikänt den tilltalade, är detta bindande för rätten. I 7 kap. tillämpningslagen finns bl.a. bestämmelser om gemensam handläggning av tryck- eller yttrandefrihetsmål och andra mål.

En tryckt skrift som innefattar tryckfrihetsbrott och en film eller ljudupptagning som innefattar yttrandefrihetsbrott kan konfiskeras (7 kap. 7 § TF och 5 kap. 6 § YGL). Om sådant förordnande meddelas skall alla framställningar som är avsedda för spridning förstöras. Det

skall också tillses att ytterligare exemplar inte kan framställas. Reglerna om konfiskering behandlas närmare i kapitel 9.

Slutligen kan nämnas att TF och YGL båda innehåller den s.k. *instruktionen* (1 kap. 4 § TF och 1 kap. 5 § YGL). Denna innebär att den som dömer över missbruk av yttrandefriheten eller vakar över denna skall betänka att yttrandefriheten är en grundval för ett fritt samhällsskick, uppmärksamma syftet mer än framställningssättet och hellre fria än fälla.

## 2.2.6 Utländska yttranden

### *Tryckfrihetsförordningen*

TF äger främst tillämpning på skrifter som både trycks och utges inom landet. I 13 kap. finns regler om utrikes tryckta skrifter. Beträffande utrikes tryckta skrifter som utges här i landet gäller i princip TF:s regler (13 kap. 1 § TF). Följande avvikelser från TF:s allmänna regler gäller dock enligt övriga bestämmelser i 13 kap. TF för utrikes tryckta skrifter.

Utgivningsbevis och ansvarig utgivare för periodisk skrift krävs endast om skriften huvudsakligen är avsedd för spridning inom riket. Av 13 kap. 3 § TF följer att regeln i 5 kap. 1 § TF om att ägare till periodisk skrift skall vara svensk medborgare eller svensk juridisk person inte gäller för utrikes tryckt periodisk skrift. I 5 kap. 1 § TF ges dock också tillåtelse till att i lag föreskriva att även utlänning eller utländsk juridisk person får vara ägare till periodisk skrift, och i 2 kap. 1 § tillämpningslagen har också införts en regel om att utlänningar med hemvist här i landet får vara ägare till periodiska skrifter som trycks här. För utrikes tryckt periodisk skrift följer alltså detta redan av 13 kap. 3 § TF. Eftersom ansvar här i landet inte kan utkrävas av den utländske tryckaren ansvarar enligt 13 kap. 4 § TF i tryckarens ställe den som låtit utlämna skriften för spridning här eller, om det inte kan visas vem han är eller han inte vid utgivningen hade hemvist här, den som enligt 6 kap. är att anse som utspridare.

Den rätt att straffritt meddela och anskaffa uppgifter för offentliggörande som följer av principen om ensamansvar och som fastslås i 1 kap. 1 § TF gäller också när offentliggörandet avses ske i en skrift som trycks utom riket (13 kap. 6 § TF). I 7 kap. 3 § TF fastslås de undantagsfall då en person som lämnar eller anskaffar uppgifter för offentliggörande kan fällas till ansvar för detta. Det gäller vissa grövre brott mot rikets säkerhet, uppsåtligt oriktigt utlämnande av hemlig handling, uppsåtligt tillhandahållande av sådan handling i strid med myndighets förbehåll vid dess utlämnande och uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt i de fall som anges i 16 kap. 1 § sekretesslagen. Enligt 13 kap. 6 § TF gäller emellertid längre gående undantag från rätten att



straffritt meddela och anskaffa uppgifter för publicering än enligt 7 kap. 3 § TF när publiceringen avses ske i skrifter som trycks utomlands och utges här men inte huvudsakligen är avsedda för spridning här och för vilka inte heller utgivningsbevis finns samt när publiceringen avses ske i skrifter som trycks utomlands och inte ges ut här. Skillnaden gentemot vad som gäller enligt 7 kap. 3 § är dels att ansvarsfriheten inte gäller i något fall då meddelandet eller anskaffandet innefattar brott mot rikets säkerhet, dels att varje uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt genom publiceringsmeddelande är straffbart.

I fråga om skrift som trycks utom riket och utges här och huvudsakligen är avsedd för spridning här eller för vilken utgivningsbevis finns gäller 7 kap. 3 § TF utan modifieringar. Detta framgår motsatsvis av 13 kap. 6 § TF jämförd med 13 kap. 1 § TF. Detta har betydelse särskilt för svenska periodiska skrifter som trycks utomlands av ekonomiska skäl.

När det gäller rätten till anonymitet för meddelaren till sådana utrikes tryckta skrifter som avses i 13 kap. 6 § TF gäller reglerna i 3 kap. TF med den skillnaden i förhållande till skrifter som trycks och utges här och skrifter som trycks utomlands och utges här och huvudsakligen är avsedda för spridning här eller för vilka utgivningsbevis finns att tystnadsplikten enligt 3 kap. 3 § TF inte gäller vid något brott mot rikets säkerhet (13 kap. 6 § sista stycket).

I fråga om skrift som trycks utom riket och inte ges ut här jämförs med den som lämnar meddelande för offentliggörande den som på annat sätt medverkar till framställning i periodisk skrift såsom författare eller annan upphovsman (13 kap. 6 § andra stycket). Regeln klargör vad som redan tidigare kunde anses gälla nämligen att främst journalister med anknytning till utländska tidningar också skall vara skyddade av TF.

*Yttrandefrihetsgrundlagen*

När det gäller *filmer och ljudupptagningar* äger YGL främst tillämpning på sådana som framställs här och lämnas ut för spridning här. I 10 kap. YGL finns regler om filmer och ljudupptagningar från utlandet. Beträffande sådana filmer och ljudupptagningar som framställts utomlands och lämnas ut för spridning här gäller enligt 10 kap. 1 § YGL i princip YGL:s allmänna regler. Följande avvikelser från vad som gäller för svenska framställningar föreligger dock.

Eftersom ansvar här i landet inte kan utkrävas av den utländske framställaren ligger enligt 10 kap. 1 § första stycket andra meningen YGL de uppgifter och det ansvar som för svenska upptagningar ligger på den som har låtit framställa filmen eller ljudupptagningen för dessa utländska framställningar i stället på den som här lämnar ut upptagningen för spridning, dvs. på importören. Detta innebär bl.a. att skyldigheten enligt 3 kap. 13 § YGL att förse filmer och ljudupptagningar med uppgifter om vem som har låtit framställa upptagningen samt om när, var och av vem exemplaren framställts gäller för importören och avser uppgifter om honom. Han är alltså skyldig att sätta ut sitt eget namn på upptagningen.

Friheten att meddela och anskaffa uppgifter och rätten till anonymitet har i fråga om dessa utländska filmer och ljudupptagningar samma omfattning som enligt 13 kap. 6 § TF (10 kap. 1 § andra stycket YGL). Detta innebär att de undantagsfall då en person som lämnar eller anskaffar uppgifter för offentliggörande kan fällas till ansvar för detta är på samma sätt som enligt 13 kap. 6 § TF utvidgade i förhållande till vad som gäller enligt 7 kap. 3 § TF och 5 kap. 3 § YGL så att ansvarsfriheten inte gäller i något fall då meddelandet eller anskaffandet innefattar brott mot rikets säkerhet och så att varje uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt genom publiceringsmeddelande är straffbart.

När det gäller rätten till anonymitet för meddelaren till sådana filmer och ljudupptagningar som framställs utomlands och lämnas ut för spridning här gäller reglerna i 2 kap. YGL med den skillnaden mot här framställda och spridda filmer och ljudupptagningar att tystnadsplikten inte gäller vid något brott mot rikets säkerhet (10 kap. 1 § andra stycket YGL).

Beträffande filmer och ljudupptagningar som framställs utomlands men inte offentliggörs här gäller YGL endast i fråga om meddelar- och anskaffarfrihet samt anonymitetsrätt och då på samma sätt som för filmer och ljudupptagningar som framställs utomlands och lämnas ut för spridning här (10 kap. 2 § YGL).

När det gäller *radioprogram* äger YGL främst tillämpning på radioprogram som utgår från Sverige. Beträffande radioprogram som förmedlas genom satellitsändning som utgår från Sverige följer av 1

kap. 6 § andra stycket YGL att det som i YGL föreskrivs om radioprogram i allmänhet gäller också för sådana radioprogram.

I 1 kap. 6 § tredje stycket YGL ges tillåtelse till bl.a. att genom lag föreskriva om undantag från grundlagen i fråga om radioprogram som utgår från Sverige men som huvudsakligen är avsedda att tas emot utomlands. I prop. till YGL (1990/91:64 s. 110) sägs i specialmotivering till denna bestämmelse att det kan förekomma tillfälliga utsändningar från Sverige av utländska programföretag och att det inte alltid är rimligt att kräva att sådana sändningar skall förses med en utgivare och i övrigt inordnas under svenska yttrandefrihetsrättsliga regler. Genom bestämmelsen har därför öppnats en möjlighet att för sådana fall föreskriva om undantag helt eller delvis från YGL. Ett sådant undantag har föreskrivits i 3 kap. 11 § andra stycket tillämpningslagen. Där sägs att i fråga om program som sänds av andra än svenska programföretag och inte är avsedda att tas emot i Sverige tillämpas inte andra föreskrifter i YGL än 1 kap. 2 och 3 §§. För sådana program gäller alltså endast rätten att lämna och anskaffa uppgifter för offentliggörande, förbudet mot censur och hindrande åtgärder samt rätten att inneha tekniska hjälpmedel som behövs för att kunna ta emot radioprogrammen och rätten att anlägga trådnät.

I 1 kap. 7 § YGL finns regler om vissa radioprogram som når Sverige från utlandet. Paragrafen gäller för samtidig och oförändrad vidareutskickning här i landet av radioprogram som kommer från utlandet och av radioprogram som förmedlas hit genom satellitutskickning men inte utgår från Sverige. Beträffande dessa sändningar har endast de regler i YGL som kan upprätthållas i praktiken gjorts tillämpliga. De regler i YGL som enligt paragrafen gäller för dessa sändningar är följande: 1 kap. 3 § första stycket om förbud mot förhandsgranskning och andra hinder, 1 kap. 3 § tredje stycket om innehav av tekniska hjälpmedel och anläggande av trådnät, 1 kap. 4 § om förbud mot ingripanden utan stöd i grundlagen, 1 kap. 5 § om det förhållningssätt som skall iaktas vid tillämpningen av grundlagen ("instruktionen"), 3 kap. 1 § om rätt att sända radioprogram i tråd samt 3 kap. 3 och 5 §§ om särskilda regler för lagstiftning och rättslig prövning. Principen om ensamansvar gäller alltså inte för dessa sändningar.

Beträffande rätten att meddela och anskaffa uppgifter och under rättelser för offentliggörande i radioprogram från utlandet erinras i 1 kap. 7 § YGL sista stycket om att regler om detta finns i 10 kap. 2 § YGL. I fråga om dessa rättigheter är alltså regleringen densamma för alla radioprogram som sänds från sändare utanför Sverige som för alla utomlands framställda filmer och ljudupptagningar.

För radioprogram som kommer från utlandet och inte sänds vidare här, t.ex. radioprogram som sänds från direktsändande satellit utan svensk anknytning, gäller endast rätt att meddela och anskaffa

uppgifter och underrättelser och rätten att vara anonym (10 kap. 2 § YGL).

I förarbetena till YGL berörs inte frågan om 1 kap. 7 § YGL om samtidig och oförändrad vidareändning här i landet av utländska radioprogram gäller också för sådan informationsöverföring från en databas som avses i 1 kap. 9 § YGL. Frågan är av intresse eftersom en databasvärd kan koppla upp sig mot andra databasvärdar, t.ex. i utlandet, och därigenom ge sina abonnenter möjlighet att söka även i de senare databaserna.

Lydelsen av 1 kap. 9 § YGL ger närmast intrycket att 1 kap. 7 § YGL gäller också för den informationsförmedling som avses i 1 kap. 9 § YGL. Resonemangen rörande 1 kap. 7 § YGL i förarbetena till YGL gällde enbart program i ljudradio och television (jfr. prop. 1990/91:64 s. 43-56 och s.111-112). Under rubriken vidareändningar anförde departementschefen bl.a. följande (a. prop. s. 54): "*Möjligheterna att i fråga om vidare ändringar genomföra de tryckfrihetsrättsliga principerna skiljer sig i viss mån beroende på om det är fråga om eter- eller trådsändningar.*

*Såvitt gäller vidareförmedling genom eters ändring kan någon etableringsfrihet inte skrivas in i grundlag. Nödvändigheten av en ordnad användning av radiofrekvensspektrumet är det uteslutet.*

*I övrigt torde skillnad få göras mellan samtidig och oförändrad återutskickning å ena sidan och övriga fall å den andra.*

*Vid omedelbar vidareförmedling av en satellits ändring saknar den som ombesörjer vidare ändringen möjlighet att påverka innehållet i vad som vidare förmedlas (förutsatt givetvis att han inte också står för den ursprungliga sändningen). Hans enda möjlighet att ingripa i sändningen är att avbryta vidareförmedlingen. Under sådana förhållanden skulle en väsentlig del av syftet med ett ansvarssystem efter TF:s mönster inte uppnås genom att den som genomföra vidare ändringen insattes i en utgivares ansvariga ställning.*

*Eftersom den som ombesörjer vidare ändringen inte kan publicera något själv skulle ett ensamansvar för honom nämligen inte innebära någon ökning av möjligheterna att bringa känsliga eller obekväma upplysningar från andra till offentligheten. Det skulle inte vara till honom som de obekväma uppgifterna kunde lämnas för publicering. Ett viktigt syfte med ett ensamansvar bortfaller därför här. Därtill kommer att ingen bör kunna hållas ansvarig för innehållet i en sändning som han inte kan kontrollera i förväg. Det särskilda ansvarighetssystemet bör följaktligen inte gälla för samtidig och oförändrad vidareändring."*

Med den som ombesörjer samtidig och oförändrad vidareändning avses alltså den som tar emot en sändning och direkt förmedlar denna vidare utan att kunna råda över innehållet i sändningen.

I specialmotiveringen till 1 kap. 9 § YGL anförde departementschefen bl.a. följande (a. prop. s. 112): "*Vad som åsyftas är videotext och andra liknande medier som kan användas för informationsförmedling i former som gör det möjligt för en ensam ansvarig utgivare att råda över innehållet på ett sätt som är likvärdigt med vad som gäller tryckta skrifter*". Med videotext avsågs i propositionen överföring av databaslagrad information i form av text och andra grafiska meddelanden via speciella ledningar eller det allmänna nätet av telefontråd eller andra kablar, radiolänkar och satelliter (a. prop. s. 59).

Om en databasvärd tillhandahåller upplysningar i sin databas och även ger användaren möjlighet att söka i andra databasvärdars databaser råder han inte över alla upplysningar som en användare får tillgång till med hjälp av hans databas på ett sätt som är likvärdigt med vad som gäller för tryckta skrifter. Informationen från de andra databasvärdarnas databaser hämtas då inte heller *direkt* ur den första databasvärdens register på det sätt som krävs enligt 1 kap. 9 § YGL. 1 kap. 9 § YGL kan därför inte anses omfatta sådana fall utan dessa faller helt utanför YGL:s tillämpningsområde. Det kan alltså när det gäller verksamhet enligt 1 kap. 9 § YGL inte bli fråga om sådan vidareändring som avses i 1 kap. 7 § YGL. Det betyder att 1 kap. 7 § YGL inte kan äga tillämpning på sådan informationsförmedling som avses i 1 kap. 9 § YGL.

När det gäller sådan informationsöverföring som avses i 1 kap. 9 § YGL gäller därför, enligt kommitténs mening, samma bestämmelser som för radioprogram som utgår från Sverige när informationsöverföringen utgår från Sverige, dvs. alla YGL:s allmänna regler om radioprogram gäller för sådan verksamhet, medan endast reglerna om meddelar-, anskaffarfrihet och anonymitetsrätt gäller för informationsöverföring enligt 1 kap. 9 § YGL som utgår från utlandet (10 kap. 2 § YGL), dvs. samma regler som för radioprogram från direktsändande satellit utan svensk anknytning gäller för sådan informationsöverföring. Detta innebär att t.ex. en nyhetsbyrå som från utlandet tillhandahåller information på det sätt som sägs i 1 kap. 9 § YGL inte åtnjuter den svenska grundlagens skydd annat än när det gäller meddelar- och anskaffarfrihet och anonymitetsrätt och då i den utsträckning som sägs i 10 kap. 2 § YGL.

## 2.3 TF:s och YGL:s tillämpningsområden

### 2.3.1 Allmänt

Ett huvudsyfte med TF och YGL är att säkerställa friheten att yttra sig i massmedier som ett medel för den fria åsiktsbildningen. När det gäller TF framgår detta dels av att TF är tillämplig på skrift som

framställs i tryckpress, vilket ju är en teknik som i praktiken enbart används för kommunikation med många, dels av att TF för att vara tillämplig på stencilerad och därmed jämställd skrift kräver bl.a. att skriften är mångfaldigad. När det gäller YGL kommer syftet att säkerställa friheten att yttra sig i massmedier till uttryck genom att det krävs att radioprogram är riktade till allmänheten för att de skall falla under grundlagens skydd och att det krävs att filmer m.fl. upptagningar sprids till allmänheten för att de skall falla inom grundlagens tillämpningsområde. För att YGL skall vara tillämplig på massmedieföretags tillhandahållande på begäran av upplysningar ur dataregister krävs också bl.a. att upplysningarna tillhandahålls allmänheten.

TF och YGL omfattar alltså framställningar som är riktade till allmänheten. Det krävs även att de är fixerade i ett medium på ett sådant sätt att det i princip är möjligt att i förväg bestämma vad som skall yttras och att i efterhand fastställa vad som har yttrats. Att dessa möjligheter föreligger är en förutsättning för att ett ensamansvar för vad som yttras i mediet skall kunna gälla. Kravet på fixering gör att t.ex. teater, utställningar och demonstrationer lämnas utanför TF:s och YGL:s skydd.

TF gäller för skrifter som framställts i tryckpress och för skrifter som mångfaldigats genom stencilering, fotokopiering eller liknande tekniskt förfarande om utgivningsbevis gäller för skriften eller den försetts med beteckning som utvisar att den är mångfaldigad och i anslutning därtill tydliga uppgifter om vem som har mångfaldigat skriften och om ort och år för detta (1 kap. 5 § TF). Till skrift hänförs också bild även om den inte åtföljs av text. Enligt kommitténs mening får mångfaldigande av skrifter med hjälp av datorskrivare numera anses vara ett sådant "liknande tekniskt förfarande" som anges i 1 kap. 5 § TF. Användning av datorskrivare är ju numera vanlig och sådana skrivare kan nu framställa många exemplar på kort tid. Användning av dem måste därför anses likvärdigt med fotokopiering. Om förutsättningarna i övrigt enligt 1 kap. 5 § TF är uppfyllda, kan alltså exemplar som framställs med hjälp av datorskrivare omfattas av TF (jämför avsnitt 3.3.6, 5.2.6 och 5.4.6).

I 1 kap. 6 § TF föreskrivs att tryckt skrift, för att anses som sådan, skall vara utgiven. Så anses enligt paragrafen vara fallet om den blivit utlämnad till salu eller för spridning på annat sätt. Det krävs inte att skriften faktiskt har blivit spridd. Bestämmelsen kan ge intrycket att TF formellt endast omfattar skrifter som är utgivna. Av förbudet mot hindrande åtgärder i 1 kap. 2 § TF framgår emellertid att TF också omfattar tryckta skrifter som ännu inte är utgivna. Bestämmelsen i 1 kap. 6 § TF innebär att ingripanden enligt TF mot en tryckt eller därmed jämställd skrift tidigast får ske efter utgivningen.

Utöver skrifter omfattar TF enligt 1 kap. 7 § andra stycket radioprogram, filmer eller ljudupptagningar som avses i YGL och som

oförändrat återger hela eller delar av innehållet i en periodisk skrift, om det är ägaren till den periodiska skriften som sprider eller låter sprida innehållet på detta sätt. Enligt lagrummet skall sådana upptagningar jämföras med en bilaga till skriften. Regeln kan därför här kallas bilageregeln. Genom denna regel uppnås att det tryckfrihetsrättsliga ansvaret för spridningen av den periodiska skriftens innehåll hålls samlat hos samma person. S.k. radio- eller kassettidningar omfattas av paragrafen. Om radio- eller kassettidningen återger innehåll ur mer än en förlaga, en s.k. sammanställd radio/kassettidning, faller den emellertid inte under TF utan under YGL. Nedan i detta avsnitt behandlas också frågan om 1 kap. 7 § TF omfattar sådan överföring från en databas som avses i 1 kap. 9 § YGL.

YGL omfattar ljudradio, television och vissa liknande överföringar, filmer, videogram, och andra upptagningar av rörliga bilder samt ljudupptagningar (1 kap. 1 § första stycket). Med vissa liknande överföringar avses andra sändningar av ljud, bild eller text som sker med hjälp av elektromagnetiska vågor än sändningar av ljudradio och television, t.ex. videotex (som behandlas närmare i det följande). Vad som avses med ljudupptagning har inte definierats i lagtexten. Termen får därför anses omfatta alla tekniker för ljudupptagning.

Beträffande filmer och ljudupptagningar sägs i 1 kap. 10 § YGL att grundlagen är tillämplig på medier av detta slag som sprids till allmänheten genom att spelas upp, säljas eller tillhandahållas på annat sätt.

När det gäller radioprogram sägs i 1 kap. 6 § första stycket YGL att grundlagen är tillämplig på sändningar av radioprogram som är riktade till allmänheten och avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel.

Med kravet att sändningen skall vara riktad till allmänheten menas att sändningen skall riktas till vem som helst som önskar ta emot den utan särskild begäran från mottagaren. Sändning av ljudradio och television genom etern eller genom tråd är sådana sändningar. Mottagaren är beträffande sändningar av detta slag aktiv endast genom att slå på mottagarapparaten och välja kanal. Sändning av information i vad som i propositionen till YGL benämns videotex, dvs. sändning från en databas, sker däremot genom att mottagaren själv tar kontakt med sändaren. Sändningen sker via speciella ledningar eller det allmänna tele- eller kabelnätet, radiolänkar eller satelliter och tas emot hos mottagaren av en datorterminal eller den vanliga TV-mottagaren med viss tillsatsutrustning. Eftersom sändningen sker på begäran av mottagaren är den inte riktad till allmänheten på samma sätt som sändningar av ljudradio och television utan den är vad man brukar kalla *interaktiv* och omfattas därför inte av paragrafen.

Kravet att sändning som är riktad till allmänheten också skall vara avsedd att tas emot med tekniska hjälpmedel innebär att t.ex. an-

vändning av högtalaranläggningar eller TV-monitorer på idrottsarenor och estrader faller utanför paragrafens tillämpningsområde.

Interaktiva medier faller i princip utanför YGL:s tillämpningsområde. I 1 kap. 9 § YGL, som kan kallas databasregeln, finns emellertid ett undantag från denna princip. I denna paragraf stadgas nämligen att YGL:s föreskrifter om radioprogram skall tillämpas också när en redaktion för en tryckt periodisk skrift eller för radioprogram, ett företag för framställning av filmer eller ljudupptagningar eller en nyhetsbyrå med hjälp av elektromagnetiska vågor på begäran tillhandahåller allmänheten upplysningar direkt ur ett register med upptagningar för automatisk databehandling. I sista punkten i paragrafen sägs att detta gäller endast om den mottagande inte kan ändra innehållet i registret. Interaktiviteten inskränker sig alltså till att sändningen sker på begäran av mottagaren. Vad som åsyftas är enligt specialmotiveringen till paragrafen (prop. 1990/91:64 s.112) videotex och andra liknande medier, dvs. olika databaser.

Innebörden av kravet i 1 kap. 6 § YGL att sändningen skall vara riktad till allmänheten och kravet i 1 kap. 9 § YGL att sändningen skall ske på begäran behandlas mera ingående i avsnitt 2.3.2.

Bilageregeln i 1 kap. 7 § andra stycket TF omfattar bl.a. "radioprogram som avses i yttrandefrihetsgrundlagen". Frågan är då om paragrafen omfattar sådan sändning av innehållet i en periodisk skrift med hjälp av elektromagnetiska vågor som sker på begäran från mottagaren. Detta kan förefalla osäkert eftersom YGL inte innehåller någon klar definition av termen "radioprogram". I specialmotiveringen till 1 kap. 1 § tredje stycket YGL anför emellertid departementschefen följande (prop. 1990/91:64 s. 107 f.): "*I tredje stycket klargörs innebörden av vissa termer som använts i grundlagen. När det i det följande i lagtexten talas om radioprogram avses såväl ljudradio som television och innehållet i vissa andra överföringar av information till allmänheten som telefax och videotex (jämte avsnitt 5.2)*". Det får därför enligt kommitténs mening anses framgå att termen radioprogram är avsedd att omfatta även t.ex. videotex och att således även videotex och liknande sändningar som sker på begäran av mottagaren omfattas av bilageregeln i 1 kap. 7 § andra stycket TF, om de används av ägaren till en periodisk skrift för att oförändrat sprida skriftens innehåll.

I 1 kap. 3 § TF och 1 kap. 4 § YGL föreskrivs att ingripanden på grund av missbruk av tryck- eller yttrandefriheten inte får göras utom i de fall som anges i TF och YGL, den s.k. exklusivitetsprincipen. Vad som är innebörden av och syftet med tryck- och yttrandefriheten framgår av 1 kap. 1 § första och andra styckena TF och 1 kap. 1 § första och andra styckena YGL. Där anges att grundlagarna tillförsäkrar medborgarna rätt att i de skyddade medierna offentligen uttrycka tankar, åsikter och känslor och att i övrigt lämna uppgifter i



vilket ämne som helst till säkrande av ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och, enligt YGL, ett fritt konstnärligt skapande. Att ett fritt konstnärligt skapande har nämnts särskilt i YGL har inte avsetts innebära någon skillnad mellan de båda grundlagarnas syften.

Formuleringen av tryck- och yttrandefrihetens innebörd och syfte innebär att all användning av de grundlagsskyddade medierna inte omfattas av TF:s och YGL:s skydd. Så bestraffas t.ex. bedrägeri som begås genom användande av ett medium som skyddas av TF eller YGL enligt vanlig lag eftersom bedrägeri inte utgör missbruk av tryck- eller yttrandefriheten så som den beskrivs i ovannämnda lagrum. Av samma skäl anses också att reklam i grundlagsskyddade medier i viss mån får regleras genom vanlig lag utan uttryckligt stöd i TF och YGL. Beträffande helt förbud mot reklam för alkohol och tobak har särskilt medgivande därtill getts i 1 kap. 9 § TF och 1 kap. 12 § YGL. I sistnämnda lagrum stadgas också att det är tillåtet att genom lag ge föreskrifter om förbud mot kommersiell reklam i radioprogram. För tydlighetens skull ges i samma lagrum även uttryckligen tillåtelse till föreskrifter i vanlig lag om villkor för sådan reklam.

### 2.3.2 Närmare om rekvisitet "riktad till allmänheten" (1 kap. 6 § YGL) och "på begäran" (1 kap. 9 § YGL)

#### *Uttrycket "riktad till allmänheten" i 1 kap. 6 § YGL*

För att ett radioprogram skall åtnjuta skydd enligt YGL krävs som angetts i det föregående enligt 1 kap. 6 § första stycket samma grundlag att sändningen är riktad till allmänheten och avsedd att tas emot med tekniska hjälpmedel.

I propositionen till YGL (prop. 1990/91:64 s.110) sade departementschefen i anslutning till detta följande: "*Denna beskrivning särskiljer de sändningar som omfattas av grundlagsskyddet från andra på samma sätt som det förslag som remitterades till lagrådet år 1986 (jämför prop. 1986/87:151 s. 164). Grundlagens huvudregel om radioprogram gäller alltså inte interaktiva medier eller användning av högtalaranläggningar på estrader eller idrottsarenor etc. Det typiska fall som avses är rundradiosändning genom eter. Även likvärdiga sändningar genom tråd avses*".

I prop 1986/87:151 (s.164) sade departementschefen följande angående innebörden av uttrycket "riktad till allmänheten": "*Därmed menas att den sändning utan särskild begäran från mottagaren riktar sändningen till vem som helst som önskar ta emot den. Det typiska fallet är givetvis rundradiosändning genom eter. En sådan sändning kan tas emot av alla som skaffar sig en mottagare. På ett i princip likartat sätt riktas trådsända radio- och TV-program till allmänheten. I båda fallen är det den som sänder som svarar för den huvudsakliga*

*aktiviteten. Mottagaren varken kan eller behöva över påverka sändningen. Hans medverkan begränsas till att koppla på mottagarapparaten och välja kanal."*

I radiolagen (1966:755), som gällde fram till den 1 december 1996 då den ersattes av den nya radio- och TV-lagen (1996:844), avsågs med rundradiosändning radiosändning som var avsedd att tas emot direkt av allmänheten om sändningen inte var avsedd endast för en sluten krets vars medlemmar var förenade genom en påtaglig gemenskap av annat slag än ett gemensamt intresse att lyssna på eller se sändningen. Efter ändringen av radiolagen år 1986 omfattades endast sändning genom etern. Dessförinnan omfattades också trådsändningar av begreppet rundradio. Den nya radio- och TV-lagen omfattar enligt 1 kap. 1 § första stycket sändningar av ljudradio- och TV-program som är riktade till allmänheten och avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel. I paragrafens andra stycke anges att en sändning anses riktad till allmänheten endast om den samtidigt och utan särskild begäran är tillgänglig för vem som helst som vill ta emot den. I propositionen anges bl.a. följande om begreppet allmänheten (prop. 1995/96:160 s.64): *"Uttrycket allmänheten bör förstås i enlighet med normalt språkbruk och i enlighet med den innebörd det för närvarande har i de radorättsliga författningarna samt i YGL. Av förarbetena till YGL följer att bedömningen av om en sändning är avsedd för allmänheten bör kunna ske med ledning av sådana omständigheter som den använda frekvensen, sändarens styrka och sändningens innehåll (SOU 1983:70 s. 294). Såväl allmänheten i Sverige som i andra länder omfattas alltså av uttryckets ämne."*

*Med den valda definitionen utsluts kommunikation mellan enskilda, t.ex. genom telefon."*

Förarbetena till YGL ger inte något uttryckligt svar på frågan om vad som krävs beträffande mottagarnas antal för att sändningen skall anses riktad till allmänheten. I propositionen till YGL sägs emellertid i specialmotiveringen till 1 kap. 10 § YGL (a. prop. s. 112), som gäller filmer och ljudupptagningar, att begränsningen av grundlagens tillämplighet till upptagningar som sprids till allmänheten *"följer av grundlagsskyddets ändamål att säkerställa friheten att yttra sig i massmedier som ett medel för den fria åsiktsbildningen"*. I samma proposition anges också (s. 64 f.) att grundlagsregleringens ändamål är att säkerställa yttrandefriheten i de överföringsformer som mera typiskt kan betecknas som massmedier och på s. 57 anges beträffande nya kommunikationsformer att *"Frågan uppkommer om trafiken skall anses som förmedlad från person till person eller om den i rättsligt hänseende skall jämföras med massmedierna"*. Det är alltså massmedial användning av de angivna teknikerna som är avsedd att omfattas av grundlagsskyddet och uttrycket "riktad till allmänheten" måste

tolkas mot bakgrund av detta. (Begreppet massmedium behandlas nedan i avsnitt 5.1.)

I 1 kap. 6 § sista stycket YGL sägs följande: *"I lag får föreskrivas om undantag från denna grundlag i fråga om radioprogram som huvudsakligen är avsedda att tas emot utomlands och radioprogram som sänds genom tråd men inte är avsedda att tas emot av någon större allmänhet. Sådant undantag får dock inte gälla vad som föreskrivs i 2 och 3 §§"*.

Angående innebörden av 1 kap. 6 § sista stycket YGL (som i lagrådsremissen motsvarades av 1 kap 6 § första stycket andra och tredje meningen) sägs i propositionen till YGL följande (s.110): *"Många trådnät är mycket små. De kan finnas i ett bostadsområde, på ett hotell etc. Deras betydelse som medium för nyhetsförmedling och opinionsbildning är begränsad. Det bör därför inte krävas att sändningar i sådana nät alltid skall ha en utgivare. Frågan hur omfattande ett nät får vara innan dess betydelse som massmedium påkallar ett mera utvecklat yttrandefrihetsrättsligt skydd lämpar sig dock i vart fall för närvarande inte för reglering genom grundlag. I andra meningen av första stycket medges därför att vanlig lag undantar trådsändningar som inte är avsedda för någon större allmänhet från grundlagens tillämpningsområde."*

I 1 kap. 2 § andra stycket radio- och TV-lagen finns en sådan regel om undantag från YGL. Regeln lyder: "Inga andra bestämmelser i yttrandefrihetsgrundlagen än 1 kap. 2 och 3 §§ gäller för sändningar genom tråd som når 100 bostäder eller färre". Regeln motsvarar den tidigare gällande regeln i 4 § lagen (1991:2027) om kabelsändningar till allmänheten. I propositionen till bestämmelsen i radio- och TV-lagen (prop. 1995/96:160 s. 156) hänvisas till propositionen till 4 § lagen om kabelsändningar till allmänheten. I denna senare proposition anförde föredragande statsrådet bl.a. följande i anslutning till 4 § (prop. 1991/92:53 s.36): *"De trådnät som det här är fråga om är som medium för nyhetsförmedling och opinionsbildning av begränsad betydelse. Att i sådant fall alltid kräva att sändningarna skall ha en ansvarig utgivare förefaller vara en onödig administrativ omgång. Med hänsyn härtill och i övrigt på de skäl JK anförts anser jag att de små näten tills vidare bör undantas från yttrandefrihetsgrundlagens system."*

Lagstiftaren har alltså ansett att yttrandefrihetsgrundlagens uttryck "inte någon större allmänhet" i vart fall omfattar upp till 100 bostäder och att sändningar som når högst 100 bostäder är av begränsad betydelse som medium för nyhetsförmedling och opinionsbildning.

I propositionen till YGL sade departementschefen följande angående förslaget till YGL (prop. 1990/91:64 s. 214): *"Detta innebär att friheten att yttra sig i de nyare medierna kan ges ett skydd som i allt väsentligt blir likvärdigt med det hävdvunna skyddet för tryckfriheten. Samtidigt förblir tryckfrihetsförordningen orubbad och utgör en*

*utgångspunkt också för förståelsen av det nya skyddet för yttrandefriheten." YGL skall alltså tolkas mot bakgrund av TF.*

När det gäller frågan hur många mottagare sändningen måste vara riktad till för att den skall anses riktad till allmänheten erbjuder det emellertid svårigheter att tolka YGL mot bakgrund av TF eftersom TF i princip omfattar all användning av trycktekniken oavsett hur många exemplar skriften har framställts i (se Hans-Gunnar Axberger, "Tryckfrihetens gränser", 1984, s. 23 f.). Syftet med TF var visserligen att skydda skrifter som kunde framställas i stora upplagor och nå många människor (a.a. s. 22) men TF innehåller inget krav på mångfaldigande för att grundlagen skall vara tillämplig på skrift som framställs i tryckpress.

För att TF skall vara tillämplig på skrifter som framställts genom stencilering, fotokopiering eller liknande tekniskt förfarande krävs emellertid uttryckligen i grundlagen att skriften "mångfaldigats" (1 kap 5 § första stycket TF). Angående innebörden av detta begrepp skriver Hans-Gunnar Axberger i den nämnda boken bl.a. följande (s. 25): "*Hur stort antal exemplar som h ärvid är nödvändigt har ej uttalats. Stundom nämns att ett trettio-tal exemplar skulle vara tillräckligt; något stöd för den siffran synes dock icke gå att uppbringa. I propositionen uttalades att mångfaldiga endast hade den betydelsen att skriften skulle vara framställd i tillräckligt antal exemplar för att kunna lämnas ut till spridning.*" Denna regel i TF ger alltså inte heller någon ledning för fastställande av hur många mottagare som avses med YGL:s begrepp "allmänheten".

TF innehåller i 1 kap. 6 § en bestämmelse om utgivning. Bestämmelsen lyder "*Tryckt skrift skall, för att anses som sådan, vara utgiven. Skrift anses utgiven, då den blivit utlämnad till salu eller för spridning på annat sätt; vad nu sagts gäller dock icke myndighets tryckta handlingar, om de ej äro tillgängliga för envar*". För att skriften skall anses utgiven är det inte nödvändigt att utlämnandet skett till allmänheten. Det är tillräckligt att spridning skett inför en begränsad krets men det torde krävas att kretsen inte är alltför privat och avskild (a.a. s. 33). Denna bestämmelse i TF ger således inte heller någon ledning för tolkningen av uttrycket "riktad till allmänheten" i 1 kap. 6 § YGL.

I yttrandefrihetsutredningens (YFU) förslag till yttrandefrihetsgrundlag i betänkandet "Värna yttrandefriheten" (SOU 1983:70) hade andra kapitlet rubriken "Begrepp och avgränsningar". Kapitlets andra paragraf hade följande lydelse (a. bet. s. 11): "*I denna grundlag menas med program i eter- eller trådsändning innehållet i varje sådan sändning av ljud, bild eller text om sändningen är avsedd för allmänheten*". I specialmotiveringen till paragrafen (a. bet. s. 294) angav utredningen att det knappast kunde vålla några problem att avgöra om en sändning var avsedd för allmänheten eller inte och att

bedömningen borde kunna ske med ledning av den använda frekvensen och sändarens styrka och att sändningens innehåll också ytterst kunde tillmätas betydelse vid bedömningen.

Radiatorutredningen diskuterade i sitt betänkande "Översyn av radiolagen" (SOU 1981:19) innebörden i begreppet "allmänheten". Utredningen anförde bl.a. följande (a.a. s. 75 f.): *"En fråga som kan ställas är alltså i klartext denna: hur stor får en sluten krets vara innan den övergår till att bli en allmänhet? Vad man har så äkert stöd för att påstå i det här hänseendet - och som har framhållits i flera lagstiftningssammanhang och i rättspraxis - är att en krets som är på en gång liten och sluten inte kan vara en allmänhet. Men i detta torde ligga att en krets inte får vara alltför stor för att kunna undgå att betecknas som allmänhet. Att ange några absoluta tal för var gränsen går är av naturliga skäl ogörligt och avgränsningen måste ske efter omständigheterna i det enskilda fallet, varvid en avvägning torde få göras med hänsyn till arten och styrkan i det gemensamma bandet mellan medlemmarna."*

Begreppet allmänheten förekommer också i andra lagar än de hittills nämnda. Ett exempel är ordningslagen (1993:1617). I Persson - Rosenberg - Åberg, "Ordningslagen, Kommentarer och rättspraxis" (1994 s. 60 f.) anges att det i ordningslagen med allmänhet får förstås personer i gemen till skillnad från en särskild kategori personer eller någon annan särskild personkrets. Det anges också att deltagarantalet i en sammankomst inte har någon självständig betydelse för att avgöra om en sammankomst enligt lagen är enskild eller allmän. Vidare anmärks att enligt motiven till lagen om allmänna sammankomster, som ersattes av ordningslagen, kunde emellertid ett mycket stort antal deltagare i en sammankomst medföra att sammankomsten skulle betraktas som allmän. Det sägs också att allmänhetsrekvisitet inte kan ges någon klar och entydig avgränsning men att det inte föreligger något ovillkorligt krav på att var och en skall ha tillträde till ett möte eller en sammankomst för att det skall bli fråga om en allmän sammankomst.

Slutsatsen av det sagda blir att det knappast är möjligt att närmare ange hur många mottagare som krävs för att en sändning skall anses riktad till allmänheten enligt 1 kap. 6 § YGL. Man torde dock kunna fastslå att begreppet allmänheten i 1 kap. 6 § YGL avser en vid krets av mottagare som i princip är öppen för envar. Detta innebär enligt kommitténs mening bl.a. att enbart den omständigheten att en sändning tillhandahålls mot abonnemang eller endast kan uppfattas av den som har en dekoder inte medför att sändningen inte anses riktad till allmänheten om möjligheten att abonnera eller köpa dekoder står öppen för envar. (Jämför propositionen till radio- och TV-lag, prop.1995/1996:160 s.64.)

*Uttrycket "på begäran" i 1 kap. 9 § YGL*

Som framgått ovan anges i specialmotiveringen till 1 kap. 6 § YGL (prop. 1990/91:64 s. 110) att denna regel med dess krav på att sändningen skall vara riktad till allmänheten särskiljer de sändningar som omfattas av grundlagsskyddet från andra på samma sätt som i 1986 års lagrådsremiss och att grundlagens huvudregel om radioprogram alltså inte gäller interaktiva medier samt att interaktiv medieanvändning i vissa fall skyddas enligt 1 kap. 9 § YGL.

I 1986 års lagrådsremiss uttalade departementschefen följande angående skillnaden mellan rundradiosändningar och s.k. teledata (i propositionen till YGL kallat videotex) (prop. 1986/87:151 s. 164): *"Som nämnts i den allmänna motiveringen (3.5) kan sådant som tidtabeller, prisuppgifter och adresser antas komma i fråga för spridning genom sändningar från databaser i s.k. teledata. En sådan teknik kan dock i princip användas för att förmedla meddelanden av vilket innehåll som helst. Sändningar av det nu berörda slaget skiljer sig från de typiska rundradiosändningarna genom att den som önskar ta del av sändningen själv tar kontakt med sändaren och begär en viss information. Han har på så sätt en möjlighet att påverka sändningen genom att välja bland olika meddelanden som samtidigt är tillgängliga för honom hos samma källa. Det kan inte sägas att en sändning som på detta sätt styrs av mottagaren riktas till allmänheten på samma sätt som en rundradiosändning".*

I specialmotiveringen till 1 kap. 9 § YGL sade departementschefen bl.a. följande (a. prop. s. 112): *"Vad som åsyftas är videotex och andra liknande medier som kan användas för informationsförmedling i former som gör det möjligt för en ensam ansvarig utgivare att räkna över innehållet på ett sätt som är likvärdigt med vad som gäller tryckta skrifter."*

I de allmänna övervägandena angående nya elektroniska medieformer anförde departementschefen (a. prop. s.64 f.): *"Den från grundlagssynpunkt betydelsefulla skillnaden mellan olika framställningsformer ligger alltså i möjligheten för mottagaren att påverka vilken information han får del av i en interaktiv kommunikation. Med tanke på de små tekniska skillnaderna mellan olika interaktiva s.k. tekniska format skulle det kunna hävdas att skiljelinjen mellan grundlagsskyddade medier och andra på samma sätt som i 1986 års lagrådsremiss bör dras så att all interaktiv kommunikation faller utanför. En sådan gränsdragning skulle under dagens förhållanden stå i samklang med grundlagsregleringens ändamål, som är att säkerställa yttrandefriheten i de överföringsformer som mera typiskt kan betecknas som massmedier."*

*En sådan gränsdragning skulle emellertid innebära att möjligheterna för massmedieföretag att sprida sitt redaktionella material genom*

*videotex bleve i viss mån begränsade. I synnerhet för pressen rymmer den moderna tekniken möjligheter att utveckla verksamheten genom distribution av redaktionellt material via text-TV och videotex. En sådan verksamhet kan inte utvecklas på ett fruktbart sätt med mindre än att spridningsområdet får samma yttrandefrihetsrättsliga skydd som tryckta skrifter. Om inte detta är fallet kan såväl utgivarens ställning som skyddet för nyhetskällorna gå förlorade i fråga om en del av företagets verksamhet. Detta talar för att gränsen för den nya grundlagens tillämpningsområde bör dras på så sätt att endast sådan interaktiv kommunikation vid vilken mottagaren kan ändra innehållet i den källa från vilken information hämtas faller utanför".*

Enligt kommitténs mening får uttrycket "på begäran" i 1 kap. 9 § YGL, mot bakgrund av de refererade uttalandena i förarbetena till YGL och med beaktande av den tekniska utvecklingen, bl.a. vad gäller betalteletjänster, anses ha den innebörden att mottagaren själv tar kontakt med sändaren och startar sändningen. Det är härvid enligt kommitténs mening utan betydelse om det finns flera meddelanden att välja bland eller om endast ett är tillgängligt. Det avgörande är alltså om det är mottagaren som startar sändningen. Om så är fallet sker sändningen enligt kommitténs mening på begäran och 1 kap. 9 § YGL är tillämplig under förutsättning att de övriga krav som anges i paragrafen är uppfyllda.

Av redogörelsen för vad som enligt kommitténs mening avses med uttrycket "på begäran" följer att material som en databasinnehavare sänder till vissa abonnenter inte på grund av abonnemanget kan anses bli sänt på begäran utan det avgörande är om det är abonnenten som startar sändningen.





## 3 De nya teknikerna

### 3.1 Inledning

Syftet med detta kapitel är att beskriva ny teknik som kan användas för kommunikation med allmänheten. Underlaget för beskrivningen har hämtats från många olika håll; faktaböcker, propositioner, utredningar av olika slag, experter, tidningsartiklar m.m. Eftersom ny teknik som kan användas för kommunikation med allmänheten är ett vidsträckt område och utvecklingen går snabbt är det möjligt att beskrivningen inte är helt aktuell och fullständig när den läses.

Som bakgrund till beskrivningen av teknikerna i avsnitt 3.3 ges först i avsnitt 3.2 en allmän orientering om telekommunikation. Beskrivningen av teknikerna i avsnitt 3.3 har bl.a. delats in i en avdelning om nya fysiska databärare (3.3.1) och en avdelning om ny kommunikation med hjälp av elektromagnetiska vågor (3.3.2). I dessa avdelningar behandlas under särskilda rubriker olika tekniktillämpningar och företeelser som rör kommunikation med allmänheten. Detta innebär att varje rubrik inte kan anses avse ett eget medium, så t.ex. är digital TV och digital ljudradio knappast nya medier i sig utan en sändningsteknik som gör nya tjänster möjliga i televisionen och ljudradion. Inte heller de företeelser som behandlas i avsnitt 3.3.3-3.3.6 kan anses utgöra nya medier i sig.

På senare tid har mycket skrivits om teknikutvecklingen och olika aspekter av IT. För en allmän beskrivning av informations- och kommunikationsteknik i Sverige kan bl.a. hänvisas till bilaga 1 till regeringens proposition "Åtgärder för att bredda och utveckla användningen av informationsteknik" (prop. 1995/96:125), i det följande benämnd IT-propositionen. Se också litteraturförteckningen, betänkandebilaga 6.

### 3.2 Allmänt om telekommunikation

Telefoni, datorkommunikation, television och ljudradio är telekommunikation dvs. kommunikation som sker på avstånd på annat sätt än genom att fysiska informationsbärare (t.ex. papper eller disketter) transporteras från avsändare till mottagare. Vid telekommunikation

överförs informationen, som kan bestå av text, ljud, stillbilder eller rörliga bilder och kombinationer därav, med hjälp av elektromagnetiska vågor. Dessa kan sändas genom rymden, dvs. genom luft eller vakuum (etersändning). De kan också sändas bundna vid särskilt anordnad ledare (trådsändning). Elektromagnetiska vågor med våglängder på 1 millimeter - 1 000 kilometer, motsvarande frekvenser på 300 gigahertz - 300 hertz, kallas radiovågor och med termen radio avses transmission av signaler, vanligen genom eter, med hjälp av elektromagnetiska vågor.<sup>1</sup>

Elektromagnetiska vågor kan sändas och mottas analogt eller digitalt. Analog teknik innebär att den elektriska signal som representerar informationen varierar kontinuerligt i förhållande till förändringar i informationen. Vid analog sändning av TV innebär detta t.ex. att den elektriska signal som representerar ljud- och bildinformationen varierar kontinuerligt i förhållande till förändringar i ljudet eller bilden.<sup>2</sup> Digitalisering innebär att man gör ett stort antal avläsningar av de elektriska svängningar som representerar informationen. Vid överföringen sänds avläsningarna som en följd av värden i det binära talsystemet ("ettor och nollor", en "bitström"). I mottagaren tolkas bitströmmen med hjälp av styrsignaler som sänds ut tillsammans med de signaler som innehåller informationen.

Digitalisering innebär stora fördelar. Den gör det möjligt att komprimera signalen mycket kraftigt. För televisionens och ljudradions del innebär detta att ett betydligt större antal program ryms inom ett givet frekvensutrymme.<sup>3</sup> Digitala sändningar kan också göras tåliga mot störningar och flexibla i fråga om vilken information som överförs. Digitaltekniken lämpar sig även för kryptering vilket innebär goda möjligheter för t.ex. betal-TV. Digitalisering av TV och ljudradiosändningar kan vidare ge lägre distributionskostnad per program och bättre kvalitet än nuvarande teknik.<sup>4</sup> Digitaliseringen är en av de viktigaste orsakerna till att tidigare särskiljbara medier integreras i allt större utsträckning. Här kan också nämnas att digitalt lagrad information kan kopieras ett obegränsat antal gånger utan att någon information går förlorad.

De telenät som används vid telekommunikation kan indelas på flera olika sätt. Man kan skilja mellan ledningsbundna nät och nät som

---

<sup>1</sup> Nationalencyklopedin, 1989-96, band 15.

<sup>2</sup> Prop. "Radio- och TV-lag" 1995/96:160 s. 49.

<sup>3</sup> Prop. "Radio- och TV-lag" 1995/96:160 s. 50.

<sup>4</sup> Prop. "Digitala ljudradiosändningar" 1994/95:170 s. 7.

använder sig av etern som överföringsmedium, allmänt tillgängliga nät och interna nät samt fysiska nät och logiska nät. Fysiska nät utgörs av kablar, radiolänkar, satelliter m.m. medan logiska nät utgörs av den särskilda utrustning som krävs för en viss tjänst, t.ex. telefoni. Man kan också dela in näten efter deras huvudsakliga användningsområden. Vid en sådan indelning är de fyra vanligaste telenäten följande: telefont nätet, TV- och ljudradionät, kabel-TV-nät och datornät. Det kan vara svårt att upprätthålla denna indelning eftersom näten genom den ökande digitaliseringen allt mera integreras med varandra och används för samma eller likartade tjänster.<sup>5</sup>

Telefont nätet består av ett transportnät med stor överföringskapacitet mellan växlar som till stor del är digitaliserat och ett accessnät (även kallat abonnentnät) med anslutningar till varje abonnent från en växelstation. Telefont nätet är ursprungligen konstruerat för analog överföring av enbart ljud. Det krävs därför datorprogram och särskild utrustning, s.k. modem (MODulator/DEModulator), för översättning till digital signalering som datorer arbetar med för att telefont nätet skall kunna användas för kommunikation mellan datorer. Telefont nätet digitaliseras dock i allt högre grad och det pågår också en förstärkning av nätet med fiberoptiska kablar som har en i praktiken obegränsad överföringskapacitet. Med en teknik som kallas ISDN (Integrated Services Digital Network) kan den digitala signalen behållas ända ut till telefonjacket och datorkommunikation kan då ske utan modem.<sup>6</sup> Med denna teknik kan dataöverföringskapaciteten ökas så att rörliga bilder med begränsad kvalitet kan överföras, och en stillbild kan överföras på någon sekund. ISDN är tillgängligt i hela landet men kostnaden kan vara hög eftersom anslutningsavgifterna varierar starkt över landet. Fram till årsskiftet 1995/96 hade det tecknats cirka 18 000 ISDN-abonnemang i Sverige.<sup>7</sup> I september 1996 hade antalet ISDN-abonnemang i Sverige ökat till omkring 27 000. Det har också gjorts försök med en teknik som medger överföring av rörliga bilder med fullgod kvalitet på det vanliga telefont nätet av koppartråd (se närmare under avsnittet om digital TV i avsnitt 3.3.2).

TV- och ljudradionäten använder etern som överföringsmedium och består i princip enbart av sändar- och mottagarutrustning. Näten är konstruerade för envägstrafik, dvs. sändning från en till många. Sändningarna sker analogt men digital sändning av ljudradio inleddes

---

<sup>5</sup> Martin Brinnen "Ansvar och yttrandefrihet i telemedier", Institutet för rättsinformatik, IRI-rapport 1995:2 s. 26 f.

<sup>6</sup> IT-prop.1995/96:125 s. 112.

<sup>7</sup> IT-prop. 1995/ 96:125 s. 112.

i Sverige i september 1995<sup>8</sup>. Försök med digitala markbundna TV-sändningar genomfördes första gången i Sverige under november samma år. Reguljära digitala satellitsändningar har också påbörjats.<sup>9</sup>

Kabel-TV-näten består av kablar som är skilda från telefonnätet och har större överföringskapacitet. De är nu konstruerade för envägstrafik men övergång till digital teknik innebär att interaktivitet kan komma att införas t.ex. så att kunden kan skicka beställningar till operatören. Kabel-TV-näten saknar den växelutrustning som behövs för att koppla trafik dvs. förmedla information mellan två bestämda adresser. En del kabel-TV-operatörer har emellertid tillkännagett planer på att förse sina nät med kopplingsutrustning för att kunna konkurrera med andra teleoperatörer om telefon- och datatrafik.<sup>10</sup>

Datornät är konstruerade för överföring av information mellan datorer. De kan oftast användas både för sändning från en till många och för sändning mellan två bestämda adresser. Datornät kan vara uppbyggda på många olika sätt. Det kan t.ex. vara ett privat nät av kablar som används för en viss organisations datatrafik. Det kan också vara datorer eller nätverk av datorer som är sammankopplade via allmänna telenät, t.ex. telefonnätet. Detta medför att man från en persondator kan få tillgång till databaser i andra organisationers nät. Det finns inga absoluta tekniska begränsningar för möjligheten att via datornät koppla samman olika datorsystem. Kompatibilitetsproblemen, dvs. problem med att få olika tekniska lösningar att fungera tillsammans, kan emellertid ofta vara stora. Ett exempel på ett världsomspännande nät för datorkommunikation är Internet. Databaser och Internet behandlas närmare i avsnitt 3.3.2 respektive avsnitt 3.3.5.

Satellitöverföring har fått allt större betydelse och används i princip inom alla typer av telenät för överföring på längre avstånd och där tillgång till fasta telenät saknas eller är bristfällig. Särskild betydelse har satelliter fått för TV-sändningar eftersom parabolantennor gör det möjligt att emot signaler direkt från satelliter. Det finns också ett liknande satellitnät för mobiltelefoni.<sup>11</sup>

Utvecklingen med bl.a. digitalisering, fiberoptiska kablar och nya växlar gör att telenäten i allt större utsträckning kan överföra tal, bilder

---

<sup>8</sup> Prop. "Radio- och TV-lag" 1995/96:160 s.50.

<sup>9</sup> "Från massmedia till multimedia" SOU 1996:25 s. 16.

<sup>10</sup> Martin Brinnen, "Ansvar och yttrandefrihet i telemedier", IRI-rapport 1995:2 s. 28.

<sup>11</sup> IRI-rapport 1995:2 s 26 f., Datastraffrättsutredningen "Information och den nya InformationsTeknologin" SOU 1992:110 s.99

och data på samma kablar och genom samma växlar. Det är enkelt att koppla trafik mellan olika nät och den faktiska kostnaden blir med hjälp av de fiberoptiska kablarna i stort sett oberoende av det geografiska avståndet. Dataöverföringskapaciteten i de publika näten i Sverige är i dag mycket god och ökar hela tiden. IT-kommissionen angav i sitt betänkande "Informationsteknologin-Vingar åt människans förmåga" (SOU 1994:118) följande angående den framtida utvecklingen (s. 35): "Visionen är att allt det som idag erbjuds i radio, tv, tidningar, tidskrifter och böcker skall finnas i multimedialbibliotek och kunna sändas ut vid beställning." Sannolikt kommer det emellertid att dröja minst till andra sidan sekelskiftet innan denna vision förverkligats för något större antal hushåll.

### 3.3 Beskrivning av de nya teknikerna

#### 3.3.1 Nya fysiska databärare

När överföring av information sker med hjälp av tal eller tecken, t.ex. - kroppsspråk, mellan samtidigt närvarande personer som uppfattar informationen direkt med sina sinnen kan man tala om direkt kommunikation. När överföringen sker på längre avstånd än syn- och hörhåll kan man tala om indirekt kommunikation. Vid indirekt kommunikation måste man använda hjälpmedel för att överföra informationen. Överföringen kan ske antingen med hjälp av fysiska databärare som transporteras mellan avsändaren och mottagaren, såsom papper, datordisketter och CD-ROM-skivor, eller med hjälp av elektromagnetiska vågor.<sup>12</sup> I det senare fallet är det med kommitténs terminologi fråga om telekommunikation (jfr. avsnitt 3.2).

I detta avsnitt behandlas vissa nya fysiska databärare t.ex. CD-ROM-skivor. Sådana skivor kan sägas vara ett optiskt avläsbart lagringsmedium och finns i flera varianter. Det som motiverar benämningen optiskt avläsbart lagringsmedium är att dessa skivor avläses med hjälp av laserljus<sup>13</sup> till skillnad från t.ex. datordisketter och hårddiskar som avläses magnetiskt. De optiskt avläsbara lagringsmedierna har mycket stor lagringskapacitet. En optisk skiva av typ CD-ROM rymmer cirka 300 000 A4-sidor text och det går åt minst ett ton pappersmassa för att skriva ut allt från en sådan skiva på papper.<sup>14</sup> På alla optiskt avläsbara

<sup>12</sup> Martin Brinnen, "Ansvar och yttrandefrihet i telemedier", IRI-rapport 1995:2 s. 17.

<sup>13</sup> Gunnar Petersson "Optisk datalagring", Studentlitteratur, 1995 s. 351.

<sup>14</sup> Gunnar Petersson "Optisk datalagring", Studentlitteratur, 1995, s.19.

lagringsmedier kan både text, ljud, stillbilder och rörliga bilder lagras. Den lagrade informationen är oftast digital men kan också vara analog (videoskivan). Med en s.k. CD-skrivare, som 1996 kunde köpas för knappt 4 000 kr, kan användaren själv framställa CD-skivor med yttranden (se nedan angående CD-R-skivan). Nedan ges en beskrivning av olika varianter eller s.k. format av optiskt avläsbara lagringsmedier.

#### *CD-ROM-skivan*

På CD-ROM-skivan (Compact Disc Read Only Memory), som är ett renodlat datormedium, kan text, bild och ljud lagras och detta kan även ske samtidigt (*CD-ROM/XA-skivan*, EXtended Architecture). Även rörliga bilder kan lagras. En två timmar lång film kan lagras på en skiva. Skivan avläses optiskt med hjälp av en särskild CD-ROM-spelare med laser som kan anslutas till en persondator. Det går snabbt att söka och ta del av information på skivan. Lagrade data kan inte ändras av användaren och det är endast tillverkaren som kan skriva in data på skivan.

Datalagsutredningen angav i sitt slutbetänkande "En ny datalag" (SOU 1993:10, s. 39) som sin bedömning att CD-ROM-tekniken med all sannolikhet skulle revolutionera all informationsspridning inom de närmaste åren. I IT-propositionen (prop. 1995/96:125, s. 99) anges att såväl den internationella som den nationella CD-ROM-marknaden befinner sig i mycket snabb tillväxt. Vidare anges att det inte finns någon fullständig och samlad bild över den svenska produktionen och användningen av CD-ROM men att vissa skattningar av utvecklingen redovisas i Teldok-rapporten "Den svenska marknaden för online, audiotex och CD-ROM"<sup>15</sup>.

I propositionen anges vidare följande. Antalet installerade CD-ROM-spelare i Sverige vid utgången av år 1994 har uppskattats till 110-130 000. Försäljningen under 1995 har prognosticerats till 120-150 000. Antalet publikt tillgängliga svenska titlar inriktade på informationsförmedling (dvs. exklusive spel- och nöjesinriktade produktioner) uppskattas till ett sextiotal. De beräknas ha sålts i 20-25 000 exemplar. De flesta svenska titlar ges ut av förlag och motsvarande. Störst är Bonniers och Norstedts, de förra med inriktning på affärs- och företagsinformation och de senare med inriktning på juridik, samhälle, ordböcker etc. Även de nationella bibliotekskatalogerna och vissa myndigheters information finns på CD-ROM.

---

<sup>15</sup> Lars Klasén och Anders Olofsson "Den svenska marknaden för online, audiotex och CD-ROM- framväxt, nuläge, utveckling och trender", Teldok-rapport 93, 1995.

Som exempel på svenska CD-ROM-skivor kan nämnas uppslagsverket "Stora Focus", utgivare Esselte 1988, "Statistik utan gränser" som innehåller statistik från de nordiska länderna, utgivare Statistiska centralbyrån 1992, "CD-Juris" som innehåller 50 000 referenser till juridisk litteratur, utgivare BTJ Systems 1993 och "CD-LAG" som innehåller svensk lagstiftning, utgivare Fritzes förlag 1993. Det kan också nämnas att budget-propositionen lämnats på CD-ROM-skiva. Som exempel på multimedie-CD, alltså CD-ROM-skivor med text, ljud och bilder, kan också nämnas att Aftonbladet fram till maj 1996 har gett ut två sådana CD-ROM-skivor, "E-Puls" och "Äventyr". Vidare arbetar Bra Böckers förlag med att ge ut Nationalencyklopedin på CD-ROM. Denna beräknas komma ut under våren 1997 och planeras innehålla text, ljud och animationer, dvs. rörliga bilder.

CD-ROM används även i viss utsträckning för tidningsutgivning, antingen som en bilaga till tidningen eller så att hela tidningen ges ut på CD-ROM.

#### *CD-R-skivan*

CD-R-skivan (CD Recordable) är inspelningsbar. Från och med 1992 har man kunnat köpa en CD-skrivare med vilken man direkt från en dator kan producera en CD-R-skiva. Denna skiva är helt kompatibel med CD-ROM och kan läsas direkt i CD-ROM-läsaren.<sup>16</sup>

#### *WORM-skivan*

På WORM-skivan (Write Once Read Many) kan användaren skriva in data en gång på varje fysisk plats på skivan. Informationen kan därefter inte ändras eller raderas men den kan läsas hur många gånger som helst. Denna skiva är lämplig för dokumentlagring och säkerhetskopiering som kräver stort lagringsutrymme, säkerhet och uppdatering.

---

<sup>16</sup> Gunnar Petersson, "Optisk datalagring", Studentlitteratur, 1995 s. 27 och 47.

*Den raderbara MO-skivan*

Denna skiva benämns ibland *WMRA* (Write Many Read Always) eller *WRM* (Write Read Many) och är en magneto-optisk ("MO") skiva där magnetfältens förmåga att ändra laserljusets polariseringsriktning utnyttjas. Inskriven information kan raderas och ändras och ny information kan skrivas in på skivan. Skivan kan närmast jämföras med ett ordinärt magnetiskt lagringsmedium som en hårddisk eller en datordiskett men med mycket större kapacitet.

*CD-I-skivor*

På CD-I-skivor (Compact Disc Interactive) kan text, ljud, stillbilder och rörliga bilder lagras. CD-I-spelaren kan kopplas till en dator, en TV eller en förstärkare.<sup>17</sup> CD-I-skivor kommer att ersättas av DVD-video på sikt.

*DVD*

Ett nytt lagringsmedium som kallas DVD (tidigare high density-CD, (HD-CD), Super Density Digital Video Disc (SD-DVD), Digital Video Disc eller Digital Versatile Disc, numera endast DVD) är under utveckling och väntas bli tillgänglig i handeln under 1997. Den nya skivan kan lagra både text, ljud, stillbilder och rörliga bilder och har en mycket större lagringskapacitet än dagens lagringsmedier. DVD-skivorna kan göras dubbelsidiga så att fyra timmar långfilm ryms på en skiva och de kan ersätta dagens videogram, musik-CD-skivor, CD-ROM-skivor och CD-I-skivor. Skivorna kommer att spelas av s.k. multimediemaskiner som kan kopplas till TV:n, stereon och datorn. Det är också meningen att de nya multimediespelarna skall kunna spela dagens musik-CD-skivor och CD-ROM-skivor. Man strävar även efter att göra DVD-skivorna inspelningsbara.<sup>18</sup> Man skiljer på DVD-video och DVD-ROM. Den senare är tänkt att ersätta CD-ROM. DVD-R är en inspelningsbar skiva motsvarande CD-R.

*Optiska kort*

Ett optiskt kort är lika stort som ett normalt kreditkort och har en lagringskapacitet motsvarande ett tusental A4-sidor med text. Det är avsett att användas främst som ID-kort, för manualer och inom ut-

---

<sup>17</sup> Datalagsutredningen "En ny datalag", SOU 1993:10 s.43.

<sup>18</sup> Ny Teknik nr 35, 29 augusti 1996, del 1 s. 12 ff.



bildning.<sup>19</sup> Det finns också optiska kort som kallas "smarta kort" eller "smartcards". De har förutom minnesenheter också en mikroprocessor som kan utföra bearbetningar av information.<sup>20</sup> Minnesenheter kan vara enbart läsbara eller både läs- och skrivbara.<sup>21</sup>

Optiska kort har använts på försök inom Västerbottens och Uppsala läns landsting där ett antal patienters journaler förts in på sådana kort.<sup>22</sup> Sparbanken i Lund har också gjort försök med optiska kort som "elektroniska portmonnäer".<sup>23</sup>

### 3.3.2 Ny kommunikation med hjälp av elektromagnetiska vågor

#### *Elektronisk post och elektroniska anslagstavlor*

*Elektronisk post (e-post, Electronic Mail, e-mail)* innebär att ett meddelande skickas från en dator till en annan. Med de flesta varianter av elektronisk post kan användaren sända samma meddelande till flera mottagare samtidigt, arkivera meddelanden, ha en "brevlåda" där inkomna meddelanden sparas, om han inte kan ta del av dem omedelbart, och ha en egen kod som hindrar obehöriga att ta del av innehållet i hans "brevlåda".<sup>24</sup> Med elektronisk post avser Mediekommittén ett sådant meddelande som med hjälp av elektromagnetiska vågor sänds från en dator till en annan där sändningen inte startas av mottagaren. I en del varianter av elektronisk post kan också gruppkommunikation ske. I dessa s.k. *datakonferenssystem, elektroniska anslagstavlor* eller *Bulletin Board Systems (BBS)* kan användaren sända meddelanden och läsa andras meddelanden i ett elektroniskt möte eller en konferens angående olika ämnen där flera personer kan delta samtidigt eller vid olika tidpunkter. Uppskattningar tyder på att

---

<sup>19</sup> Datalagsutredningen "En ny datalag", SOU 1993:10 s. 43.

<sup>20</sup> Martin Brinnen, "Ansvar och yttrandefrihet i telemedier", IRI-rapport 1995:2 s. 33.

<sup>21</sup> Magnus Andersson och Petter Ljunggren, "SmartCard Guide" Examensarbete gjort för Telia AB vid KTH, Stockholm 1995.

<sup>22</sup> Datalagsutredningen, "En ny datalag", SOU 1993:10 s.43.

<sup>23</sup> Ny Teknik nr. 33, 1996 s. 12-13.

<sup>24</sup> Datalagsutredningen "En ny datalag", SOU 1993:10 s. 33

det finns 4 000-6 000 elektroniska anslagstavlor i Sverige.<sup>25</sup> Med kommitténs ovan angivna definition av elektronisk post är en skillnad mellan sådan post och elektroniska anslagstavlor att elektronisk post sänds till mottagaren utan någon aktiv åtgärd från hans sida medan det krävs att användaren aktivt letar upp den elektroniska anslagstavlan och meddelandet där för att kunna ta del av ett sådant meddelande.

Det förekommer olika slag av begränsningar av åtkomsten till elektroniska anslagstavlor (accesskontroll). Användare kan vara informationslämnare, som kan ändra i databaserna, eller informationsmottagare, som kan läsa men inte ändra. Det vanligaste är dock att alla användare kan både skriva "på" anslagstavlan och läsa meddelanden där.

Distributionslistor är en tilläggfunktion till elektronisk post och innebär att ett meddelande automatiskt sänds till dem som upptas i distributionslistan i stället för att avsändaren själv sänder meddelandet till var och en av dessa mottagare. Distributionslistor kan uppta ett näst intill obegränsat antal mottagare.

Distributionslistorna och konferenssystemen har ibland en s.k. moderator. Denne kan ta bort inlägg och godkänna meddelanden innan de görs tillgängliga för andra användare. Meddelanden som kommer in utifrån kan lagras i en s.k. upload-area som endast den systemansvarige har tillgång till. Han kan sedan bestämma vilket material från upload-arean som skall göras tillgängligt för användarna.<sup>26</sup>

Anonymitetsservrar är en kontroversiell företeelse. Med server menas en dator som inriktats på att lagra och hantera filer till tjänst för många användare i ett nätverk. Anonymitetsservrar fungerar oftast så att de tar emot meddelanden, byter ut avsändarens namn och adress mot en pseudonym och sänder meddelandet vidare. De flesta sådana servrar lagrar en tabell som kan översätta mellan pseudonymer och riktiga adresser för elektronisk post.

Som skäl för anonymitetsservrar har anförts att de ger människor möjlighet att diskutera känsliga saker, t.ex. personliga problem utan att tala om sitt namn. Det har också sagts att servrarna gör det möjligt för exempelvis anställda vid ett företag eller en myndighet att berätta om

---

<sup>25</sup> IT-utredningen "Elektronisk dokumenthantering", SOU 1996:40 s. 141.

<sup>26</sup> Anders Wallin, "Kriminella teknikzonen, Straffrättsliga perspektiv på brott och hacking i globala datanät", IRI-rapport 1994:2, s.41 och bilaga.

missförhållanden eller annat som de annars inte skulle våga yppa. Mot dessa servrar har anförts att de underlättar brottslig verksamhet.<sup>27</sup>

#### *Informationsdatabaser*

Det finns databaser för många olika ämnen t.ex. ekonomi, teknik, fysik, miljö, juridik och dagsnyheter. De kan innehålla artiklar, referenser, statistik, bilder, ljud m.m. Databaser kan delas upp i källdatabaser som innehåller information som direkt och i sin helhet kan överföras till användaren och referensdatabaser som ger referenser eller sökingångar till annat material.

Databaser tillhandahålls av s.k. databasvärdar. För att få tillgång till databaser krävs det ofta att man har ett separat abonnemang för varje databasvärd. Den utrustning användaren behöver är en terminal eller persondator, ett kommunikationsprogram och ett modem. Informationen i databasen söks med en viss uppsättning kommandon, ett sökspråk. Detta är oftast knutet till databasvärdens system. Genom användning av s.k. gateways kan man emellertid koppla upp sig mot en databasvärd, kopplas vidare därifrån till andra databasvärdar och söka i deras databaser med samma sökspråk som hos den första databasvärden. Det krävs då endast ett abonnemang.<sup>28</sup>

#### *Telefax*

Med telefax (telefaksimil) kan en kopia av en handling som sändaren har framställas i mottagarens telefaxapparat. Sändningen sker via telefonnätet. Sändaren ringer upp mottagarens telefaxapparat och placerar originalet i sin apparat. En kopia av dokumentet framställs då hos mottagaren. Samtidig överföring kan ske till lika många mottagare som det finns telefonlinjer från telefaxapparaten. Telia AB tillhandahåller en tjänst som kallas Multifax. Denna gör det möjligt att i princip samtidigt sända ett telefaxmeddelande till ett stort antal mottagare. Sändningen sköts då av Telias faxdator. Sändning av 7 500 A4-sidor genomförs inom en timma.

Det torde krävas att faxtekniken utvecklas för att tidningar som liknar dagens skall kunna distribueras via telefax. T.ex. bör telefax kunna utnyttja billigare papperskvalitet än i dag eftersom den papperskvalitet som nu krävs för telefax är dyrare än den som används till traditionella tidningar.

---

<sup>27</sup> IT-utredningen, "Elektronisk dokumenthantering" SOU 1996:40, s. 146.

<sup>28</sup> Datalagsutredningen "En ny datalag", SOU 1993:10 s. 37.

Vissa tidningar tillhandahåller en faxtjänst som innebär att man kan beställa material per telefon och få det sänt till sig via telefax. Fram till oktober 1996 hade t.ex. tiotusentals artiklar beställts på detta sätt från DN:s faxtjänst "DN direkfax". När mottagaren beställer en artikel från DN direkfax anger han artikelns kod och sitt eget telefaxnummer genom knapptryckning på sin telefon. Därigenom startar han själv telefax-sändningen.

#### *Text-TV*

Text-TV är presentation av text eller grafik på den vanliga TV-skärmen med hjälp av en minnesenhet, en dekoder och en knappsats. Informationen hämtas från en dator och förmedlas genom eter- eller trådsändning. Den kan endast förmedlas i en riktning; från sändare till mottagare. Sändningen sker oftast i outnyttjat utrymme i TV-signalen, det s.k. bildsläckningsintervallet, men en hel eller delar av en kanal kan också användas. Informationen är indelad i sidor och kan antingen presenteras samtidigt som det vanliga TV-programmet och på samma skärm eller också oberoende av de vanliga TV-programmen på fristående textsidor som fyller hela TV-skärmen. Den senare varianten kallas ibland egentlig text-TV.

Informationen sänds kontinuerligt i ett cykliskt förlopp. Tittaren får del av den information han önskar genom att välja en viss sida. Om han vill ha programtextning väljer han den sida som kompletterar det vanliga TV-programmet. Vid mottagning av egentlig text-TV lagras den sida som tittaren har valt i mottagarapparatens minne och presenteras på bildskärmen så länge han önskar. Tittaren kan endast välja vilken sida han vill ta del av. Han kan inte påverka själva sändningen utan denna pågår kontinuerligt.<sup>29</sup>

#### *Digital TV*

Som angetts i avsnitt 3.1 är digital TV inte ett nytt medium i sig utan en ny sändningsteknik som gör nya tjänster möjliga i televisionen.

Den grundläggande strukturen för TV-sändningar är i dag analog men nya digitala system för TV-sändningar håller nu på att bli tillgängliga. Som angetts i det föregående har reguljära digitala satellit-sändningar påbörjats och försök med digitala markbundna TV-sändningar genomfördes första gången i Sverige under november 1995.

Digitaliseringen möjliggör komprimering av den information som överförs. Därmed kan ett större antal TV-program överföras inom ett

---

<sup>29</sup> Wennberg - Eliason - Regner "Yttrandefrihetsgrundlagen - En presentation", 1995, s. 37 ff.

givet ledningsutrymme. Distributionskostnaderna sjunker och frekvensutrymmet utnyttjas bättre. Även distributionskanaler med låg överföringskapacitet såsom vanliga telefonledningar av koppar kan användas för att överföra TV-program. Detta kan ske med hjälp av ett system som kallas ADSL (Asymmetrical Digital Subscriber Line) och s.k. ATM-växlar (Asynchronous Transfer Mode). Digitaliseringen innebär också att TV-program med bättre bildkvalitet, s.k. högupplösnings-TV, kan distribueras och att sändningarna kan göras mindre känsliga för störningar än de analoga sändningarna. Vidare blir det möjligt för programbolaget att bestämma vilken kund som kan titta på vilka program.

Det sistnämnda blir möjligt genom att bit-strömmarna, med "ettor" och "nollor" som representerar programinnehållet, kan förvrängas (på svengelska scramblas) så att kunden måste återställa signalen med hjälp av en s.k. dekodare, som är ett slags dator, för att kunna se programmet. Programbolaget kan programmera dekodern genom att lägga in programmeringskommandon i sina televisionssändningar. Genom scramblingen och programmeringen av dekodrarna kan programbolaget bestämma vilken kund som kan titta på vilka TV-program. Detta kallas på engelska conditional access (CA).

Användningen av scrambling och dekodrar innebär inte att mottagaren påverkar sändningen. Sändningen kan emellertid förvandlas till bild, ljud och text som kan uppfattas endast hos den mottagare som har en dekodare som är programmerad på rätt sätt. Det finns emellertid även teknisk möjlighet att rikta sändningar till vissa mottagare, t.ex. abonnenter. Detta kallas med ett engelskt uttryck narrowcasting till skillnad från broadcasting som är den traditionella formen av sändning till allmänheten.

Med CA-system är det möjligt för programbolagen att erbjuda avgiftsfinansierade tjänster av många slag. Detta kan ske med hjälp av s.k. smarta kort, eller smart cards, som t.ex. laddas med ett visst belopp. När mottagaren placerar kortet i kortläsaren kan programbolaget avläsa det och se till att mottagarens dekodare fungerar för så lång tid eller för det eller de program som han har betalt för.

För att kunden skall kunna ta emot de digitala TV-sändningarna krävs en ny apparat som kallas t.ex. TV-dator, "set-top box" eller multimedia-terminal. Det är en kraftfull dator med avancerad programvara som kan hantera hundratals TV-kanaler och en rad tilläggstjänster.

Radiolagsutredningen angav i sitt slutbetänkande "Ny lagstiftning om radio och TV" (SOU 1994:105 s. 113) att betal-tv-tjänsterna kan vara följande:

\* "Abonnemang". Tittaren köper en programkanal för en given tid.

\* "Pay-per-view". Tittaren köper program bara för den tid han tittar. Den tjänst som kallas video-on-demand faller inom denna kategori.

Det finns flera olika alternativ för pay-per-view. Tittaren kan köpa program genom att boka dem på förhand, "pre-booked pay-per-view per programme", eller utan att boka i förväg, "impulse pay-per-view per programme". I det senare fallet är varje program prissatt och tittaren har i förväg getts en kredit genom avtal med programbolaget. När tittaren ser programmen dras belopp från krediten och tittaren faktureras i efterhand. Prissättningen kan också vara tidsbaserad, "impulse pay-per-view per minute". Systemet kan utformas så att program görs tillgängliga enbart för en viss grupp användare.

Tilläggstjänster som kan bli tillgängliga via fjärrkontrollen är t.ex. följande:

- \* Elektroniska tidningar med stillbilder, rörliga bilder, text och ljud.
- \* Resumé av pågående program.
- \* Utbildningsprogram.
- \* Interaktiva multimedia-program med stillbilder, rörliga bilder, text och ljud som kan laddas ned på mottagarens hårddisk.

Den tekniska förutsättningen för detta är att den digitala signalen följer en standard så att den programvara som finns i TV-mottagaren kan bearbeta informationen i den inkommande signalen.

Video-on-demand innebär att kunden via telenät, t.ex. telefon- eller kabel-TV-nätet, beställer t.ex. en viss långfilm och att denna då sänds till honom via trådnät och tas emot av hans TV-apparat. Genom sin beställning sätter kunden igång en apparat i programcentralen så att programmet spelas upp för sändning.

En annan form av video-on-demand kallas near-instantaneous-video-on demand. Denna teknik bygger på att digitaltekniken gör det möjligt att sända flera program samtidigt i samma frekvenskanal. Om samma TV-program sänds parallellt med t.ex. tio minuters tidsförskjutning behöver beställaren aldrig vänta längre än denna tid på att programmet skall börja. Beställaren kan därmed uppleva det som att han bestämmer när programmet skall starta fastän det är den som sänder som ser till att programmet börjar sändas.

Telia driver i Farsta ett försöksprojekt med interaktiv TV. Omkring 45 hushåll får där med hjälp av en ny typ av hemterminal, ADSL-teknik och ATM-växlar en mängd informationstjänster via sin vanliga telefonledning. Video-on-demand, spel, mäklarinformation, modemagasin och utbildningstjänster erbjuds. Kunden beställer de olika tjänsterna via en fjärrkontroll. Telefonen fungerar samtidigt som TV-tjänsterna utnyttjas. Telia InfoMedia Television AB (f.d. Svenska Kabel-TV AB) driver också i Jarlaberg i Nacka Strand ett försök med tvåvägskommunikation i kabel-TV omfattande cirka 500 hushåll. Hushållen kan beställa t.ex. filmer och nyheter via sin knapptelefon.

Det erbjudna innehållet lagras digitalt i en server och sänds analogt till mottagaren.

### *Digital radio*

Som angetts i avsnitt 3.1 är digital radio, liksom digital TV, inte ett nytt medium i sig utan en sändningsteknik som gör nya tjänster möjliga i radion.

Digitala ljudradiosändningar (DAB, Digital Audio Broadcast) inleddes i Sverige under hösten 1995. Digitala ljudradiosändningar ger bättre ljudkvalitet och större tålighet mot störningar än den nuvarande analoga tekniken. Den digitala tekniken är också flexibel på så sätt att större eller mindre överföringskapacitet kan användas beroende på vilket programmaterial som sänds ut. Med användning av DAB kan även ett betydligt större antal ljudradiokanaler sändas än för närvarande. Också annat än ljudradio kan sändas t.ex. text och bilder. Även rörliga bilder kan sändas om en större del av frekvensblocket används. DAB ger möjlighet att erbjuda nya tjänster i ljudradion såsom RDS (Radio Data System), TMC (Traffic Message Control) och betalradio.

Framtidens radiomottagare kan komma att bestå av en bildskärm med högtalare och alltså se ut som en TV.

Genom RDS kan lyssnaren i ett textfönster på radiomottagaren bl.a. få information om vilket program han lyssnar på och vilket bolag som sänder programmet. Viss möjlighet att i stället visa t.ex. reklam finns. RDS kan också ge automatisk sökning av vissa program som lyssnaren valt och automatisk sökning av starkaste sändare. Sändning av RDS sker inte på begäran.

TMC innebär att lyssnaren kan få höra all information om trafiken i ett visst område. Radiomottagaren bryter då andra program så snart trafikinformation sänds så att lyssnaren kan höra all sådan information även om han lyssnar på program med annat innehåll. Inte heller TMC sänds på begäran utan effekten uppnås genom att all trafikinformation "märkts" på ett speciellt sätt vid utsändningen och att lyssnaren ställt in mottagaren på denna "märkning".

### *Betalteletjänster*

Förmedling av information genom telekommunikation varvid teleoperatören, t.ex. Telia AB, förmedlar betalning från den som ringer upp till den som lämnar informationen kallas betalteletjänster (071- och 072-nummer samt 0900-, 0939- och 0944-nummer). Exempel på information som kan erhållas via betalteletjänster är följande: rättsliga råd från advokater, placeringstips från börsmäklare, väderinformation från SMHI, nyheter från TT och information om bolag från Patent- och

registreringsverket. Tekniken har också använts för att sprida propaganda inför ett val.

Informationen kan lämnas på flera olika sätt. Den kan spelas upp från ett ljudband när kunden ringer upp utan att denne kan påverka vad som spelas upp. Ljudbandet kan antingen startas av uppringningen eller spelas kontinuerligt. Informationen kan också lämnas via en talsvarare eller en talsvarsdator. Kunden kan då genom knapptryckning på sin telefon välja mellan alternativa meddelanden. Genom talsvarsdatorer kan samma information samtidigt överföras från ett betaltelenummer till något hundratal kunder. Informationen kan naturligtvis även lämnas genom ett vanligt telefonsamtal mellan två personer.

Informationsföretaget kan vidare tillhandahålla ett forum för informationsutbyte genom gruppsamtal med en diskussionsledare. Skillnaden mellan denna verksamhet och den som tidigare bedrevs av Telia under benämningen Heta Linjen är att det på Heta Linjen inte krävdes betalning för annan tjänst än telefonsamtalet och att någon diskussionsledare inte fanns där. Telia har numera lagt ned Heta Linjen. Gruppsamtal inom ramen för betalsamtal tillhandahålls nu av servicebyråer som hyr telefonledning av Telia. Mellan Telia och servicebyråerna har avtalats att gruppsamtalen skall övervakas av en operatör som genast kan koppla bort deltagare som t.ex. genom sitt samtal begår brott såsom koppleri eller narkotikabrott. I avtalen har också bestämts att den övervakande operatören inte får ha mera än 60 ingående linjer, dvs. deltagare, att lyssna på.

Information från ett betaltelenummer kan också överföras till kundens telefax, personsökare eller dator. Telefonkommunikationen kan även kombineras med text-TV. Kunden ringer då upp ett telefonnummer och tilldelas en egen sida i text-TV där han kan läsa informationen. Till skillnad från den vanliga användningen av text-TV då sändningarna pågår kontinuerligt är det vid denna användning kunden som startar sändningen.

Kunden kan vidare genom en betalteletjänst göra beställningar av t.ex. en annons som han genom knapptryckningar på sin telefon kan få fram på den anvisade text-TV-sidan. När hans annons fått den önskade utformningen kan han godkänna den. Annonsen kan därefter publiceras i text-TV om redaktionen accepterar den. Annonskostnaden debiteras genom betaltelesamtalet. Tekniken kan även användas för beställning av andra tjänster. Så kan t.ex. TV-spel spelas i text-TV med hjälp av ett betaltelenummer och knapptryckningar på telefonen.

### 3.3.3 Särskilt om dator- och videospel

Dator- och videospel är oftast ett slags rörliga bilder i form av datorprogram som sprids på datordisketter, kretskort och CD-ROM-skivor. Spel kan också erhållas från olika databaser. Det finns även



spel bestående av stillbilder t.ex. patients. Datorprogrammen gör det möjligt för spelaren att, inom de av tillverkaren bestämda ramarna, styra händelseförloppet. Med datorspel brukar man avse spel som spelas på dator och med videospel sådana spel som spelas på TV-apparatens bildskärm. För att man skall kunna spela på TV-apparaten krävs det att en speldator ansluts till denna. Spelaren styr händelseförloppet med hjälp av ett tangentbord, ett pekdon eller en s.k. joystick. Spelen har ofta fantasibetonat innehåll, inte sällan med våldsamma inslag. I vissa spel förekommer sekvenser ur filmer. Ljud är ett vanligt inslag. Ramarna för spelen är ofta mycket vida och samma händelseförlopp upprepas knappast någonsin två gånger.

### 3.3.4 Särskilt om "elektroniska tidningar"

När publicering av nyheter och liknande material sker periodiskt med hjälp av elektromagnetiska vågor på annat sätt än genom ljudradio eller television kan man tala om en "elektronisk tidning". Publiceringen kan t.ex. ske genom databaser, telefax, elektronisk post eller text-TV.

Många tidningar publicerar material elektroniskt t.ex. via elektroniska anslagstavlor, informationsdatabaser eller World Wide Web på Internet. Som ett exempel kan nämnas att DN 1994 startade en försöksverksamhet med elektronisk publicering, "DN Online". DN Online hade i oktober 1995 cirka 1 500 abonnenter. Dessa fick med hjälp av ett användar-id del av materialet genom sin dator och en uppringd förbindelse. DN Online innehöll alla texter som varit publicerade i tidningen men även material som inte funnits i tidningen och kanske inte heller skulle komma att publiceras. Det fanns också möjlighet att i DN Online få fram ljud och bilder. I DN Online fanns även elektroniska konferenser angående olika ämnen där användarna kunde diskutera med varandra. DN Online lades ned den 31 december 1996. DN:s tjänst på Internet, "DNet", övertog då till stor del DN Onlines roll.

### 3.3.5 Särskilt om Internet

Internet är ett världsomspännande nät för kommunikation mellan datorer. Det består av över 150 000 sammankopplade datornätverk i över 90 länder.<sup>30</sup> Internet uppstod ur ett internt kommunikationssätt mellan den amerikanska militärindustrin och universiteten. Av säkerhetsskäl organiserades nätet så att det inte skulle finnas något

---

<sup>30</sup> Comerford, Lindskog "Elektronisk publicering - En lägesrapport om hotbilder och möjligheter", Stockholms universitet, JMK, arbetsrapport augusti 1996, s. 26.

centrum eller någon mittpunkt som kunde slås ut.<sup>31</sup> Man räknar med att 30-70 miljoner människor har tillgång till Internet och antalet växer snabbt.

Internet används främst för att skicka och ta emot elektronisk post, för filöverföring och terminaluppkopplingar men även tjänster som videokonferenser och telefoni samt radio har prövats under de senaste åren. När det gäller radio på Internet kan nämnas att inte bara sändningar i inspelad form finns tillgängliga utan även direktsändningar. Den stockholmsbaserade radiostationen Bandit Radio 105,5 sänder t.ex. ljudradio via Internet i realtid dvs. utan tidsfördröjning och utan lagring av ljudfiler.<sup>32</sup> Enligt en artikel i Svenska Dagbladet den 25 oktober 1995 sändes 2,6 miljoner meddelanden per dygn från Sverige via Internet. Elektronisk post via Internet når i regel mottagardatorn inom några tiotals sekunder och till en transportkostnad av några tiotals ören.

På Internet finns också tiotusentals elektroniska konferenser där människor från hela världen kan diskutera med varandra. Det finns konferenser där alla deltar samtidigt (Internet Relay Chat) och konferenser där deltagarna tar del av materialet och skriver sina inlägg vid olika tidpunkter. Konferenserna kan vara slutna eller öppna med avseende på användarna och med eller utan moderator.

Via Internet kan man också nå mängder av databaser med fakta i olika ämnen.

World Wide Web (WWW) på Internet kan förmedla text, ljud och bild. Här finns s.k. hemsidor där t.ex. personer eller företag presenterar sig och sin verksamhet. Det speciella med WWW är att dokumenten är sammanlänkade med dokument i andra databaser genom att de innehåller "klickbara" fält, s.k. hyperlänkar.<sup>33</sup> Om man klickar i ett sådant fält med datorns pekdon kommer man automatiskt vidare till det dokument som är länkat till fältet. På detta sätt är WWW en världsomspännande samling av dokument förbundna av nätet.

---

<sup>31</sup> IT-utredningen "Elektronisk dokumenthantering", SOU 1996:40 s. 146

<sup>32</sup> Martin Brinnen "Telekommunikationer- yttrande- och informationsfrihet, artikel i "Telekommunikation- rättsliga aspekter", Nordisk årsbok i rättsinformatik 1996, s.127, Nordstedts Juridik.

<sup>33</sup> Johan Rune "Kommersiell verksamhet på Internet-USA:s virtuella näringsliv", utlandsrapport från Sveriges tekniska attachéer, USA 9515, s.11.

På Internet finns även olika sökprogram tillgängliga som gör det möjligt att orientera sig i den enormt stora, ostrukturerade och föränderliga informationsmängden.

För att få tillgång till Internet behöver man en dator, ett kommunikationsprogram och en anslutning genom en fast förbindelse eller genom ett modem och den vanliga telefonledningen. På vissa håll i landet är det också möjligt att få tillgång till Internet via kabel-TV-nätet. För detta krävs ett s.k. kabel-modem som kopplas till kabel-TV-nätet i stället för till telefonnätet.

Det som binder samman alla komponenter i Internet till ett nät är att de kommunicerar med hjälp av kommunikationsprotokollet TCP/IP (Transmission Control Protocol/Internet Protocol). Detta är ett protokoll för förbindelselös paketdatatrafik (datagram). Att kommunikationen är förbindelselös innebär att den inte, som t.ex. vid ett telefonsamtal, sker genom att en förbindelse kopplas upp mellan avsändare och mottagare och förmedlar hela informationsmängden dem emellan utan genom att informationsmängden i stället delas upp i mindre delar, "paket", som adresseras individuellt och kan ta olika vägar genom nätet till adressaten. Detta gör Internet mycket robust eftersom det finns många olika vägar att välja på när t.ex. en länk blir överbelastad.<sup>34</sup>

### 3.3.6 Särskilt om produktion vid skilda tidpunkter av enstaka exemplar av fysiska databärare

Den nya tekniken gör det ganska enkelt att producera enstaka exemplar av fysiska databärare på begäran vid skilda tidpunkter. Sådan "spridning" skiljer sig från traditionell spridning som sker vid ett och samma tillfälle av ett större antal exemplar.

Enligt JK förekommer sådana förfaranden beträffande videogram (se avsnitt 5.5 om skraddarsydd videogram m.m.) och de ger upphov till frågor om när videogrammet blivit spritt, om videogrammen mångfaldigats, om de kan anses tillhöra samma upplaga och om när preskription inträder. Även andra fysiska databärare kan framställas på detta sätt, t.ex. böcker med hjälp av datorskrivare och CD-ROM-skivor med hjälp av CD-skrivare.

Eftersom lagerhållning är kostnadskrävande kan framställning på beställning vid skilda tidpunkter av enstaka exemplar vara eftersträvanvärt. Företeelser som "print-on-demand" och "on-demand-publishing" nämns också i framtidsdiskussionerna inom bokbranschen och på marknaden testas prototyper av maskiner som gör det möjligt att

---

<sup>34</sup> Johan Rune, "Kommersiell verksamhet på Internet- USA:s virtuella näringsliv", utlandsrapport från Sveriges tekniska attachéer, USA 9515, s.6-7.

tillverka en bok på plats medan kunden väntar.<sup>35</sup> Som exempel kan nämnas att författarna Jan Myrdal, Peter Curman och Lars Forssell startat ett print-on-demand-projekt i samarbete med Arkitektkopia AB för att tillhandahålla skönlitteratur. På Internetadressen <http://www.marebalticum.se> finns smakprov på några av författarnas verk. Där finns också en beställningsblankett som beställaren kan fylla i. När beställningen nått Arkitektkopia AB, som lagrar böckerna digitalt, framställer företaget med hjälp av en höghastighetsprinter det antal exemplar som kunden beställt, limbinder dem och förser dem med ett enkelt omslag. Kunden kan dagen efter beställningen få dem sända till sig per post.

Såvitt Mediekommittén kunnat utröna sker emellertid tillhandahållande av skönlitteratur och liknande på beställning vid skilda tidpunkter i enstaka exemplar f.n. knappast i någon beaktansvärd utsträckning. Däremot förekommer det allt mera att forskningsrapporter, småskrifter, informationsbroschyrer, instruktionshäften o. dyl. framställs och levereras "on demand". Särskilt kan detta förfaringssätt vara fördelaktigt för utgivare vars huvudverksamhet utgörs av något annat än publikation av skrifter och för utgivare som av denna eller andra anledningar inte önskar lagerhålla upplagor av sina publikationer.

---

<sup>35</sup> Artikel av Juha Vuori-Karvia "Räkna med bokdistributionen", publicerad i "Ordning, redbarhet och snabb expedition- Svenska Bokhandlareföreningen 1893-1993" utgiven av Svenska Bokhandlareföreningen, Informationsförlaget, 1995.

## 4 Internationell utblick

### 4.1 Regler och projekt rörande yttrandefriheten i nya medier i några andra länder

#### 4.1.1 Danmark

##### *Yttrandefrihet i allm änhet*

Yttrandefrihet i allmänhet är grundlagsfäst i 77 § i den danska grundlagen. Där stadgas i paragrafens första mening att envar är berättigad att i tryck, skrift eller tal offentliggöra sina tankar, dock *under ansvar for domstolene* .

Grundlagens reglering värnar således i första hand om yttrandefriheten i formell mening. Yttrandefrihetens omfång bestäms i stället av lagstiftningen, dvs. det står lagstiftningsmakten fritt att besluta vilka offentliga yttranden som skall vara straffbara. I nyare rättspraxis har emellertid uttalats att hänsynen till yttrandefriheten bör ingå som en väsentlig faktor vid avvägningen av om andra hänsyn - t.ex. allmän ordning, privatlivets helgd och bekämpandet av rasdiskriminering - bör läggas till grund för straffansvar m.m. för vissa typer av yttranden. En materiell rätt till yttrandefrihet på de politiska och religiösa områdena kan emellertid grundas på andra stadganden i grundlagen.

Uttrycket *på tryk, i skrift* har fått en vidsträckt tolkning och omfattar varje slag av framställningsteknik, vilket innebär att även bildverk, målningar och skulpturer kommit att omfattas av grundlagens reglering.

I paragrafens andra mening uppställs ett klart förbud mot censur och andra former av förhandsgranskning. Förbudet mot censur anses emellertid inte omfatta film- och teatercensur. Censur av filmer är således inte grundlagsstridigt och regleras i en särskild lag, i vilken det stadgas att filmer som skall visas för barn under 12 respektive 16 år måste godkännas av Statens filmcensur.

Yttrandefriheten skyddas också genom artikel 10 i Europakonventionen.

*Begränsningar i lag*

Inskränkningar i yttrandefriheten kan ske genom lagstiftning eller domstolspraxis. Begränsningar i yttrandefriheten föreligger exempelvis genom regler om straffansvar för bl.a. ärekränkning, hets mot folkgrupp och diskriminerande uttalanden om personer på grund av deras sexuella läggning samt genom reglerna om filmcensur.

Ansvar för yttranden som publiceras i massmedia regleras i en särskild lag, *Medieansvarsloven*. Den straffrättsliga ansvarsregleringen återfinns i lagens tredje kapitel. Såväl den ansvarige utgivaren (för radio- och TV-verksamhet företaget) som redaktören, författaren till en text eller den som gör ett uttalande kan göras ansvariga. Lagen är tillämplig på

- 1) danska periodiska skrifter, inberäknat bilder och liknande framställningar som trycks eller mångfaldigas på annat sätt,
- 2) ljud- och bildprogram som sprids eller distribueras av Danmarks Radio, danska TV 2 och dess regionala verksamhet eller av företag som har tillstånd att bedriva lokal radio- eller TV-verksamhet samt slutligen
- 3) texter, bilder och ljudprogram som regelbundet sprids till offentligheten under förutsättning att de har karaktär av nyhetsförmedling som kan likställas med sådan förmedling som omfattas av punkterna 1 och 2 (1 kap. 1 § medieansvarsloven). Till denna grupp hör även sådana framställningar som sker i nya medier, t.ex. CD-ROM-skivor och Internet.

*Särskilt om nya medier*

Det finns ingen annan särskild reglering av yttrandefriheten i nya medier i dansk lagstiftning. I de fall begränsningar i yttrandefrihetsrätten förekommer avser de, om inte annat sägs, alla former av uttalanden oberoende av på vilket sätt de framställs. Straffansvaret för yttranden som nedvärderar en grupp personer på grund av deras ras, hudfärg, nationalitet, etniska ursprung, trosbekännelse eller sexuella läggning (266 b § *straffeloven*) gäller således även yttranden i elektroniska medier, t.ex. sådana databaser som är allmänt tillgängliga över telefonnätet. Detsamma gäller t.ex. bestämmelserna i lagens 235 § om förbud i vissa fall mot barnpornografi.

Under våren 1997 beräknas en utredning om datakriminalitet bli tillsatt. Direktiven till utredningen var emellertid när detta skrevs ännu inte färdigställda.

#### 4.1.2 Finland

##### *Yttrandefrihet i allm änhet*

Rätten till yttrandefrihet regleras främst av 10 § första stycket i den finska regeringsformen. Detta stadgande täcker i den nya lydelsen alla kommunikations- och uttrycksformer (dvs. även nya medier) samt alla slag av information, åsikter och andra meddelanden oberoende av deras innehåll. I yttrandefriheten ingår rätten att skaffa, tillverka, uttrycka, publicera, framföra, förmedla och sprida information, åsikter och andra meddelanden utan att det läggs hinder i förväg. Censur är således förbjudet. Närmare stadganden om yttrandefriheten sker genom lag. I lag kan stadgas om sådana begränsningar i fråga om bildprogram som är nödvändiga för att skydda barn.

##### *Begränsningar i lag*

Begränsningar i yttrandefriheten finns bl.a. i strafflagens regler om ärekränkingsbrott. Massmedias rättigheter och skyldigheter regleras i flera olika lagar. För tryckta skrifter gäller för närvarande tryckfrihetslagen och för rundradiosändningar radioansvarighetslagen. Föreskrifter om att en film före visning i Finland måste ha varit föremål för särskild granskning finns i filmgranskningslagen. Film som sänds i television är emellertid undantagen från sådan granskning.

##### *Särskilt om nya medier*

Lagstiftning, utöver grundlagsstadgandet, som särskilt reglerar yttrandefriheten i nya medier saknas ännu så länge. En översyn av tryckfrihetslagen har gjorts av Yttrandefrihetskommisionen som tillsattes hösten 1995. Kommissionen hade till uppgift att lämna förslag till lagstiftning på yttrandefrihetens område som skulle ersätta tryckfrihetslagen. Utgångspunkten var att den nya lagstiftningen även skulle omfatta nya medier.

Yttrandefrihetskommisionen har i ett delbetänkande daterat den 22 januari 1996 uttalat att den gällande tryckfrihetslagen i sin helhet bör ersättas av en ny yttrandefrihetslagstiftning vars olika stadganden borde kunna tillämpas på all slags kommunikation oberoende av vilken upptagnings-, utgivnings- eller distributionsteknik som används. Dessutom borde regleringen av de straffrättsliga begränsningarna som finns på yttrandefrihetens område ses över i samband med att strafflagen reformerades. Kommissionen påpekade även behovet av reformer i lagstiftningen i övrigt på grund av kommunikationsteknikens utveckling.

Kommisionen avlämnade sitt slutbetänkande (1997:3) den 18 februari 1997. I detta ges förslag till lag om yttrandefrihet i mass-

kommunikation och det föreslås att tryckfrihetslagen, radioansvarighetslagen och motsvarande stadganden i kabelsändningslagen upphävs. Den föreslagna lagen skall gälla all massmedia, även nya former av massmedieverksamhet omfattas. Genom förslaget blir yttrandefrihetslagstiftningen om inhemsk publicerings- och programverksamhet mera enhetlig.

#### 4.1.3 Norge

##### *Yttrandefrihet i allm änh*

Det grundlagsfästa skyddet för yttrandefrihet i Norge anses huvudsakligen gälla yttranden i tryckt skrift. I grundlagens 100 § första meningen slås fast att det skall finnas tryckfrihet. Indirekt anses detta stadgande innebära att förhandscensur av tryckta skrifter är förbjudet. I paragrafens andra mening ges tryckfriheten ytterligare skydd mot begränsningar genom straffrättslig lagstiftning. Ingen får nämligen straffas för innehållet i en skrift som denne har låtit trycka eller ge ut med mindre än att vederbörande uppsåtligen och uppenbart antingen själv har begått eller uppmuntrat andra till att begå lagbrott, ringaktat religionen, sedligheten eller de konstitutionella makterna, gjort motstånd mot myndigheternas befallningar eller framfört falska eller ärekränkande beskyllningar gentemot någon. Regler om exempelvis straff för ärekränkning finns i den norska *straffeloven*.

I 100 § tredje meningen finns emellertid ett utvidgat skydd för yttrandefriheten. Denna bestämmelse, som tillåter uppriktiga yttranden (*frimodige ytringe*), omfattar alla slag av yttranden, inklusive sådana som t.ex. framställs i radio och TV, på film eller i elektroniska medier. Yttranden som framförts på sådant sätt är således skyddade mot såväl ingripanden enligt strafflagstiftningen som alla andra former av sanktioner, t.ex. skadestånd.

Liksom är fallet i många europeiska länder skyddas även yttrandefriheten i Norge av artikel 10 i Europakonventionen. Detta förhållande är grundlagsfäst i grundlagens 110 c §. Europakonventionens skydd för yttrandefriheten sträcker sig längre än skyddet i den norska grundlagen.

##### *Begränsningar i lag*

Begränsningar i yttrandefrihetsrätten finns bl.a. i den norska strafflagstiftningen. Som exempel kan nämnas förbuden mot att sprida pornografiskt material respektive grova våldsskildringar i 211 och 382 §§ *straffeloven*. Som framgår ovan gäller den norska grundlagens förbud mot förhandscensur endast för tryckta skrifter. I den norska *film- och videogramloven* finns således regler om förhandscensur som inte anses strida mot grundlagens reglering. När det gäller radio- och



televisionssändningar finns emellertid skydd mot sådan censur i *kringkastningsloven*. Däremot är det tillåtet att i efterhand pröva innehållet i sändningarna. För övriga mediers vidkommande begränsas inte rätten till förhandscensur genom grundlagens 100 §. Någon sådan censurlagstiftning finns inte för närvarande.

#### *Särskilt om nya medier*

Det finns inte något generellt grundlagsfäst eller lagfäst särskilt skydd för yttrandefriheten i nya medier i Norge. Som huvudregel kan emellertid sägas att de allmänna regler om skydd och begränsningar i yttrandefriheten som finns i norsk lag även kommer till användning i fråga om yttranden som framställs i nya medier. Detta gäller exempelvis lagstiftning om straffansvar, skadeståndsansvar, censur, tystnadsplikt, upplysningsplikt m.m.

I några fall lär också den nya tekniken komma att nödvändiggöra nya tolkningar av gällande rätt eller att ny lag stiftas. En aktuell fråga gäller t.ex. förmedling av våld och pornografi genom nya medier som datorspel, elektroniska anslagstavlor etc. Bestämmelsen i 211 § *straffeloven* gäller all slags spridning av pornografiskt material oavsett medium. Bestämmelsen omfattar med andra ord även nya medier som t.ex. datornätverk eller olika slag av optiska lagringsmedier. Någon motsvarande lagstiftning finns emellertid inte avseende våldsskildringar. För närvarande diskuteras därför om man bör utvidga 382 § i samma lag, som förbjuder dels utgivande, försäljning och uthyrning av filmer och videofilmer som innehåller grova våldsskildringar, dels TV-sändningar med sådant innehåll, till att omfatta alla former av medier. Ett förslag i frågan beräknas kunna läggas fram i Stortinget under våren 1997.

I augusti 1996 tillsatte den norska regeringen en kommission som har till uppgift att utreda yttrandefrihetens ställning i Norge. En av de frågor som kommissionen har att ta ställning till är en eventuell utvidgning av grundlagens reglering av yttrandefrihetsskyddet med avseende på andra medier än tryckt skrift. Kommissionens huvuduppgift är att göra en revision av grundlagsskyddet med utgångspunkt i en analys av de förhållanden som påverkar den reella yttrandefriheten och en diskussion av de rättspolitiska grunderna för yttrandefrihetens grundlagsskydd. Kommissionen skall redovisa sitt uppdrag senast den 1 juli 1999.

#### 4.1.4 England

##### *Yttrandefrihet i allm ämhet*

Yttrandefriheten i England är inte grundlagsfäst eller på annat sätt reglerad i en särskild skyddsregel. Yttrandefrihet anses i engelsk rätt vara förutsatt (*assumed*), dvs. det är tillåtet att uttala sig inom ett särskilt område eller i ett särskilt ämne i den mån rätten att yttra sig inte uttryckligen har begränsats genom lag eller praxis.

##### *Begränsningar i lag eller genom praxis*

Formellt sett förekommer inte censur i England sedan år 1695 då den vid tiden gällande censurlagen upphävdes. Från domstolarnas sida har emellertid införts en möjlighet att meddela interimistiska förbud som förbjuder framtida publicering av ett material, s.k. *interlocutory injunctions*. Genom lagstiftning har domstolarna även tillagts rätten att förhindra publicering av material fram till dess att ett visst mål har avgjorts om materialet kan äventyra domstolens möjligheter att verka opartiskt. Vidare föreligger förbud mot publicering av bl.a. våldtäkts-offers identitet och vissa uppgifter i familjerättsliga mål m.m.

Såväl tryckta skrifter som audio-visuella medier är underkastade samma lagstiftning som gäller för fysiska personer, t.ex. lagen med förbud mot oanständighet och olika slag av sedlighetssårande yttringar (*obscenity and indecent displays*). För radio- och televisionssändningar föreligger ytterligare begränsningar genom krav på licens och viss annan reglering. Filmer och videograminspelningar är föremål för klassificering avseende filmens lämplighet att visas för personer under viss ålder.

##### *Särskilt om nya medier*

Någon lagstiftning som särskilt reglerar yttrandefrihet i nya medier föreligger inte. Den brittiska ärekränkingslagstiftningen (avseende ärekränkning, förtal och s.k. *malicious falsehood*), som huvudsakligen är av civilrättslig karaktär, gäller t.ex. publicering av uttalanden i alla former, skrivna, tryckta eller elektroniska. Vid bedömningen av om ett yttrande är tillåtet eller inte ligger tyngdpunkten på innehållet i yttrandet och inte det sätt på vilket detta presenteras. I de fall ny teknologi har visat sig falla utanför existerande lagstiftning har man använt sig av möjligheten att ändra i eller göra tillägg till lagen i fråga. Som ett exempel på tilläggs-lagstiftning kan nämnas *Video Recordings Act* från 1984 som gjorde det möjligt för *British Board of Film Classification* att klassa videogram på samma sätt som sker beträffande filmer. Även datorspel är föremål för klassificering i form av

åldersmärkning. I *Computer Misuse Act 1990* regleras datamissbruk, bl.a. är sådana förfaranden straffbara som innebär att tillgång till ett dataprogram eller data som finns i en dator obehörigen förhindras.

Den brittiska regeringen har också utövat påtryckningar på Internet-industrin att införa självsanerande åtgärder på barnpornografins område. Detta har lett till att Internet-operatörernas samarbetsorgan i Storbritannien har bildat en särskild stiftelse, *Safety-Net Foundation*. Bland annat har man inrättat en särskild "hotline" dit allmänheten kan ringa och både lämna synpunkter och anmäla stötande företeelser på nätet. Sådana anmälningar registreras och den berörde nätoperatören kontaktas därefter för vidare åtgärder. Systemet bygger på frivillig självsanering.

#### 4.1.5 Frankrike

##### *Yttrandefrihet i allmänhet*

Rätten till yttrandefrihet i allmänhet grundar sig i Frankrike på 1789 års deklaration om de mänskliga och medborgerliga rättigheterna till vilken det hänvisas i den franska konstitutionens preambel. I artikel 11 i 1789 års deklaration slås fast att det fria utbytet av tankar och uppfattningar är en av de mest värdefulla rättigheterna och att varje medborgare därför har rätt att fritt yttra sig i tal, skrift eller tryck, dock under ansvar för missbruk av denna frihet i de fall som stadgas i lag. Stadgandet anses innehålla ett skydd mot godtycke. Artikeln har en konstitutionell prägel och yttrandefrihet betraktas som en fundamental frihet i fransk rätt.

Tryckfriheten regleras i första hand av lagen den 29 juli 1881 om pressfrihet (*la liberté de presse*). Yttrandefrihet i audio-visuella medier regleras dels i lagen den 29 juli 1982 om audio-visuell kommunikation, dels i lagen den 30 september 1986 om kommunikationsfrihet (*la liberté de communication*).

##### *Begränsningar i lag*

Som framgår av artikel 11 är yttrandefriheten inte absolut, utan den kan begränsas av innehållet i vanlig lag eller praxis. Förhandsensur är inte tillåtet med undantag för de fall där materialet riktar sig till unga personer. Vidare föreligger begränsningar i yttrandefrihetsrätten i den straffrättsliga lagstiftningen, exempelvis i fråga om kränkande yttranden. För den som anser sig ha blivit kränkt genom ett yttrande i massmedia finns även en möjlighet att föra skadeståndstalan på civilrättslig väg. I den mån ett yttrande anses göra intrång i någons privatliv får domstolarna bl.a. besluta om beslag av det kränkande materialet eller att ett avsnitt i en bok, en scen i en film etc. tas bort

eller ändras. När det gäller televisionen har man i Frankrike nyligen infört begränsningar i möjligheten att sända våldsskildringar före ett visst klockslag och ett klassificeringssystem av programmets innehåll.

#### *Särskilt om nya medier*

I lagen om kommunikationsfrihet, som reglerar yttrandefriheten i audio-visuella medier, stadgas bl.a. att yttrandefriheten får begränsas med hänsyn till den personliga värdigheten, allmän ordning och allmän säkerhet. Med audio-visuell kommunikation avses därmed till allmänheten riktade meddelanden av alla slag, t.ex. i form av tecken, signaler, skrift, bild eller ljud, som sker genom tråd, optik, radio-elektricitet eller andra elektro-magnetiska system. Privat kommunikation av detta slag som sker genom videotex, telefax eller elektronisk post anses emellertid falla under begreppet telekommunikation, och regleras därför närmare i lagen om post och telekommunikation ( *code des postes et télécommunications* ). Detta innebär att den regel i strafflagen som ger ett skydd mot kränkning av privat korrespondens ( *le secret des correspondances* ) är tillämplig även på privata meddelanden som vidarebefordras genom olika slag av nya medier. Enligt artikel 226 -15 i *Code Pénal* är det således förbjudet att hindra, avskära, avleda, använda eller avslöja privat korrespondens som sänds eller mottas genom någon form av telekommunikation samt att installera utrustning med avsikt att utföra en sådan handling.

Lagen den 6 januari 1978 om databehandling, datafiler och friheter (*loi relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés*) behandlar rätten till databehandling, bl.a. i form av datoriserade personregister, och dess begränsningar. Databehandling får därvid inte innebära en kränkning av den personliga identiteten, de mänskliga rättigheterna, privatlivet eller personliga eller allmänna friheter. Det kan förväntas att det skydd för uppgifter av personlig art som denna lag ger i framtiden kommer att utsträckas till att gälla även för uppgifter som lämnas eller registreras på audio-visuell väg.

#### 4.1.6 Nederländerna

##### *Yttrandefrihet i allmänhet*

Yttrandefrihet i allmänhet finns grundlagsfäst i kap. 1 artikel 7 i den nederländska konstitutionen. Artikel 7 skiljer mellan olika former av yttranden, varvid tryckfriheten har det längst gående skyddet.

Tryckfriheten regleras i artikelns första stycke där det stadgas att ingen skall behöva erhålla förhandstillstånd för att publicera sina tankar eller åsikter i tryckt skrift utan annan inskränkning än vad som följer av lag. Förhandscensur är med andra ord förbjuden och vad det

publicerade materialet får innehålla kan endast inskränkas genom lag. Däremot omfattar inte grundlagsskyddet distributionen av den tryckta produkten. Rätten till spridning av tryckt material kan nämligen begränsas genom annan reglering än lag. Enligt utvecklad praxis anses uttrycket "tryckt skrift" innefatta även skrivna broschyrer, fotografier, teckningar och grammofonskivor.

I artikelns andra stycke finns vissa regler för yttrandefriheten i radio och television. Även här förbjuds förhandscensur, men inskränkningar i rätten till yttrandefrihet kan ske genom eller med stöd av lag. Sådana inskränkningar har också skett i t.ex. 1987 års medialag (*Mediawet*).

Artikelns tredje stycke reglerar yttranden som sker i andra former än de som nämnts ovan. Förhandscensur är, med ett undantag, inte tillåtet och innehållet i sådana yttranden kan endast begränsas genom lagstiftning. Lagstiftaren har emellertid rätt att reglera rätten till visningar m.m. om dessa är öppna för personer under 16 år. Förhandscensur av filmer avseende deras lämplighet att visas för personer under 16 år är således tillåtet och existerar också. Vidare innebär tredje stycket inte någon inskränkning i andra myndigheters rätt att genom författningsreglering begränsa formen, platsen eller tidpunkten för framförandena av sådana yttranden som avses i stycket. Regleringen får emellertid inte vara så restriktiv att den i praktiken gör det omöjligt att använda sig av yttrandefrihetsrätten.

Den grundlagsskyddade rätten till yttrandefrihet omfattar inte reklam (konstitutionens artikel 7 fjärde stycket).

Mötes- och demonstrationsfriheten regleras i konstitutionens 1 kap. artikel 9. Denna kan begränsas genom lag eller med stöd av lag. I sådan lagstiftning har principen om förbud mot förhandscensur bekräftats även i fråga om rätten att demonstrera. Myndigheter har nämligen inte rätt att begära information om de åsikter som avses att framföras under demonstrationen.

Yttrandefriheten skyddas även av artikel 10 i Europakonventionen och artikel 19 i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter som båda är en del av den nederländska rätten.

#### *Begränsningar i lag*

Den nederländska konstitutionen innehåller inte någon vägledning avseende i vilka fall en begränsning av yttrandefriheten kan anses vara befogad. Denna bedömning överlämnas i stället till lagstiftaren. Rent allmänt kan emellertid sägas att begränsningar i yttrandefriheten har skett med hänsyn till moral, offentliga personers och myndigheters auktoritet samt enskilda personers rykte. Således är osanna yttranden som innebär ärekränkning eller förtal samt vissa obscena yttranden inte tillåtna. Detsamma gäller t.ex. uttalanden som förolämpar medlemmar av kungahuset. Rasistiska yttranden är också förbjudna.

*Särskilt om nya medier*

Det finns inte någon lagstiftning som särskilt reglerar yttrandefriheten i nya medier i Nederländerna. Frågan om eventuella inskränkningar i yttrandefriheten i dessa till skydd mot t.ex. diskriminering har diskuterats i massmedia. Några politiska beslut om lagstiftning på området har emellertid inte fattats.

## 4.1.7 Tyskland

*Yttrandefrihet i allmänhet*

Rätten till yttrandefrihet i allmänhet regleras i artikel 5 i den tyska grundlagen. Stadgandet anses omfatta även nya medier. I artikelns första stycket stadgas att var och en har rätt att fritt uttrycka och sprida sin uppfattning genom tal, skrift och bilder och att fritt informera sig genom allmänt tillgängliga källor. Vidare sägs att pressfriheten och friheten att rapportera genom radio eller rörliga bilder är garanterad samt att censur inte är tillåtet.

Yttrandefriheten är inte absolut, utan kan begränsas av regler i den allmänna lagstiftningen, lagregler som rör skydd för barn och unga och av rätten till okränkbarhet rörande den personliga äran (artikelns andra stycke). Sådan lagstiftning måste emellertid tolkas i ljuset av de värden som omfattas av artikel 5.

*Begränsningar i lag*

Redan av grundlagen framgår att nedsättande yttranden om en persons ära inte omfattas av yttrandefriheten. Således är t.ex. yttranden som innebär ärekränkning, förtal eller som på annat sätt är förolämpande straffbara. Inte heller osanna yttranden skyddas av grundlagens artikel 5. I den tyska datalagen kriminaliseras olika förfaranden som rör sådana av lagen skyddade personrelaterade data som inte är allmänt kända. Genom straffrättsliga regler skyddas barn och ungdomar mot pornografi och våldsskildringar.

*Särskilt om nya medier*

Det finns, utöver grundlagens artikel 5, ännu inte någon särskild lagreglering avseende yttrandefriheten i nya medier. Ett omfattande beredningsarbete pågår emellertid på detta område på federal nivå, där man bland annat håller på att arbeta fram en federal lag om nya medier utanför radio- och TV-området. Ett första steg i detta arbete har varit utarbetandet av ett statsfördrag som skall klargöra lagstift-

ningskompetensen på området. När detta fördrag har godkänts av samtliga förbundsländer kan lagstiftning på federal nivå ske.

#### 4.1.8 Kanada

##### *Yttrandefrihet i allm ämhet*

Den kanadensiska *Charter of Rights and Freedoms* garanterar i Section 2 (b) bl.a. rätten till yttrandefrihet, inklusive tryckfrihet och yttranden genom andra former av kommunikationsmedier. Yttrandefriheten omfattar alla former av yttranden, vare sig dessa är muntliga, skrivna eller tecknade, framställs i form av en skulptur, ett musikstycke, dans eller film. Även kommersiella yttranden skyddas. Däremot har yttranden som framställs i våldsamma former ( *expressions communicated in a physically violent form* ) inte ansetts omfattas av stadgandets skydd. I detta begrepp ingår emellertid inte uttalanden som innebär hot om våld eller hatpropaganda. Sådana yttranden omfattas alltså formellt av yttrandefriheten eftersom denna anses innefatta alla slags yttranden oavsett deras innehåll.

##### *Begränsningar i lag*

Begränsningar i yttrandefriheten kan endast ske genom lag och endast om begränsningen är att anse som berättigad i ett fritt och demokratiskt samhälle (Section 1). I straffrättslagstiftningen finns exempelvis förbud mot yttranden som anses skadliga för moralen. Det är bl.a. straffbart att sprida, publicera och tillverka obscen material. Begreppet obscen material är vidsträckt och omfattar inte bara t.ex. skrivet material, bilder, modeller och skivor utan "alla andra saker" ( *any other thing whatsoever* ). Andra exempel på tillåtna begränsningar av yttrandefriheten är förbuden mot yttranden som är avsedda att uppmuntra till folkmord eller som innebär hets mot folkgrupp. Vidare är det inte tillåtet för massmedia att publicera material som är till nackdel för en tilltalad innan dom fallit i målet.

##### *Särskilt om nya medier*

Det finns ingen lagstiftning som särskilt reglerar yttrandefriheten i nya medier i Kanada. Någon sådan lagstiftning är för närvarande inte heller på gång. Frågan är emellertid allmänt aktuell i Kanada liksom i många andra länder.

Den kanadensiska Internet-branschen har däremot skapat vissa frivilliga riktlinjer för Internet-kommunikation. Som exempel kan nämnas branschorganisationen *Canadian Association of Internet Providers* ' (CAIP) *Code of Conduct* . CAIP utgår från att de olika

tjänster som kan tillhandahållas genom nätet kan bli föremål för olika bedömningar i rättsligt hänseende. Exempelvis kan mer enskild kommunikation som e-post komma att behandlas på ett annat sätt av lagstiftaren eller domstolarna än mer allmänt tillgängliga tjänster som tillhandahållande av webbplatser, on-line video och audio-tjänster. CAIP rekommenderar bl.a. sina medlemmar att värna om skyddet för användarnas integritet genom att inte lämna ut information av privat karaktär till myndigheter bortsett från de fall där uppgiftsskyldigheten är reglerad i lag. Vidare rekommenderas medlemmarna att inte medvetet tillåta att olagligt material sprids via nätet. För att hindra förekomsten av otillåtet material på nätet bör medlemmarna även informera varandra om de upptäcker sådant material. Eftersom det är svårt att bevaka allt innehåll på nätet har CAIP även inrättat ett undersökningsförfarande som baseras på anmälningar från Internet-användarna. Tillämpningen av riktlinjerna är frivillig.

#### 4.1.9 USA

##### *Yttrandefrihet i allm änhel*

I USA garanteras yttrandefriheten i konstitutionens första tillägg, *First amendment*, från år 1791 i vilket det bl.a. stadgas att kongressen inte får stifta någon lag som inskränker yttrande- eller tryckfriheten. Detta innebär emellertid inte att sådana inskränkningar skulle saknas. Däremot kommer de inskränkningar som skett, antingen genom *common law* (huvudsakligen domstolspraxis) eller lagstiftning, i sista hand att tolkas med utgångspunkt från de syften som det konstitutionella skyddet av yttrandefriheten anses värna om.

##### *Begränsningar i lag eller genom praxis*

Det konstitutionella skyddet av yttrandefriheten har genom praxis och lagstiftning kommit att gå olika långt beroende på i vilken form yttrandet framförs. Det föreligger således inte några begränsningar när det gäller rätten att uttrycka en åsikt eller kritisera en företeelse oavsett hur elak eller osympatisk åsikten i fråga kan förefalla (absolut åsiktsfrihet). Detta gäller under förutsättning att det framgår att det är fråga om en åsikt och yttrandet inte framstår som en redovisning av fakta. Vidare är det fullt tillåtet att framföra "ärekränkande" yttranden om en person om dessa är sanna. Även tryckfriheten har ett mycket långtgående skydd mot inskränkningar.

Yttrandefriheten i radio och TV är däremot föremål för vissa begränsningar, t.ex. användandet av s.k. oanständigt språkbruk, ett begrepp som inte enbart omfattar obscena utan även vulgära och smaklösa yttranden. I detta hänseende görs dessutom en skillnad



beroende på mediets karaktär. Vanliga radio- och TV-kanalers sändningar, som når en större publik, anses kunna inkräkta på den enskildes privata sfär, vilket i sin tur medför högre krav på innehållet än om sändningen sker exempelvis via kabel-TV (FCC v. Pacifica Foundation). Argumentet för en sådan uppdelning är att innehavare av kabel-TV måste prenumerera på en sådan kanal och betala en avgift för att kunna utnyttja tjänsten och därför har möjlighet att när som helst avbeställa denna.

Samma resonemang har använts av domstolarna när det gäller yttrandefrihetsfrågor avseende telefontjänster. Eftersom användandet av en telefontjänst förutsätter en positiv handling från användarens sida är skyddet för yttrandefriheten större och statens möjligheter att kontrollera innehållet i sådan kommunikation synnerligen begränsat. Undantag görs emellertid för obscena telefonsamtal och telefonförsäljning. I dessa fall anses mottagarens möjligheter att värna om sin privata sfär vara mindre. Således följer på den federala nivån t.ex. av 1934 års *Communications Act* (ändrad genom 1996 års *Telecommunications Act*) straffansvar för den som i mellanstatliga eller internationella telekommunikationer yttrar sig på ett anstötligt eller annat sedlighetssårande sätt i syfte att trakassera mottagaren. Det är även straffbart att ringa anonyma telefonsamtal eller utöva annan form av telefonterror (inkluderande hot och trakasserier).

Mot bakgrund av den debatt om mediavåld som allmänt förekommer i USA har man från TV-mediernas sida börjat undersöka möjligheterna att på liknande sätt som skett inom filmindustrin införa någon form av klassificering av de program som skall visas. *Telecommunications Act* förutsätter också att det på frivillig väg införs en klassificering av innehållet i de program som sänds ut så att bl.a. föräldrar i förväg kan identifiera om sändningen innehåller sådant sexuellt, våldsamt eller annat oanständigt material som gör den olämplig för barn. Om frivilliga riktlinjer inte har införts före den 8 februari 1997 är det meningen att *Federal Communications Commission* skall arbeta fram sådana. Lagen kräver vidare att TV-tillverkare skall förse apparaterna med ett filter som gör det möjligt för innehavaren att förhindra visning av program som klassificerats på särskilt sätt. Vidare kräver lagen att den som tillhandahåller kabel-tjänster på prenumerantens begäran kostnadsfritt skall koda vissa kanaler. Begränsningar i yttrandefriheten på grund av att USA ratificerat internationella konventioner, t.ex. den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter, föreligger bl.a. i form av förbud mot hatiska yttranden och hets mot folkgrupp.

*Särskilt om nya medier*

*Telecommunications Act* förbjuder även att man använder interaktiva datatjänster för att till mottagare som är under 18 år sända meddelanden som enligt vedertagna åsikter är att anse som förolämpande eller som rör sexuella aktiviteter eller organ. När det gäller sådana begränsningar i yttrandefriheten, vilka får anses ha till uppgift att skydda minderåriga personer, föreligger dessutom straffansvar oavsett om den minderårige själv tagit initiativet till att använda tjänsten i fråga eller inte. Vidare är det straffbart att på datornätverk, som t.ex. Internet, göra tillgängligt oanständigt material på ett sådant sätt att det kan bli åtkomligt för personer under 18 år. Lagen omfattar även meddelanden som sänds från utlandet. Påföljden är böter upp till 250 000 USD och fängelse i högst två år.

Dessa begränsningar i yttrandefriheten on-line infördes i lagen under år 1996 genom den s.k. *Communications Decency Act*. Frågan om sådan lagstiftning strider mot konstitutionen är för närvarande föremål för domstolsprövning. Sommaren 1996 kom två särskilt sammansatta federala tredomarpaneler i Philadelphia respektive New York var för sig fram till att delar av lagstiftningen var grundlagsstridig och förbjöd dess tillämpning. Besluten tyder på att yttrandefriheten på Internet inte bör likställas med radio- och televisionssändningar utan bör ha samma långtgående konstitutionella skydd som gäller för tryckta skrifter. Båda besluten har överklagats till USA:s Högsta domstol, som i december 1996 beslutade att ta upp Philadelphia-fallet (*Reno v. American Civil Liberties Union*) till prövning. Förhandling i målet är planerad till mars 1997 och domstolens avgörande kan förväntas komma att offentliggöras under försommaren 1997.

*Telecommunications Act* uppmuntrar även kabeloperatörer och de som tillhandahåller Internet att införa frivillig censur. Lagen gör det möjligt för den som tillhandahåller sådana tjänster att vägra sända meddelanden som är tillgängliga för allmänheten om de innehåller obscen eller på annat sätt oanständigt material. Handlingar som innebär att tillgången till sådant material begränsas skall inte heller vara straffbart även om materialet som sådant skyddas av konstitutionen.

Den rättsliga regleringen av IT-området anses ännu vara relativt oklar. Detta har medfört att den amerikanske vice presidenten Al Gore under år 1996 tillsatte en kommission som bl.a. har till uppgift att dra upp riktlinjer för den framtida IT-politiken på olika områden.

För att skydda barn från att on-line få tillgång till olämpligt material erbjuds ibland av dem som tillhandahåller en elektronisk förmedlingstjänst särskild filtermjukvara (t.ex. *Cyber Patrol*), som kan blockera tillgången till visst slags material. Inom branschen pågår också ett frivilligt arbete med att märka material på Internet. Detta

arbete har utmynnat i *the Platform for Internet Content Selection* (PICS). PICS är värdenetralt men ger riktlinjer för olika slag av klassifikationsformat och kan därför sägas erbjuda en slags infrastruktur för klassificering av material på Internet. Själva märkningen kan sedan göras antingen av den som tillhandahåller materialet i fråga eller av utomstående (t.ex. en myndighet eller intresseorganisation). I praktiken innebär detta att exempelvis en webbplats kan klassas på olika sätt av ett antal olika organisationer och klassificeringen därigenom anpassas till de värderingar som gäller i olika länder och hos olika grupper i samhället. Användarna kan sedan välja vilket klassificeringssystem de vill använda sig av. De större förmedlarna av on-line tjänster i USA uppmuntrar också dem som tillhandahåller material on-line att klassa innehållet och sprider i detta syfte ett särskilt elektroniskt frågeformulär. För närvarande utvecklas klassificeringssystem för on-linebruk av bl.a. *Surf Watch* och *the Recreational Software Advisory Council* (RSACi). De senare genom att vidareutveckla det system som redan används vid märkning av dator- och videospel.

#### 4.1.10 Australien

##### *Yttrandefrihet i allm ämhet*

Något särskilt skydd för yttrandefriheten finns inte i den australiensiska konstitutionen. Australiens högsta domstol har emellertid funnit att yttrandefrihet i vart fall i politiska frågor får anses åtnjuta konstitutionellt skydd. Vad som är ett yttrande i en politisk fråga skall tolkas i vid mening. Yttrandefriheten i Australien får därför, liksom i England, anses vara underförstådd men kan begränsas av lagstiftning och praxis. I vilken mån sådana begränsningar bör betraktas som tillåtna är emellertid på federal nivå föremål för granskning av ett särskilt organ, *the Human Rights and Equal Opportunity Commission*, som prövar klagomål avseende brott mot artikel 19 i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter.

##### *Begränsningar i lag*

En viktig begränsning i yttrandefrihetsrätten är reglerna om ärekränkning. Lagstiftning och praxis på detta område är komplicerad och innehållet varierar mellan de olika staterna. Kränkande yttranden som avser politiker i deras politiska verksamhet synes emellertid enligt domstolspraxis i många fall vara tillåtet.

De elektroniska medierna regleras av *Broadcasting and Services Act 1992*. I *Classification (Publications, Films And Computer Games) Act 1995* finns regler om censur av sådana medier. Den obligatoriska

klassificering som görs i detta hänseende av *the Classification Board* avser förutom filmer och videogram även datorspel.

#### *Särskilt om nya medier*

Det finns ingen särskild federal lagstiftning som behandlar yttrandefriheten i nya medier. Den australiensiska federala regeringen är emellertid medveten om att det finns ett behov av att utveckla regler så att elektroniska motorvägar, s.k. *information superhighways*, kan tas i bruk för att nå sociala, kulturella och ekonomiska målsättningar. En sådan reglering bör ha som målsättning att finna en medelväg mellan ett maximalt utnyttjande av de tekniska möjligheterna och skyddet av individens och samhällets rättigheter och intressen.

År 1994 studerade en gemensam arbetsgrupp från justitiedepartementet (*Attorney General's Department*) och kulturdepartementet frågor som uppstått om behovet av lagstiftning avseende elektroniska motorvägar. Gruppen lämnade en rapport i oktober 1994 om reglering av elektroniska anslagstavlor i vilken den förordade att industrin borde utveckla och anta riktlinjer (*codes of practice*) på området. Dessa borde även innehålla straffsanktioner. Frågan om behovet av en reglering av on-line informationssystem överlämnades för behandling till *Australian Broadcasting Authority* (ABA).

I juni 1996 lade ABA fram rapporten *Investigation into the content of on-line services*. I rapporten gör man en åtskillnad mellan enskild och offentlig kommunikation on-line. Meddelanden som huvudsakligen är av privat karaktär, som e-post, borde t.ex. undantas från en eventuell reglering. Däremot borde det finnas principer och normer för innehållet, användningen och driften av sådana on-line tjänster vars material är mer allmänt tillgängligt. Sådana riktlinjer borde utarbetas av dem som tillhandahåller on-line tjänster och registreras hos ABA. Branschen borde även inrätta någon form av forum för prövning av anmälningar mot innehållet on-line. ABA borde ha tillsyn över riktlinjernas tillämpning och dessutom fungera som en oberoende instans för överprövning av sådana klagomål som inte fått en för anmälaren tillfredsställande utgång genom det tidigare prövningsförfarandet.

I rapporten föreslås även vissa åtgärder med syfte att skydda minderåriga från att on-line utsättas för material som kan vara skadligt eller upprörande för dem. Det borde ankomma på branschen att införa någon form av reglering som begränsar tillgången för personer under 18 år till vissa typer av on-line tjänster. Huvudregeln borde vara att endast vuxna har rätt till obegränsad tillgång till Internet och andra on-line tjänster. Kontroll av abonnentens ålder borde t.ex. ske vid beviljande av abonnemang, utfärdande av lösenord m.m. Regler om detta borde tas in i de föreslagna riktlinjerna. Det borde även införas

någon form av klassificeringssystem som upplyser om karaktären på materialet on-line.

På initiativ av de ministrar som har hand om censurfrågor på federal respektive delstatlig nivå påbörjades under andra halvåret 1995 samtal med tillverkare och användare av informationsteknologi. Några stater (Victoria, Western Australia och Northern Territory) har därefter infört lagstiftning rörande censur av och förbud mot anstötligt material i nätverk. Genom sådan lagstiftning är det t.ex. förbjudet att on-line sända eller ta emot anstötligt material eller att annonsera om att sådant material finns tillgängligt för sändning. Som anstötligt material räknas bl.a. barnpornografi, datorspel och filmer som är klassade med beteckningen RC (*Refused Classification*), material som uppmanar till brott eller våld samt material som visar vissa slag av sexuella handlingar, tortyr eller andra grymma eller våldsamma beteenden. Straffet är oftast böter, men i någon stat förekommer också fängelse som påföljd. Lagregleringen innehåller även förbud mot att till minderåriga sända material som är att betrakta som olämpligt för barn.

## 4.2 Regler och projekt inom EU och Europarådet

I detta avsnitt lämnas en kortfattad redogörelse för regler och projekt inom EU och Europarådet angående företeelser som berör Mediekommitténs uppdrag, t.ex. television och datorkommunikation.

### 4.2.1 EU

Den europeiska gemenskapens organ har ägnat betydande uppmärksamhet åt olika aspekter av television. EG:s direktiv 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 ("TV-direktivet" eller "direktivet om gränsöverskridande TV"<sup>1</sup>) är det viktigaste dokumentet när det gäller frågor om programinnehåll och sändningsverksamhet. Direktivet införlivades med svensk rätt genom lagen (1992:1356) om satellitsändningar av televisionsprogram till allmänheten. Den 1

---

<sup>1</sup> Direktivet återges på engelska och svenska i Radiolagsutredningens slutbetänkande "Ny lagstiftning om Radio och TV", SOU 1994:105, s.471 ff. Den officiella svenska översättningen finns i EGT nr L 298, 17.10 1989.

december 1996 ersattes bl.a. denna lag av regler i den nya radio- och TV-lagen (1996:844) som då trädde i kraft.

TV-direktivet beskrivs i propositionen till den nya radio- och TV-lagen (prop. 1995/96:160 s.57 ff).<sup>2</sup> Direktivet reglerar TV-sändningar avsedda för mottagning av allmänheten oavsett med vilken teknik sändningen sker. Även kodade sändningar som betal-TV-kanaler omfattas av direktivet. Däremot omfattas inte tjänster som innehåller meddelanden som efterfrågas individuellt.

Ansvarsreglerna i direktivet utgår i första hand från att det är det land som har jurisdiktion över programbolaget som skall se till att sändningarna är förenliga med direktivets bestämmelser (den s.k. sändarlandsprincipen). Enligt direktivet skall en TV-sändning få tas emot i alla medlemsländer om den är laglig i det land den utgår från. Undantagsvis medges att ett mottagarland tillfälligt hindrar vidare-sändning av en TV-sändning. När det gäller sändningarnas innehåll finns i direktivet bl.a. minimiregler om programandelar för europeiska program för att främja distribution och produktion av sådana program, regler om utformning, omfattning och inplacering av reklam samt regler om förbud mot vissa typer av program. Förbudsreglerna gäller vissa sändningar med pornografi och våld samt sändningar som kan framkalla hat på grund av ras, kön, religion eller nationalitet. Restriktionerna rörande pornografi och våld har kopplats till behovet av att skydda barn och unga. Direktivet innehåller också ordningsregler, regler om rapportering och uppföljning samt bestämmelser om beriktigande av felaktiga påståenden.

TV-direktivet är för närvarande föremål för en översyn. EU:s ministerråd har i juli 1996 beslutat om en s.k. gemensam ståndpunkt. Denna innebär att den nuvarande huvudinriktningen ligger fast. Vissa förändringar föreslås när det gäller sättet att bestämma vilken stat som skall vara ansvarig för ett programföretag samt beträffande reglerna om försäljningsprogram i TV. EU-parlamentet har därefter föreslagit ett stort antal ändringar i den gemensamma ståndpunkten. Beredningen av TV-direktivet fortsätter nu och ett slutligt antagande av det nya direktivet beräknas ske tidigast under sommaren 1997.

Ett antal direktiv och överenskommelser om tekniska frågor rörande television har också förekommit. Under år 1995 antog t.ex. rådet direktiv 95/47/EG om tillämpning av standarder för sändning av televisionssignaler. Detta direktiv innehåller artiklar av betydelse för digital TV-teknik.<sup>3</sup> I artikel 1 sägs bl.a. att medlemsstaterna skall vidta

---

<sup>2</sup> Se också bet. "Från massmedia till multimedia", SOU 1996:25 s.107 f.

<sup>3</sup> "Från massmedia till multimedia" (SOU 1996:25) s. 108

lämpliga åtgärder för att främja en snabbare utveckling av avancerade televisionstjänster, inbegripet televisionstjänster för bredbandsformat, högupplösningstelevisionstjänster och televisionstjänster som använder digitala sändningssystem. Övriga artiklar handlar om sändningsstandarder, hur utrustning skall vara beskaffad och hur vissa tjänster skall tillhandahållas. Beträffande detta direktiv pågår lagstiftningsarbete inom regeringskansliet.

Det finns även ett direktiv om konkurrens på marknaden för teletjänster, 90/338/EEG. Med teletjänst avses i direktivet inte rundradiosändning eller television. Direktivet skall inte heller tillämpas på telex, mobil radiotelefoni, personsökning eller satellittjänster (artikel 1). Någon motsvarighet till detta direktiv finns inte när det gäller radiokommunikation.<sup>4</sup> Vidare pågår arbete inom EU rörande skydd för personuppgifter inom telekommunikationsområdet särskilt vid användning av ISDN-teknik (integrated services digital network) och de digitala mobila näten.

Arbete med att ta fram ett EG-direktiv om samordning av regler om begränsning av möjligheter till ägande av massmedieföretag pågår också inom EU-kommissionen. Något förslag har emellerid ännu inte lagts fram.

När det gäller kommunikation med hjälp av datorer är det främst Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter ("dataskyddsdirektivet") som är av intresse. Direktivet, som utfärdades den 24 oktober 1995, syftar till att skapa en gemensam hög nivå på skyddet för rätten till privatlivet. Det gäller både för automatisk och manuell behandling av personuppgifter och med behandling av personuppgifter avses varje åtgärd beträffande sådana uppgifter, t.ex. insamling, lagring, bearbetning, ändring, användning, spridning och annat tillhandahållande. När det gäller manuell behandling omfattar direktivet endast register som är strukturerade efter bestämda kriterier.

Direktivet innehåller bl.a. regler om när personuppgifter får behandlas, regler om rättslig prövning, ansvar och sanktioner och regler om överföring av personuppgifter till tredje land. Reglerna innebär bl.a. att bearbetning av personuppgifter i ett manuellt eller ADB-stött register som används för produktion av en framställning som faller under TF eller YGL omfattas av direktivet, liksom spridning av sådana framställningar om de innehåller personuppgifter. Direktivet är därför av central betydelse för Mediekommitténs uppdrag och det behandlas ingående i kapitel 7. Som närmare utvecklas där strider vissa av direktivets bestämmelser sedda var för sig mot TF och YGL. Den

---

<sup>4</sup> "Från massmedia till multimedia", SOU 1996:25, s. 108

tillåtelse till undantag i yttrandefrihetens intresse som direktivet innehåller ger emellertid enligt kommitténs mening möjlighet att bortsett från bestämmelsen om behandlingssäkerhet helt undanta verksamhet som faller under TF och YGL från direktivets tillämpningsområde.

EU-kommissionen har arbetat med frågor rörande "the protection of minors and the dignity of the human person in the context of new audiovisual services". Kommissionen har i november 1996 presenterat en s.k. grönbok angående nya audiovisuella tjänster, "Green paper on the protection of minors and of human dignity in audiovisual and information services" (COM (96) 483 final). Grönboken behandlar skyddet av minderåriga och mänsklig värdighet. Medlemsländerna förutsätts redovisa sina synpunkter senast vid utgången av februari 1997.

Den 28 november 1996 antog EU:s kommunikationsministrar en gemensam resolution om olagligt och skadligt innehåll på Internet (126 48/96, ECO 365). Resolutionen uppmanar medlemsländerna att bl.a. uppmuntra och underlätta självreglerande system inklusive organ med företrädare för leverantörer av Internettjänster och användare, effektiva uppföranderegler för verksamheten samt eventuellt system för direktrapportering från allmänheten.

Slutligen kan även nämnas att det inom EU pågår arbete rörande upphovsrätt i informationssamhället. EU-kommissionen har framställt en grönbok i ämnet med rubriken "Copyright and Related Rights in the Information Society" (COM(95) 382 final). I juni hölls en EU-konferens som utgjorde den avslutande fasen i konsultationsprocessen rörande grönboken. I november publicerade kommissionen ett paper kallat "Meddelande från kommissionen, uppföljning av grönboken om copyright och närstående rättigheter i informationssamhället" (COM (96) 568 final). Meddelandet innehåller kommissionens planer för det fortsatta arbetet när det gäller upphovsrätt och närstående rättigheter i informationssamhället. Harmonisering av reglerna om exemplarframställning och rätten att göra skyddade verk tillgängliga "on demand" är prioriterade områden. Vidare diskuteras bl.a. att införa regler för att hindra eller bestraffa angrepp mot s.k. tekniska identifikations- och skyddssystem.

Den 11 mars 1996 antog Europaparlamentet och rådet också ett direktiv om rättsligt skydd för databaser (Directive 96/9/EC of the european parliament and of the council on the legal protection of databases).<sup>5</sup> Direktivet gäller för alla sorters sammanställningar, oavsett teknik, och tar alltså inte speciellt sikte på datortekniken.

---

<sup>5</sup> Ds Ju 1996:71 "Rättsligt skydd för databaser" s. 14.



#### 4.2.2 Europarådet

Europarådets motsvarighet till EG:s TV-direktiv är European Convention on Transfrontier Television (TV-konventionen). Arbetet med de båda dokumenten bedrevs parallellt och de kom därför att få i stort samma innehåll, dvs. bestämmelser om TV-sändningar till allmänheten. I ett väsentligt avseende skiljer de båda dokumenten sig dock åt. TV-direktivet bygger på sändarlandsprincipen medan konventionen bygger på att det är landet som länkar upp sändningen till satellit som i första hand är ansvarigt. Det är främst därför som Sverige inte ratificerat konventionen. TV-konventionen är i likhet med TV-direktivet för närvarande under översyn.

En mängd rekommendationer och resolutioner om medier har under årens lopp behandlats av styrkommittén för massmediefrågor (CDMM) för att därefter antas av ministerkommittén. Enkelt uttryckt är konventioner juridiskt bindande medan rekommendationer och resolutioner endast är politiskt bindande.

Under 1996 antog ministerkommittén två rekommendationer. De behandlar skyddet för journalister i vissa utsatta situationer respektive säkerställandet av public service-företagens oberoende. Under samma år presenterade CDMM:s arbetsgrupper tre rekommendationer, två resolutioner och en deklARATION. Arbetsgruppen om medier och våldsskildringar avslutade sin verksamhet genom att lämna en rekommendation i ämnet. Arbetsgruppen om medier och tolerans presenterade två rekommendationer, en om hets mot folkgrupp och en om tolerans i medierna. De övriga tre dokumenten kan sägas samtliga beröra de nya mediernas inverkan på de mänskliga rättigheterna. Beslut om antagande av samtliga dessa dokument väntas under 1997.

## 5 Överväganden angående grundlagsskydd för nya medier

### 5.1 Inledning med vissa utgångspunkter

I kommitténs uppdrag ingår att överväga behov av grundlagsskydd för nya sätt att förmedla yttranden och annan information till allmänheten.

Kommittén har beskrivit nya tekniker som kan användas för kommunikation med allmänheten i kapitel 3. I avsnitt 5.2 redovisas i vad mån dessa nya tekniker omfattas av TF eller YGL. Därvid framgår att den nuvarande grundlagstiftningen inte skyddar dessa fullt ut. I det följande avsnittet 5.3 tar kommittén upp frågan om man skall övergå till en teknikoberoende grundlagstiftning och slopa den anknytning till vissa bestämda medieformer som idag är grundvalen för YGL. Svaret på den frågan blir nekande. I avsnitt 5.4 lämnar kommittén förslag om hur nya medieformer kan ges skydd i YGL. Det därpå följande avsnittet 5.5 behandlar den särskilda frågan om avgränsning av YGL:s tillämpningsområde utifrån problemet med s.k. skraddarsydda videogram.

Som bakgrund till den fortsatta diskussionen skall här något sägas i frågan om vad som är ett massmedium, eftersom det gemensamt för de aktuella teknikerna är att de kan användas som ett sådant.

Som angetts i avsnitt 2.3.1 är ett huvudsyfte med YGL att säkerställa friheten att yttra sig i massmedier som ett medel för den fria åsiktsbildningen i samhället. Det är alltså massmedial användning av de angivna teknikerna som avses att omfattas av YGL. Frågan är då vad som närmare menas med begreppet massmedium.

Det finns inte någon fastlagd definition av begreppet och det har inte analyserats i förarbetena till YGL. Massmedieutredningen ägnade emellertid begreppet massmedier ett särskilt avsnitt i sitt betänkande "Massmediegrundlag" (SOU 1975:49, s. 63 ff). Utredningen angav där bl.a. att ett massmedium i sin mest vidsträckt bemärkelse torde kunna beskrivas som ett medel genom vilket ett större antal människor samtidigt eller ungefär samtidigt kan nås av information. Enligt Massmedieutredningen kunde tryckta skrifter, radio, TV och film utan tvekan anses som massmedier. Utredningen angav också att som massmedium i dess vidsträckt bemärkelse kunde i och för sig också anses bl.a. teatrar, utställningar, andra offentliga tillställningar,

föreläsningar, demonstrationer och allmänna sammankomster liksom även grammofonskivor och därmed jämförliga tekniska upptagningar.

En särskild utredare, Leif Larson, som hade till uppgift att föreslå förbättringar avseende underlaget för massmediepolitiska bedömningar och beslut, gav i betänkandet "Att följa medieutvecklingen" (SOU 1988:52) en definition av begreppet massmedium. Definitionen var följande (a. bet. s. 13) "*Massmedium är tidningar, tidskrifter, böcker, radio och TV, film, fonogram (grammofonskivor, ljudkassetter, kompaktdisk osv.), videogram samt informationsdatabaser och telekommunikationer, n är dessa utgör en del i masskommunikationsprocessen.*" Utredaren fortsatte: "*Av detta följer att t.ex. banktjänster på data eller telefonkonferenser inte betraktas som ett massmedium. Utanför faller vidare t.ex. levande teater, konserter etc.*"

Utredningen om sektoriell massmedieforskning, som hade till uppgift att kartlägga behovet av sektorsforskning om massmedier och utarbeta förslag till formerna för sådan forskning, konstaterade att utvecklingen gjorde det svårt att upprätthålla en klar gräns mellan massmedier och andra medier. Utredningen valde därför i sitt betänkande "Massmedieforskning för bransch och samhälle" (SOU 1994:146) att utgå från en enkel definition av massmedier. Med begreppet avsåg utredningen (a. bet. s. 116 f.) dagspress, veckopress, fackpress, tidskrifter, radio, TV, satellit- och kabelsystem, reklam, litteratur, film, fonogram och videogram.

JK har i sin promemoria till regeringen om vissa frågor rörande yttrandefrihetsbrottet olaga våldsskildring m.m. angett att en viktig del av kärnan i föreställningen om ett massmedium torde vara att det är fråga om mångfaldigande av ett likalydande meddelande från en utgivare till en vid och obestämd krets av mottagare (avsnitt 6.1 i promemorian, se betänkandebilaga 2).

I Nationalencyklopedin (1989-1996) anges under massmedier bl.a. följande "*tekniska medier och medieorganisationer som förmedlar information eller underhållning till en stor publik, vilken i stort sett samtidigt nås av massmedieinnehållet. Utmärkande för massmedier är att de utgör en del av en offentlig masskommunikationsprocess... Numera betraktas dagspress, veckopress, tidskrifter, radio, TV, satellit- och kabelsystem som massmedier. Även böcker, videogram och fonogram brukar räknas dit. Däremot är det mera omtvistat i vad mån telefon, telefax och videotex är massmedier, eftersom dessa mera har karaktären av privata medier för begränsade grupper av människor än av offentligt tillgängliga medier. Den medieteknologiska utvecklingen har dock gjort det svårt att upprätthålla en klar gräns mellan massmedier och andra medier.*"

Om masskommunikation sägs bl.a. följande: "masskommunikation, medierad kommunikation, kommunikationsprocess där förmedlingen sker genom ett massmedium ..."

I Stig Hadenius' och Lennart Weibulls bok "Massmedier-En bok om press, radio och TV" (femte uppl. 1994, s.14) anges att fyra egenskaper skiljer masskommunikation från den direkta kommunikationen mellan samtidigt närvarande "avsändare" och "mottagare". Dessa fyra egenskaper är följande: Masskommunikation är *indirekt* dvs. den måste alltid gå genom ett tekniskt eller organisatoriskt medium. Sändaren är alltså skild från mottagaren i tid och/eller rum. Den är även *enkelriktad*. Detta innebär att någon feedback i sändningsögonblicket inte är möjlig. För det tredje är den "*opersonlig*" eller *offentlig*. Sändaren vet således inte alltid vem eller vilka som tar emot meddelandet, och kommunikationen är inte heller riktad till en enskild person utan till en grupp. För det fjärde är masskommunikation *samtidig*. Sändaren når en stor mängd människor vid ungefär samma tidpunkt.

I boken anges vidare (s. 30 f.) att den svenska medietraditionen har sin grund i en frihetlig syn på mediernas uppgifter och att denna syn har modifierats genom regler som understryker att massmedierna också har ett socialt ansvar. Det anges att 1972 års pressutredning talade om fyra huvuduppgifter hos medierna och att samma synsätt anlades av 1974 års radioutredning. Dessa fyra huvuduppgifter anges vara information, kommentarer, granskning och gruppkommunikation. Som kommentarer till de fyra huvuduppgifterna anges att massmedierna har betydelse både för medborgares och politikernas information om vad som händer i samhället och att de ger kommentarer och analyser och även sörjer för granskning och kontroll av olika makthavare. Vidare att de också har betydelse för kommunikation inom och mellan organisationer och grupper. Det sägs även att perspektivet successivt kommit att vidgas och att press, radio och TV har stor betydelse också i många andra avseenden. Samverkan med det ekonomiska systemet genom bl.a. handelssidor, börsnoteringar och annonser nämns liksom även kultur och underhållning.

Pressutredningen -94 angav i sitt betänkande "Vårt dagliga blad-stöd till svensk dagspress" (SOU 1995:37) som sin uppfattning att massmedierna fullgör tre uppgifter som är särskilt viktiga för den fria åsiktsbildningen, nämligen uppgiften att förse medborgarna med sådan information att de fritt och självständigt kan ta ställning i samhällsfrågor (informationsuppgiften), uppgiften att granska de inflytelserika i samhället (granskningsuppgiften) och uppgiften att låta olika åsikter komma till tals (forumuppgiften) (a. bet. s. 11 och 159).

Det måste i detta sammanhang noteras att yttrandefriheten enligt YGL har till ändamål att säkra ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande (1 kap. 1 § andra stycket YGL). YGL omfattar alltså inte endast massmedier som har de huvuduppgifter som Pressutredningen anger.

Av det här redovisade framgår att det knappast är möjligt att ge en klar definition av vad som menas med ett massmedium. Kärnan i föreställningen om ett massmedium torde emellertid enligt Mediekommitténs mening kunna beskrivas så att ett massmedium är ett medel för förmedling av ett likalydande meddelande från en avsändare till en vid och obestämd krets av mottagare. Detta synsätt ligger till grund för kommitténs överväganden om grundlagsskyddets omfattning även om begreppet massmedium inte medger några mera bestämda juridiska hållpunkter för utformningen av skyddet.

När kommittén behandlar nya medieformer är en utgångspunkt att de som f.n. skyddas i TF och YGL inte har spelat ut sin roll utan att de nya medierna kompletterar de hittillsvarande. För en stor del av befolkningen kommer för övrigt de traditionella medierna att vara de helt dominerande. Användningen av dessa kan dock komma att förändras som en följd av utvecklingen på medieområdet. Hur detta kommer att gestalta sig om t.ex. tio år är svårt att säga med tillräcklig säkerhet för att man skall kunna bygga en lagstiftning på en framtidsprognos. Kommitténs uppgift kan liknas vid att skjuta på ett rörligt mål där det dröjer fyra år innan nästa skottfälle kommer. Det säger sig självt att det är vanskligt att föreslå lagändringar under sådana premisser och att kommittén får utgå från den utveckling som försiggått sedan YGL:s tillkomst och som ligger i en överblickbar framtid. Det betyder att den tekniska utvecklingen måste följas också fortsättningsvis och att man, även med kommitténs förslag om en mindre teknikbunden grundlag, måste ha beredskap att anpassa grundlagarna till nya förhållanden. Det nu sagda kan illustreras av det sätt som kommittén ser på Internet (se avsnitt 3.3.5, 5.2.5 och 5.4.5) och på produktion vid skilda tidpunkter av enstaka exemplar av fysiska databärare (se avsnitt 3.3.6, 5.2.6 och 5.4.6).

Ett särskilt problem som har samband med den snabba tekniska utvecklingen är att Mediekommitténs uppdrag endast avser vissa aspekter av denna medan flera andra utredningar (se avsnitt 1.2) behandlar andra aspekter vilket gör att lagstiftningsarbetet kan framstå som fragmentariserat på ett olyckligt sätt. Ett mera heltäckande utredningsarbete skulle emellertid vara praktiskt näst intill omöjligt att genomföra på rimlig tid varför en uppdelning är nödvändig. Uppdelningen medför dock nackdelar i helhetsseendet och ger behov av samordning i regeringskansliet av de olika projekten.

Kommittén har anlagt vad som kan kallas ett pragmatiskt synsätt snarare än ett teoretiskt på frågan om grundlagsskyddets utformning. Detta har synts utgöra den framkomliga vägen för att fullgöra uppdraget. Det har den fördelen att olika företeelser på medieområdet diskuteras på liknande sätt som i den allmänna debatten under olika rubriker utan någon sträng systematisk rågång mellan företeelserna. En

förhoppning är att denna uppläggning skall göra det lättare för en läsare att orientera sig i diskussionen.

När Mediekommittén har övervägt frågan om omfattningen av grundlagsskyddet för nya medieformer har en utgångspunkt varit att värdet av en vidsträckt yttrandefrihet är oomtvistligt och att denna frihet inte behöver motiveras utan att det som kräver motiveringar är begränsningar i den. Grundinställningen är densamma som hos Yttrandefrihetsutredningen (SOU 1983:70 s.77 ff.). Liksom varje annan frihet kan yttrandefriheten "missbrukas" så att yttranden förekommer som från allmän eller enskild synpunkt är oacceptabla. Det skall då noteras att yttrandefrihetens gränser i allt väsentligt är desamma oavsett vilket sätt ett yttrande framförs på – de yttranden vilkas innehåll kan bestraffas enligt brottsbalken är straffbara också enligt TF och YGL. Man kan därför säga att dessa grundlagars betydelse ligger dels i att de markerar yttrandefrihetens särskilda betydelse som grund för den fria åsiktsbildningen (jfr. 1 kap. 1 § RF), dels i att de bygger på att i princip en enda person skall hållas ansvarig i efterhand men att denne då också lätt skall kunna identifieras och lagföras, dels ock i de särskilda processuella reglerna om JK:s kompetens, juryprövning m.m.

Att yttrandefriheten i grundlagsskyddade medier kan utnyttjas utöver de gränser som satts för den är inte ett argument *mot* ett utökat grundlagsskydd men ger anledning till överväganden *hur* grundlagsskyddet bör utformas. Mediekommittén diskuterar några sådana frågor i samband med övervägandena angående grundlagsskydd för datormedier (se avsnitt 5.4.2. beträffande informationsdatabaser och avsnitt 5.4.3 om dator- och videospel). Beträffande den speciella frågan om barnpornografin återkommer kommittén strax till hur våra förslag förhåller sig till Barnpornografiutredningens. Här skall bara göras den allmänna reflektionen att det - i likhet med vad som gäller vid diskussionen om offentlighetsprincipen - ligger en fara i att det ofta är lätt att se starka skäl för en begränsning av yttrandefriheten, medan förlusten för den fria åsiktsbildningen och det fria informationsflödet i samhället är mera svårfångad och abstrakt. Den vida yttrandefriheten är därför mera svårförsvaret än den borde vara.

När det gäller att ta hänsyn till internationella förhållanden framgår av avsnitt 4.1 att det i flera andra länder pågår lagstiftningsarbete som syftar till att anpassa yttrandefrihetsregleringen till en ny mediesituation. Mediekommittén har emellertid funnit att det svenska grundlagsskyddet skiljer sig så från andra länders regelsystem att några andra slutsatser inte kan dras av strävandena i dessa länder än den generella att en uppdelning i olika medieformer inte i samma utsträckning som tidigare ter sig ändamålsenlig.

Inte heller pågående arbete inom EU och Europarådet (se avsnitt 4.2) föranleder kommittén till några särskilda överväganden eller förslag, eftersom det rör sig om frågor på ett annat plan än dem som

faller inom kommittéuppdraget. I kapitel 6 behandlas internationella aspekter på det föreslagna grundlagsskyddet, närmare bestämt vad som skall gälla när yttranden i nya medier kommer från utlandet. Frågan om förhållandet mellan kommitténs förslag till grundlagsskydd för nya medier och integritetsskyddet enligt EG:s dataskyddsdirektiv behandlas i kapitel 7.

På ett mera allmänt plan kan det finnas anledning att här något beröra det problem som kan tyckas ligga i att Sverige i fråga om tryck- och yttrandefriheten har regler som avviker från vad som gäller i andra länder, främst dem inom EU med vilka vårt land har ett allt tätare rättsligt samarbete. Från dessa länder kan kritik riktas mot Sverige för att vi tillåter yttranden som når de andra länderna och är straffbara där. Detta är dock något som måste accepteras även inom en europeisk integration så länge denna inte innebär en gemensam rättsordning på yttrandefrihetsområdet. Alternativet är att det skulle råda en "minsta gemensamma nämnare" beträffande yttrandefriheten så att bara de yttranden får förekomma som är tillåtna i alla de andra länderna inom samarbetsområdet. Liksom i fråga om offentlighetsprincipen, beträffande vilken liknande problem kan sägas finnas (jfr. kapitel 9), måste den svenska hållningen vara att vi försvarar det som vi anser vara önskvärt från yttrandefrihetssynpunkt även om vi riskerar klander från utlandet.

Till sist skall här tas upp förhållandet mellan Mediekommitténs överväganden och Barnpornografiutredningens arbete, vilket bedömts vara det av övrigt utredningsarbete som främst är av betydelse för Mediekommittén.

Enligt vad Mediekommittén har inhämtat överväger Barnpornografiutredningen följande alternativ för att möjliggöra kriminalisering av bl.a. innehav av barnpornografi i vanlig lag utan hinder av grundlagarnas särskilda skyddsregler:

1. Det vilande grundlagsförslaget. Detta innebär att det i 7 kap. TF och 5 kap. YGL anges att om någon innehar en barnpornografisk bild av verklighetstrogen karaktär skall, utan hinder av grundlagen, gälla vad som sägs i vanlig lag om straff för sådant brott.

2. Alternativ nummer 2 innebär att det i 1 kap. 9 § TF och 1 kap. 12 § YGL införs en bestämmelse av innebörd att utan hinder av grundlagarna gäller vad som sägs i vanlig lag om ansvar för sådant barnpornografibrott som avser skildring vars framställande innefattat brott enligt 6 kap. brottsbalken. Barnpornografibrottet flyttas till 6 kap. brottsbalken och omformuleras till att omfatta bilder vars framställande innefattat ett brott enligt det kapitlet.

3. Detta alternativ kan kallas en total utdefiniering och innebär att det i 1 kap. TF respektive YGL införs en bestämmelse som anger att utan hinder av denna grundlag gäller vad som i vanlig lag föreskrivs om barnpornografi.

4. Den s.k. stencilregeln. Denna innebär att ingen ändring görs i TF. I YGL införs en bestämmelse som anger att den grundlagen endast är tillämplig på filmer som har uppgift om vem som låtit framställa filmen samt om när, var och av vem framställningen skett. I YGL anges vidare att det inte utan stöd i grundlagen får förskrivas om straff för innehav av filmer som saknar sådana uppgifter och att innehav av barnpornografiska filmer som saknar sådana uppgifter får kriminaliseras i vanlig lag.

Av de nu redovisade fyra utredningsalternativen i fråga om barnpornografin är det i första hand nummer 4 som har direkt betydelse för Mediekommitténs överväganden och förslag. Det behandlas i avsnitt 5.5 om skraddarsydda videogram. De övriga alternativen är av generell natur beträffande grundlagsregleringen och kan omfatta också de medieformer som enligt kommitténs förslag skall ges grundlagsskydd. Valet mellan alternativen har kommittén inte funnit anledning att gå in på med hänsyn till den i direktiven gjorda arbetsfördelningen mellan Mediekommittén och Barnpornografiutredningen.

## 5.2 Omfattas de nya medierna av nu gällande TF eller YGL?

### 5.2.1 Nya fysiska databärare

Enligt 1 kap. 1 § YGL är denna grundlag tillämplig på ljudradio, television och vissa liknande överföringar, filmer, videogram och andra upptagningar av rörliga bilder samt ljudupptagningar. TF är tillämplig på skrift som framställts i tryckpress samt, under vissa förutsättningar, skrift som mångfaldigats genom stencilering, fotokopiering eller liknande tekniskt förfarande (1 kap. 5 § TF). Bild hänföres också till skrift och detta även om den inte åtföljs av text. Enligt bilageregeln i TF (1 kap. 7 § andra stycket) skall ett radioprogram, en film eller en ljudupptagning som avses i YGL jämföras med en bilaga till skriften om programmet, filmen eller ljudupptagningen används av ägaren till en periodisk skrift för att oförändrat sprida innehållet i skriften.

Optiskt avläsbara lagringsmedier med enbart rörliga bilder eller ljud är upptagningar av rörliga bilder eller ljud och de omfattas därför av YGL och, om de används av ägaren till en periodisk skrift för att oförändrat sprida innehållet i skriften, även av 1 kap. 7 § TF.

Optiskt avläsbara lagringsmedier som innehåller enbart text och/eller stillbilder är inte en sådan tryckt eller genom stencilering m.m. mångfaldigad skrift som TF enligt 1 kap. 5 § äger tillämpning på och kan enligt kommitténs mening inte heller anses vara något sådant medium som omfattas av 1 kap. 1 § YGL och 1 kap. 7 § TF. Optiskt avläsbara



lagringsmedier som innehåller enbart text och/eller stillbilder får alltså enligt kommitténs mening anses falla utanför såväl TF:s som YGL:s tillämpningsområde.

Som angetts ovan kan optiskt avläsbara lagringsmedier också innehålla andra kombinationer av rörliga bilder, stillbilder, text och ljud än text och stillbilder. Hur sådana kombinerade medier skall betraktas har inte behandlats i TF, YGL eller förarbetena till dessa grundlagar. Om kombinerade medier sägs emellertid i Wennberg - Eliason - Regner "Yttrandefrihetsgrundlagen" (1995) följande (s. 69): "*Den i grundlagen använda terminologin utesluter inte att en film eller annan bildupptagning innehåller även ljud. Som bekant är detta numera tvärtom det allra vanligaste. I själva verket torde det få uppfattas som en underförstådd del i yttrandefrihetsgrundlagens begreppsapparat att upptagningar av skilda slag skall anses som bildupptagningar så snart de till någon del består av bilder som framställts med en teknik för rörliga bilder som t.ex. rullande film, videoband eller videokivor. På motsvarande sätt kan det tänkas att stillastående bilder kombinerade med ljud i rättstillämpningen hänförs till ljudupptagningar som skyddas av grundlagen.*" Lagringsmedier av här behandlat slag är alltså inte osannolikt redan i dag att betrakta som bildupptagningar respektive ljudupptagningar som omfattas av YGL.

En utvidgning av grundlagsskyddet kan alltså vara påkallad beträffande optiskt avläsbara lagringsmedier med enbart text och/eller stillbilder eftersom de faller utanför TF:s och YGL:s skydd. Vidare kan en precisering av grundlagarnas tillämpningsområde vara önskvärd beträffande optiskt avläsbara lagringsmedier med rörliga bilder, stillbilder, text eller ljud i andra kombinationer än text och stillbilder eftersom det inte av lagtexten eller dess förarbeten klart framgår om de faller inom grundlagarnas skydd eller inte.

Det kan anmärkas att den bedömning av om TF och YGL omfattar optiskt avläsbara lagringsmedier som här har redovisats gäller på motsvarande sätt för datordisketter.

## 5.2.2 Ny kommunikation med hjälp av elektromagnetiska vågor

### *Elektronisk post och elektroniska anslagstavlor*

*Elektronisk post* är sändning av meddelanden med hjälp av elektromagnetiska vågor från en sändardator till en mottagardator. Elektronisk post (enligt den definition som kommittén använder, se avsnitt 3.3.2) sänds till mottagaren (dvs. hans "elektroniska brevlåda") utan någon aktiv åtgärd från hans sida medan en sådan åtgärd krävs av mottagaren för att han skall kunna ta del av ett meddelande på en elektronisk anslagstavla.

Frågan om elektronisk post omfattas av YGL har inte behandlats uttryckligen i förarbetena till YGL. I rättstillämpningen har frågan inte heller prövats.

På grund av att sändning av elektronisk post inte startas av mottagaren sker sändningen inte på begäran på det sätt som krävs enligt databasregeln, 1 kap. 9 § YGL, (jfr. avsnitt 2.3.2). Elektronisk post kan därför inte falla under denna paragraf.

Eftersom sändning av meddelanden med elektronisk post sker med hjälp av elektromagnetiska vågor kan sändningen emellertid omfattas av huvudregeln om radioprogram i 1 kap. 6 § YGL. Enligt denna paragraf krävs att sändningen är riktad till allmänheten och avsedd att tas emot med tekniska hjälpmedel.

Som angetts i avsnitt 2.3.2 är innebörden av uttrycket "riktad till allmänheten" i 1 kap. 6 § YGL enligt propositionen till YGL att den sändande utan särskild begäran från mottagaren riktar sändningen till vem som helst som önskar ta emot den. Det typiska fallet angavs vara rundradiosändning genom etern.

Ett meddelande kan med elektronisk post sändas till en eller till flera eller till ett nästan obegränsat antal mottagare och kan naturligtvis avse ämnen som är av betydelse från yttrandefrihetssynpunkt. Adressaterna är emellertid i princip utpekade av avsändaren och elektronisk post är därför inte riktad till vem som helst som önskar ta emot den på samma sätt som en rundradiosändning. Det kan därför ifrågasättas om elektronisk post omfattas av 1 kap. 6 § YGL.

Mottagarna av elektronisk post kan emellertid vara mer eller mindre personligt utpekade av avsändaren. Om e-post t.ex. sänds till många mottagare med hjälp av en omfattande distributionslista behöver inte avsändaren ha någon kännedom om mottagarna. De kan i ett sådant fall knappast anses mera utpekade av avsändaren än mottagarna av en trådsändning av ljudradio eller television till allmänheten. Man kan också jämföra med en tidskrift som distribueras enbart till en abonnentkrets.

Likheten mellan e-post och telefax är stor och beträffande telefax uppkommer samma frågor vad gäller grundlagsskyddet som beträffande elektronisk post (om inte telefax-sändningen startas av mottagaren, vilket med kommitténs definition av elektronisk post inte är möjligt när det gäller elektronisk post). I 1986 års lagrådsremiss nämnde departementschefen telefax i specialmotiveringen till den paragraf i den föreslagna andra avdelningen av TF som motsvarade 1 kap. 6 § YGL. Han anförde (prop. 1986/87:151 s.165): *"Vad gäller telefaksimil kan den tekniken tänkas komma till anv ändning på skilda sätt. I den mån det blir fråga om distribution av förlagetrogna versioner av periodiska skrifter faller framst ällningsformen under 1 kap. 7 § andra stycket TF. I andra fall får med ledning av förevarande paragraf avg öras om en*

*användning av tekniken utg ör en eter- eller tr ådsändning som riktas till allmänheten och därmed skall behandlas enligt TF."*

Departementschefen ansåg tydligen att telefax skulle kunna användas på ett sådant sätt att sändningen kunde anses riktad till allmänheten och därmed omfattades av 1 kap. 6 § YGL.

Med hänsyn till ovanstående anser kommittén att e-post och telefax i vissa fall kan omfattas av 1 kap. 6 § YGL.

Som framgått i avsnitt 2.3.2. är det inte möjligt att ange exakt hur många mottagare som krävs eller vilken samhörighet som får finnas mellan mottagarna för att en sändning skall anses riktad till allmänheten. Om den är riktad till en vid krets av mottagare som i princip är öppen för envar får den emellertid anses falla under 1 kap. 6 § YGL.

Om det är ägaren till en periodisk skrift som sprider eller låter sprida hela eller delar av skriftens innehåll oförändrat genom elektronisk post, faller den emellertid under bilagegeln i 1 kap. 7 § andra stycket TF. Är sändningen inte riktad till en vid och obestämd krets av mottagare faller den utanför TF:s och YGL:s skydd.

Vad gäller *elektroniska anslagstavlor* förhåller det sig så att mottagaren själv måste ta kontakt med anslagstavlan för att kunna läsa meddelanden där. Det är alltså mottagaren själv som startar sändningen. Detta kan jämföras med elektronisk post som, med kommitténs definition av sådan post, kommer till mottagaren utan någon aktiv åtgärd från hans sida och där sändningen alltså inte startas av mottagaren. Det kan också jämföras med t.ex. vanliga televisionssändningar som ligger ute hela tiden och inte heller startas av mottagaren. Eftersom mottagaren när det gäller elektroniska anslagstavlor själv startar sändningen och sändningen således sker på begäran på det sätt som avses i databasregeln i YGL kan huvudregeln om radioprogram i 1 kap. 6 § YGL inte bli tillämplig på elektroniska anslagstavlor.

Varje införing som en användare gör får anses innebära en ändring i registret. Om anslagstavlan inte är ordnad så att den har en upload-area utan så att användarens införing oförmedlat blir tillgänglig för övriga användare, faller anslagstavlan utanför 1 kap. 9 § YGL eftersom mottagaren kan ändra innehållet i registret. Den faller också utanför 1 kap. 7 § TF eftersom det enligt det lagrummet krävs att tidningens innehåll återges oförändrat vilket knappast kan anses vara fallet om användarna kan göra införingar i registret.

Om anslagstavlan är arrangerad så att den har en upload-area och den som driver anslagstavlan bestämmer vilket material som skall göras tillgängligt för användarna, är emellertid databasregeln i 1 kap. 9 § YGL eller bilageregeln i 1 kap. 7 § andra stycket TF tillämplig på den del av anslagstavlan där mottagarna inte kan ändra innehållet om de förutsättningar i övrigt som anges i paragraferna är uppfyllda. Det krävs alltså för grundlagsskydd bl.a. att det är ägaren till en periodisk skrift eller ett traditionellt massmedieföretag som bedriver verksam-

heten. Om någon annan driver verksamheten faller den utanför både TF och YGL.

#### *Informationsdatabaser*

Som framgått ovan omfattas massmedieföretags användning av databaser av bilageregeln i 1 kap. 7 § TF eller databasregeln i 1 kap. 9 § YGL under de förutsättningar som anges i dessa paragrafer. En överföring från en informationsdatabas kan emellertid inte anses vara riktad till allmänheten på det sätt som krävs enligt huvudregeln om radioprogram i 1 kap. 6 § YGL, nämligen att den sändande utan särskild begäran riktar sändningen till vem som helst som önskar ta emot den, eftersom sändning från en informationsdatabas startas av mottagaren, dvs. sändningen sker på begäran. Informationsdatabaser som drivs av andra än massmedieföretag som avses i databasregeln eller ägaren till en periodisk skrift som avses i bilageregeln faller alltså utanför TF och YGL.

#### *Telefax*

Som framgått i avsnittet ovan om elektronisk post kan användning av telefax omfattas av bilageregeln i 1 kap. 7 § TF eller databasregeln i 1 kap. 9 § YGL under de förutsättningar som anges i dessa paragrafer. Telefax som används av andra än massmedieföretag på det sätt som sägs i databasregeln, dvs. sänds på begäran genom att mottagaren startar sändningen, omfattas alltså inte av YGL. Telefax som inte sänds på begäran omfattas av 1 kap. 6 § YGL om sändningen riktas till en vid krets av mottagare som i princip är öppen för envar.

#### *Text-TV*

I YGL:s huvudregel om radioprogram, 1 kap. 6 §, sägs att grundlagen är tillämplig på sändningar av radioprogram som är riktade till allmänheten och avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel. Med uttrycket "riktad till allmänheten" avses att den sändande utan särskild begäran riktar sändningen till vem som helst som önskar ta emot den.

Sändning av text-TV pågår kontinuerligt och startas inte av mottagaren. Sändningen sker alltså inte på begäran på det sätt som avses i databasregeln i 1 kap. 9 § YGL och omfattas alltså inte av den paragrafen. Text-TV omfattas emellertid av huvudregeln om radioprogram i 1 kap. 6 § YGL om den är riktad till en vid krets av mottagare som i princip är öppen för envar så att den kan anses riktad till allmänheten.

Bilageregeln i 1 kap. 7 § TF är också tillämplig på text-TV. Om ägaren till en periodisk skrift sprider eller låter sprida innehållet i

skriften med hjälp av text-TV och den i sådan form spridda versionen återger innehållet i skriften oförändrat omfattas alltså den text-TV-sändningen av 1 kap. 7 § TF om sändningen är riktad till en vid krets som i princip är öppen för envar. Detta innebär att sådan text-TV-sändning skall jämföras med en bilaga till skriften.

Sändning av information på det sätt som är att betrakta som text-TV enligt beskrivningen ovan omfattas alltså av YGL eller TF om sändningen är riktad till en vid krets av mottagare som i princip är öppen för envar. Så torde vara fallet med i princip all text-TV som sänds idag. Om sändningen är riktad till en mindre krets eller en krets som inte är öppen för envar faller den utanför TF och YGL.

För överväganden angående tillhandahållande på begäran av uppgifter ur dataregister som presenteras på TV-skärmen hänvisas främst till vad som sägs i det följande angående digital TV.

### *Digital TV*

Som angetts i avsnitt 3.1 är digital TV inte ett nytt medium utan en ny sändningsteknik som gör det möjligt att erbjuda nya tjänster i televisionen.

Enligt YGL:s huvudregel om radio- (och TV-) program, 1 kap. 6 § första stycket, är grundlagen tillämplig på sändningar av radioprogram som är riktade till allmänheten och avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel. Som angetts ovan under avsnitt 2.3.2 avses med uttrycket "riktad till allmänheten" att den sändande utan särskild begäran riktar sändningen till vem som helst som önskar ta emot den. I propositionen till YGL (prop. 1990/91:64 s.110) angavs att det typiska fall som avses är rundradiosändningar genom eteren men att även likvärdiga sändningar genom tråd avses. Sändning av digital TV som utan särskild begäran riktas till vem som helst som vill ta emot den omfattas alltså av 1 kap. 6 § YGL. Huruvida trådsändning därvid sker genom särskild kabel för TV eller genom telefontråd saknar betydelse. Att sändningen tillhandahålls mot abonnemang eller endast kan uppfattas av den som har en dekoder medför inte att sändningen inte är riktad till allmänheten om möjligheten att teckna abonnemang och köpa dekoder står öppen för envar (jfr. avsnitt 2.3.2).

Om ägaren till en periodisk skrift sprider eller låter sprida innehållet i skriften i form av radioprogram som avses i YGL skall, enligt bilageregeln i 1 kap. 7 § TF, programmet jämföras med en bilaga till skriften i den mån den i sådan form spridda versionen återger innehållet i skriften oförändrat. Om digital TV används på detta sätt omfattas den av 1 kap. 7 § TF.

Sändning av *near instantaneous video on demand* påverkas inte av mottagaren och omfattas därför i enlighet med vad som sagts ovan av 1 kap. 6 § YGL om den är riktad till en vid och obestämd krets som

i princip är öppen för envar. *Near instantaneous video on demand* kan också omfattas av bilageregeln i 1 kap. 7 § TF om de förutsättningar som anges där är uppfyllda.

Om sändning av digital TV sker på begäran omfattas den inte av 1 kap. 6 § YGL. Sådan digital TV omfattas däremot av databasregeln i 1 kap. 9 § YGL, om det är ett sådant massmedieföretag som anges där som tillhandahåller upplysningarna (t.ex. i form av filmer) och verksamheten även i övrigt är arrangerad så som anges i denna regel.

Uppgifter (t.ex. filmer) som tillhandahålls på begäran direkt ur ett register med upptagningar för automatisk databehandling och som presenteras på TV-skärmen omfattas alltså av paragrafen om den mottagande inte kan ändra innehållet i registret och det är ett sådant massmedieföretag som nämns i lagrummet som tillhandahåller uppgifterna. Om det är någon annan än ett sådant massmedieföretag som tillhandahåller uppgifterna, t.ex. en fysisk person eller ett företag som enbart sysslar med att tillhandahålla uppgifter på detta sätt, faller detta utanför grundlagens skydd. (Angående vad som är en redaktion för radioprogram enligt 1 kap. 9 § YGL se avsnitt 5.4.2 om digital TV).

#### *Digital radio*

Som angetts i avsnitt 3.1 är digital radio, liksom digital TV, inte ett nytt medium i sig utan en ny sändningsteknik som gör nya tjänster möjliga i radion. Digital radio faller liksom digital TV under 1 kap. 6 § YGL och 1 kap. 7 § TF under de förutsättningar som sägs där. Om digital radio sänds på begäran omfattas sådan sändning av 1 kap. 9 § YGL under de förutsättningar som anges där.

#### *Betalteletjänster*

Överföring av betalteletjänster sker med hjälp av elektromagnetiska vågor. Överföring med hjälp av sådana vågor kan omfattas av YGL:s huvudregel om radioprogram i 1 kap. 6 § YGL, databasregeln i 1 kap. 9 § YGL eller bilageregeln i 1 kap. 7 § TF.

YGL avser att skydda massmedial användning av vissa tekniker. En betalteletjänst som består i att upplysningar lämnas vid ett personligt telefonsamtal mellan mottagaren och informationslämnaren eller en representant för denne kan inte anses vara en massmedial användning av tekniken. Det är istället kommunikation från person till person och en sådan betalteletjänst faller därför utanför YGL:s tillämpningsområde.

Betalteletjänster som inte förmedlas genom telefonsamtal mellan två personer kan indelas i två huvudgrupper. Den ena gruppen består då av de tjänster där den uppringande kan föra in eget material i mediet, t.ex.

gruppsamtal, och den andra gruppen består av de tjänster där den uppringande inte kan föra in eget material i mediet.

*Betalteletjänster som inte ger mottagaren möjlighet att föra in eget material*

Som angetts i avsnitt 2.3.2 omfattas sändningar som är interaktiva på det sättet att den som önskar information själv tar kontakt med sändaren och startar sändningen inte av YGL:s huvudregel om radioprogram, 1 kap. 6 § YGL. De omfattas i stället av databasregeln, 1 kap. 9 § YGL, under de förutsättningar som anges där. Innebörden i uttrycket "på begäran" i databasregeln är alltså att mottagaren själv tar kontakt med sändaren och startar sändningen.

Om en betalteletjänst är anordnad så att den uppringande inte kan föra in eget material i mediet men själv startar sändningen genom sin uppringning, sker alltså sändningen av informationen på begäran på det sätt som avses i databasregeln. En sådan betalteletjänst omfattas därför inte av 1 kap. 6 § YGL.

För att tjänsten skall omfattas av databasregeln krävs det emellertid att informationen tillhandahålls direkt ur ett register för automatisk databehandling, att den mottagande inte kan ändra innehållet i registret och att det är ett sådant massmedieföretag som nämns i paragrafen som tillhandahåller informationen.

Betalteletjänster som är anordnade så att den mottagande själv startar sändningen av information ur en databas får alltså anses falla inom tillämpningsområdet för databasregeln, 1 kap. 9 § YGL, om det är ett sådant massmedieföretag som nämns i paragrafen som tillhandahåller informationen och mottagaren inte kan ändra innehållet i registret. Om informationen undantagsvis lagras på annat sätt än i register med upptagningar för automatisk databehandling, t.ex. på ljudband i traditionell mening, torde den emellertid falla utanför paragrafens tillämpningsområde. Tjänsten faller också utanför paragrafens tillämpningsområde om den tillhandahålls av annan än ett sådant massmedieföretag som nämns i paragrafen. Om tjänsten används av ägaren till en periodisk skrift för att oförändrat sprida innehållet i skriften omfattas den av bilageregeln i 1 kap. 7 § TF.

Om en betalteletjänst är anordnad så att den uppringande inte själv startar sändningen, t.ex. när informationen lämnas på ett ljudband som spelas kontinuerligt, uppkommer frågan om en sådan tjänst omfattas av huvudregeln om radioprogram i 1 kap. 6 § YGL. För att en sådan tjänst skall omfattas av 1 kap. 6 § YGL krävs det att den är riktad till allmänheten och avsedd att tas emot med tekniska hjälpmedel. Tjänsten är uppenbarligen avsedd att tas emot med tekniska hjälpmedel. Frågan är då om tjänsten kan anses vara riktad till allmänheten.

Som angetts i avsnitt 2.3.2 är det knappast möjligt att närmare ange hur många mottagare som krävs för att en sändning skall anses riktad till allmänheten enligt 1 kap. 6 § YGL men det torde kunna fastslås att begreppet allmänheten avser en vid krets av personer som i princip är öppen för envar. En betalteletjänst av nu diskuterat slag kan vara ordnad så att den riktas till en vid och obestämd krets av mottagare.

Om många personer kan lyssna på tjänsten samtidigt och det i princip är öppet för envar att lyssna, får en betalteletjänst av nu diskuterat slag anses vara ett radioprogram som är riktad till allmänheten. Tjänsten faller då inom tillämpningsområdet för 1 kap. 6 § YGL. Om tjänsten används av ägaren till en periodisk skrift för att oförändrat sprida innehållet i skriften omfattas den av bilageregeln i 1 kap. 7 § TF.

#### *Betalteletjänster som till åter mottagaren att föra in eget material*

Gruppsamtal, med eller utan diskussionsledare, faller under denna kategori av betalteletjänster. Om ett sådant samtal har många deltagare och det står öppet för envar att delta är likheten stor med direktsändning av ljudradio som är riktad till allmänheten. Man kan också jämföra med elektroniska anslagstavlor.

Mellan elektroniska anslagstavlor och gruppsamtal finns emellertid en väsentlig skillnad. När det gäller gruppsamtal finns det nämligen inte någon möjlighet att i förväg kontrollera vad som yttras medan elektroniska anslagstavlor kan inrättas så att det blir möjligt att i förväg kontrollera vilka yttranden som blir tillgängliga för andra användare. Det är visserligen i gruppsamtal möjligt för operatören att avlyssna samtalen och att genast koppla bort användare som t.ex. yttrar sig brottsligt samt att ha en diskussionsledare men eftersom kommunikationen sker i realtid, dvs. alla deltar samtidigt, är det inte möjligt att i förväg kontrollera vad som yttras.

Om ett gruppsamtal har många deltagare och det i princip står öppet för envar att delta är som nämnts likheten stor med ett direktsänt ljudradioprogram. Ett direktsänt ljudradioprogram utgår visserligen oftast från en central punkt nämligen redaktionen medan gruppsamtalet inte utgår från någon sådan punkt utan utgörs av summan av de enskilda telefonsamtalen. Enligt YGL:s huvudregel om radioprogram, 1 kap. 6 §, krävs emellertid inte att ett ljudradioprogram för att falla under YGL skall utgå från en central punkt utan endast att det är riktad till allmänheten och avsett att tas emot med tekniska hjälpmedel. Ett gruppsamtal med många deltagare eller lyssnare får anses uppfylla YGL:s krav och faller därför under tillämpningsområdet för 1 kap. 6 § YGL.

Om en betalteletjänst används för att beställa en annons i text-TV publiceras annonsen under det ansvar som gäller för radioprogram



enligt YGL och annonsören intar ställning som meddelare enligt grundlagarna.

### 5.2.3 Särskilt om dator- och videospel

Enligt 1 kap. 10 § YGL är grundlagen tillämplig på filmer och ljudupptagningar som sprids till allmänheten genom att spelas upp, säljas eller tillhandahållas på annat sätt. Enligt 1 kap. 1 § tredje stycket sista punkten YGL avser termen film i YGL även videogram och "andra upptagningar av rörliga bilder". I propositionen till YGL har inte närmare angetts vad som avses med andra upptagningar av rörliga bilder. Det sägs endast (prop. 1990/91:64 s. 67) att den tekniska utvecklingen kan göra fler sätt att lagra och återge rörliga bilder än film och videogram tillgängliga för massdistribution. Som angetts i det föregående får i vart fall CD-ROM-skivor och andra optiskt avläsbara lagringsmedier med enbart rörliga bilder anses vara sådana andra upptagningar av rörliga bilder som omfattas av YGL.

Frågan är då om dator- och videospel som enbart innehåller rörliga bilder i form av datorprogram kan anses vara sådana "andra upptagningar av rörliga bilder" som avses i YGL.

YGL:s syfte är att bereda friheten att yttra sig i nya massmedier ett grundlagsskydd efter mönster av TF. YGL omfattar därför tekniker som i huvudsak kan behandlas på samma sätt som tryckta skrifter och på vilka de tryckfrihetsrättsliga principerna alltså kan tillämpas. För tillämpningen av de tryckfrihetsrättsliga principerna förbud mot censur och hindrande åtgärder, ensamansvar, ansvarsfrihet för meddelare och anonymitetsskydd för medverkande krävs det att yttrandet är fixerat till ett medium. Många datorspel möjliggör ett mycket stort, ofta närmast oändligt, antal variationer i händelseförloppet. Det kan därför ifrågasättas om det som utspelar sig på skärmen när en användare spelar ett datorspel kan anses vara fixerat på det sätt som krävs för att de ovan nämnda principerna skall kunna tillämpas.

Variationsmöjligheterna kan visserligen vara i det närmaste oändliga men användaren kan inte (utan omprogrammering) åstadkomma att figurerna i spelet utför handlingar som inte finns programmerade. Det är alltså spelets upphovsman som ytterst bestämmer vilka händelseförlopp som kan utspela sig. Dator- och videospel är således i denna mening fixerade till ett medium. I de fall då variationsmöjligheterna är i det närmaste oändliga blir det dock i praktiken svårt för en utgivare att överblicka spelets innehåll.

Eftersom dator- och videospel således är fixerade till ett medium är spel som endast innehåller rörliga bilder i form av datorprogram att betrakta som sådana "andra upptagningar av rörliga bilder" som avses i YGL.

Beträffande spel som förutom rörliga bilder i form av datorprogram också innehåller andra rörliga bilder, t.ex. oföränderliga filmsekvenser, och text, ljud eller stillbilder är rättsläget detsamma som beträffande optiska lagringsmedier med rörliga bilder i olika kombinationer med text, ljud eller stillbilder, dvs. det är inte osannolikt att de är att anse som sådana andra upptagningar av rörliga bilder som redan i dag omfattas av YGL. Beträffande spel utan rörliga bilder men med ljud i kombination med text och/eller stillbilder är läget detsamma som för andra fysiska databärare med ljud i kombination med text och/eller stillbilder, dvs. det är inte osannolikt att de är att anse som ljudupptagningar. När det gäller spel som endast innehåller text och/eller stillbilder (t.ex. patiens) gäller detsamma som för t.ex. en CD-ROM-skiva med endast text och/eller stillbilder, dvs. spelet faller utanför både TF:s och YGL:s skydd.

Om ett dator- eller videospel erhålls på begäran direkt ur ett register med upptagningar för automatisk databehandling och spelet tillhandahålls av ett massmedieföretag uppkommer frågan om detta faller inom tillämpningsområdet för databasregeln, 1 kap. 9 § YGL.

Överföringen sker i ett sådant fall med hjälp av elektromagnetiska vågor vilket krävs enligt paragrafen. Det framstår emellertid inte som självklart att ett datorspel är att betrakta som en "upplysning" som avses i bestämmelsen. I propositionen till YGL anges inte närmare vad som avses med ordet upplysning men i specialmotiveringen till regeln sägs bl.a. följande (prop. 1990/91:64 s.112): *"Vad som åsyftas är videotex och andra liknande medier som kan använas för informationsförmedling i former som gör det möjligt för en ensam ansvarig utgivare att rida över innehållet på ett sätt som är likvärdigt med vad som gäller tryckta skrifter"*.

Vad som åsyftas med regeln är alltså informationsförmedling. Det kan kanske ifrågasättas om tillhandahållande av datorspel enligt normalt språkbruk kan anses utgöra informationsförmedling. Eftersom gränsen för vad som omfattas av grundlagsskyddet inte kan dras med hänsyn till innehållet i ett yttrande får enligt kommitténs mening dator- och videospel som tillhandahålls av massmedieföretag direkt ur ett register med upptagningar för automatisk databehandling anses vara sådana upplysningar som avses i databasregeln. Detta gäller emellertid endast om användaren inte kan ändra innehållet i registret. Databaser som är konstruerade så att användaren kan göra egna införingar i registret omfattas alltså inte av databasregeln.

#### 5.2.4 Särskilt om "elektroniska tidningar"

Material som ett massmedieföretag publicerar elektroniskt kan omfattas av bilageregeln i 1 kap. 7 § TF eller databasregeln, 1 kap. 9 § YGL, under de förutsättningar som anges där. Även YGL:s huvudregel om radioprogram (1 kap. 6 §) kan bli tillämplig. Den förstnämnda paragrafen avser det fallet att ägaren till en periodisk skrift sprider eller låter sprida skriftens innehåll eller delar av detta i form av ett radioprogram, en film eller en ljudupptagning. Enligt lagrummet skall då programmet, filmen eller upptagningen jämföras med en bilaga till skriften i den utsträckning den i sådan form spridda versionen återger innehållet i skriften oförändrat.

Syftet med denna regel är att göra det möjligt för tidningsföretag att sprida tidningens innehåll med hjälp av nya medier. Regeln innebär att det tryckfrihetsrättsliga ansvaret för innehållet i periodisk skrift hålls samlat hos den som är ansvarig för skriften även när innehållet distribueras på något av de sätt som anges i paragrafen. Distribution med hjälp av elektromagnetiska vågor av tidningsmaterial som har en tryckt förlaga åtnjuter alltså skydd enligt denna paragraf om det är ägaren till den periodiska skriften som sprider eller låter sprida skriftens innehåll på detta sätt.

Databasregeln, 1 kap. 9 § YGL, däremot avser även annat material än sådant som har en tryckt förlaga. I denna paragraf sägs att grundlagens föreskrifter om radioprogram skall tillämpas också när en redaktion för en tryckt periodisk skrift eller för radioprogram, ett företag för framställning av filmer eller ljudupptagningar eller en nyhetsbyrå med hjälp av elektromagnetiska vågor *på begäran* tillhandahåller allmänheten upplysningar direkt ur ett register med upptagningar för automatisk databehandling om den mottagande inte kan ändra innehållet i registret. Genom denna paragraf ges alltså grundlagsskydd åt publicering med hjälp av elektromagnetiska vågor om tillhandahållandet sker på begäran ur en databas och omhändertas av något av de nämnda företagen. Det krävs som nämnts inte att materialet har någon tryckt eller eljest tidigare publicerad förlaga.

Om uppgifter publiceras med hjälp av elektromagnetiska vågor på annat sätt än genom ljudradio eller television, t.ex. genom elektronisk post eller i en databas, och den som sköter tillhandahållandet inte är ägaren till en periodisk skrift eller ett sådant massmedieföretag som avses i databasregeln, omfattas publiceringen alltså inte av bilageregeln eller databasregeln.

Tillhandahåller ett sådant massmedieföretag som nämns i databasregeln material i en databas som kan nås av många användare, t.ex. via Internet, faller detta inte under YGL:s huvudregel om radioprogram, 1 kap. 6 §, utan under databasregeln, 1 kap. 9 § YGL. Visserligen är materialet genom Internet tillgängligt för en mycket vid krets

användare och det kan därför framstå som att skillnaden gentemot en rundradiosändning inte är stor. För att få tillgång till materialet krävs emellertid att mottagaren själv tar kontakt med databasen och startar sändningen. Det krävs alltså en sådan interaktivitet som skiljer databasregeln från huvudregeln om radioprogram.

Om materialet däremot sänds till mottagaren genom e-post, dvs. sändningen startas av avsändaren, t.ex. via Internet, kan detta enligt vad som sagts i det föregående omfattas av huvudregeln om radioprogram i 1 kap. 6 § YGL om sändningen riktas till en vid krets som i princip är öppen för envar.

### 5.2.5 Särskilt om Internet

Som framgått ovan av beskrivningen av Internet är detta ett världsomspännande nät av datornätverk som möjliggör många olika former av datormedier såsom e-post, elektroniska anslagstavlor och informationsdatabaser. På Internet förekommer också t.ex. videokonferenser, telefoni och ljudradio. Genom sin storlek ger Internet möjlighet till kommunikation med ett mycket stort antal personer på samma gång. Datorkommunikation via Internet kan alltså ske på sätt som liknar traditionella massmedier t.ex. vid sändning av e-post till ett stort antal mottagare (se ovan om elektronisk post) och direktsändning av ljudradio, se nedan.

Eftersom Internet möjliggör kommunikation med olika egenskaper (till få eller många mottagare, från få eller många avsändare, med eller utan möjlighet för mottagaren att föra in eget material som omedelbart blir tillgängligt för andra användare etc.) kan Internet enligt kommitténs mening inte anses vara ett nytt medium i sig. Varje användning av nätet får i stället betraktas för sig varvid man, på det sätt som redovisas ovan under de olika rubrikerna, får bedöma om YGL:s huvudregel om radioprogram i 1 kap. 6 § eller dess regel om databaser i 1 kap. 9 § är tillämplig. Även bilageregeln i 1 kap. 7 § andra stycket TF kan vara tillämplig.

Beträffande sändning i realtid via Internet av t.ex. ljudradio anser kommittén att sådan sändning inte sker på begäran enligt databasregeln utan att den i stället faller under YGL:s huvudregel om radioprogram (om den riktas till en vid krets som i princip är öppen för envar). Anledningen till detta är att när sändningen sker i realtid, dvs. utan tidsfördröjning och utan lagring av ljudfiler är det inte mottagaren som startar sändningen utan avsändaren. Sändningen pågår ju hela tiden till alla som vill ta del av den. Sådan sändning skiljer sig enligt kommitténs mening inte från t.ex. direktsändning i kabel-TV-nät. Databasregeln kan därför inte bli tillämplig på sådan sändning.

### 5.2.6 Särskilt om produktion vid skilda tidpunkter av enstaka exemplar av fysiska databärare

När man överväger om produktion vid skilda tidpunkter av enstaka exemplar av fysiska databärare omfattas av TF respektive YGL måste man göra skillnad mellan två olika situationer. Dessa kan benämnas "ursprunglig framställning" och "efterproduktion". Med efterproduktion avses då att ett yttrande först getts ut på en viss fysisk databärare vid ett och samma tillfälle i ett sådant antal att det kunde anses mångfaldigt enligt 1 kap. 5 § TF respektive att det kunde anses spritt till allmänheten enligt 1 kap. 10 § YGL och att yttrandet därefter oförändrat framställs och tillhandahålls på samma slag av databärare men nu på beställning i enstaka exemplar vid skilda tidpunkter. Med ursprunglig framställning avses då att yttrandet tillhandahålls på fysiska databärare på beställning vid skilda tidpunkter i enstaka exemplar och inte tidigare publicerats på det slaget av fysiska databärare i ett sådant antal att det kunde anses mångfaldigt respektive spritt till allmänheten. Skillnaden mellan de båda fallen är alltså att vid efterproduktion har grundlagsskyddad spridning av yttrandet på det aktuella slaget av databärare skett tidigare medan så inte är fallet vid ursprunglig framställning.

#### *Ursprunglig framställning*

Som angetts i avsnitt 1.1 är ett huvudsyfte med såväl TF som YGL att säkerställa friheten att yttra sig i massmedier som ett medel för den fria åsiktsbildningen. När det gäller TF framgår detta dels av att TF är tillämplig på skrift som framställts i tryckpress, vilket ju vid TF:s tillkomst var en teknik som i praktiken enbart användes för masskommunikation, dels av att TF för att vara tillämplig på skrift som framställts genom stencilering, fotokopiering eller liknande tekniskt förfarande kräver bl.a. att skriften mångfaldigats.

Som anges i avsnitt 2.3.2 omfattar TF i princip all användning av trycket oavsett hur många exemplar skriften framställts i. Enstaka exemplar som framställs i tryckpress vid skilda tidpunkter torde alltså kunna omfattas av TF. Det måste emellertid noteras att avsikten med TF:s skydd för skrift som framställs i tryckpress var att skydda skrifter som kunde framställas i stora upplagor och nå många människor (Hans-Gunnar Axberger "Tryckfrihetens gränser" 1984, s. 22).

När det gäller skrift som framställts genom stencilering, fotokopiering eller liknande tekniskt förfarande krävs som ovan angetts bl.a. att skriften mångfaldigats (1 kap. 5 § TF). Som framgått i avsnitt 2.3.2 kan det knappast anges vilket antal som krävs för att en skrift skall anses ha blivit mångfaldigad. I förarbetena till utvidgningen av 1 kap. 5 § TF till att omfatta också stenciler och liknande skrifter anförde

Massmedieutredningen (MMU) följande angående vad som är ett liknande tekniskt förfarande (SOU 1975:49 s. 200): *"Mångfaldigandet skall vidare ha skett genom stencilering, ljuskopiering eller liknande tekniskt förfarande. Därmed avses olika t.ex. kemiska, mekaniska eller optiska metoder att mångfaldiga skrifter. Det tekniska förfarandet skall därvid resultera i en skrift, dvs. en materialisering av informationen...I den mån en metod inte tillåter något större antal exemplar och metoden alltså inte är likvärdig med stencilering, skapas inte någon tryckt skrift (t.ex. genomslagskopior i vanlig skrivmaskin), inte ens om proceduren upprepas flera gånger. En kopieringsmetod som tillåter åtminstone 30-40 exemplar bör emellertid kunna bedömas som ett "liknande tekniskt förfarande"."*

Departementschefen anslöt sig till förslaget och anförde att detta innebar att skrifter som mångfaldigas genom maskinskrift inte föll under grundlagen. Departementschefen fortsatte (prop. 1975/76:204 s. 90): *"Sådana tekniska förfaranden som mångfaldigande av skrift genom upprepade utskrifter av samma text på en dators radskrivare och utskrift hos flera mottagare av innehållet i trådsändning får anses vara att jämföras med kopiering med hjälp av skrivmaskin, låt vara att de är mer effektiva. Dessa förfaranden skiljer sig från sådana tekniska förfaranden som tryckning och stencilering genom att de inte på samma sätt tillåter framställning på en gång och på ett ställe av ett flertal exemplar av en skrift. De tekniska förfaranden som jag här talar om har inte heller i vårt land fått något större användningsområde. Tekniken är visserligen stadd i snabb utveckling, men den har ännu inte nått dithän att något påtagligt behov av ett grundlagsskydd har uppkommit. Enligt min åsikt talar alltså övervägande skäl för att TF nu inte görs tillämplig på skrifter som har mångfaldigats på sätt som nu har sagts. Jag vill dock betona att det snart kan bli aktuellt att på nytt pröva denna fråga."*

I specialmotiveringen till 1 kap. 5 § TF anförde departementschefen bl.a. följande (a. prop. s. 134): *"I likhet med MMU anser jag att det inte är möjligt att ange vilket antal exemplar mångfaldigandet skall ha skett i. Ordet "mångfaldigats" har här ingen annan betydelse än att skriften skall vara framställd i tillräckligt många exemplar för att den skall kunna lämnas ut för spridning... Beträffande vad som är ett "liknande tekniskt förfarande" vill jag med anledning av vad MMU har uttalat framhålla att även en metod som inte tillåter fullt 30-40 kopior bör kunna jämföras med tryckning."*

Av vad som här refererats om att TF:s regel om skrifter som framställts genom stencilering och liknande tekniskt förfarande avser tekniker som tillåter framställning på en gång och på ett ställe av ett flertal exemplar av en skrift och att det krävs att mångfaldigande skett, får anses framgå att framställning vid skilda tillfällen av enstaka

exemplar av en skrift, som inte tidigare mångfaldigats och getts ut, inte omfattas av TF:s regel om stenciler och liknande skrifter.

Som angetts i avsnitt 2.3.1 anser kommittén att mångfaldigande av skrifter med hjälp av datorskrivare numera kan anses vara ett sådant "liknande tekniskt förfarande" som anges i 1 kap. 5 § TF. Användning av datorskrivare är ju numera vanlig och sådana skrivare kan nu framställa många exemplar på kort tid. Användning av dem måste därför anses likvärdigt med fotokopiering. Om förutsättningarna i övrigt enligt 1 kap. 5 § TF är uppfyllda, kan alltså exemplar som framställs med hjälp av datorskrivare omfattas av TF.

När det gäller filmer, videogram och andra upptagningar av rörliga bilder samt ljudupptagningar förhåller det sig som framgått i tidigare avsnitt så att det för att sådana upptagningar skall falla under YGL:s tillämpningsområde krävs att de sprids till allmänheten genom att spelas upp, säljas eller tillhandahållas på annat sätt (1 kap. 10 § YGL). Av dessa krav framgår att grundlagsskyddets ändamål är att säkerställa friheten att yttra sig i massmedier som ett medel för den fria åsiktsbildningen (prop. 1990/91:64 s. 112). Som framgått i avsnitt 2.3.2 är det knappast möjligt att ange hur många personer som krävs för att man skall kunna tala om en allmänhet. YGL bygger emellertid på de bärande principerna i TF (prop. 1990/91:64 s. 33) och skall tolkas med ledning av TF. Det får därför anses att YGL:s regler om filmer och ljudupptagningar, liksom TF:s regler om stencilerade m.fl. skrifter, avser framställning på en gång och på ett ställe av ett flertal exemplar. Framställning vid skilda tidpunkter av enstaka exemplar av filmer och ljudupptagningar som inte tidigare mångfaldigats och getts ut omfattas alltså inte av YGL. (Här bortses från spridning genom offentlig visning eller uppspelning.)

Av avgörande betydelse för om grundlagsskydd föreligger eller inte vid framställning av skrifter eller andra fysiska databärare är, förutom om det framställda mediet som sådant faller inom grundlagsskyddet, vad som bedöms som framställning på en gång respektive vid skilda tidpunkter. I denna fråga kan knappast några mera exakta svar lämnas. Det är emellertid enligt kommitténs mening klart att den omständigheten att fullständiga exemplar framställs det ena efter det andra som i en datorskrivare (och alltså inte som normalt vid tryck där alla sidan 1 trycks i ett sammanhang och alla sidan 2 i ett annat skede etc.) inte utesluter grundlagsskydd. När uppehållet mellan de olika produktionstillfällena blir sådant att det är onaturligt att tala om en sammanhållen "upplaga" är sådant skydd emellertid inte för handen. Var gränsen går mellan det ena och andra fallet är dock svårt att slå fast.

*Efterproduktion*

Frågan är då om man skall göra en annan bedömning när yttrandet tidigare getts ut i ett stort antal exemplar. Den situation som avses är, som ovan angetts, att ett yttrande först getts ut på en viss fysisk databärare vid ett och samma tillfälle i ett sådant antal att det uppnådde gränsen för mångfaldigt respektive spritt till allmänheten och att därefter samma yttrande oförändrat framställs och tillhandahålls på samma typ av informationsbärare men nu på beställning i enstaka exemplar vid skilda tillfällen. Innebär den tidigare utgivningen i en sådan situation att även de senare framställda enstaka exemplaren omfattas av grundlagsskyddet? Man skulle ju kunna hävda att en stencil redan mångfaldigats genom den tidigare utgivningen och att en film eller ljudupptagning redan spritts till allmänheten genom den tidigare utgivningen. Är det alltså fråga om fortsatt utgivning av samma skrift respektive film eller ljudupptagning?

Denna fråga har i förarbetena till TF berörts i samband med reglerna om beslag. 10 kap. 6 § TF om beslag har alltså den lydelse som 1944 års tryckfrihetssakkunniga föreslog. Paragrafen föreskriver att förordnande om beslag skall innehålla uppgift å det eller de stycken i skriften som föranlett beslaget och att beslag endast gäller band, del, nummer eller häfte vari samma stycken förekommer. I specialmotiveeringen till paragrafen angav de tryckfrihetssakkunniga (SOU 1947:60 s. 265) att beslag måste hänföra sig till viss tryckt skrift. Beträffande frågan huruvida en eller flera tryckta skrifter föreligger när en skrift utges i skilda upplagor eller eljest vid olika tillfällen hänvisade de sakkunniga till vad de anförde vid 4 kap. 7 § TF. I propositionen till TF gjordes ingen invändning mot de tryckfrihetssakkunnigas resonemang i denna fråga.

Dåvarande 4 kap. 7 § TF rörde bl.a. boktryckares skyldighet att lämna granskningsexemplar av varje tryckt skrift som framställts vid boktryckeri här i landet. I anslutning till detta lagrum anförde de tryckfrihetssakkunniga att ny skrift alltid måste anses föreligga om ändringar sker i skrifts innehåll innan ny upplaga trycks och att detta kan gälla även om inte särskild beteckning på den nya upplagan satts ut samt att olika upplagor alltid torde få anses som skilda skrifter även om innehållet överensstämmer (a. bet. s. 230 f.). I detta sammanhang erinrade de tryckfrihetssakkunniga också om att ingripande med åtal, beslag eller konfiskation för att inte få ett obestämt innehåll måste hänföra sig till viss upplaga av skriften då flera sådana förekommer.

Eftersom sålunda varje ny upplaga av en skrift är att betrakta som en ny skrift blir nästa fråga vad som skall förstås med viss upplaga av en skrift.

Denna fråga har behandlats av Tore Strömberg i artikeln "Om konfiskation av tryckt skrift" (Statsvetenskaplig tidskrift 1951 s. 130



ff). Där anförs att till samma upplaga bör hänföras exemplar som överensstämmer beträffande upplagebeteckning och innehåll och att den omständigheten att två i övrigt överensstämmande skrifter tryckts på olika boktryckerier synes vara ett praktiskt tvingande skäl att behandla dem som skilda upplagor. Vidare anges att anledning saknas att fästa avseende vid den tidpunkt då exemplaren framställts. Strömberg anger att om samme boktryckare fortsätter tryckningen efter det att skriften beslagtogs eller konfiskerats utan att ändra vare sig dess upplagebeteckning eller innehåll skall polisen, när lagakraftvunnen dom föreligger, utan vidare förstöra även nytryckta, ej spridda exemplar. Det anges också att doktrin och praxis sedan länge hävdat grundsatsen att ny rättegång fordras för konfiskation och oskadliggörande av ny upplaga av brottslig skrift.

När det gäller filmer och ljudupptagningar som avses i YGL kan noteras att departementschefen i propositionen till YGL anförde följande i specialmotiveringen till 5 kap. 6 § YGL som gäller konfiskering (prop. 1990/91:64 s.126): *"Av lagtexten framgår att färdiga exemplar av den film eller ljudupptagning som konfiskationsbeslutet gäller och som är avsedda för spridning skall förstöras. Såvitt gäller de föremål som är till särskilt för att mångfaldiga framställningen är det däremot tillräckligt att de behandlas så att de inte kan användas för att framställa ytterligare exemplar av upptagningen. Det öppnar en möjlighet att använda föremålen, om det brottsliga avsnittet elimineras, t.ex. vid kopiering från ett masterband. En film eller en ljudupptagning som mångfaldigas och sprids efter en sådan åtgärd är att anse som en ny framställning."* Skulle en sådan åtgärd inte ha skett skulle det, med det synsätt som anlagts på tryckt skrift, kunna vara fråga om en efterproduktion som ingår i den tidigare upplagan.

Slutsatsen av vad som här anförts blir enligt Mediekommitténs mening att upptagningar som överensstämmer beträffande typ av databärare, innehåll och upplagebeteckning (eller frånvaron av sådan) och som är framställda av samma boktryckare eller motsvarande i princip är att hänföra till samma upplaga (jfr. avsnitt 2.6 i JK:s promemoria om offentlighetsprincipen, betänkandebilaga 4). Upptagningar som uppvisar avvikelser i något av dessa avseenden är alltså att hänföra till olika upplagor och för varje upplaga av upptagningar (skrifter som framställts i tryckpress undantagna) krävs för grundlagsskydd att upplagan är tillräckligt stor för att upptagningarna skall kunna anses mångfaldigade respektive spridda till allmänheten.

Av vad som nu anförts framgår dock inte vilket tidsmässigt samband som måste finnas mellan tryckningen av en upplaga och tryckning av ett större antal med upplagan helt överensstämmande skrifter för att det skall vara fråga om fortsatt tryckning av den tidigare upplagan och inte tryckning av en ny upplaga. Av det anförda framgår inte heller vilket tidsmässigt samband som skall finnas mellan den samlade fram-

ställningen av upplagan å ena sidan och den följande efterproduktionen av enstaka exemplar å andra sidan för att efterproduktionen skall hänföras till den tidigare upplagan och alltså omfattas av grundlagarnas skydd. Rättsläget beträffande denna fråga är alltså oklart.

### 5.3 En teknikberoende eller teknikoberoende grundlag?

Kommitténs uppdrag är att överväga möjligheterna att anpassa det särskilda grundlagsskyddet som finns i TF och YGL till nya medieformer som uppstår till följd av den tekniska utvecklingen. Som framgått i avsnitt 1.1 innebär denna utveckling dels att nya typer av informationsbärare blivit aktuella som medier för yttranden, dels att den relativt klara åtskillnad som funnits mellan nu särskilt grundlagsskyddade medieformer – tryckt skrift, ljudradio och TV samt film, videogram, andra upptagningar av rörliga bilder och ljudupptagningar – tenderar att försvinna genom att text, ljud och bilder lagras och presenteras tillsammans i nya kombinationer.

En fråga som då är naturlig är om den hittillsvarande ordningen med ett sådant särskilt grundlagsskydd för vissa medier är den lämpligaste eller om man skall dra den slutsatsen att man nu i stället bör gå vidare med ett grundlagsskydd som inte är knutet till sådana speciella medier.

Kommittén vill erinra om att samma frågeställning var aktuell vid YGL:s tillkomst. I prop. 1990/91:64 (s. 29 ff) uttalades följande: *"YFU uttryckte sig i sina överväganden om möjligheterna att i grundlag skydda friheten att yttra sig i andra former än genom tryckta skrifter så att yttrandefriheten tillhör alla eller ingen. Den som ger efter för en önskan att hindra andra från att uttrycka sin uppfattning riskerar även friheten att föra fram sin egen. Uppdelningen på grundlagsskyddade och icke grundlagsskyddade medier saknade enligt YFU principiell motivering. YFU såg saken så att yttrandefriheten är odelbar (SOU 1983:70 s. 80 ff).*

*Den åskådning som YFU gav uttryck åt utesluter emellertid inte att man skiljer mellan olika moment i yttrandefriheten. Ett är friheten eller möjligheten att alls komma till tals. Ett annat är vad som får yttras utan risk för straff eller andra påföljder. Dessa faktorer avgör vilken yttrandefrihet som råder.*

*I grundlagssammanhang är det yttrandefriheten som en laglig rättighet för var och en som står i centrum. Detta gäller både de grundläggande fri- och rättigheterna enligt regeringsformens andra kapitel (prop. 1975/76:209 s. 153) och tryckfriheten enligt TF. Enligt detta synes ätt innebära ett konstitutionellt frihetsskydd att var och en är*

rättsligt oförhindrad att handla på ett visst sätt, t.ex. att skaffa sig och begagna vad som behövs för en massmedial verksamhet. De praktiska och ekonomiska möjligheterna att sprida yttranden genom massmedier garanteras däremot inte genom grundlagsskyddet.

Vad som nu anförts innebär att ett grundlagsskydd för yttrandefriheten inte ensamt kan åstadkomma ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning. Men det kan säkerställa rätten att få bidra till att nå dit, och detta är nog så viktigt.

Det anförda kan också sägas innebära att det skydd för ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning som kan åstadkommas genom en ny grundlag blir i viss mening begränsat, om skyddet för yttranden anknyts till vissa medier. Bruket av dessa medier kan vara alltför kostsamt för den enskilde. Ett konstitutionellt skydd för friheten att yttra sig genom medierna saknar givetvis inte värde för den skull. Den fria opinionsbildning som sker utan hjälp av särskilt grundlagsskyddade massmedier är heller inte utan skydd. Ett sådant finns dels i RF, dels i skilda bestämmelser på andra håll i vår rättsordning.

Det bör också påpekas att ett skydd i grundlag för friheten att ta till orda inte står i någon motsättning till att det saknas garanti för att var och en har en verklig möjlighet att komma till tals genom massmedier. Tvärtom, ett skydd i grundlag för friheten att sprida yttranden genom massmedier hindrar ingrepp mot att ett medium över huvud taget kommer till bruk. Ett rättsligt skydd för att använda medier förbättrar möjligheterna för alla att komma till tals, vanliga medborgare lika väl som dem med särskilda resurser...Tanken på att förstärka det konstitutionella skyddet för yttrandefriheten har inte från början varit knuten endast till yttranden som förmedlas genom vissa medier. Även för den enskildes yttranden direkt till allmänheten kan det anses behövas ett starkare skydd. Det gäller t.ex. yttranden som framförs vid demonstrationer och andra allmänna sammankomster. Också sådant som anföranden vid "speakers corner" har nämnts som skyddsvärdt.

Möjligheterna att få till stånd ett mera utvecklat skydd i grundlag för friheten att yttra sig har emellertid under det arbete som utförts i lagstiftningsfrågan efter hand befunnits vara på ett avgörande sätt bättre i fråga om yttranden som är bundna till ett visst medium än i fråga om yttranden som framförs i mera lösa former. Det hänger samman med att de tryckfrihetsrättsliga principerna om etableringsfrihet, ensamansvar och meddelarfrihet m.m. knappast kan tillämpas i fråga om de mera lösliga uttrycksformerna. Enligt YFU:s förslag skulle den nya grundlagsregleringen ge alla program i eter- och trådsändningar, ljudupptagningar, upptagningar av rörliga bilder samt sceniska framställningar och utställningar, i fråga om de sist nämda dock endast om den som bedrev verksamheten hade utsett en utgivare och tillkännagett vem denne var.

*Som nyss antytts är det uppfattningen att tryckfriheten bör tjäna som mönster för uppbyggnaden av ett utvidgat grundlagsskydd för yttrandefriheten som har lett till slutsatsen att ett sådant skydd bör anknyta till vissa medier. En sådan tanke ligger självfallet nära till hands i vårt land med vår internationellt sett troligen unika reglering i TF och den på samma principer uppbyggda radiorättsliga lagstiftningen. Den anvisar sannolikt också på den enda framkomliga vägen om man inom vår rättsordning vill bygga upp ett mera detaljerat grundlagsskydd för yttrandefriheten."*

De argument som då anfördes för att bygga vidare på det tryckfrihetsrättsliga systemet är lika bärkraftiga idag. Den tekniska utvecklingen har inte rubbat grundvalarna för TF eller YGL, även om den lett till behov att anpassa grundlagsregleringen till ny teknik. Den alltmer ökande internationaliseringen också på medieområdet kan visserligen sägas accentuera att denna nuvarande grundlagsreglering i jämförelse med andra länders rättssystem framstår som unik men ger inte anledning att ifrågasätta värdet av den. Till det sagda kan läggas att flera av de nya medieformerna till skillnad mot trycket, ljudradio och TV är mera tillgängliga för gemene man. Det är förhållandevis lätt och billigt att kopiera videogram och ljudkassettband. Datorlagrad information t.ex. i form av elektroniska tidningar kan via Internet göras tillgänglig för många på ett tämligen enkelt och billigt sätt. Inom en nära framtid kan möjligheter att spela in på CD-ROM-skivor bli lika tillgängliga som möjligheterna att spela in på video och ljudkassetter. De invändningar mot ett särskilt grundlagsskydd som kan göras med hänsyn till att de mera hävdvunna medieformerna är förbehållna ett fåtal har därför inte alls samma bärkraft. Det betyder också att det i vad som brukar kallas ett skymningsläge blir lättare att sprida information och åsikter vid sidan av etablerade och då kanske kontrollerade kanaler.

Även om kommittén således anser att utvecklingen inte föranleder något annat principiellt ställningstagande angående utformningen av grundlagsskyddet än det som gjordes vid tillkomsten av YGL vill kommittén ändå gå närmare in på den grundläggande frågan om en teknikberoende eller en teknikoberoende grundlagsreglering. Kommittén vill då redan här framhålla att en grundlagsreglering som avser vissa medieformer kan göras mer eller mindre teknikbunden så till vida att vilka dessa medieformer är kan anges med olika grad av precisering av tekniken. Vad den grundläggande frågan handlar om är därför i första hand om alla yttranden, eller i varje fall alla "offentliga" yttranden (dvs. yttranden riktade till allmänheten i någon form) skall ges ett likvärdigt grundlagsskydd eller om bara de yttranden som förekommer i (mer eller mindre preciserade) särskilda medier skall ha ett speciellt skydd i grundlag. Eftersom det inte kommer i fråga att avskaffa TF, handlar en sådan diskussion om huruvida YGL skall

behålla sin nuvarande utformning och eventuellt utvidgas att omfatta ytterligare medier eller om YGL helt skall ändras t.ex. till att omfatta alla offentliga yttranden utom sådana som omfattas av TF.

### 5.3.1 Diskussion kring nuvarande reglering

Det grundläggande skyddet för yttrandefriheten finns i 2 kap. 1 § första stycket första punkten regeringsformen (RF) som lyder "*Varje medborgare är gentemot det allm änna tillförsäkrad*

*1. yttrandefrihet: frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor".* Enligt RF får yttrandefriheten i princip begränsas endast genom lag och endast för vissa angivna ändamål. Beträffande den yttrandefrihet som regleras i TF och YGL hänvisar RF till dessa grundlagar. Regeringsformens regler om yttrandefriheten gäller oavsett vilken teknik som kommer till användning vid yttrandet. Reglerna tillförsäkrar medborgarna yttrandefrihet men ger i sig inte något skydd för den som använder sig av friheten. Gränserna för denna "allmänna" yttrandefrihet dras därmed genom regler i vanlig lag, som skall hålla sig inom de ramar regeringsformen anger.

Genom TF och YGL ges detaljerade regler på grundlagsnivå till skydd för den som använder sig av yttrandefriheten. Skyddet gäller för den som yttrar sig (till allmänheten) med anlitande av de tekniker som anges i dessa grundlagar nämligen tryckt skrift, ljudradio, television, och vissa liknande överföringar, filmer, videogram och andra upptagningar av rörliga bilder samt ljudupptagningar. TF och YGL bygger på de grundläggande tryckfrihetsrättsliga principerna: etableringsfrihet, förbud mot censur och hindrande åtgärder, ensamansvar med meddelarskydd, särskild uttömmande brottskatalog och särskild rättegångsordning.

Regleringen innebär att yttrandefriheten till den del den utövas genom de tekniker som omfattas av TF och YGL har ett särskilt skydd genom de tryckfrihetsrättsliga principerna. Skyddet för dessa uttrycksformer är också stabilt eftersom det ges i grundlag. För yttrandefriheten i övrigt gäller som framgått inte de tryckfrihetsrättsliga principerna utan i stället vad som föreskrivs i vanlig lag, t.ex. brottsbalken. Villkoren för denna del av yttrandefriheten kan alltså ändras genom ett vanligt lagstiftningsbeslut. Så är fallet för yttranden som framförs med hjälp av annan teknik än den som anges i TF och YGL, yttranden mellan enskilda eller inom en trängre krets, yttranden i samband med opinionsmöten och demonstrationer samt yttranden vid teaterföreställningar och utställningar.

Frågan om en teknikberoende eller en teknikoberoende grundlag till skydd för yttrandefriheten diskuterades under det mångåriga utredningsarbete som föregick YGL. Under utredningsarbetet dis-

kuterades också frågan om man skulle ha en enda sammanhållen grundlag för yttrandefriheten eller om man skulle ha TF kvar oförändrad för tryckta skrifter och därutöver stifta en ny grundlag till skydd för yttrandefriheten i övrigt. Här följer en översikt över diskussionen i dessa frågor.

Nu gällande tryckfrihetsförordning trädde i kraft den 1 januari 1950. Den ger friheten att yttra sig genom tryckt skrift ett detaljerat skydd i grundlag. Den år 1966 tillkomna radiolagstiftningen som reglerade ljudradio och television byggde i väsentliga delar på de tryckfrihetsrättsliga grunderna. Senare stiftades också lagar för närradio, lokala kabelsändningar och radiotidningar.

År 1970 tillkallades en parlamentarisk kommitté, Massmedieutredningen (MMU), för att med TF som utgångspunkt utreda frågan om en enhetlig reglering i grundlag av yttrandefriheten i massmedier. MMU lade fram förslag till en massmediegrundlag (Massmediegrundlag, SOU 1975: 49) innefattande regler om yttrandefriheten i tryckta samt stencilerade och på därmed jämställt sätt mångfaldigade skrifter, radio, television och film.

MMU angav att vilka massmedier som skulle omfattas av förslaget till massmediegrundlag inte borde avgöras av en begreppsmässig bestämning av ordet massmedier utan av i vilken mån de grundläggande tryckfrihetsrättsliga principerna kunde gälla för de olika medierna. MMU fann att beträffande tryckta, stencilerade och därmed jämförbara skrifter, ljudradio, television och film kunde de grundläggande principerna göras tillämpliga utan särreglering på mer än enstaka punkter såsom beträffande radio och TV i fråga om etableringsfriheten och beträffande film i fråga om möjligheten till censur.

Enligt MMU skulle medier som teater, utställningar och demonstrationer inte omfattas av massmediegrundlagen. Om denna uppfattning anförde MMU (a. bet. s. 34): *"Denna MMU:s ståndpunkt beror bl.a. på dessa mediers, särskilt teaterns och demonstrationernas, "direktkaraktär" och föränderlighet. Här finns inte alltid - såsom beträffande framställningar i de medier som omfattas av grundlagsförslaget - möjlighet att i efterhand lätt konstatera vad som framförs. Vidare har meddelarskyddet och rätten till anonymitet här inte samma centrala ställning som i fråga om de medier som omfattas av grundlagsförslaget. En utvidgning av grundlagen till att avse också t.ex. teater, utställningar och demonstrationer skulle kunna medföra att väsentliga undantag måste göras från de bärande principerna i grundlagen och att även i övrigt ett stort antal särskilda bestämmelser måste ges, med risk för en nivellering av det allmänna skyddet enligt grundlagen"*.

MMU:s betänkande mötte ganska omfattande kritik, främst beträffande tillämpningsområdet, som många ansåg för snävt, och beträffande ett förslag om en central yttrandefrihetsdomstol. MMU:s arbete ledde därför inte till mer än vissa partiella ändringar i TF, bl.a.

ändrades TF:s tillämpningsområde till att under vissa förutsättningar omfatta också skrifter som mångfaldigats genom stencilering, fotokopiering eller liknande tekniskt förfarande.

I propositionen om de partiella ändringarna av TF (prop. 1975/76:204 s. 38) angav departementschefen att beslutet att inte ta MMU:s betänkande till utgångspunkt för en proposition om en ny grundlag inte betydde att planerna på att ersätta TF med en grundlag med vidare syftning hade skrinlagts. Departementschefen framhöll tvärtom att skälen för en sådan grundlag snarare efter hand hade vunnit i styrka. En proposition i ämnet borde emellertid enligt departementschefen föregås av ytterligare utredning i en parlamentariskt sammansatt kommitté.

År 1977 tillkallades den nya parlamentariska kommittén, Yttrandefrihetsutredningen (YFU). Enligt direktiven var huvuduppgiften för kommittén att skapa ett regelsystem som på samma sätt som TF ställer upp hinder mot sådana ingrepp från det allmännas sida som är ägnade att försämra förutsättningarna för ett fritt åsiktsutbyte i samhället. I direktiven angavs att den nya grundlagsregleringen i princip borde omfatta alla de medier som kan ha särskild betydelse för den fria åsiktsbildningen i samhället. Departementschefen framhöll också att den naturliga utgångspunkten för arbetet var att eftersträva en enhetlig utformning av grundlagsskyddet för de berörda medierna särskilt beträffande de grundläggande principerna men att det var viktigt att den eftersträlvade enhetligheten inte ledde till en uttunning av det gällande skyddet, framför allt beträffande tryckta skrifter.

YFU avgav 1979 ett debattbetänkande (Grundlagsskyddad yttrandefrihet, SOU 1979:49) om möjligheterna att utforma ett grundlagsskydd för yttrandefriheten i enlighet med sitt uppdrag. I betänkandet presenterades två skisser till ny grundlagsreglering av yttrandefriheten i nya medier. Båda skisserna var teknikberoende i den meningen att de gällde yttrandefriheten när den utövas i vissa angivna medier. Skiss A innehöll förslag till en sammanhållen yttrandefrihetsgrundlag som avsåg både tryckta skrifter och nya medier och som skulle ersätta TF. Skiss B innehöll förslag till en fristående yttrandefrihetsgrundlag som avsåg enbart nya medier och som skulle gälla vid sidan av TF. Betänkandet sändes på remiss.

Några remissinstanser, bl. a. Svea hovrätt, förordade en generell yttrandefrihetsgrundlag omfattande alla offentliga yttranden i princip oberoende av framställningsform. Av övriga remissinstanser var det en stor del som förordade en sammanhållen, mediebunden grundlag i likhet med skiss A. De remissinstanser som förespråkade en grundlag vid sidan av TF enligt skiss B anförde risken för uttunning av skyddet för tryckfriheten som den viktigaste invändningen mot en sammanhållen grundlag. Dessa remissinstanser menade att om alla framställningsformers rättsliga villkor är samlade i en grundlag kan det

tryckta ordet komma att drabbas av krav på inskränkningar i skyddet motsvarande vad som gäller för andra medier, t.ex. begränsad etableringsfrihet, som för etersändningar, och möjlighet till censur, som för filmer.

YFU avlämnade sitt slutbetänkande 1983 (Värna yttrandefriheten, SOU 1983:70). I detta föreslog YFU en fristående yttrandefrihetsgrundlag som skulle gälla vid sidan av TF och som byggde på de tryckfrihetsrättsliga grundprinciperna. Yttrandefrihetsgrundlagen skulle gälla för yttranden som görs offentliga genom program i eter- eller trådsändningar, ljudupptagningar, upptagningar av rörliga bilder och sådana sceniska framställningar och utställningar för vilka den som bedriver verksamheten valt att utse en särskild person som utgivare.

I slutbetänkandet redovisade YFU skälen till att en teknikberoende grundlag inte föreslogs. YFU anförde (a. bet. s. 86 f.): *"Även om det av principiella skäl vore tilltalande med en yttrandefrihetsgrundlag som i alla delar gäller generellt för alla offentliga yttranden oavsett framställningsform bör en sådan inte införas. Vi anser att de praktiska svårigheter som redovisats här är alltför stora. När det gäller icke mediebundna yttranden är behovet av sådana regler som just en yttrandefrihetsgrundlag bör innehålla litet eller inget. Här avses främst regler om etableringsfrihet, ensamansvar, meddelarskydd m.m."*

Vad gäller praktiska svårigheter med en generell yttrandefrihetsgrundlag angav YFU gränsdragningsfrågan som ett svårt problem när det gällde att utvidga grundlagen att omfatta lösligare former av opinionsbildning t.ex. "speakers corner", politikernas valkampanjer på gator och torg, direktdebatter med allmänheten och handgjorda valaffischer. YFU ställde frågan "Vilka situationer skall skyddas och hur skall de beskrivas för att nödvändig klarhet skall skapas?". YFU anförde vidare att om man skulle begränsa grundlagens tillämpningsområde med hjälp av yttrandets innehåll t.ex. genom att föreskriva att det skall ha betydelse från yttrandefrihetssynpunkt skulle man sannolikt skapa stora tillämpningsproblem eftersom meningarna om vad som skall skyddas kan vara många. Man skulle emellertid enligt YFU kunna överväga att endast markera en skiljelinje till rent privata yttranden.

När det gällde de ej mediebundna yttrandenas behov av sådana regler som en yttrandefrihetsgrundlag bör innehålla anförde YFU att förbudet mot censur praktiskt sett är av mindre värde för dessa yttranden eftersom möjligheterna att genomföra en censur inte är stora beträffande yttranden som inte är på förhand fixerade. YFU menade vidare att även principen om etableringsfrihet hade mindre betydelse för dessa yttranden eftersom någon etablering i egentlig mening knappast förekommer beträffande icke mediebundna yttranden. Utredningen angav också som sin mening att det var uppenbart att regler om ensamansvar inte kunde gälla för dessa medier eftersom



möjligheterna att utforma ett ensamansvar främst beror på i vad mån den ensamansvarige kan på förhand kontrollera de yttranden som framförs. Eftersom ensamansvarets främsta funktion är att göra det möjligt att upprätthålla regler om ansvarsfrihet för meddelare och anonymitetsskydd för medverkande kunde enligt YFU inte heller dessa senare principer gälla för de icke mediebundna yttrandena.

Författarförbundet hade i sitt remissyttrande över debattbetänkandet anfört att det vore värdefullt om de icke mediebundna yttrandena kunde fredas från polisiära ingripanden. YFU anförde i sitt slutbetänkande att det för att uppnå ett sådant resultat fordras dels att övervakning, tvångsmedel och åtalsfrågor kan handhas av JK (eller motsvarande), dels att gränsen mellan yttrandefrihetsbrott och allmänna brott kan upprätthållas i praktiken. YFU angav som sin mening att tveksamhet kan råda på båda punkterna. Någon särskilt effektiv övervakning kunde enligt YFU inte förväntas då det handlar om tillfälliga händelser i det dagliga livet. Gränsen mellan yttrandefrihetsbrott och vanliga brott som följer av uppräknningen i brottskatalogen i TF kunde enligt YFU:s mening inte heller utan vidare tillämpas på t.ex. muntliga yttranden till allmänheten eftersom detta skulle innebära en knappast önskvärd avkriminalisering. Brottet "störande av förrättning eller av allmän sammankomst" (16 kap 4 § brottsbalken) och vissa former av förargelseväckande beteende skulle delvis försvinna.

YFU stannade alltså för att en teknikberoende yttrandefrihetsgrundlag inte skulle föreslås utan att den nya grundlagen borde vara mediebunden.

I frågan om skyddet för yttrandefriheten skulle finnas i en sammanhållen mediebunden yttrandefrihetsgrundlag (skiss A i debattbetänkandet) eller i TF och en ny grundlag för andra medier (skiss B i debattbetänkandet) angav YFU att kommitténs sympatier i det längre perspektivet fanns hos den sammanhållna lagen eftersom den bäst svarar mot tanken att alla yttranden oavsett medium skall tillförsäkras samma grundlagsskydd. Kommittén tillade dock (betänkandet s. 87): "Märk väl: förutsatt att lagen även i sak och i princip är sammanhållen". Kommittén anförde emellertid också att den tagit intryck av den oro för risken för uttunning av skyddet för tryckta skrifter som många remissinstanser och debattörer gett uttryck för och att den därför förordade en ny mediebunden grundlag vid sidan av TF.

YFU:s förslag remissbehandlades. En sammanställning av remissyttrandena finns i Ds Ju 1985:4.

I frågan om en generell grundlag för alla offentliga yttranden eller en teknikberoende grundlag vidhöll Svea hovrätt sin uppfattning att man borde eftersträva ett grundlagsskydd för alla offentliga yttranden oavsett framställningsform. Enligt hovrätten hade utredningen övervärderat de praktiska svårigheter en grundlagsreglering av alla offentliga yttranden skulle innebära. Hovrätten ansåg dock att det var

väsentligt att en grundlagsreglering för andra medier än tryckta skrifter nu kom till stånd och ville därför inte framföra krav på ytterligare utredning.

Beträffande den lagtekniska frågan om en sammanhållen grundlag för yttrandefriheten eller en grundlag vid sidan av TF fanns bland remissinstanserna en viss övervikt för YFU:s förslag med en grundlag vid sidan av TF. De flesta juridiska instanserna förordade emellertid en sammanhållen grundlag för yttrandefriheten.

År 1986 beslutade regeringen en lagrådsremiss på grundval av YFU:s förslag. I lagrådsremissen hade emellertid en ny lagteknisk lösning valts. TF hade byggts ut med en ny andra avdelning om tio kapitel med regler om skydd för yttrandefriheten i eter- och trådsändningar, filmer, videogram och andra upptagningar av rörliga bilder samt ljudupptagningar. Denna lösning, där skyddet för nya medier togs upp i en särskild avdelning av TF, var avsedd att förebygga den risk för uttunning av skyddet för tryckfriheten som en sammanhållen grundlag för tryckta skrifter och andra medier befarats innebära.

Beträffande en icke mediebounden grundlag för alla offentliga yttranden ansåg departementschefen att de skäl YFU anfört mot en sådan grundlag var bärande. Angående dessa skäl anförde departementschefen (prop. 1986/87:151 s. 30): *"Dessa kan sammanfattas så att behovet av en så omfattande reglering är litet eller obefintligt samtidigt som en sådan skulle leda till betydande praktiska svårigheter och oklarheter i fråga om skyddets omfattning. Till detta kommer att man med den antydda lösningen skulle få ett grundlagsskydd på tre "nivåer": en detaljerad reglering som den TF innefattar, nuvarande reglering i RF såvitt gäller "privata" yttranden och en särskild reglering i fråga om de "offentliga" yttranden som inte ges ett skydd som motsvarar TF:s. Det säger sig självt att man med ett så invecklat regelsystem inte uppnår den klarhet i grundlagsregleringen som bör eftersträvas."*

Angående kravet på att grundlagsregler är klara anförde departementschefen (a. prop. s.29): *"Grundlagsregler som inte tydligt anger var gränserna för rättighetskyddet går kan vålla mera skada än nytta. Myndigheter kan komma att gripa in även i fall där skyddet gäller. Enskilda kan avstå från att begagna en rättighet som de har för att vara säkra på att hålla sig inom dess gränser. I båda fallen har rättigheten blivit mer begränsad än nödvändigt"*.

Som skäl till att sceniska framställningar och utställningar inte omfattades av remissens grundlagsförslag anförde departementschefen i huvudsak följande (a. prop. s. 32): *"Sceniska framställningar lika väl som utställningar kan ha olika innehåll vid olika tillfällen. Det finns i efterhand normalt ingen särskild dokumentation om vad som har förevarit, och det är inte rimligt att föreskriva en skyldighet att dokumentera teaterföreställningar och liknande samt utställningar på"*

ett sätt som motsvarar den skyldighet som gäller i fråga om radio- och TV-sändningar.

Dessa svårigheter har också uppmärksammats av YFU, som föreslagit ett frivilligt ensamansvar. Det betyder att bara de sceniska framställningar och utställningar för vilka det har utsetts en utgivare faller in under det särskilda grundlagsskyddet. YFU har själv pekats på ett problem med en sådan ordning, nämligen att en meddelares ställning blir osäker. Detsamma kan sägas om andra medverkande t.ex. författare, regissörer och skådespelare. För egen del vill jag också framhålla att det torde vara betydligt svårare att avgränsa vad som är sceniska framställningar och utställningar från andra företeelser än det är att avgöra vad som är tryckta skrifter, radio- eller TV-sändningar eller filmer, videogram eller fonogram.

Enligt min mening är det av skäl som jag nu har redovisat inte möjligt att åstadkomma en grundlagsreglering som är så klar och otvetydig som krävs. Jag har därför kommit till slutsatsen att övervägande skäl talar mot YFU:s förslag i denna del."

Även lagrådet ansåg att diskussionen borde begränsas till de medier som omfattades av remissen. Lagrådet anslöt sig också i princip till remissens förslag till lagteknisk lösning med en ny andra avdelning i TF avseende andra medier än tryckta skrifter. Därvid lade lagrådet avgörande vikt vid att "det tryckfrihetsrättsliga skyddet är själva grunden och utgångspunkten för regleringen och att tryckfrihetsförordningen har en lång hävd och en betydande förankring" (prop. 1986/87:151 s 292).

Förslaget i lagrådsremissen ledde emellertid inte till någon proposition i frågan om grundlagsskydd för andra medier än tryckta skrifter. Efter lagrådsremissens avlämnande framfördes det nämligen i debatten kritik mot det lagtekniska grepp som tagits i remissen. Det blev därmed osäkert huruvida man skulle kunna uppnå en så bred enighet i riksdagen som brukar eftersträvas i grundlagsfrågor. I propositionen föreslogs därför endast vissa förstärkningar av skyddet för tryckfriheten. Departementschefen anförde att frågan om skydd för yttrandefriheten i andra medier än tryckt skrift måste beredas ytterligare under medverkan av företrädare för riksdagspartierna.

Under sommaren och hösten 1987 bereddes frågan i regeringskansliet under medverkan av företrädare för riksdagspartierna. Enighet kunde dock inte uppnås i tid för att frågan skulle kunna behandlas under pågående riksmöte. Arbetet avbröts därför.

När riksdagens konstitutionsutskott behandlade propositionen 1986/87:151 om ändringar i TF m.m. uttalade sig utskottet också om den fortsatta behandlingen av frågan om grundlagsreglering beträffande andra medier än tryckta skrifter. Utskottet ansåg att det var angeläget att utredningsarbetet nu ledde till grundlagsreglering. Angående den lagtekniska frågan anförde utskottet (KU 1987/88:36 s. 36): "När det

*gäller den författningsmässiga frågan kan utskottet konstatera att den beredning som ägt rum efter propositionens avl ämnande visat att den teknik som valts i lagr ådsremissen inte ansetts utgöra en framkomlig väg. Med hänsyn till den kritik som framförts och som går ut på att en "samlad" grundlag skulle kunna leda till en uttunning av skyddet för skrifter enligt nuvarande TF, bör beredningsarbetet enligt utskottets mening inriktas mot en lösning i enlighet med principerna i YFU:s förslag, dvs. en särskild grundlag för de nu aktuella medierna".*

Vad utskottet anfört gav riksdagen som sin mening regeringen till känna (rskr.1987/88:290).

Beredningen av frågan om grundlagsskydd för nya medier fortsatte i regeringskansliet under medverkan av företrädare för riksdagspartierna. Arbetet ledde till att regeringen år 1990 kunde lägga fram propositionen "Yttrandefrihetsgrundlag m.m." (prop. 1990/91:64). Förslaget som avsåg en yttrandefrihetsgrundlag för ljudradio, TV och vissa liknande överföringar, filmer, videogram och andra upptagningar av rörliga bilder samt ljudupptagningar hade dessförinnan granskats av lagrådet som godtagit den lagtekniska lösningen med en fristående yttrandefrihetsgrundlag vid sidan av TF.

I propositionen angavs att det i det läge frågan nu befann sig saknades anledning att överväga annat än att den nya yttrandefrihetsgrundlagen skulle gälla yttranden som var bundna till ett medium. Det angavs också att den nya grundlagen borde bygga på de bärande principerna i TF och att det mot bakgrund av vad som tidigare hänt under ärendets gång var klart att en ny grundlag skulle gälla vid sidan av TF.

Departementschefen anförde vidare att (a. prop. s. 32): *"...kravet på klarhet i regleringen självfallet inte på något sätt bör efterges. Systemet bör också kunna överblickas. Om ett 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".*

Beträffande sceniska framställningar och utställningar angav departementschefen att det skulle utgöra en viktig förstärkning av skyddet för yttrandefriheten om de tryckfrihetsrättsliga principerna kunde göras tillämpliga på dessa framställningsformer. Detta skulle dock enligt departementschefen inte kunna genomföras utan problem.

Departementschefen påpekade en rad svårigheter med att infoga sceniska framställningar och utställningar i det tryckfrihetsrättsliga mönstret. Det angavs att det inte går att helt överblicka vilka följder en ordning med ensamansvar skulle få bl.a. för det konstnärliga oberoendet. Svårigheten att dra gränsen mellan vad som skall anses vara sceniska framställningar och utställningar och vad som inte skall anses vara sådana uttrycksformer framhölls också liksom svårigheten

att fastställa vad som har yttrats. Vidare påpekades att ett frivilligt ensamansvar i enlighet med YFU:s förslag skulle innebära att en meddelare inte kan vara säker på att offentliggörandet sker utan risk för honom själv. Vid en samlad bedömning fann departementschefen att sceniska framställningar och utställningar borde lämnas utanför grundlagsskyddet.

Under 1991 fattades de två riksdagsbesluten om att anta yttrandefrihetsgrundlagen och den nya grundlagen trädde i kraft den 1 januari 1992.

### 5.3.2 Överväganden

Från principiell synpunkt kan det te sig tilltalande med en generell grundlag för yttrandefriheten som är teknikoberoende i den meningen att den omfattar alla yttranden oavsett framställningsform.

Eftersom olika former av yttranden skiljer sig åt bl.a. i fråga om möjligheterna att tillämpa de tryckfrihetsrättsliga principerna skulle en sådan grundlag behöva innehålla bestämmelser som för varje form av yttrande angav i vad mån de tryckfrihetsrättsliga principerna var tillämpliga. En sådan grundlag skulle bli omfattande och svår att överblicka.

På en grundlag bör särskilt stora krav ställas beträffande klarhet och tydlighet. Som anfördes i 1986 års lagrådsremiss kan en grundlag som är oklar innebära att rättigheten som den skall skydda blir mera begränsad än nödvändigt genom att myndigheter kan komma att ingripa i fall där skyddet gäller och enskilda kan avstå från att begagna en rättighet som de har för att vara säkra på att hålla sig inom dess gränser. Med hänsyn till de av YFU påtalade gränsdragningssvårigheterna beträffande lösligare former av opinionsbildning och till att en teknikoberoende grundlag skulle bli omfattande och svår att överblicka kan det ifrågasättas om en sådan grundlag skulle uppfylla kravet på klarhet och tydlighet.

Frågan är också vilken praktisk betydelse en teknikoberoende grundlag skulle få för de mindre mediebundna yttrandena. Som framgått av redogörelsen för diskussionen under det utredningsarbete som föregick YGL kräver tillämpningen av flera av de tryckfrihetsrättsliga principerna att yttrandet är fixerat till ett medium. Så är fallet beträffande förbud mot censur och hindrande åtgärder, ensamansvar samt ansvarsfrihet och anonymitetsskydd för meddelare och andra medverkande.

Vad gäller övriga tryckfrihetsrättsliga principer kan bl.a. följande sägas. Principen om etableringsfrihet har knappast någon betydelse för icke mediebundna yttranden eftersom någon etablering i egentlig mening inte förekommer beträffande dessa yttranden. Den särskilda brottskatalogen i TF kan i enlighet med vad YFU anförde inte utan

vidare tillämpas på muntliga yttranden till allmänheten eftersom det skulle innebära en icke önskvärd avkriminalisering, bl.a. skulle brottet "störande av förrättning eller av allmän sammankomst" och vissa former av förargelseväckande beteende försvinna. I övrigt är yttrandefrihetens gränser desamma för tryckta skrifter och de medier som omfattas av YGL som för yttranden i andra former. Tillämpning av det särskilda rättegångsförfarandet med jury enligt TF och YGL på mål om ansvar för icke mediebundna yttranden skulle innebära svårigheter till följd av att bevisfrågan skulle få vida större betydelse. Juryns uppgift är ju att pröva lagligheten av ett yttrande och skälet till att avgörandet av denna fråga lagts på juryn är att denna genom sin folkliga anknytning ansetts bättre skickad än lagfarna domare att dra gränsen mellan t.ex. tillåten kritik och straffvärda yttranden. I mål om ansvar för ett yttrande som inte är bundet till ett medium kan emellertid processen komma att domineras av bedömning av bevisning angående vad som har yttrats. Det kan ifrågasättas om juryn bör ges uppgift att pröva bevisning i ökad utsträckning.

Som nämnts kommer det inte i fråga att avskaffa TF, och inte heller kan det vara aktuellt att låta denna grundlag avse andra yttranden än dem som förekommer i tryckt och därmed jämställd skrift (bortsett från de fall som avses i bilageregeln i 1 kap. 7 § andra stycket TF).

De ovan angivna förhållandena talar emot en sammanhållen teknikberoende grundlagsreglering för yttrandefriheten.

Det kan för övrigt ifrågasättas om utredning av förutsättningarna för en teknikberoende grundlag för yttrandefriheten faller inom Mediekommitténs uppdrag. Enligt direktiven skall kommittén utreda "behovet av ett grundlagsskydd efter de tryckfrihetsrättsliga grundsatserna för yttrandefriheten i nya medieformer som används till att förmedla yttranden och annan information till allmänheten" (se det ursprungliga direktivet under rubriken Kommitténs uppgifter, betänkandebilaga 1). Uppdraget avser alltså inte alla former av yttranden och det är de tryckfrihetsrättsliga grundsatserna som skall vara utgångspunkten för övervägandena angående behovet av grundlagsskydd. Kommitténs uppdrag är därmed mera begränsat än de finska och norska utredningarnas (se avsnitt 4.1).

En samlad bedömning av vad som här anförts leder till slutsatsen att en teknikberoende grundlag för yttrandefriheten inte heller nu bör övervägas utan att kommitténs förslag bör inriktas på en utvidgning av grundlagsskyddet i TF och YGL till medieformer som nu inte har ett sådant skydd och som utan alltför stora komplikationer kan inordnas i det tryckfrihetsrättsliga systemet i de båda grundlagarna. Inom ramen för denna lagstiftningsteknik kan man som nämnts välja mer eller mindre detaljerat angivande av olika medier och därmed en högre eller lägre grad av teknikberoende. En strävan bör vara att ha en så generell

beskrivning av olika medieformer att byte från en teknisk upptagningsform till en annan inte påverkar grundlagsskyddet.

## 5.4 Förslag till grundlagsskydd för de nya medierna

Den viktigaste utgångspunkten vid överväganden angående skyddet för yttrandefriheten är att skyddet skall vara så vidsträckt som möjligt.<sup>1</sup> Utvidgningen av TF:s och YGL:s skydd för yttrandefriheten bör emellertid begränsas till att avse yttrandeformer som används på ett sätt som påminner om hittillsvarande massmedier. Detta innebär att endast yttranden som kan sägas vara riktade till allmänheten bör föras in under TF och YGL.

En annan utgångspunkt för övervägandena angående utvidgning av skyddet för yttrandefriheten enligt TF och YGL är att de tryckfrihetsrättsliga principerna i största möjliga mån skall gälla för de nya medierna. Förutsättningarna för att tillämpa dessa principer är bäst för yttranden som är bundna till ett medium så att yttrandet är tekniskt fixerat eller otvunget kan dokumenteras på ett sätt som är likvärdigt med den tryckta skriften. Det är därför endast yttranden som är bundna till ett medium som bör komma i fråga för reglering i TF och YGL.

Övervägandena måste också utgå från att grundlagarna skall uppfylla stora krav på klarhet särskilt när det gäller fri- och rättighetsreglering. Om ett nytt medium inte utan svåra komplikationer kan infogas i det tryckfrihetsrättsliga systemet bör det därför lämnas utanför grundlagsskyddet.

### 5.4.1 Nya fysiska databärare

Som framgått i avsnitt 3.3.1 ges en del böcker och filmer ut på CD-ROM och CD-ROM används även i tidningsutgivning. Optiskt avläsbara lagringsmedier används alltså redan i viss mån som massmedier. Ett litterärt verk kan naturligtvis också ges ut enbart på ett optiskt avläsbart lagringsmedium utan att någon tryckt förlaga finns.

Yttranden på optiskt avläsbara lagringsmedier är också bundna till mediet. Visserligen kan information som skrivits in på ett raderbart optiskt avläsbart lagringsmedium (WMRA eller WRM) raderas och ändras men detta är ingen principiell skillnad gentemot vad som gäller

---

<sup>1</sup> Jämför propositionen till YGL, prop.1990/91:64 s.32.

för t.ex. ett videogram. Optiskt avläsbara lagringsmedier torde alltså kunna infogas i TF:s och YGL:s regelsystem.

Det finns alltså redan på grund av den nuvarande användningen av optiskt avläsbara lagringsmedier skäl att föra in dem under grundlagarnas skydd och de tryckfrihetsrättsliga principerna kan tillämpas på dessa medier. Kommittén anser därför att YGL och bilageregeln i 1 kap. 7 § TF bör utvidgas att omfatta också de här diskuterade lagringsmedierna. Frågan är då hur det närmare skall ske.

*Optiskt avläsbara lagringsmedier med enbart text och/eller stillbilder*

Lagringsmedier av det rubricerade slaget kan användas för att oförändrat sprida innehållet i en tryckt periodisk skrift men de omfattas enligt vad som sagts ovan inte av 1 kap. 7 § TF. De skulle kunna föras in under den nämnda paragrafen genom följande tillägg: "Om ägaren till en periodisk skrift sprider eller låter sprida skriftens innehåll eller delar av detta i form av ett radioprogram, en film, en ljudupptagning som avses i yttrandefrihetsgrundlagen eller en teknisk upptagning av enbart text eller stillbilder, skall i fråga om tillämpningen av 1-14 kap. programmet, filmen eller upptagningen jämföras med en bilaga till skriften i den utsträckning den i sådan form spridda versionen återger innehållet i skriften oförändrat samt anger hur innehållet har disponerats. I lag får föreskrivas om särskild skyldighet att spela in sådana program och bevara filmer och upptagningar samt att tillhandahålla dessa. Bestämmelser om rätt till sändningar finns i 3 kap. yttrandefrihetsgrundlagen." I motiven får då klargöras närmare vad som avses med teknisk upptagning bl.a. att tryckt eller genom stencilering m.m. mångfaldigad skrift inte avses. Det måste också klargöras att med "eller" avses "och/eller".

Genom ett sådant tillägg till 1 kap. 7 § TF uppnås att ansvaret för innehållet i tidningen hålls samlat även när ett optiskt avläsbart lagringsmedium används för att sprida tidningens innehåll.

Som ovan nämnts kan optiskt avläsbara lagringsmedier med enbart text och/eller stillbilder också användas till att publicera "tidningar" utan skriftlig förlaga och litterära verk. Sådana optiskt avläsbara lagringsmedier förete så stora likheter med böcker och tidningar att man kan överväga att reglera dem på samma sätt som dessa. Detta skulle innebära bl.a. följande: Det skulle krävas att upptagningen innehåller tydliga uppgifter om vem som "tryckt" eller eljest mångfaldigat den och beträffande upptagning som utkommer periodiskt skulle även krävas att den innehåller uppgift om utgivarens namn. För periodiskt utkommande upptagning skulle krävas att utgivare utses och ansvarsordningen för sådan upptagning skulle vara följande: utgivare, ägare, "tryckare" och sist spridare. För icke periodisk upptagning skulle ansvarsordningen vara densamma som för en bok dvs. i första hand



författaren, om han framträtt frivilligt, i andra hand utgivaren om sådan har utsetts och framträtt frivilligt och det är fråga om ett verk med bidrag från flera författare eller författaren var avliden när upptagningen utgavs. Därefter skulle ansvaret bäras av förläggaren (dvs. den som omhänderhaft "tryckning" och utgivning av annans "skrift") och sedan av den som "tryckt skriften" dvs. den som framställt det optiskt avläsbara lagringsmediet och sist av spridaren. De gärningar som enligt brottskatalogen i TF är tryckfrihetsbrott om de begås genom tryckt skrift skulle vara yttrandefrihetsbrott om de begicks i ett optiskt avläsbart lagringsmedium.

Eftersom optiskt avläsbara lagringsmedier har mycket stor lagringskapacitet kan sådana lagringsmedier förväntas ofta innefatta verk av flera författare eller andra upphovsmän. Enligt TF:s regel om antologier och andra samlingsverk (8 kap. 6 § första stycket) kan som framgått ovan en särskild utgivare ha ansvaret för sådana verk. Därefter svarar som angetts ovan förläggaren, "tryckaren" och i sista hand utspridaren. Denna ansvarsordning som alltså gäller icke periodiska skrifter synes lämpad också för optiskt avläsbara lagringsmedier.

Man skulle lagtekniskt kunna göra på två olika sätt för att uppnå resultatet att reglerna för periodiska och icke periodiska skrifter skulle gälla också för optiskt avläsbara lagringsmedier med enbart text och/eller stillbilder som används till annat än att oförändrat återge innehållet i en tidning. Man skulle kunna föra in lagringsmedierna i TF så att reglerna där skulle omfatta även lagringsmedierna. Man skulle också kunna föra in lagringsmedierna som ett nytt medium i YGL och där antingen föra in alla regler som skall gälla för dem eller hänvisa till vad som i TF gäller för icke periodiska respektive periodiska skrifter.

Med hänsyn till TF:s starka ställning och till de farhågor som framfördes före YGL:s tillkomst om att skyddet för tryckta skrifter skulle uttunnas om andra medier reglerades i samma grundlag som de tryckta skrifterna torde det senare alternativet vara att föredra, dvs. att lagringsmedierna skulle regleras i YGL.

Lagringsmedierna skulle kunna föras in under YGL genom ett tillägg till 1 kap. 1 § YGL enligt följande: "Varje svensk medborgare är gentemot det allmänna tillförsäkrad rätt enligt denna grundlag att i ljudradio, television, och vissa liknande överföringar, filmer, videogram och andra upptagningar av rörliga bilder, ljudupptagningar och tekniska upptagningar av enbart text eller stillbilder offentligen uttrycka tankar, åsikter och känslor och i övrigt lämna uppgifter i vilket ämne som helst."

En begränsning av YGL:s tillämpningsområde till att omfatta endast optiskt avläsbara lagringsmedier av här diskuterat slag som riktas till allmänheten skulle kunna uppnås genom följande tillägg till 1 kap.

10 § YGL: "Grundlagen är tillämplig på sådana filmer, ljudupptagningar och tekniska upptagningar av enbart text eller stillbilder som sprids till allmänheten genom att spelas upp, säljas eller tillhandahållas på annat sätt."

*Optiskt avläsbara lagringsmedier med rörliga bilder, text, ljud eller stillbilder i andra kombinationer än text och stillbilder*

Som framgår av det i avsnitt 5.2.1 citerade uttalandet i Wennbergs m.fl. bok "Yttrandefrihetsgrundlagen" kan det uppfattas som en underförstådd del i YGL:s begreppsapparat att upptagningar av skilda slag skall anses som bildupptagningar så snart de till någon del består av bilder som framställts med en teknik för rörliga bilder och det kan tänkas att stillastående bilder med ljud i rättstillämpningen skulle hänföras till ljudupptagningar. Lagringsmedier av här behandlat slag är alltså inte osannolikt redan i dag att betrakta som bildupptagningar respektive ljudupptagningar som omfattas av YGL.

För att klargöra rättsläget för dessa lagringsmedier kan man föra in dem som ett särskilt medium i YGL och behandla dem på samma sätt som filmer. Även en kombination av ljud med text och/eller stillbilder skulle då regleras på samma sätt som film. Detta kan i förstone te sig onaturligt och det kan framstå som lämpligare att i stället behandla sådana lagringsmedier på samma sätt som ljudupptagningar. Enligt kommitténs mening bör emellertid även optiskt avläsbara lagringsmedier med en kombination av ljud med text och/eller stillbilder behandlas som filmer. Skälen för detta redovisas nedan.

En likadan reglering som för ljudupptagningar skulle innebära följande. Man skulle få utse utgivare om man så önskade och det skulle i lag få föreskrivas att utgivare skall utses. Om utgivare utsetts skulle ansvaret för innehållet i lagringsmediet i första hand vila på denne. Om utgivare inte utsetts skulle ansvaret i första hand ligga på upphovsmannen och den som framträtt i lagringsmediet (bortsett från det fall där skyldighet att utse utgivare fanns enligt lag). Därefter skulle i ansvarskedjan följa först den som låtit framställa lagringsmediet och sedan den som sprider det. Frivillighet att utse utgivare skulle alltså gälla inte endast för lagringsmedier som enbart innehåller ljud och därigenom redan idag faller under YGL som ljudupptagningar utan också för lagringsmedier som förutom ljud också innehåller text och/eller stillbilder. Det är tveksamt om detta kan anses lämpligt.

Ett av skälen till att det i YGL för ljudupptagningar skapades en möjlighet att välja om utgivare skulle utses eller inte angavs vara att en stor del av ljudupptagningarna innehåller musik som mycket sällan kan ge anledning till ingripanden i yttrandefrihetsrättslig ordning (se prop. 1990/91:64 s.124 och s. 94 samt prop. 1986/87:151 s. 79). De här diskuterade lagringsmedierna innehåller emellertid en kombination av

ljud med text och/eller stillbilder. Anledning till ingripanden i yttrandefrihetsrättslig ordning torde oftare föreligga beträffande sådana lagringsmedier än beträffande sådana som endast innehåller t.ex. instrumentalmusik. Detta talar för att en skyldighet att utse utgivare skall gälla för lagringsmedier med ljud i kombination med text och/eller stillbilder.

De här diskuterade lagringsmediernas stora lagringskapacitet är också en faktor som talar för att skyldighet att utse utgivare skall gälla för dem. Lagringskapaciteten gör nämligen att det är möjligt att på samma lagringsmedium presentera bidrag från många olika upphovsmän och det kan enligt kommitténs mening antas bli vanligare att så sker.

Kommittén stannar alltså för att optiskt avläsbara lagringsmedier, och andra nya fysiska databärare, som innehåller ljud med text och/eller stillbilder inte skall behandlas på samma sätt som ljudupptagningar. Enligt kommitténs mening bör i stället samma regler gälla för databärare med sådant innehåll som för databärare som innehåller rörliga bilder, dvs. reglerna för film bör gälla för dessa databärare.

Man skulle kanske kunna benämna här rubricerade lagringsmedier "multimediaupptagningar" och lägga till dem i 1 kap 1 § första stycket YGL enligt följande: "Varje svensk medborgare är gentemot det allmänna tillförsäkrad rätt enligt denna grundlag att i ljudradio, television och vissa liknande överföringar, filmer, videogram och andra upptagningar av rörliga bilder, ljudupptagningar, *tekniska upptagningar av enbart text eller stillbilder och multimediaupptagningar* offentligent uttrycka tankar, åsikter och känslor och i övrigt lämna uppgifter i vilket ämne som helst". I motiven skulle då behöva klargöras att med "multimediaupptagningar" åsyftas tekniska upptagningar med rörliga bilder, text, ljud eller stillbilder i andra kombinationer än text och stillbilder.

För att begränsa YGL:s tillämplighet till sådana multimediaupptagningar som riktas till allmänheten skulle följande tillägg kunna göras i 1 kap. 10 § YGL: "Grundlagen är tillämplig på sådana filmer, ljudupptagningar, *tekniska upptagningar av enbart text eller stillbilder och multimediaupptagningar* som sprids till allmänheten genom att spelas upp, säljas eller tillhandahållas på annat sätt."

Man skulle sedan kunna lägga till multimediaupptagningar i alla de regler som gäller för film och därigenom uppnå samma reglering för multimediaupptagningar. Detta skulle bl.a. innebära att det för multimediaupptagningar skall utses utgivare och att det av upptagningen skall framgå vem som är utgivare samt att ansvaret för innehållet åvilar utgivaren i första hand och därefter den som är skyldig att utse utgivare, dvs. den som låter framställa upptagningen, och i sista hand spridaren.

Samma reglering som för filmer skulle emellertid också innebära att tillåtelsen i 1 kap. 3 § andra stycket YGL till att genom lag meddela föreskrifter om granskning och godkännande av filmer som skall visas offentligt skulle gälla även för multimediaupptagningar som skall visas offentligt. De skäl som kan anföras för tillåtelse till förhandsgranskning av filmer som skall visas offentligt torde också kunna åberopas till stöd för tillåtelse till förhandsgranskning av multimediaupptagningar som innehåller rörliga bilder som skall visas offentligt eftersom upptagningarna kan rymma en hel långfilm. Den nu gällande lagreglerna om granskning avser emellertid endast filmer och videogram (lag 1990:886 om granskning och kontroll av filmer och videogram).

#### *En bättre lösning*

Den i det föregående presenterade metoden att föra in nya fysiska databärare under grundlagarnas skydd innebär att man till YGL:s hittillsvarande tillämpningsområde; "ljudradio, television och vissa liknande överföringar, filmer, videogram och andra upptagningar av rörliga bilder samt ljudupptagningar" skulle lägga två nya medier nämligen "tekniska upptagningar av enbart text eller stillbilder" och "multimediaupptagningar". För tekniska upptagningar med enbart text och/eller stillbilder skulle samma regler som för tryckt skrift gälla och för multimediaupptagningar skulle samma regler som för filmer gälla. YGL skulle alltså med den lösningen komma att omfatta inte mindre än sex olika angivna fysiska databärare; filmer, videogram, andra upptagningar av rörliga bilder, ljudupptagningar, tekniska upptagningar av enbart text eller stillbilder och multimediaupptagningar. Filmer, videogram, andra upptagningar av rörliga bilder samt multimediaupptagningar skulle behandlas på ett sätt (som film), ljudupptagningar skulle behandlas på ett annat sätt och tekniska upptagningar av enbart text eller stillbilder skulle behandlas på ett tredje sätt (som tryckt skrift).

Ett sådant system skulle komma att bli svårt att överblicka och tyngande för lagtexten. Det skulle också medföra praktiska svårigheter när det gäller att avgöra vilka regler som är tillämpliga på de olika typerna av fysiska databärare. Om man bortser från film och videogram görs åtskillnaden mellan de olika fysiska databärarna inte med hjälp av tekniska skillnader utan med hjälp av innehållet ("rörliga bilder", "ljud", "enbart text och/eller stillbilder" samt "andra kombinationer av rörliga bilder, text, ljud eller stillbilder än text och stillbilder"). Detta innebär att det inte blir möjligt att avgöra vilka regler som gäller för en viss databärare utan att man tar del av hela innehållet. Med hänsyn till de nya fysiska databärarnas stora lagringskapacitet kan detta komma att innebära avsevärda svårigheter.

Det finns därför starka skäl att överväga om skyddet kan utformas på ett annat sätt än vad som angetts i det föregående. Ett sätt kunde tänkas vara att behandla alla nya fysiska databärare likadant, t.ex. som filmer. Även t.ex. en CD-ROM-skiva med samma innehåll som en bok skulle då behandlas som en film, dvs. olika regler skulle gälla för texten när den publiceras genom t.ex. tryckteknik och när den publiceras på CD-ROM-skiva. Detta är emellertid inte något nytt. Samma förhållande föreligger exempelvis när en film både spelas upp på biograf och visas i television. Detta förhållande är därför knappast något skäl mot att behandla alla nya fysiska databärare på samma sätt.

Om man anser att alla nya fysiska databärare skall behandlas som filmer skulle man som gemensam beteckning för dem kunna använda uttrycket "andra tekniska upptagningar". Dessa skulle kunna läggas till i YGL genom följande tillägg till 1 kap. 1 § första stycket YGL: "Varje svensk medborgare är gentemot det allmänna tillförsäkrad rätt enligt denna grundlag att i ljudradio, television och vissa liknande överföringar, filmer, videogram och andra *sådana* upptagningar av rörliga bilder, ljudupptagningar *samt andra tekniska upptagningar* offentligent uttrycka tankar, åsikter och känslor och i övrigt lämna uppgifter i vilket ämne som helst."

En definition av termen "andra tekniska upptagningar" skulle då också behöva införas i grundlagen. Denna skulle, efter förebild i 2 kap. 3 § TF, kunna utformas enligt följande "*Med andra tekniska upptagningar avses i denna grundlag upptagningar som innehåller text och/eller stillbilder och tekniska upptagningar som innehåller andra kombinationer av rörliga bilder, text, ljud och stillbilder än text och stillbilder och som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel*". Härigenom skulle termerna "tekniska upptagningar av enbart text eller stillbilder" samt "multimediaupptagningar" bli överflödiga. Man skulle sedan kunna lägga till termen "andra tekniska upptagningar" till alla regler som gäller för film i YGL och därmed uppnå att sådana tekniska upptagningar skulle behandlas likadant som film.

Med denna lösning skulle man dock fortfarande vara tvungen att ta del av hela innehållet på en ny fysisk databärare för att avgöra om den innehåller enbart ljud eftersom den i sådant fall skall behandlas som en ljudupptagning. Om man överger särbehandlingen av ljudupptagningar och behandlar alla fysiska databärare enligt de regler som nu gäller för film skulle man dock i princip helt komma ifrån detta problem.

Den tekniska utvecklingen med digitalisering och nya fysiska databärare som gör det möjligt att enkelt och billigt lagra ljud, text och bild på samma lagringsmedium, och som även ger mera beständig lagring än tidigare tekniker, kan enligt kommitténs mening antas medföra att lagringsmedier som innehåller enbart ljud, enbart text eller

enbart bilder kan antas bli allt ovanligare i framtiden. Detta talar för att alla fysiska databärare skall behandlas på samma sätt. På grund av de nya fysiska databärarnas stora lagringskapacitet kan det också antas bli vanligare att lagringsmedier innehåller bidrag från flera upphovsmän. Detta talar för att skyldighet att utse utgivare skall gälla för alla fysiska databärare. Starka skäl talar alltså enligt kommitténs mening för att särbehandlingen av ljudupptagningar skall upphöra och att alla fysiska databärare skall behandlas enligt de regler som nu gäller för film. Detta innebär att YGL i 1 § första stycket kan anges omfatta "ljudradio, television, och vissa liknande överföringar samt filmer, videogram, ljudupptagningar och andra tekniska upptagningar" och att tekniska upptagningar i ett nytt fjärde stycke i paragrafen kan definieras enligt följande "Med tekniska upptagningar avses i denna grundlag upptagningar som innehåller text, bild eller ljud och som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel." Alla fysiska databärare utom de som faller under 1 kap. 5 § TF (och handskrifter o. dyl.) kommer alltså att omfattas av begreppet tekniska upptagningar.

Det finns emellertid enligt kommitténs mening vissa regler som nu gäller för film, dvs. för upptagningar av rörliga bilder, som inte bör utvidgas att gälla för upptagningar som inte innehåller rörliga bilder. De regler det gäller är tillåtelsen till censur i 1 kap. 3 § andra stycket YGL, regeln i 3 kap. 11 § YGL rörande otillåten utlämning av film eller videogram och regeln i 7 kap. 5 § YGL om tillsyn över att yttrandefriheten i filmer inte missbrukas genom olaga våldsskildring och över att filmer med sådana skildringar inte i förvärvssyfte sprids till den som är under 15 år. Dessa regler bör enligt kommitténs mening avse endast tekniska upptagningar som innehåller rörliga bilder, antingen enbart eller i kombination med annat material. När det gäller dessa regler kan termen film behållas i grundlagen om det i lagtexten anges att vad som sägs om film även avser videogram och andra tekniska upptagningar med rörliga bilder, se förslag till 1 kap. 1 § tredje stycket YGL. På detta sätt blir det klarlagt att reglerna också gäller för medier med rörliga bilder i kombination med stillbilder, text eller ljud. Definitionen avses också innefatta dator- och videospel med rörliga bilder i form av datorprogram (jämför avsnitt 5.4.3 om dator- och videospel). För att klargöra att tillåtelsen till censur endast avser de rörliga bilderna i en upptagning med rörliga bilder i kombination med annat material och inte t.ex. rena textavsnitt bör uttrycket i 1 kap. 3 § andra stycket YGL vara "rörliga bilder i filmer".

När det gäller 3 kap. 12 § första stycket 3 YGL om förledande av ungdom genom filmer anser kommittén att det bör klargöras att bestämmelsen avser tekniska upptagningar med rörliga bilder enbart eller i kombination med stillbilder, text eller ljud och att bestämmelsen även bör utvidgas till att omfatta också tekniska upptagningar med

enbart text och/eller stillbilder, t.ex. på CD-ROM-skivor. Straffbestämmelsen om förledande av ungdom (16 kap. 12 § BrB) avser ju skrift eller bild och kommittén anser som framgått att YGL skall utvidgas att omfatta också tekniska upptagningar med enbart text och/eller stillbilder. Om 3 kap. 12 § YGL inte skulle utvidgas att omfatta tekniska upptagningar med stillbilder, skulle möjligheterna till ingripande mot dem med stöd av straffbestämmelsen om förledande av ungdom i brottsbalken försvinna på grund av exklusivitetsprincipen när de faller under YGL. När nu möjligheter finns att sprida text på annat sätt än genom skrifter bör 3 kap. 12 § YGL även utvidgas att avse också tekniska upptagningar med text. Samma utvidgning bör ske av 16 kap. 12 § BrB. Huruvida regeln i YGL bör omfatta även tekniska upptagningar med enbart ljud återkommer kommittén till i kapitel 10 om preskriptionstiden för yttrandefrihetsbrottet hets mot folkgrupp.

I övrigt skulle termen tekniska upptagningar kunna användas i grundlagen.

Denna lösning skulle innebära en minskad teknikbundenhet i grundlagen eftersom i praktiken alla fysiska databärare (utom de som avses i 1 kap. 5 § TF och handskrifter o. dyl.) skulle omfattas av en term ("tekniska upptagningar"). Den skulle också innebära att problemen med gränsdragning mellan olika typer av databärare väsentligen skulle försvinna. Man skulle endast när fråga är om tillämpning av de ovannämnda reglerna som gäller enbart för upptagningar med rörliga bilder respektive tekniska upptagningar med text och/eller stillbilder vara tvungen att ta del av innehållet på t.ex. en CD-ROM-skiva för att kunna avgöra om skivan omfattas av reglerna. För att avgöra om t.ex. skyldighet att utse utgivare föreligger skulle man emellertid inte behöva ta del av innehållet.

Kommittén föreslår att YGL ändras på detta sätt.

#### 5.4.2 Ny kommunikation med hjälp av elektromagnetiska vågor

##### *Elektronisk post och elektroniska anslagstavlor*

Som angetts i avsnitt 5.2.2 omfattas elektronisk post som riktas till en vid krets av mottagare som i princip är öppen för envar av 1 kap. 6 § YGL. Om det är ägaren till en periodisk skrift som sprider innehållet i skriften på detta sätt, omfattas den elektroniska posten av bilageregeln i 1 kap. 7 § TF. Elektronisk post som inte riktas till en sådan krets, dvs. elektronisk post som inte kan anses riktad till allmänheten, faller alltså utanför TF:s och YGL:s skydd.

Eftersom ändamålet med grundlagsregleringen av yttrandefriheten i TF och YGL är att säkerställa denna frihet i de överföringsformer som mera typiskt kan betecknas som massmedier (jämför prop. 1990/91:64

s.64 f.) saknas det enligt kommitténs mening anledning att överväga att utvidga TF och YGL till att omfatta sådan elektronisk post.

När det gäller *elektroniska anslagstavlor* kan konstateras att det är möjligt för enskilda och organisationer att via sådana anslagstavlor nå ut med t.ex. nyheter och debattartiklar till ett stort antal mottagare. Anslagstavlorna kan alltså användas på ett sätt som påminner om hittillsvarande massmedier. Om användarna har möjlighet att lämna egna bidrag som oförmedlat blir tillgängliga för andra användare föreligger emellertid en avgörande skillnad gentemot hittills kända massmedier.

Denna möjlighet gör att ensamansvar efter tryckfrihetsrättslig förebild för innehållet i en sådan anslagstavla skulle innebära att den ensamansvarige skulle få bära det straffrättsliga ansvaret för inlägg som kommer in till anslagstavlan utifrån. Detta kan inte anses rimligt om inte den ensamansvarige har möjlighet att bestämma vilka inlägg som skall göras tillgängliga för användarna. Som angetts i avsnitt 3.3.2 kan emellertid en elektronisk anslagstavla arrangeras så att detta blir möjligt. Meddelanden som kommer in utifrån kan lagras i en s.k. upload-area som endast den systemansvarige har tillgång till. Han kan sedan bestämma vilket material från upload-arean som skall göras tillgängligt för användarna.

Som angetts i avsnitt 5.2.2 får elektroniska anslagstavlor som ordnas på detta sätt anses omfattas av bilageregeln i 1 kap. 7 § TF respektive databasregeln i 1 kap. 9 § YGL om de förutsättningar i övrigt som anges där är uppfyllda. Detta innebär att en sådan elektronisk anslagstavla med upload-area där den som driver anslagstavlan bestämmer vad som skall göras tillgängligt för användarna faller utanför 1 kap. 9 § YGL om verksamheten bedrivs av annan än sådant massmedieföretag som anges där. Den del av en elektronisk anslagstavla med upload-area där material efter beslut av den som driver anslagstavlan blir tillgängligt för användarna är en databas. Samma överväganden kan därför göras beträffande sådana elektroniska anslagstavlor som beträffande informationsdatabaser. Se följande avsnitt om informationsdatabaser.

Följande kan emellertid sägas särskilt om elektroniska anslagstavlor. Vid den hearing som IT-utredningen höll den 30 augusti 1995 över sitt utkast till lag om elektroniska anslagstavlor framhölls vissa förhållanden som ansågs göra det svårt att förverkliga de förslag som utredningen då övervägde. Det då föreliggande förslaget innebar bl.a. skyldighet för den systemansvarige, dvs. den som utsetts som ansvarig för anslagstavlan av den som äger eller annars förfogar över det informationssystem där anslagstavlan skall drivas, att registrera och verifiera användarnas identitet så att de sannolikt kan identifieras, att föra bort vissa meddelanden från anslagstavlan, att utesluta användare som på visst sätt missbrukat anslagstavlan och att bevara meddelanden



som tillförts anslagstavlan. De förhållanden som utgör svårigheter för att införa dessa skyldigheter för den systemansvarige utgör också svårigheter för att införa ett obligatoriskt ensamansvar efter tryckfrihetsrättslig förebild för innehållet i elektroniska anslagstavlor där systemoperatören kan råda över vilka meddelanden som görs tillgängliga för användarna.

Som förhållanden som utgjorde svårigheter att införa de föreslagna skyldigheterna för den systemansvarige angavs följande vid hearingen: Det skulle vara orimligt att kräva att den systemansvarige skall ta del av alla inlägg till en elektronisk anslagstavla eftersom många anslagstavlor har ett mycket stort antal användare och en strid ström av inlägg. Med hänsyn till den stora mängden meddelanden i många anslagstavlor skulle det vara orimligt att kräva att den systemansvarige skulle bevara alla meddelanden under ett år från det att de tillförts anslagstavlan. Det kan vara mycket svårt att fastställa var en elektronisk anslagstavla skall anses finnas fysiskt och därmed vem som är den systemansvarige.

Anders Wallin anger i "Kriminella teknikzonen", IRI-rapport 1994:2 s. 45 f. ytterligare förhållanden som gör det vanskligt att knyta ett ansvar till systemoperatören. Det anges att det förekommer att två eller flera anslagstavlor finns på samma telefonnummer där systemoperatörerna vandrar fritt mellan baserna och går in i direktkommunikation med användare allt eftersom den ene eller den andre är disponibel. Det anges vidare att det finns databasprogram som möjliggör för en BBS-värd att fjärrstyra skeendet och låta all verksamhet ske automatiskt.

De nu nämnda förhållandena innebär att det knappast är lämpligt med ett obligatoriskt grundlagsskydd för alla sådana elektroniska anslagstavlor där en systemoperatör kan råda över vilka uppgifter som hålls tillgängliga för användarna under YGL:s skydd. De flesta elektroniska anslagstavlor torde inte heller vara inrättade på detta sätt utan torde i stället vara ordnade så att användarnas meddelanden blir omedelbart tillgängliga för alla andra användare.

Sammanfattningsvis kan alltså sägas att elektroniska anslagstavlor där användarnas meddelanden omedelbart blir tillgängliga för de andra användarna inte kan föras in under grundlagsskyddet eftersom ensamansvar inte kan gälla för dem. Elektroniska anslagstavlor där den systemansvarige kan bestämma vilka inlägg som skall bli tillgängliga för användarna är ett slags databaser och de överväganden som nedan görs angående informationsdatabaser gäller också för sådana anslagstavlor. En möjlighet till frivilligt grundlagsskydd med krav på utgivningsbevis bör därför införas för sådana anslagstavlor som drivs av andra än sådana massmedieföretag som avses i databasregeln i 1 kap. 9 § YGL.

*Informationsdatabaser*

Frågan är om även andra än sådana informationsdatabaser som tillhandahålls av massmedieföretag skall föras in under grundlagsskyddet. Som angetts i det föregående finns det informationsdatabaser för en mängd olika ämnen.

Elektronisk publicering av nyheter, debattinlägg och liknande material som ombesörjs av andra än sådana massmedieföretag som nämns i databasregeln (1 kap. 9 § YGL) torde för närvarande inte förekomma i någon större utsträckning men det är möjligt att sådan publicering i framtiden kan komma att nå ett stort antal mottagare, t.ex. genom abonnemang på en nyhetsdatabas som sammanställs, bearbetas och tillhandahålls av en teleoperatör. Den pågående utvecklingen mot allt mindre och kraftfullare bärbara datorer och s.k. flat panels kommer troligen att medföra att efterfrågan på elektroniskt publicerade nyheter och liknande material ökar i framtiden. Den ökande integrationen mellan olika branscher talar för att andra aktörer än traditionella massmedieföretag kommer att sammanställa, bearbeta och tillhandahålla nyheter och annan information i form av elektroniska tjänster. Det kan alltså antas att elektronisk publicering av nyheter, debattinlägg och liknande på andra sätt än genom hittillsvarande massmedier kommer att nå många mottagare och omhänderhas av nya aktörer. Om så sker påminner denna publicering om hittills kända massmedier och framstår som lika skyddsvärd som elektronisk publicering som omfattas av bilageregeln i 1 kap. 7 § TF eller databasregeln i 1 kap. 9 § YGL.

För sådan elektronisk publicering som ombesörjs av massmedieföretag och omfattas av databasregeln gäller att grundlagens föreskrifter om radioprogram skall tillämpas på publiceringen. Detta innebär bl.a. följande: Det skall finnas en utgivare för publiceringen. Denne skall utses av den som bedriver sändningsverksamheten. Ansvar för yttrandefrihetsbrott ligger på utgivaren. Om det inte fanns någon behörig utgivare när brottet förövades eller om utgivaren var utsedd för skens skull eller uppenbarligen inte kunde utöva tillsyn över framställningens offentlighetsgörande och bestämma över dess innehåll ligger ansvaret på den som är skyldig att utse utgivare. Ansvar för yttrandefrihetsbrott ligger också på den som är skyldig att utse utgivare om uppgift om vem som är utgivare inte har hållits tillgänglig för allmänheten på föreskrivet sätt. Innehållet i överföringarna skall dokumenteras och bevaras.

Frågan är vad det förhållandet att en informationsdatabas drivs av någon annan än ett sådant massmedieföretag som anges i databasregeln i 1 kap. 9 § YGL innebär för möjligheten att låta den omfattas av samma regler som massmedieföretags publicering enligt den regeln.

Till en början kan konstateras att kommunikation med hjälp av elektromagnetiska vågor på annat sätt än genom ljudradio eller

television, t.ex. elektronisk post och informationsdatabaser, hittills bara i begränsad utsträckning används av andra än sådana massmedieföretag som avses i 1 kap. 9 § YGL för att publicera nyheter, debattinlägg och liknande material av central betydelse för nyhetsförmedling och opinionsbildning.

Om man skulle utvidga 1 kap. 9 § YGL att obligatoriskt omfatta också andra än sådana som nämns i paragrafen, t.ex. genom följande omformulering "Denna grundlag tillämpas också när *en fysisk person eller ett företag* med hjälp av elektromagnetiska vågor på begäran tillhandahåller allmänheten..." skulle detta innebära problem. Reglerna om skyldighet att utse utgivare, att hålla uppgift om utgivare tillgänglig för allmänheten och skyldighet att dokumentera överföringarnas innehåll m.m. skulle då också komma att gälla överföringar vilkas innehåll inte motiverar några särskilda regler till skydd för yttrandefriheten. Den onödiga belastning som det skulle innebära för aktörerna är knappast heller eftersträvansvärd.

Frågan är då hur man skulle dra gränsen för ett eventuellt utökat grundlagsskydd för databaser. Gränsen kan inte dras med hjälp av innehållet i publiceringen t.ex. så att skyddet omfattar endast "material av betydelse för ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning eller ett fritt konstnärligt skapande" eftersom detta skulle innebära gränsdragningssvårigheter med åtföljande rättsosäkerhet och möjliggöra missbruk från statsmakternas sida.

Med hänsyn till dessa problem framstår en möjlighet att frivilligt underkasta sig det tryckfrihetsrättsliga regelsystemet med skyldighet att anmäla utgivare som lämpligare. Denna möjlighet skulle gälla för andra än sådana företag som nämns i databasregeln, 1 kap. 9 § YGL, såväl fysiska personer som företag, som tillhandahåller information på det sätt som sägs där. Möjligheten till grundlagsskydd skulle då komma att omfatta alla informationsdatabaser där mottagarna inte kan ändra innehållet i registret.

Ett frivilligt grundlagsskydd kan orsaka problem på det sättet att en meddelares ställning kan bli osäker. Ett sådant grundlagsskydd kan nämligen innebära att en meddelare inte med säkerhet kan avgöra om meddelandet kommer att offentliggöras under ensamansvar eller inte. Han kan därmed inte heller säkert veta om han själv kommer att undgå ansvar. För att undvika denna nackdel med ett frivilligt grundlagsskydd bör ett sådant skydd kombineras med krav på utgivningsbevis. En meddelare som vill vara säker på att gå fri från ansvar har då möjlighet att kontrollera om utgivningsbevis utfärdats innan han lämnar uppgifter för offentliggörande.

Anders Wallin pekar i "Kriminella teknikzonen", IRI-rapport 1994:2, på problem som skulle kunna uppstå till följd av ett grundlagsskydd för elektroniska anslagstavlor där den systemansvarige har full rådgighet över informationen inom alla areor på anslagstavlan. I rapporten anges

(s. 41): "Man kan tänka sig förhållandet att en BBS undviker att befatta sig med klart lagstridiga yttranden enligt 5 kap. YGL (om yttrandefrihetsbrott) med hänvisning till 7 kap. 4 och 5 §§ TF. Basen avstår då från att lagra filer med innehåll som bedöms vara spionage, uppror, rashets, barn- och våldspornografi, etc. Istället excellerar BBS:n i att tillhandahålla material av det slag som Datastraffrättsutredningen vill stävja: hackerkurser, lösenordslistor, telefonkoder och information om digitala bedrägerier, destruktiva dataprogram och källkoder m.m. Då kan det delikata läget uppstå att den kriminella verksamheten blir straffri, oavsett en framtida lagreglering av denna sektor i en uppdaterad brottsbalk".

I den mån ovannämnda förfaranden skulle kunna utgöra yttrandefrihetsbrott måste de införas i brottskatalogen i YGL och i straffbud i vanlig lag för att man skall kunna ingripa mot dem när de begås i en framställning som skyddas av YGL. Frågan om vilka förfaranden i samband med datoranvändning som skall straffbeläggas i vanlig lag och eventuellt också som yttrandefrihetsbrott i YGL kan emellertid knappast besvaras inom ramen för Mediekommitténs uppdrag. Om man vill undvika att YGL utvidgas att omfatta ytterligare datoranvändning utan att det klarlagts vilka förfaranden i samband med sådan datoranvändning som skall vara straffbara som yttrandefrihetsbrott bör lagstiftningsåtgärderna i anledning av Datastraffrättsutredningens arbete tidsmässigt samordnas med lagstiftningsåtgärderna i anledning av Mediekommitténs arbete.

#### *Telefax*

Beträffande telefax i allmänhet kan hänvisas till övervägandena ovan angående elektronisk post. Frågan återstår om även andra än massmedieföretags användning av telefax på det sätt som anges i databasregeln, dvs. där sändningen startas av mottagaren, skall omfattas av grundlagsskydd.

Sändning av telefax sker med hjälp av elektromagnetiska vågor. När sändningen av telefax-meddelandet startas av mottagaren är det fråga om sändning på begäran från en databas. Vad som sagts ovan under informationsdatabaser gäller därför även telefax när sändningen startas av mottagaren. Sådan telefax kommer alltså att omfattas av kommitténs förslag till frivilligt grundlagsskydd med krav på utgivningsbevis.

#### *Text-TV*

Som angetts i avsnitt 5.2.2 ovan omfattas sändning av information på det sätt som är att betrakta som text-TV av huvudregeln om radioprogram i YGL om sändningen är riktad till en vid krets av mottagare

som i princip är öppen för envar. I sådant fall kan också bilageregeln bli tillämplig.

Eftersom ändamålet med grundlagsskyddet enligt TF och YGL är att säkerställa yttrandefriheten i de överföringsformer som mera typiskt kan betecknas som massmedier saknas det enligt kommitténs mening anledning att överväga att utvidga TF och YGL till att omfatta text-TV som sänds till en krets som inte är vid och i princip öppen för envar (jämför ovan angående elektronisk post).

### *Digital TV*

Som framgått ovan omfattas uppgifter som tillhandahålls på begäran direkt ur ett register för automatisk databehandling och som presenteras på TV-skärmen av databasregeln (1 kap. 9 § YGL) om de tillhandahålls av sådana massmedieföretag som sägs där och mottagaren inte kan ändra innehållet i registret.

Frågan är då om man skall utvidga grundlagsskyddet att omfatta även andra än massmedieföretags tillhandahållande av uppgifter på detta sätt.

Till en början kan konstateras att det kan erbjuda svårigheter att dra gränsen mellan vad som är en redaktion för radioprogram som avses i 1 kap. 9 § YGL och vad som är ett företag som enbart sysslar med att på begäran tillhandahålla uppgifter direkt ur ett register för automatisk databehandling när uppgifterna presenteras på TV-skärmen. Den relevanta skillnaden mellan dessa företag torde vara att en redaktion för radioprogram producerar eget material för offentliggörande med hjälp av elektromagnetiska vågor medan den andra sortens företag inte producerar eget material. Om ett företag som tillhandahåller uppgifter på det sätt som diskuteras här också producerar eget material för offentliggörande med hjälp av elektromagnetiska vågor, bör det alltså anses vara en redaktion för radioprogram i YGL:s mening (jfr. prop. "Yttrandefrihetsgrundlag m.m", 1990/91:64 s.66).

Som nämnts inledningsvis under avsnitt 5.4 bör utvidgningen av skyddet för yttrandefriheten enligt TF och YGL begränsas till att avse yttrandeformer som används på ett sätt som påminner om hittillsvarande massmedier. Vidare bör de tryckfrihetsrättsliga principerna i största möjliga mån gälla för de nya medierna och medier som inte kan inordnas i det tryckfrihetsrättsliga systemet utan stora komplikationer bör lämnas utanför grundlagsskyddet.

Tillhandahållande på begäran av uppgifter ur databaser för presentation på TV-skärm som ombesörjs av andra än sådana massmedieföretag som nämns i 1 kap. 9 § YGL torde för närvarande inte förekomma i någon större utsträckning. Utvecklingen går emellertid mot att telekommunikationsföretag inriktar sig på att tillhandahålla inte bara kommunikationsvägar utan också innehåll. Det är alltså troligt att

sådant tillhandahållande i framtiden kan komma att nå ett stort antal mottagare, t.ex. genom video-on-demand från företag som i övrigt arbetar med att tillhandahålla telekommunikationsnät eller från företag som enbart arbetar med att tillhandahålla filmer på begäran. Om så blir fallet påminner det tillhandahållandet om hittillsvarande massmedier och framstår som lika skyddsvärt som elektronisk publicering som omfattas av 1 kap. 7 § TF eller 1 kap. 9 § YGL. De överväganden som gjorts beträffande informationsdatabaser, elektroniska anslagstavlor med upload-area och telefax från databaser gäller även här.

Detta innebär att en möjlighet att frivilligt underkasta sig det tryckfrihetsrättsliga regelsystemet med skyldighet att anmäla utgivare, kombinerad med krav på utgivningsbevis framstår som lämplig. Denna möjlighet skulle gälla för andra än sådana företag som nämns i 1 kap. 9 § YGL och som tillhandahåller uppgifter på det sätt som sägs där. Möjligheten skulle då komma att omfatta alla informationsdatabaser, t.ex. databaser med "on demand-filmer".

#### *Digital radio*

Om digital radio kommer att sändas på begäran uppkommer samma frågor som beträffande TV som sänds på begäran. För överväganden hänvisas till vad som sagts ovan om digital TV.

#### *Betalteletjänster*

Som framgått i det föregående omfattas betalteletjänster som sänds på begäran direkt ur register med upptagningar för automatisk databehandling av annan än sådana massmedieföretag som anges i databasregeln i 1 kap. 9 § YGL inte av YGL. Betalteletjänster som sänds på begäran men där informationen lagras på annat sätt än i register med upptagningar för automatisk databehandling torde också falla utanför YGL. Gruppsamtal som inte är öppna för en vid och obestämd krets omfattas inte heller av YGL.

Med hänsyn till att syftet med YGL är att skydda massmedial användning av ny teknik finns det inte anledning att föra in gruppsamtal som inte är riktade till en vid och obestämd krets under grundlagens skydd (jämför ovan i detta avsnitt om elektronisk post och text-TV).

När det gäller betalteletjänster som tillhandahålls på begäran av andra än massmedieföretag har av beskrivningen ovan framgått att de företer stora likheter med informationsdatabaser.

Beträffande dessa medier har en möjlighet till frivilligt grundlagsskydd kombinerat med ett krav på utgivningsbevis föreslagits i det föregående.

Som angetts tidigare skulle en sådan regel göra det möjligt för den som vill erhålla grundlagsskydd att få sådant skydd och den skulle

alltså inte medföra att alla tillhandahållare av sådana tjänster skulle tvingas underkasta sig de med ett grundlagsskydd förenade kraven att utse utgivare, dokumentera innehållet etc. Genom kravet på utgivningsbevis skulle man undvika den nackdel som är förenad med ett frivilligt grundlagsskydd nämligen att en meddelares ställning kan bli osäker. Meddelaren skulle ju kunna kontrollera om utgivningsbevis finns och därmed få besked om huruvida hans uppgifter publiceras under ensamansvar eller ej.

Med hänsyn till användningen av betaltjänster av det här behandlade slaget framstår lösningen med ett frivilligt grundlagsskydd som lämplig och den bör alltså omfatta också dessa tjänster.

Genom det ovannämnda förslaget ges en möjlighet att få grundlagsskydd om man önskar det under förutsättning att man inrättar sin verksamhet så att sändningen kan anses ske på begäran direkt ur register med upptagningar för automatisk databehandling där mottagaren inte kan ändra innehållet i registret. Ett särskilt grundlagsskydd bör därför inte föreslås för betaltjänster som sänds på begäran men där informationen lagras på annat sätt än i register med upptagningar för automatisk databehandling.

#### 5.4.3 Särskilt om dator- och videospel

##### *Frågan om grundlagsskydd för sådana spel*

Eftersom dator- och videospel är fixerade till ett medium och sprids på fysiska databärare t.ex. CD-ROM-skivor omfattas de av det förslag till grundlagsskydd för nya fysiska databärare som lämnats i det föregående. Om grundlagsskyddet för fysiska databärare utformas på det sätt som föreslås i avsnitt 5.4.1 skulle dator- och videospel omfattas av termen teknisk upptagning och därmed behandlas på samma sätt som filmer.

Det finns emellertid skäl som talar emot grundlagsskydd för dator- och videospel. Ett sådant skäl har nämnts i avsnitt 5.2.3 nämligen de stora möjligheterna till variation i händelseförloppet i ett spel. De stora variationsmöjligheterna gör att det ter sig främmande att jämställa dator- och videospel med t.ex. en tryckt skrift eller en film. Användningsområdet för spelen är åtminstone för närvarande ett annat än för de traditionella medierna.

Kommittén har av dessa skäl övervägt om dator- och videospelen kan hållas utanför det grundlagsskydd som föreslås för fysiska databärare. Konkret kan frågan formuleras så här "Kan man på ett juridiskt acceptabelt sätt skilja en CD-ROM-skiva som innehåller dator- eller videospel från en som inte gör det?"

Till en början kan konstateras att man inte kan göra gränsdragningen med hjälp av innehållets betydelse från yttrandefrihetssynpunkt eller

dess syfte t.ex. så att skyddet endast skulle omfatta fysiska databärare som innehåller "material av betydelse för ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande" eller "material som inte enbart utgörs av datorspel" eftersom detta skulle innebära gränsdragningssvårigheter med åtföljande rättsosäkerhet och möjliggöra missbruk från statsmakternas sida. Frågan är då om man kan peka på någon avgörande teknisk skillnad mellan t.ex. en CD-ROM-skiva som innehåller dator- eller videospel och en sådan skiva som har annat innehåll.

Dator- eller videospel utgörs av datorprogram som ger stillbilder eller rörliga bilder och kan även innehålla andra rörliga bilder t.ex. filmsekvenser samt text och ljud. En CD-ROM-skiva utan dator- eller videospel kan också innehålla datorprogram både som huvudsakligt innehåll och som hjälpmedel för sökning och presentation av annat innehåll på skivan. Den omständigheten att dator- och videospel i vart fall delvis består av datorprogram kan därför inte användas som gränsdragning. En regel om att fysiska databärare som enbart innehåller datorprogram inte faller inom grundlagarnas tillämpningsområde skulle knappast heller lösa problemet eftersom dator- och videospel som enbart innehåller datorprogram och alltså inte bilder, text eller ljud torde vara ovanliga.

Man kan då fråga sig om den omständigheten att dator- och videospel ofta innehåller nästan oändliga variationsmöjligheter kan användas som gränsdragning. Variationsmöjligheterna innebär närmare bestämt att de programmerade händelserna kan utspelas i varierande ordningsföljd och kombinationer. Även en CD-ROM-skiva som inte innehåller dator- eller videospel kan emellertid läsas med varierande ordningsföljd mellan de olika avsnitten på skivan. Möjligheten till variation i presentationen av innehållet kan alltså inte heller användas som gränsdragning.

Det ovan anförda innebär att kommittén inte kunnat finna någon teknisk skillnad som kan användas för gränsdragning mellan fysiska databärare som innehåller dator- eller videospel och fysiska databärare med annat innehåll. Eftersom gränsdragningen inte heller kan göras med hänsyn till innehållets syfte eller betydelse för yttrandefriheten kommer de förslag till grundlagsskydd för fysiska databärare som lagts fram i det föregående att även omfatta dator- och videospel. Om man vill hålla fast vid grundtanken att grundlagsskyddet skall avse användning av en viss teknik oberoende av innehållet kommer alltså även dator- och videospel att omfattas av grundlagsskyddet.



*Särskilt om straffrättsligt ansvar för innehållet i grundlagsskyddade dator- och videospel och för spridning av sådana spel*

Det kan kanske ifrågasättas om inte användaren av ett dator- eller videospel är den som åstadkommer en olaga våldsskildring när han spelar ett spel med möjligheter till våldsamma händelser och om det inte därför är han som bör bära ansvaret för våldsskildringen. Som angetts i det föregående är det emellertid inte användaren utan spelets upphovsman som bestämmer vilka händelseförlopp som kan utspelas vid användning av spelet. Det får därför anses vara upphovsmannen som i någon mening åstadkommit våldsskildringen och ett utgivarsvar får därför anses möjligt. Det kan dock som nämnts tidigare vara svårt för en utgivare att helt överblicka spelets innehåll. Av dessa skäl kan det finnas anledning att överväga om en särskild ansvarsordning kan åstadkommas för den som tillhandahåller dator- eller videospel.

En sådan ordning skulle kunna tänkas innebära att ansvar för själva innehållet i dator- och videospel inte skulle utkrävas utan att ansvar endast skulle utkrävas på motsvarande sätt som för otillåten utlämning av film eller videogram enligt 16 kap. 10 c § BrB av den som i yrkesmässig verksamhet eller annars i förvärvssyfte till den som är under 15 år lämnar ut dator- eller videospel med ingående skildringar av verklighetstrogen karaktär som återger våld eller hot om våld mot människor eller djur. Vidare kan tänkas ett ansvar för förledande av ungdom enligt 16 kap. 12 § BrB för den som bland barn eller ungdom sprider dator- eller videospel som genom sitt innehåll kan verka förråande eller eljest medföra allvarlig fara för de ungas sedliga fostran.

En sådan ansvarsordning särskilt för ansvaret för dator- och videospel kräver emellertid att man kan finna ett sätt att dra gränsen mellan fysiska databärare som innehåller dator- eller videospel och fysiska databärare med annat innehåll. Som angetts i det föregående har kommittén inte kunnat finna ett sådant sätt. Det torde alltså inte vara möjligt att skapa en ansvarsordning som gäller endast för fysiska databärare som innehåller dator- eller videospel.

Om man vill föra in nya fysiska databärare under grundlagarnas skydd blir alltså enligt kommitténs mening en konsekvens att grundlagsskyddet kommer att omfatta också fysiska databärare som innehåller dator- eller videospel och dessa kan inte vad gäller ansvar för innehållet behandlas på annat sätt än fysiska databärare med annat innehåll.

Kommittén anser att man, om grundlagsskyddet omfattar dator- och videospel, bör justera straffbestämmelsen i 16 kap. 10 b § BrB om olaga våldsskildring, straffbestämmelsen i 16 kap. 10 c § BrB om otillåten utlämning av film eller videogram samt straffbestämmelsen i 16 kap. 12 § BrB om förledande av ungdom på ett sådant sätt att det

blir klart att de omfattar också dator- och videospel. Anledningen till att detta bör ske är att det annars kanske kan ifrågasättas om det inte är användaren av ett sådant spel som själv framställer skildringen och det således kan vara tveksamt om databäraren innehåller någon våldsskildring när den framställs och sprids enligt YGL eller lämnas ut enligt 16 kap. 10 c BrB eller om den har ett innehåll som kan verka förråande eller eljest medföra allvarlig fara för de ungas sedliga fostran när den sprids enligt 16 kap. 12 § BrB.

Man kan uppnå att de nämnda reglerna klart omfattar även dator- och videospel genom följande justeringar av reglernas lydelse (justeringarna är kursiverade).

Regeln i 16 kap. 10 b § BrB kan justeras på detta sätt: "Den som i stillbild, ett televisionsprogram, en film, ett videogram eller *en annan teknisk upptagning med rörliga bilder* skildrar...".

Regeln i 16 kap. 10 c § BrB kan justeras på detta sätt "Den som uppsåtligt eller av grov oaktsamhet i yrkesmässig verksamhet eller annars i förvärvssyfte till den som är under femton år lämnar ut en film, ett videogram eller annan *teknisk upptagning med rörliga bilder som innefattar* ingående skildringar...". 3 kap. 11 § YGL behöver däremot inte ändras eftersom den nu avser film och kommittén föreslår en regel om att vad som sägs om film också skall gälla tekniska upptagningar med rörliga bilder, dvs. tekniska upptagningar som innehåller rörliga bilder, enbart eller i kombination med text och/eller ljud. Denna definition avses också innefatta dator- och videospel med rörliga bilder i form av datorprogram (se avsnitt 5.4.1 under En bättre lösning).

Regeln i 16 kap. 12 § BrB kan justeras till att avse "skrift, bild *eller en teknisk upptagning med text eller bild*". Härigenom klargörs att paragrafen omfattar upptagningar med dator- eller videospel. Det blir också klart att paragrafen även avser tekniska upptagningar, t.ex. CD-ROM-skivor, med enbart text eller med en kombination av text och bilder. Att en sådan ändring bör ske har angetts under rubriken En bättre lösning i avsnitt 5.4.1. Beträffande 3 kap. 12 § första stycket 3 YGL som nu avser film skall, som framgått i avsnitt 5.4.1 under rubriken En bättre lösning, klargöras att paragrafen avser tekniska upptagningar med rörliga bilder enbart eller i kombination med stillbilder, text eller ljud och paragrafen skall även utvidgas att omfatta tekniska upptagningar med enbart text och/eller stillbilder, t.ex. på CD-ROM-skivor. Huruvida regeln också bör utvidgas att omfatta även tekniska upptagningar med enbart ljud återkommer kommittén till i kapitel 10 om preskriptionstiden för yttrandefrihetsbrottet hets mot folkgrupp.

Kommittén förordar en sådan justering av bestämmelsernas lydelse som här redovisats. 16 kap. 10 b § BrB blir då tillämplig på stillbilder, televisionsprogram och rörliga bilder i film, videogram eller andra

tekniska upptagningar, t.ex. med dator- eller videospel. 16 kap. 10 c § BrB skulle då omfatta film, videogram och annan teknisk upptagning med rörliga bilder som innefattar sådana skildringar som sägs i paragrafen, t.ex. dator- och videospel, och 16 kap. 12 § BrB skulle omfatta skrift, bild och teknisk upptagning med text eller bild som genom sitt innehåll kan ha den verkan som sägs i paragrafen, t.ex. dator- och videospel.

#### 5.4.4 Särskilt om "elektroniska tidningar"

Med "elektroniska tidningar" avses här periodisk publicering av nyheter och liknande material med hjälp av elektromagnetiska vågor på annat sätt än genom ljudradio eller television, t.ex. genom elektronisk post eller i en databas.

Beträffande sådana "tidningar" kan samma överväganden göras som beträffande elektronisk post respektive informationsdatabaser. Elektroniska tidningar som tillhandahålls på begäran ur en databas av andra än ägaren till en periodisk skrift eller sådana massmedieföretag som avses i databasregeln i 1 kap. 9 § YGL omfattas alltså av kommitténs förslag till frivilligt grundlagsskydd med krav på utgivningsbevis.

#### 5.4.5 Särskilt om Internet

Som angetts ovan kan Internet enligt kommitténs mening i och för sig inte anses vara ett nytt medium i sig utan får betraktas som ett nät som möjliggör olika former av kommunikation. Vad som är speciellt med Internet är att det innebär en hopkoppling av tidigare separata medieformer på ett sådant sätt att det kan framstå som ett nytt "supermedium". Växling mellan olika komponenter kan ske så att de inte längre framstår som särskilt särskiljbara i praktiken och möjligheterna till förflyttning mellan olika dokument och databaser och övergång från en traditionell "del"-medieform till en annan medför en sådan ny dimension i informationshanteringen att det kan vara befogat att tala om ett helt nytt medium. På sitt sätt innebär Internet med dess möjligheter ett tekniskt utvecklingssteg som påminner om införandet av datortekniken och den allt mer drivna informationshantering som den tekniken gjorde möjlig.

Internet har emellertid knappast funnit sina former på ett sådant sätt att det nu finns anledning att överväga särskilda regler för just Internet till skydd för yttrandefriheten på nätet. De internationella aspekterna är dessutom väsentliga och problematiska. Det måste emellertid framhållas att det är viktigt att utvecklingen noggrant följs så att lagändringar kan vidtas om det blir motiverat därför att Internet utvecklas till en företeelse med egna speciella tekniska villkor som gör det befogat att betrakta det som ett eget medium.

Kommittén anser att det kan finnas en fara för att särskilda krav på begränsning av yttrandefriheten ställs när det gäller Internet eftersom nätet medger åtkomst till ett gigantiskt antal yttranden samt har en decentraliserad och därmed svårkontrollerad struktur. Kommittén vill framhålla att det är viktigt att man är uppmärksam på denna fara och att man slår vakt om yttrandefriheten lika mycket när den utövas på Internet som när den utövas i andra nät eller medier.

#### 5.4.6 Särskilt om produktion vid skilda tidpunkter av enstaka exemplar av fysiska databärare

Mediekommittén anser att produktion och utlämnande vid skilda tidpunkter av enstaka exemplar av fysiska databärare kan vara lika skyddsvärd som traditionell spridning, i vart fall om många beställningar görs så att det sammanlagt framställs ett stort antal exemplar.

##### *Efterproduktion*

Som framgått i avsnitt 5.2.6 har det hävdats att efterproduktion kan vara att hänföra till en tidigare upplaga. Mediekommittén delar denna uppfattning. Ju kortare tid som förflutit mellan spridning av upplagan och efterproduktionen av enstaka exemplar desto starkare är skälen att anse att de efterproducerade exemplaren tillhör den tidigare upplagan. Ju längre tid som förflutit desto starkare är skälen mot att anse att de efterproducerade exemplaren tillhör den tidigare upplagan. Om lång tid förflutit mellan spridning av upplagan och efterproduktionen är det enligt Mediekommitténs mening klart att efterproduktionen inte kan anses ingå i upplagan. Den straffrättsliga tillåtligheten av ett yttrande måste ju bedömas mot bakgrund av vid varje tid gällande lagstiftning. Även övriga förhållanden kan ha betydelse. Vid tillämpning av brottsbeskrivningar som innehåller värderande moment kan t.ex. ändringar i sociala värderingar vara viktiga.

Mediekommittén menar att efterproduktion av enstaka exemplar som helt överensstämmer med exemplar som tidigare spritts i en upplaga i och för sig är skyddsvärd. Som tidigare framgått är rättsläget också oklart när det gäller frågan om vilket tidsmässigt samband som krävs mellan tidigare utgivning och efterproduktion för att de efterproducerade exemplaren skall anses ingå i den tidigare upplagan. En precisering av rättsläget i detta avseende kan därför i och för sig vara motiverad.

Efterproduktion på det sätt som diskuteras här är emellertid såvitt Mediekommittén kunnat utröna knappast verklighet i någon beaktansvärd utsträckning ännu. Det föreligger alltså ännu så länge inte något direkt behov av en precisering av rättsläget i detta avseende.

Mediekommittén anser därför att frågan om huruvida viss efterproduktion faller under grundlagarnas skydd bör överlämnas till rättstillämpningen åtminstone fram till dess att erfarenhet vunnits i praktiken av sådan produktion. Kommittén föreslår därför inte någon lagändring i denna del. Kommittén vill dock framhålla att det är väsentligt att utvecklingen noggrant följs.

#### *Ursprunglig framställning*

Som framgått ovan är ett huvudsyfte med TF och YGL att säkerställa friheten att yttra sig i massmedier som ett medel för den fria åsiktsbildningen i samhället. För att vara tillämplig på stenciler kräver därför TF att stencilerna har mångfaldigats och YGL kräver för att vara tillämplig på filmer och ljudupptagningar att dessa sprids till allmänheten.

Om man vill tillhandahålla ett skydd för enstaka exemplar som framställs på beställning utan att tidigare ha spritts i en upplaga skulle det innebära att man måste frånga TF:s och YGL:s grundläggande krav på att det skall vara fråga om kommunikation med allmänheten, vilket när det gäller fysiska databärare innebär krav på att de skall framställas i många exemplar för att omfattas av grundlagsskyddet (om de inte sprids till allmänheten genom att spelas upp). Det skulle också innebära att t.ex. skraddarsydda videogram skulle omfattas av ett sådant skydd. Med hänsyn till den begränsade utsträckning i vilken ursprunglig framställning förekommer idag anser kommittén att det inte är motiverat att nu överväga en så grundläggande förändring av TF:s och YGL:s tillämpningsområde. Kommittén lägger därför inte heller i denna del fram något förslag. Även här vill kommittén emellertid framhålla att det är viktigt att man uppmärksamtar utvecklingen.

## 5.5 Skraddarsydda videogram m.m.

### 5.5.1 Justitiekanslerns promemoria

Den 28 februari 1996 avlämnade JK till regeringen "Promemoria om vissa frågor rörande yttrandefrihetsbrottet olaga våldsskildring m.m.–Justitiekanslerns erfarenheter och synpunkter" (justitiedepartementets dnr Ju 96/839). I promemorian förordar JK att det övervägs ett förtydligande av den bestämmelse i YGL som anger grundlagens tillämpningsområde såvitt avser videogram (1 kap. 10 § YGL). Regeringen beslutade den 23 maj 1996 att promemorian i denna del skulle överlämnas till Mediekommittén.

I promemorian anför JK att JK efter YGL:s ikraftträdande haft att handlägga åtskilliga ärenden om yttrandefrihetsbrott i videogram och

att det vanligen rör sig om olaga våldsskildring eller barnpornografibrott ofta i s.k. skraddarsydda videogram, dvs. på ett videoband individuellt sammanställda kompiler av scener från skilda videogram. JK anger att det varit förenat med vissa svårigheter att tillämpa de regler om handläggning av ärenden om yttrandefrihetsbrott som finns i grundlagen på skraddarsydda videogram. JK anför också att handläggningen av ärenden om olaga våldsskildring och barnpornografibrott nu tar en större del av JK:s resurser i anspråk än vad som kan anses sakligt motiverat.

JK anför att det i några av de större brottsutredningar som JK handlagt sedan YGL trätt i kraft har uppkommit fråga om vad som närmare bestämt fordras för att ett videogram skall anses ha blivit spritt till allmänheten i den mening som avses i 1 kap. 10 § YGL och att denna fråga i praktiken varit nära förbunden med frågan om skraddarsydda videogram. Vad saken gällt i den praktiska verksamheten har enligt JK varit fall då ett videogram spritts i endast ett fåtal exemplar, kanske endast två eller tre. I några sådana situationer har JK fäst avseende vid att spridningen skett inte endast inom en snäv krets t.ex. av vänner utan efter annonsering eller annat utbudande som ger spridningen ett drag av handel eller utlämnande till vem som helst. När ansvarsyrkande har framställts på ett sådant underlag har, enligt JK, myndighetens talan inte mött gensaga från domstolens sida i detta hänseende. Enligt JK synes det därför även i fortsättningen finnas utsikter att förlita sig på möjligheten att bemästra uppkommande fall inom ramen för nu gällande reglering av spridningsrekvisitet i 1 kap. 10 § YGL.

JK anger att svårigheterna med de skraddarsydda videogrammen visar sig när det gäller att avgöra om ett videogram har spritts till allmänheten i den mening som avses i 1 kap. 10 § YGL och vid bedömningar av ansvarigheten för innehållet, konfiskering, preskription och verkan av att en viss scen tidigare föranlett fällande dom eller prövats i ett rättsligt förfarande utan att leda till fällande dom. JK anser att det nu bör kunna vara tid att värdera erfarenheterna av YGL:s verkningssätt i fråga om de skraddarsydda videogrammen i syfte att söka en väg bort från de svårigheter som företeelsen vållat vid rättstillämpningen. Enligt JK skulle åtskilligt stå att vinna om man kunde dra en tydligare gräns kring YGL:s tillämpningsområde i fråga om filmer och videogram. JK anför att detta sannolikt skulle uppnås om de skraddarsydda videogrammen fördes undan från YGL.

JK anför att en tanke som infinner sig är om en skiljelinje mellan grundlagsskyddad användning av videogram och annat överförande av information med hjälp av sådant medium kanske skulle kunna dras på ett sätt som svarar mot vad som sedan år 1978 gäller i fråga om stenciler m.m. enligt 1 kap. 5 § TF, dvs. att grundlagsskydd för stencilerade och andra liknande skrifter uppnås endast om vissa

formella föreskrifter iakttagits nämligen, såvitt gäller icke periodiska skrifter, att skriften är försedd med en beteckning som utvisar att den är mångfaldigad samt i anslutning därtill tydliga uppgifter om vem som har mångfaldigat skriften och om ort och år för mångfaldigandet. Saknas dessa uppgifter faller skriften utanför TF:s tillämpningsområde och möjligheterna till ingripande mot skrifter med brottsligt innehåll följer då av allmänna regler, dvs. i första hand brottsbalken.

Enligt JK har motivet för att gränsen för TF:s tillämplighet dragits på detta sätt varit praktiskt snarare än principiellt. Önskemålet att t.ex. polisen lätt skall kunna veta om en skrift är tryckt och därför inte får tas i beslag har varit vägledande. JK anför att enligt den erfarenhet som JK hittills har vunnit har sådana motiv minst lika stor vikt för den praktiska tillämpningen av YGL. JK anför också att skälen för en justering av YGL i fråga om skraddarsydda videogram talar på samma sätt för en ändring av grundlagens bestämmelser om ljudupptagningar. JK menar att man skulle kunna överväga ett tillägg till 1 kap. 10 § YGL så att bestämmelsen klargjorde att grundlagens skydd vid annan spridning än sådan som sker genom uppspelning endast omfattar filmer och ljudupptagningar som mångfaldigats och försetts med ursprungsuppgifter. (Denna regel kallas i det följande stencilregeln.)

Ett sådant tillägg skulle enligt JK innebära att de särskilda reglerna om rättegången i yttrandefrihetsmål inte skulle behöva iakttas när spridning av skraddarsydda videogram med straffbart innehåll uppdragas. Förundersökning och åtal skulle ankomma på det allmänna åklagarväsendet varigenom en enklare beslutsordning skulle uppnås, arbetsuppgifterna skulle fördelas över en större organisation och JK:s åklagaruppgifter skulle renodlas till vad som mera tydligt liknar uppgiften på TF:s område. De kortare åtalsfrister och preskriptionstider som gäller enligt YGL skulle inte behöva iakttas och åtskilliga problem i rättstillämpningen som hänger samman med den nuvarande ordningen skulle försvinna såsom problemen med frågan om när ett videogram skall anses ha blivit spritt till allmänheten i den mening som avses i YGL och frågor om ansvarigheten för innehållet i ett videogram.

JK anger emellertid att det inte saknas invändningar mot en sådan ordning. Det ligger, anser JK, ett väsentligt värde i att ett konstitutionellt skydd för yttrandefriheten är utformat på ett principiellt sätt. Det skydd som grundlagen ger skall, enligt JK, kunna hävdas i alla situationer utan att lämna utrymme för tillfälliga undantag eller anpassas efter mer eller mindre vägande motstående hänsyn. I ett sådant perspektiv kan enligt JK en ändring av YGL:s regler om filmer och videogram i enlighet med vad som förut sagts te sig som ett steg tillbaka från vad som uppnåtts genom tillkomsten av YGL. Det skulle, anför JK, kunna sägas att YGL inte längre skyddar rätten för var och en att använda videotekniken på samma sätt som tryck för att sprida budskap till andra.

I det följande konstaterar emellertid JK att det grundlagsfästa skyddet för tryckningen som teknik egentligen inte sträcker sig längre än vad som skulle återstå av YGL:s skydd för videotekniken efter en sådan avgränsning som berörts i det föregående. Enligt JK kan därför en invändning om att skyddet för videogrammen blir svagare än skyddet för tryckta skrifter strängt taget anses gå för långt. En sådan ändring av YGL som berörts i det föregående skulle enligt JK rent av kunna anses som ett förtydligande i lika hög grad som en justering av grundlagens innebörd. JK anför vidare att det inte kan uteslutas att vissa gränsdragningsproblem skulle uppstå även med den diskuterade nya lydelsen av 1 kap. 10 § YGL. En fråga kunde, enligt JK, t.ex vara vad som närmare bestämt skall anses som mångfaldigande, en annan vad som skall gälla när det står klart att videogrammet har mångfaldigats men de föreskrivna uppgifterna saknas.

JK anför också andra skäl mot en stencilregel. JK menar att vägledande i arbetet att få till stånd ett konstitutionellt skydd för friheten att yttra sig i andra medier än tryckta skrifter varit en avsikt att så långt som möjligt utforma skyddet på ett sätt som stämmer överens med det som gäller enligt TF. Mot den hittills diskuterade lösningen av frågan om grundlagens räckvidd beträffande videogram kan därför enligt JK med visst fog invändas att den skulle innebära ett avsteg från de principer som lagts till grund för uppbyggnaden av YGL. JK framhåller att det på lång sikt kan visa sig värdefullt att hålla på troheten mot den förebild för det konstitutionella skyddet för yttrandefriheten som finns fastlagd i TF. JK fortsätter: *"En betydelsefull del av meningen med yttrandefrihetsgrundlagen ligger i att grundlagen kan bidra till att de rättsliga grunderna som utbildats till skydd för yttrandefriheten får bli bestämmande för masskommunikationens villkor även under en utveckling som på ett djupgående sätt rör sig bort från vad vi hittills varit vana vid. Om de främsta tryckfrihetsförordningen hämtade grunderna på detta sätt ska kunna bli styrande i det långa loppet, är det av vikt att troheten mot tryckfrihetsförordningens lösningar vidhålls. Avsteget från förebilden i tryckfrihetsförordningen är inte någon obetydlig invändning mot den förutberörda tanken på en ändring av yttrandefrihetsgrundlagen."*

JK anger att avsteget kan undvikas om ändringen av YGL begränsas till ett klargörande av att grundlagens skydd inte sträcker sig till videogram som inte mångfaldigas. Detta skulle enligt JK innebära en avvikelse från utformningen av TF men knappast från dess sakliga innebörd. Även denna mera begränsade ändring av YGL skulle dock enligt JK vara förenad med vissa svårigheter eftersom det är möjligt att sprida identiska exemplar av videogram genom att framställa ett efter ett i takt med att beställningar kommer in. Enligt JK förekommer sådan verksamhet och ger upphov till frågor om när videogrammet blivit spritt, om exemplaren skall betraktas som tillhörande samma



upplaga, om så inte är fallet om något av videogrammen mångfaldigats och om när preskription inträder. JK anger att det i det långa loppet blir ofrånkomligt att söka uppnå ett mera lätthanterligt rättstillstånd men att frågan står kvar om inte ett sådant mål nås bäst genom en utveckling i praxis. JK anger att han inte frångått den grundinställning som han gav uttryck för i 1992 års rapport till regeringen om behovet av åtgärder rörande bestämmelserna om olaga våldsskildring (dnr. 2903-91-90, JK-Beslut 1992 s. 180 ff.) nämligen att det knappast är på sin plats att ännu ta upp några mera grundläggande frågor om utformningen av yttrandefrihetsgrundlagen till förnyade överväganden.

Ett steg på vägen bort från nuvarande svårigheter skulle emellertid enligt JK vara den mera begränsade ändring av 1 kap. 10 § YGL som nyss berörts. Svaren på de angivna frågorna skulle då enligt JK alltså få sökas i rättskällorna på tryckfrihetens område och de rättsliga villkoren skulle förbli likvärdiga med vad som gäller för det tryckta ordet även när det gäller de mera svårbedömda rättstillämpningsfrågorna. Men de unika skraddarsydda videogrammen skulle, enligt JK, emellertid skiljas bort från den mera komplicerade handläggningsform som är föreskriven för yttrandefrihetsmål.

Det anförda skulle enligt JK kunna ge anledning till följande tillägg till 1 kap. 10 § YGL: "Grundlagen är tillämplig på sådana filmer och ljudupptagningar som sprids till allmänheten genom att spelas upp, säljas eller tillhandahållas på annat sätt. *Sker spridningen på annat sätt än genom uppspelning, skall dock grundlagen tillämpas endast om filmen eller ljudupptagningen framställt i flera likadana exemplar.*" (Denna lösning kallas i det följande den begränsade ändringen.)

Som tidigare framgått innebär JK:s promemoria ett förord för att ett sådant förtydligande tas upp till vidare övervägande.

### 5.5.2 Överväganden

#### *Inledning*

Av JK:s promemoria framgår att skraddarsydda videogram gett upphov till svårigheter i rättstillämpningen när det gäller att avgöra om de sprids till allmänheten i den mening som avses i 1 kap. 10 § YGL, när det gäller frågor om ansvarigheten för innehållet, frågor om konfiskering och preskription samt verkan av att en viss scen tidigare prövats i rättegång. Det står genom promemorian också klart att barnpornografi och olaga våldsskildring ofta förekommer i skraddarsydda videogram och att handläggning av sådana ärenden tar en stor del av JK:s resurser i anspråk. Vidare framgår att det även finns andra problem i rättstillämpningen med videogram än de som är förknippade med skraddarsydda videogram t.ex. att identiskt lika videogram kan framställas ett och ett vid skilda tidpunkter allteftersom beställningar

kommer in. Sådana förfaranden förekommer enligt JK och ger upphov till frågor om när videogrammet blivit spritt, om videogrammen mångfaldigats, om de kan anses tillhöra samma upplaga och om när preskription inträder.

Kommittén anser för sin del att det är viktigt att komma till rätta med de problem som JK har pekat på i sin promemoria. (Vissa av de problem JK har berört tar Mediekommittén upp i annat sammanhang, se avsnitt 3.3.6, 5.2.6 och 5.4.6). Dessa kan sägas vara de största svårigheterna när det gäller YGL:s tillämpning under den tid som har gått sedan grundlagen trädde i kraft. Problemen utgörs till en del av de gränsdragningsfrågor som JK har angett. Vidare kretsar i praktiken mycket av diskussionen om ingripanden mot barnpornografen kring de skraddarsydda videogrammen, en fråga som behandlas av Barnpornografikutredningen och som Mediekommittén inte i och för sig har till uppgift att lösa.

JK har visat på två metoder att till stor del komma till rätta med problemen med skraddarsydda videogram vilka båda innebär att dessa skall vara undantagna från YGL:s tillämpningsområde, nämligen en stencilregel efter mönster av 1 kap. 5 § TF och en "begränsad ändring" som skall klargöra att videogram som bara framställs i enstaka exemplar inte sprids till allmänheten (annat än vid offentlig visning).

#### *Stencilregeln i TF*

Utvidgningen av TF:s tillämpningsområde till att förutom skrift som framställts i tryckpress också omfatta skrift som mångfaldigats genom stencilering, fotokopiering eller liknande tekniskt förfarande om utgivningsbevis gäller för skriften eller den är försedd med beteckning som utvisar att den är mångfaldigad samt i anslutning därtill tydliga uppgifter om vem som har mångfaldigat skriften samt om ort och år för mångfaldigandet trädde i kraft den 1 januari 1978 (SFS 1976:955). Regeln tillkom efter förslag från Massmedieutredningen (MMU). I propositionen (prop. 1975/76:204 s. 90 f.) anförde föredragande statsrådet att det för den enskilde medborgarens rätt att utnyttja grundlagens skydd var av stor betydelse att andra och billigare framställningsmetoder än tryckning kunde användas. Man skulle enligt statsrådet med visst fog kunna hävda att den tryckfrihet som TF tillerkänner varje svensk medborgare hade mist en del av sitt innehåll till följd av att tryckningen blivit så dyr att det låg utanför flertalets ekonomiska möjligheter men att den återställdes genom den föreslagna utvidgningen.

Föredragande statsrådet anförde att om TF gjordes tillämplig på skrifter som mångfaldigats på annat sätt än genom tryckning var frågan om alla sådana skrifter skall falla under grundlagen eller om någon eller några särskilda förutsättningar skulle vara uppfyllda för att så

skulle bli fallet. MMU ansåg att en avgränsning var ofrånkomlig och föredragande statsrådet anslöt sig till uppfattningen att TF inte skulle vara tillämplig på alla skrifter som framställts genom stencilering eller därmed jämställt förfarande. Statsrådet anförde att sådana skrifter har i en helt annan utsträckning än tryckta användningsområden som ligger utanför dem som tryckfriheten skall ge skydd åt och att detta gäller bl.a. flertalet allmänna handlingar som fotokopieras i ett antal exemplar och många enskilda handlingar som genom stencilering mångfaldigas för spridning i en trängre krets.

Beträffande frågan på vilket sätt en avgränsning av TF:s tillämplighet på stencilerade och därmed jämställda skrifter skulle åstadkommas anförde statsrådet att man vid val av metod borde fästa avgörande vikt vid att man lätt kan konstatera om en skrift faller under TF:s skydd eller inte. Det anfördes att exempelvis polisen måste veta om en skrift får tas i beslag på grund av att den innehåller något brottsligt, vilket inte är tillåtet beträffande tryckt skrift och inte heller borde vara det beträffande stencilerade och därmed jämställda skrifter som skulle falla under TF.

Statsrådet anförde att det är förhållandevis lätt att konstatera om en skrift är tryckt men att t.ex. en fotokopia inte ger motsvarande ledning. Den kunde lika gärna vara det enda exemplaret som ett av ett flertal. Enligt statsrådet behövdes det därför något som utmärker att en skrift som exempelvis mångfaldigats genom fotokopiering faller under TF. Att upplagan har en viss storlek ansåg statsrådet inte uppfylla ett sådant krav och ett ansökningsförfarande ansågs ur denna synvinkel inte heller lämpligt. Det borde enligt statsrådet i stället av själva skriften framgå att den faller under TF.

Föredragande statsrådet anslöt sig i princip till MMU:s lösning nämligen att skriften skulle ange vem som mångfaldigat den samt var och vilket år detta skett. Statsrådet erinrade därvid om att dessa uppgifter var sådana som enligt TF skall sättas ut på tryckt skrift och att denna skyldighet hänger samman med tillsynen över tryckta skrifter och kan sägas utgöra en förutsättning för systemet med det särskilda ansvaret för innehållet i tryckt skrift. För den nytillkomna gruppen av skrifter borde det enligt statsrådet emellertid i allmänhet göras till en förutsättning för att TF skall vara tillämplig att uppgifterna är utsatta på skriften.

Föredragande statsrådet angav emellertid att denna lösning inte var helt tillfredsställande eftersom handlingar som mångfaldigats hos myndigheter och företag ofta innehåller uppgift om myndigheten eller företaget, dess adress och datum. Det kunde därför uppstå tvekan om en sådan skrift föll under TF. Statsrådet föreslog därför att stencilerad eller därmed jämställd skrift också skulle innehålla uppgift om att den var mångfaldigad. Statsrådet anförde att en sådan uppgift visserligen saknar motsvarighet hos tryckt skrift men att man på grund av själva

framställningssättet kan utgå från att sådan skrift har blivit mångfaldigad.

Beträffande stencilerade eller därmed jämställda skrifter som är periodiska ansåg statsrådet att det bestämmande för TF:s tillämplighet skulle vara om utgivningsbevis gällde för skriften.

*YGL:s tillämpningsområde bör avgränsas bättre*

Syftet med YGL var att efter mönster av TF bereda nya medier ett grundlagsskydd som så långt som möjligt skulle likställa deras villkor med vad som gällde för det tryckta ordet. Det angavs i propositionen till YGL att förutsättningarna för att uppnå detta var på ett avgörande sätt bättre för medier där innehållet är tekniskt fixerat eller otvunget kan dokumenteras på ett sätt som är likvärdigt med den tryckta skriften (prop. 1990/91:64 s. 32). Det angavs också att förslaget till YGL innebar att TF förblev orubbad och utgjorde en utgångspunkt också för förståelsen av det nya skyddet för yttrandefriheten (a. prop s. 214).

Enligt 1 kap. 1 § första stycket YGL är varje svensk medborgare gentemot det allmänna tillförsäkrad rätt att i ljudradio, television och vissa liknande överföringar, filmer, videogram och andra upptagningar av rörliga bilder samt ljudupptagningar offentligen uttrycka tankar, åsikter och känslor och i övrigt lämna uppgifter i vilket ämne som helst. Grundlagen skyddar alltså rätten att uttrycka sig offentligt i vissa medier och den avser således inte privata eller förtroliga meddelanden. Dess tillämpningsområde när det gäller filmer och ljudupptagningar preciseras närmare i 1 kap. 10 § YGL som har följande lydelse: "*Grundlagen är tillämplig på sådana filmer och ljudupptagningar som sprids till allmänheten genom att spelas upp, sänds eller tillhandahålls på annat sätt.*"

I specialmotiveringen till bestämmelsen anges (a. prop. s. 112) att begränsningen av grundlagens tillämplighet till upptagningar som sprids till allmänheten följer av grundlagsskyddets ändamål att säkerställa friheten att yttra sig i massmedier som ett medel för den fria åsiktsbildningen. Liksom JK anser kommittén att en viktig del av kärnan i föreställningen om ett massmedium torde vara att det är fråga om mångfaldigande av ett likalydande meddelande från en utgivare till en vid och obestämd krets av mottagare (jfr. avsnitt 5.1).

Kommittén utgår från att YGL vid sin tillkomst var tänkt att omfatta sådana videogram som i likalydande exemplar sprids till en tämligen vid och obestämd krets av mottagare. (Här bortses i det följande från spridning genom offentlig förevisning av enstaka exemplar.) I den praktiska tillämpningen av grundlagen har emellertid - vilket i och för sig kan te sig principiellt tillfredsställande - denna getts en extensiv tolkning så att även videogram som framställts i ett fåtal exemplar för en högst begränsad krets av mottagare ansetts falla under grundlagen.

Det har i sådana fall ofta varit fråga om enstaka videogramexemplar som kopieras från delar av flera förlagor.

En naturlig utgångspunkt när man diskuterar denna tillämpning av YGL är - liksom i andra sammanhang - att jämföra med TF som bygger på föreställningen att en skrift i princip skall vara mångfaldigad för att grundlagen skall vara tillämplig. Även om det inte finns någon klar gräns för hur många exemplar en skrift skall behöva finnas i för att kunna spridas till allmänheten (jfr. avsnitt 2.3.2) torde det inte sällan vara uppenbart att vissa videogram sprids i ett så begränsat antal exemplar att det inte kan vara fråga om ett sådant offentliggörande som avses i TF. Än mindre är TF tillämplig när endast något enstaka exemplar av en stencilerad skrift framställs genom kompilering av delar av olika skrifter. En avgränsning av YGL:s tillämpningsområde så att nu avsedda fall kommer att falla utanför detta är därför väl förenligt med grundlagens uppläggning.

Frågan är därför hur en sådan avgränsning bör ske. En utgångspunkt är därvid att en grundlagsändring behövs för att YGL:s tillämpningsområde skall bli snävare än vad som hittills antagits i rättstillämpningen. Motivuttalanden som sker utan samband med en lagändring kan nämligen inte medföra en ny lagtillämpning.

#### *Ett stencilregelsalternativ*

Den av JK skisserade stencilregeln har fördelar. En sådan är att den kan vara förhållandevis klar, lättillämpad och förutsebar eftersom det skulle framgå av själva videogrammet om det föll under grundlagens tillämpningsområde eller inte. Det bör dock anmärkas att regeln kan leda till vissa svårigheter genom att det ibland kan vara oklart om en framställning uppfyller grundlagens krav på uppgifter, t.ex. när det är tveksamt om dessa kan anses samlade på de ställen där de skall finnas. Regeln skulle också lösa en hel del av problemen med de skraddarsydda videogrammen. En viss fördel är även att den har en förebild i TF:s regel om stenciler och liknande skrifter; 1 kap. 5 §. Vidare utgör en stencilregel en lösning som diskuteras i syfte att komma till rätta med problemen kring barnpornografin. Enligt Barnpornografiutredningen har nämligen ingen barnpornografi på videogram varit försedd med ursprungsuppgifter och det finns viss anledning att tro att sådana inte heller i framtiden kommer att sättas ut. Stencilregeln skulle därmed innebära att i praktiken all barnpornografi skulle falla utanför grundlagarnas skydd. Åtgärder mot barnpornografi skulle då kunna vidtas i allmän lag utan anpassning till TF:s och YGL:s särskilda skyddsregler.

Som JK har anfört kan emellertid invändningar göras mot en stencilregel av skisserat slag. Dessa är framför allt av principiell karaktär.

En grundläggande invändning är att den innebär ett avsteg från det krav på långsiktighet och stabilitet i grundlagsskyddet som ju är en viktig beståndsdel i det konstitutionella systemet. YGL är en ny grundlag med förebild i TF och en stencilregel av det förordade slaget får vittgående effekter på grundlagsskyddet så som utvecklas mera i det följande.

Vid YGL:s tillkomst diskuterades lämpligheten av ett sådant "fakultativt" grundlagsskydd som en stencilregel skulle innebära när det gällde frågan om grundlagsskydd för teater och utställningar. Dessa medieformer lämnades emellertid utanför YGL:s tillämpningsområde. En viktig faktor var härvid att förutsättningar för ensamansvar inte förelåg eftersom innehållet i framställningarna inte var fixerat. En annan faktor var de oklarheter som ett "frivilligt" utgivaransvar skulle medföra för grundlagsskyddet (prop.1986/87:151 s. 32, prop. 1990/91:64 s. 72 f.). Meddelares och andra medverkandes ställning blir osäker eftersom deras ansvarsfrihet blir beroende av om en utgivare verkligen utses.

Problemet finns sedan år 1978 beträffande stenciler och liknande skrifter som faller under 1 kap. 5 § TF. Samma problem föreligger i dag också när det gäller tryckta skrifter och de medier som skyddas av YGL i den situationen att någon lämnar meddelande för publicering i t.ex. tryckt skrift men uppgiften sedan publiceras i ett icke grundlagsskyddat medium, t.ex. på en CD-ROM-skiva med enbart text (jämför avsnitt 5.2.1).

I propositionen till införande av stencilregeln i TF sade departementschefen följande (prop. 1975/76:204 s.130): *"MMU ber också den situationen att någon lämnar meddelande som offentlig förs i stencilrad eller därmed jämförlig skrift, vilken i det särskilda fallet inte skyddas av grundlagen, därför att föreskriven ursprungsbeteckning inte är åsatt skriften och utgivningsbevis inte gäller för denna. Utgångspunkten är då att något skydd för meddelaren inte föreligger. Enligt tidigare berörda regler i straffprocessen får emellertid ett påstående från meddelarens sida, att han verkligen åknade med att uppgiften skulle inflyta i en av TF omfattad skrift, tagas för gott, om det inte med hänsyn till omständigheterna framstår som helt osannolikt."* Hans-Gunnar Axberger anför också i sin avhandling "Tryckfrihetens gränser" (1984 s. 312) att det som sägs i förarbetena i denna fråga "...synes böra förstås så att reglerna om meddelarfrihet i subjektivt hänseende skall behandlas som de allmänna objektiva straffrihetsgrunderna. Det är därvid för straffrihet tillräckligt att uppgiftslämnaren uppfattat att meddelarfrihet föreligger, oavsett om så objektivet sett inte varit fallet. Ett icke helt osannolikt eller orimligt påstående om att reglerna i TF 1:1 3 st är tillämpliga får med andra ord i en process tas för gott om det inte kan vederläggas av åklagaren."

Även om svårigheterna när det gäller meddelares och andra medverkandes ställning således inte är olösliga innebär en stencilregel ett avsteg från det krav på klarhet i grundlagsskyddet som bör gälla.

Det bör i sammanhanget påpekas att det frivilliga utgivaransvaret för ljudupptagningar inte är avgörande för om dessa faller innanför eller utanför YGL utan enbart för vem som skall anses ansvarig för innehållet i en upptagning. Den av kommittén föreslagna utvidgningen av 1 kap. 9 § YGL att omfatta också databaser som drivs av andra än massmedieföretag under förutsättning att utgivningsbevis finns skiljer sig också från den tänkta stencilregeln genom att den bygger på ett registreringsförfarande som klargör om databasen har grundlagsskydd eller inte (jfr. 1 kap. 5 § TF beträffande stenciler med utgivningsbevis). Dessa båda fall av frivillighet är därför inte analoga med den av JK skisserade stencilregeln.

Det kan vidare ifrågasättas om analogin med regeln om stenciler i 1 kap. 5 § TF vid närmare betraktande är bärande. TF:s regel tillkom för att ge möjlighet till grundlagsskydd för skrifter som framställs i ett billigare och enklare förfarande än tryck. Den får alltså ses som en - tämligen marginell - utvidgning av förutsättningen för TF:s tillämplighet; att det är fråga om en skrift som mångfaldigas i tryckpress. Att låta stencilregeln gälla som förutsättning för grundlagsskyddet för skrifter över huvud taget har aldrig varit aktuellt. En stencilregel för videogrammens del som avgör frågan om grundlagsskydd kan inte anses ge ett skydd för medieformen som motsvarar TF:s. Det kan därför hävdas att den medieform som videogrammen ur grundlagsskyddssynvinkel bör jämföras med inte är stenciler o.d. utan tryckt skrift (jfr. prop. 1986/87:151 s. 27, prop. 1990/91:64 s. 32). Det kan å andra sidan noteras att de tekniska skillnader mellan stenciler och tryckta skrifter som motiverade utformningen av TF:s stencilregel också föreligger mellan videogram och tryckta skrifter.

En stencilregel som den skisserade skulle dessutom med tanke på kommitténs förslag om ett enhetligt grundlagsskydd för olika former av tekniska upptagningar behöva gälla såväl ljudupptagningar som de nya medieformer som kommittén anser böra omfattas av YGL. Dessa nya medieformer kan förväntas få större betydelse från yttrandefrihetssynpunkt än filmer, videogram och ljudupptagningar eftersom de kan komma att överta en stor del av den roll som tryckta skrifter idag har som förmedlare av information och åsikter. Med en sådan stencilregel skulle grundlagsskyddet för de upptagningar som nu faller under YGL försämrats vad avser meddelares och andra medverkandes ställning. När det gäller nya viktiga medieformer skulle stencilregeln innebära att grundlagsskyddet blir svagare än motiverat. Det kan dock å andra sidan anmärkas att en sådan regel på sikt kan ha den fördelen att den skulle kunna tillämpas också på medieformer som inte är så avgränsbara som dem Mediekommitténs förslag omfattar och för vilka det är svårt att

på annat sätt klargöra att de har grundlagsskydd samt på framställningar i enstaka exemplar som inte faller under YGL idag (se avsnitt 3.3.6, 5.2.6 och 5.4.6).

Rent allmänt ter sig en så betydelsefull avvikelse från den tryckfrihetsrättsliga förebilden som den diskuterade stencilregeln olycklig eftersom principen att TF skall tjäna som mönster vid tillämpningen av YGL försvagas.

En viktig invändning mot stencilregeln är vidare att det kan antas att något grundlagsskydd för tekniska upptagningar som framställs i utlandet men som sprids i Sverige i praktiken inte kommer att gälla (jfr. kapitel 6) eftersom utländska framställare kan förväntas sakna kännedom om den svenska grundlagens krav. Det kan dock hävdas att produktionsuppgifter som av upphovsrättsliga eller ekonomiska skäl anges på upptagningar i vissa fall kan tänkas uppfylla en stencilregels krav.

Inte heller den "begränsade ändringen" enligt JK:s tanke är emellertid invändningsfri. Som nyss framgått undanröjer den bara delvis de tillämpningssvårigheter som nuvarande ordning medför. En annan invändning är att den skisserade regeln egentligen inte säger mera än vad som redan framgår av 1 kap. 10 § YGL i gällande lydelse. De principiella invändningar som kan resas mot en stencilregel har dock ingen motsvarighet vid denna lösning.

Ingen av de två av JK skisserade lösningarna är alltså invändningsfri. En stencilregel har praktiska fördelar men principiella nackdelar. En "begränsad ändring" medför tillämpningsproblem, medan den inte möter samma principiella invändningar. Frågan är då om det finns något alternativ som har de båda lösningarnas fördelar men inte deras nackdelar.

Ett sådant alternativ bör innebära ett "obligatoriskt" grundlagsskydd för medieformerna, alltså att frågan om huruvida utgivare utses och anges eller ursprungsuppgifter anges inte blir helt avgörande för sådant skydd, samtidigt som gränsdragningen mellan av YGL skyddade upptagningar och andra görs klarare än för närvarande och tydliggör att skraddarsydda tekniska upptagningar inte omfattas av grundlagen. Detta alternativ skulle bygga på följande resonemang.

Trycktekniken används typiskt sett för att framställa ett flertal exemplar av en skrift. Skall bara ett fåtal exemplar produceras, utnyttjas någon annan teknik, t.ex. fotokopiering. Man kan därför normalt utgå från att en trycksak som påträffas är en del av en sådan upplaga att den är tillräcklig för spridning bland allmänheten. Svårigheter att avgöra om en skrift är grundlagsskyddad förekommer därför bara i begränsad omfattning.

Beträffande film i traditionell mening torde det oftast inte heller vara svårt att avgöra om den sprids till allmänheten och därmed faller under YGL. Man kan utgå från att film avsedd för offentlig visning, s.k.



biograffilm, är avsedd för sådan spridning att grundlagen är tillämplig på den. Smalfilm är - i den mån sådan fortfarande förekommer - mera hänförlig till "intern" användning utan grundlagsskydd. Ljudupptagningar i form av traditionella grammofonskivor och CD-skivor kan också antas vara för spridning till allmänheten.

Bland de tekniska upptagningar som idag skyddas av YGL är det därför framför allt videogram och ljudkassettband som lika gärna kan vara för allmän spridning som för internt bruk. Ofta framgår det dock av tryckta omslag, etiketter o.dyl. om det är fråga om det förstnämnda. Av de nya medieformer som kommittén föreslår skall falla under YGL kan vanliga datadisketter sägas likna videogram och ljudkassettband i det nu behandlade hänseendet. CD-ROM-skivor med multimediainnehåll eller dylikt kan nu likställas med ljudupptagningar i form av CD-skivor men blir möjligheter att spela in på sådana skivor allmänt tillgängliga kommer de snarare att likna videogrammen och ljudkassettbanden i detta hänseende.

Med utgångspunkt i det anförda skulle en lösning kunna utformas så att man söker överbrygga den ovisshet som idag finns angående vissa medieformers spridning till allmänheten i det konkreta fallet.

Liksom beträffande trycksaker skulle man i första hand utgå från det eller de exemplar av en teknisk upptagning som man har tillgång till eller ställs inför t.ex. vid en husrannsakan eller vid en annan tvångsåtgärd som man har att ta ställning till. Är det sannolikt att exemplaret/exemplaren är för spridning bland allmänheten är grundinställningen att det/de omfattas av YGL. Detta kan framgå på olika sätt, t.ex. av antalet exemplar, utseendet på omslag, etikett eller dylikt eller av själva produktionssättet som i fråga om traditionella grammofonskivor. Framstår en upptagning däremot primärt som en "hemkopia" för internt bruk blir utgångspunkten att den inte omfattas av grundlagsskyddet. Omständigheterna kan emellertid även vara sådana att en "professionellt" tillverkad upptagning inte kan anses avsedd för allmän spridning eller att vad som kan te sig som en "hemkopia" tvärtom är det. I sådana fall bryts presumtionen och upptagningen betraktas som fallande utanför respektive innanför YGL:s tillämpningsområde.

När det gäller videogram och ljudupptagningar på kassettband visar sig behovet av att kunna skilja grundlagsskyddade framställningar från andra i praktiken ofta i samband med husrannsakingar och andra tillfällen då beslag kommer i fråga. Vid sådana tillfällen bidrar de iakttagelser som kan göras på platsen ofta nog till att det med rimlig säkerhet kan bedömas om en viss bild- eller ljudupptagning är avsedd för spridning till allmänheten i den mening som avses i yttrandefrihetsgrundlagen. Det kan t.ex. visa sig att upptagningen har annonserats ut till försäljning, att register över kunder påträffas, att upptagningen påträffas i ett större antal exemplar eller att korrespondens visar att upptagningen har spritts. Det saknas alltså ofta inte helt underlag

utöver själva upptagningen för att bedöma om den är avsedd för spridning.

En ordning med en "presumtionsregel" av nu angivet slag kan kombineras med ytterligare en sådan regel för att underlätta tillämpningen. Den skulle bygga på tanken med en stencilregel och innebära att en upptagning som är försedd med de obligatoriska uppgifterna om utgivare (jfr. 4 kap. 4 § YGL) och framställning (jfr. 3 kap. 13 § YGL) skall anses vara för spridning till allmänheten, om inte annat framgår av omständigheterna.

Den nu behandlade lösningen skulle vidare innebära att enstaka exemplar som framställs successivt genom kopiering av en eller flera förlagor utan att man kan tala om en samlad "upplaga" faller utanför YGL. (Denna fråga om framställning av enstaka exemplar från en tidigare upplaga av ett massmedium är en del av en större principiell fråga som kommittén behandlar i avsnitt 3.3.6, 5.2.6 och 5.4.6).

Lagtekniskt kan alternativet utformas så att 1 kap. 10 § YGL ges följande lydelse (ändringar kursiverade):

"Grundlagen är tillämplig på sådana *tekniska upptagningar* som sprids till allmänheten genom att spelas upp, säljas eller tillhandahållas på annat sätt.

*Huruvida grundlagen är tillämplig prövas i det enskilda fallet på grundval av vad som kan antas om spridningsfrågan. Om ej annat framgår av omständigheterna, skall grundlagen därvid anses tillämplig på en upptagning med uppgifter enligt 3 kap. 13 § och 4 kap. 4 §.*"

Även mot en sådan regel kan emellertid invändningar göras. Regeln kan inte anses vara helt lämplig och kan kritiserats utifrån det krav på klarhet som bör ställas på grundlagarna. Kommittén anser emellertid från sina utgångspunkter att detta alternativ är att föredra framför dem som JK behandlat i sin PM, om man skall lösa problemet med de skraddarsydda videogrammen genom en uttrycklig grundlagsregel. Det kan dock hävdas att det sätt att resonera som ligger bakom det här framlagda alternativet borde kunna användas även utan en uttrycklig presumtionsregel vid tillämpning av nuvarande 1 kap. 10 § YGL med den ändring som kommittén i övrigt föreslår beträffande vilka medieformer som skall grundlagsskyddas. Vidare finns det anledning att samlat väga de olika alternativen mot varandra på grundval av förslagen från både Mediekommittén och Barnpornografiutredningen. Mediekommittén avstår därför för sin del från att lägga fram något formellt ändringsförslag beträffande de skraddarsydda videogrammen.



## 6 Internationella aspekter på grundlagsskydd för nya medier

### 6.1 Nya fysiska databärare

Kommitténs förslag till grundlagsskydd för nya fysiska databärare innebär i princip att dessa och de i YGL redan reglerade fysiska databärarna (filmer, videogram, andra upptagningar av rörliga bilder och ljudupptagningar) förs samman under beteckningen "tekniska upptagningar" och behandlas enligt de regler som nu gäller för film. Särbehandlingen av ljudupptagningar upphör alltså. Kommitténs förslag innebär alltså att även en teknisk upptagning med enbart text och/eller stillbilder, t.ex en CD-ROM-skiva, kommer att behandlas enligt de regler som nu gäller för film om inte upptagningen faller in under bilageregeln i 1 kap. 7 § andra stycket TF. I fråga om denna regel föreslår kommittén att tillämpningsområdet ändras till att omfatta "sändning eller en teknisk upptagning som avses i yttrandefrihetsgrundlagen".

Som framgått av redogörelsen i avsnitt 2.2.6 för vad som nu gäller för utländska yttranden behandlas i nu gällande YGL utländska filmer och ljudupptagningar på samma sätt. Reglerna gör emellertid skillnad mellan å ena sidan filmer och ljudupptagningar som framställs utomlands och lämnas ut för spridning i Sverige och å andra sidan filmer och ljudupptagningar som framställs utomlands men inte lämnas ut för spridning i Sverige. För de förstnämnda gäller i princip alla YGL:s allmänna regler utan andra modifieringar än beträffande meddelar- och anskaffarfriheten och rätten till anonymitet. För de sistnämnda gäller endast YGL:s regler om meddelar- och anskaffarfrihet samt rätten till anonymitet och då med samma modifieringar som beträffande filmer och ljudupptagningar som framställs utomlands och lämnas ut för spridning här.

Kommittén anser att de nya fysiska databärare som enligt kommitténs förslag förs in under benämningen tekniska upptagningar företer sådana likheter med filmer och ljudupptagningar att de kan behandlas på samma sätt som dessa även när det gäller nya fysiska databärare som framställs utomlands och sprids här och nya fysiska databärare som framställs utomlands men inte sprids här. Reglerna i 10 kap. 1 och

2 §§ YGL bör alltså enligt kommitténs mening ändras så att "filmer och ljudupptagningar" byts ut mot "tekniska upptagningar".

Detta innebär att för bl.a. filmer, videogram, ljudupptagningar och CD-ROM-skivor som framställts utomlands och lämnas ut för spridning här skulle i princip alla YGL:s allmänna regler gälla. De uppgifter och det ansvar som för svenska upptagningar ligger på den som låtit framställa upptagningen skulle dock för de utländska istället ligga på importören. Friheten att meddela och anskaffa uppgifter och rätten till anonymitet skulle för dessa utländska upptagningar ha samma omfattning som enligt 13 kap. 6 § TF. Detta innebär i enlighet med vad som nämnts i avsnitt 2.2.6 att de undantagsfall då en person som lämnar eller anskaffar uppgifter för offentliggörande kan fällas till ansvar för detta skulle vara utvidgade på samma sätt som enligt 13 kap. 6 § TF i förhållande till vad som gäller enligt 7 kap. 3 § TF och 5 kap. 3 § YGL, dvs. ansvarsfriheten skulle inte gälla i något fall då meddelandet eller anskaffandet innefattar brott mot rikets säkerhet och varje uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt genom publiceringsmeddelande skulle vara förbjudet. Vad beträffar rätten till anonymitet för meddelaren till tekniska upptagningar som framställs utomlands och lämnas ut för spridning här skulle reglerna i 2 kap. YGL gälla med den skillnaden mot vad som gäller för här framställda och spridda upptagningar att tystnadsplikten inte skulle gälla vid något brott mot rikets säkerhet.

Beträffande tekniska upptagningar som framställs utomlands men inte sprids här skulle YGL gälla endast i fråga om meddelar- och anskaffarfrihet samt anonymitet och då på samma sätt som för tekniska upptagningar som framställs utomlands och lämnas ut för spridning här (10 kap. 2 § YGL).

## 6.2 Ny kommunikation med hjälp av elektromagnetiska vågor

Kommitténs förslag när det gäller ny kommunikation med hjälp av elektromagnetiska vågor innebär en utvidgning av 1 kap. 9 § YGL så att även andra än sådana massmedieföretag som avses där kan få grundlagsskydd, om de på särskild begäran tillhandahåller allmänheten upplysningar ur en databas på det sätt som sägs i paragrafen och de har ett utgivningsbevis för verksamheten. Kommittén anser att möjligheten att erhålla utgivningsbevis skall gälla också för den som bedriver sådan databasverksamhet genom sändningar som utgår från utlandet. Detta innebär att alla som bedriver verksamhet på det sätt som avses i databasregeln kan få utgivningsbevis även om sändningarna utgår från utlandet. Även massmedieföretag kan alltså få utgivningsbevis, men för

sådana företag blir det en förutsättning för att utgivningsbevis skall kunna meddelas att sändningarna utgår från utlandet eftersom massmedieföretags databassändningar som utgår från Sverige redan omfattas av nu gällande 1 kap. 9 § YGL (som enligt kommitténs förslag kvarstår oförändrad i 1 kap. 9 § första stycket YGL). Kommittén föreslår en regel om att utgivningsbevis kan meddelas för databassändningar som utgår från utlandet i första meningen i en ny 3 § i 10 kap. YGL.

Som framgått av redogörelsen i avsnitt 2.2.6 för vad som gäller för utländska yttranden görs i YGL skillnad mellan radioprogram som utgår från Sverige och radioprogram som kommer från utlandet. För radioprogram som utgår från Sverige gäller alla YGL:s regler utom beträffande sådana radioprogram som huvudsakligen är avsedda att tas emot utomlands och omfattas av undantag som meddelats i enlighet med tillåtelsen i 1 kap. 6 § sista stycket YGL. För radioprogram som kommer från utlandet och sänds vidare här genom samtidig och oförändrad vidareändning gäller endast den del av skyddet enligt YGL som kan upprätthållas i praktiken. Detta skydd anges i 1 kap. 7 § YGL. För radioprogram som kommer från utlandet och inte samtidigt och oförändrat sänds vidare här, t.ex. radioprogram som sänds från direktsändande satellit utan svensk anknytning, gäller endast rätt att meddela och anskaffa uppgifter och underrättelser för publicering och rätten att vara anonym och då i den utsträckning som framgår av 10 kap. 2 § YGL.

Eftersom vidareändning som avses i 1 kap. 7 § YGL, enligt kommitténs mening, inte kan förekomma när det gäller informationsöverföring enligt 1 kap. 9 § YGL (se avsnitt 2.2.6) gäller för databassändningar enligt nu gällande 1 kap. 9 § YGL som utgår från utlandet samma regler som för radioprogram som utgår från utlandet men inte sänds vidare här, dvs. endast reglerna om meddelar- och anskaffarfrihet samt rätten till anonymitet gäller och då i den utsträckning som framgår av 10 kap. 2 § YGL. För sändningar enligt nu gällande 1 kap. 9 § YGL (1 kap. 9 § första stycket YGL enligt kommitténs förslag) som utgår från Sverige gäller samma bestämmelser som för radioprogram som utgår från Sverige dvs. alla YGL:s allmänna regler om radioprogram gäller.

Frågan är om samma eller andra regler bör gälla för sådana databassändningar med utgivningsbevis enligt kommitténs förslag till utvidgning av 1 kap. 9 § YGL som utgår från utlandet som för databassändningar enligt nu gällande 1 kap. 9 § YGL som utgår från utlandet.

Till en början kan sägas att det kan vara svårt att bestämma var den information som tillhandahålls av en databasvärd faktiskt finns. Det kan därigenom också bli svårt att avgöra om sändningar enligt 1 kap. 9 § YGL utgår från Sverige eller från utlandet. Denna fråga får

avgöras på likartat sätt som frågan om sändning av ljudradio eller television utgår från Sverige eller från utlandet.

Om 10 kap. 2 § YGL skulle göras tillämplig på databassändningar för vilka utgivningsbevis gäller och som utgår från utlandet skulle det innebära att endast YGL:s regler om meddelar-, anskaffarfrihet och anonymitetsskydd skulle bli tillämpliga och då i den utsträckning som anges i 10 kap. 2 § YGL. Sådana sändningar skulle då inte åtnjuta ett mera omfattande grundlagsskydd än radioprogram från en direktsändande satellit utan svensk anknytning. Detta kan te sig otillfredsställande eftersom det för utländska databassändningar enligt den föreslagna utvidgningen av 1 kap. 9 § YGL skulle föreligga en starkare anknytning till Sverige genom att utgivningsbevis skulle gälla här och utgivare skulle vara registrerad här. Om man i enlighet med 4 kap. 2 § andra stycket YGL kräver att utgivaren skall ha hemvist i Sverige skulle man också, till skillnad från vad som gäller för samtidig och oförändrad vidareändning enligt 1 kap. 7 § YGL, kunna upprätthålla principen om ensamansvar för sådana sändningar.

Man kan jämföra med en utomlands tryckt periodisk skrift som utges här och för vilken utgivningsbevis gäller. I fråga om sådan skrift gäller TF:s allmänna regler med de undantagen att något krav på ägarens behörighet inte föreligger enligt grundlagen och att tryckarens ansvar istället ligger på den som låtit utlämna skriften för spridning inom riket eller, om det inte kan visas vem han är eller han ej hade hemvist här när skriften gavs ut, den som är att anse som spridare. I fråga om sådan skrift gäller också reglerna i 7 kap. 3 § TF utan modifieringar.

Med detta som förebild bör man enligt kommitténs mening låta alla YGL:s allmänna regler om radioprogram gälla för sändningar enligt 1 kap. 9 § andra stycket YGL för vilka utgivningsbevis gäller och som utgår från utlandet. Kommittén föreslår att en regel av denna innebörd tas in i den nya 3 § i 10 kap. YGL.

## 7 EG:s dataskyddsdirektiv

### 7.1 Inledning

Enligt EG-rätten står EG-direktiv i princip över nationella lagregler och grundlagsregler. Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter ("dataskyddsdirektivet", betänkandebilaga 3) är således enligt denna princip överordnat de svenska lagarna inklusive grundlagarna. Det måste därför övervägas om kommitténs förslag till nya grundlagsregler står i överensstämmelse med direktivet. Direktivet innehåller åtskilliga regler som begränsar yttrandefriheten men det innehåller också möjligheter att med hänsyn till yttrandefriheten göra undantag från dess regler. Enligt kommitténs mening får direktivets tillåtelse att med hänsyn till yttrandefriheten göra undantag från dess bestämmelser anses ge möjlighet att - bortsett från bestämmelserna om behandlingssäkerhet - helt undanta verksamhet som faller under TF och YGL från direktivets tillämpningsområde. Kommittén förordar att detta sker genom att det i den nya datalag som direktivet ger upphov till klart anges att lagens bestämmelser inte gäller på TF:s och YGL:s områden (om inte annat för vissa särskilda fall framgår av grundlagarna). I detta kapitel ges först en kort redogörelse för förhållandet mellan EG-rätten å ena sidan och svensk lag och grundlag å andra sidan. Därefter presenteras direktivet och analyseras i vilka avseenden det föreligger motstridigheter mellan direktivet å ena sidan och TF och YGL å andra sidan. Sist redovisas kommitténs överväganden i frågan om hur motstridigheter mellan direktivet och grundlagarna kan undvikas.

### 7.2 EG-rätten contra svensk lag och grundlag

#### 7.2.1 Kort om EG-rätten

EG:s regelverk består av olika sorters regler. De delas ofta in i "den primära" och "den sekundära" EG-rätten. Den primära EG-rätten består av de grundläggande fördragen med tillhörande protokoll och deklARATIONER samt medlemsstaternas anslutningsfördrag. Romfördraget



är den grundläggande rättskällan. Det har ändrats och byggts ut vid flera tillfällen bl.a. genom Maastrichtfördraget av år 1992. Romfördraget innehåller grundprinciperna för normsystemet och dess innehåll preciseras genom den sekundära EG-rätten. Denna består främst av förordningar, direktiv, rekommendationer och EG-domstolens praxis. EG-domstolen avgör suveränt hur Romfördraget och andra fördrag och rättsakter skall tolkas.

Förordningar äger enligt art. 189 i Romfördraget allmän giltighet och är till alla delar bindande och i varje EG-land direkt tillämpliga utan någon förmedlande nationell lagstiftning.

Direktiv är enligt samma artikel bindande för varje medlemsstat med avseende på det resultat som skall uppnås men överlåter åt de nationella myndigheterna att bestämma form och tillvägagångssätt för förverkligande av resultatet. Direktiv måste alltså, till skillnad från förordningar, överföras till nationell lagstiftning. Under vissa förutsättningar kan direktiv dock ha s.k. direkt effekt. Detta innebär att fysiska och juridiska personer kan åberopa direktivets regler direkt inför nationella domstolar och myndigheter. För att en bestämmelse skall ha direkt effekt krävs att den är ovillkorlig, entydig och fullständig.

Om en medlemsstat underlåter att genomföra ett direktiv helt eller delvis inom stipulerad tid riskerar den att talan om brott mot Romfördraget anhängiggörs vid EG-domstolen och att den därvid blir skyldig att betala ett standardbelopp eller ett vite. Staten löper också risk att bli skyldig att betala skadestånd till privata rättssubjekt som lidit skada till följd av att staten inte genomfört ett direktiv.

Inom EG-rätten finns ett flertal grundläggande rättsprinciper. En av dessa är den s.k. solidaritetsprincipen eller lojalitetsprincipen i art. 5 i Romfördraget. Den innebär att varje medlemsstat skall vidta alla de åtgärder som är ägnade att säkerställa att staten kan uppfylla de förpliktelser som följer av Romfördraget eller av åtgärder vidtagna av någon av EU:s institutioner. Den innebär också att medlemsstaten skall avstå från varje åtgärd som kan äventyra att fördragets mål uppnås.

Beträffande direktiv har EG-domstolen i det s.k. von Colson-målet (von Colson & Kamann mot Land Nordrhein-Westfalen (1984) European Court Reports 1891, (1986) 2 Common Market Law Reports 430) slagit fast att även om ett direktiv saknar direkt effekt är nationella domstolar och myndigheter, mot bakgrund av solidaritetsprincipen, skyldiga att tolka nationell rätt med hänsyn till innehållet i direktiv. I ett senare mål Marleasing (Marleasing SA mot La Comercial Internacional de Alimentacion (1990) European Court Reports I 4156, (1992) 1 Common Market Law Reports 305) lades fast att detta gäller även när den nationella lagstiftningen har tillkommit före direktivet.

Om EU:s regelverk kan slutligen nämnas att art.F i Maastrichtfördraget säger att EU som allmänna principer för gemenskapsrätten skall respektera de grundläggande rättigheterna så som de garanteras i Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna och så som de följer av medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner. Artikeln kan ses som en kodifiering och precisering av en rättsprincip som redan tidigare hade utvecklats av EG-domstolen (jfr. Bernitz "Europarättens grunder" 1994 s. 52).

### 7.2.2 Särskilt om EG-rättens förhållande till svensk lag och grundlag

Bestämmelser med anledning av Sveriges anslutning till EU finns i lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen. I lagens andra paragraf ges en regel om införlivande med svensk rätt av gemenskapernas vid tillträdestidpunkten existerande regelverk och i dess tredje paragraf ges en bestämmelse om överlåtelse av beslutsbefogenheter till EU. Den senare paragrafen lyder: "Europeiska gemenskaperna får efter Sveriges anslutning till Europeiska unionen fatta beslut som gäller här i landet i den omfattning och med den verkan som följer av de fördrag och andra instrument som anges i 4 §." Lagens fjärde paragraf innehåller en uppräknning av alla de grundläggande fördragen.

Det konstitutionella stödet för denna överlåtelse av beslutanderätt finns i 10 kap. 5 § första stycket första meningen RF som lyder: "Riksdagen kan överlåta beslutanderätt till Europeiska gemenskaperna så länge som dessa har ett fri- och rättighetsskydd motsvarande det som ges i denna regeringsform och i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna."

Av anslutningslagen och 10 kap. 5 § RF följer att de rättsregler som gemenskaperna beslutar med stöd av den överlåtna beslutanderätten har den verkan här som följer av EG-rätten. Av EG-domstolens praxis framgår att EG-rätten har företräde framför nationella lagar och grundlagar. Vid en konflikt mellan en EG-rättslig regel och en inhemsk regel i lag eller grundlag gäller alltså enligt EG-rätten den EG-rättsliga regeln. (Jämför konstitutionsutskottets uttalanden i bet. 1993/94:KU21 som behandlas i det följande.)

Inför Sveriges anslutning till EU ändrades 10 kap. 5 § RF och första stycket första meningen i paragrafen erhöll då den ovan redovisade lydelsen. I grundlagsärendet betonade KU (bet. 1993/94:KU21) att ändringen av paragrafen inte innebar att Sverige kunde överlåta vilken beslutskompetens som helst till EU. Enligt KU förhöll det sig för det första så att det av paragrafens lydelse framgick att beslutskompetens

kunde överlåtas endast så länge rättighetsskyddet inom EU motsvarar den svenska regeringsformens och europakonventionens och för det andra följde enligt KU av regeringsformens bestämmelser om statsskickets grunder att överlåtelse inte heller får ske i sådan utsträckning eller med sådant innehåll att bestämmelserna om statsskickets grunder upphör att vara giltiga.

KU fortsatte (a. bet. s. 27): *"Utskottet vill i likhet med motion äreerna också framhålla att det områden som inte kan överlåtas med stöd av denna bestämmelse inte är inskränkt till bestämmelserna om grunderna för vårt statskick utan också omfattar andra bestämmelser som bär upp grundläggande principer i vårt konstitutionella system. Utskottet vill i detta sammanhang särskilt peka på den fria åsiktsbildningens stora betydelse för vårt statskick. Redan i den inledande paragrafen i regeringsformen slås det fast att den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och allmän och lika rösträtt. En förutsättning för att den fria åsiktsbildningen skall kunna spela denna viktiga roll är offentlighetsprincipen och meddelarfriheten. Också förbudet mot censur, skyddet av uppgiftslämnare, ansvarighetssystemet och andra viktiga tryckfrihetsrättsliga principer i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen har stor betydelse för den fria åsiktsbildningen. Den föreslagna lydelsen av 10 kap. 5 § regeringsformen kan inte anses öppna möjlighet att överlåta beslutanderätt som väsentligt rubbar dessa principer utan samtidig ändring av grundlag."*

När det gällde frågan om vilka beslutsbefogenheter som faktiskt skulle komma att överlåtas vid ett medlemskap i EU sade KU att utgångspunkten för att fastställa dessa är det svenska anslutningsfördraget som i sin tur hänvisar till de grundläggande fördragen samt att gemenskapsinstitutionernas rätt att fatta beslut måste basera sig på de grundläggande fördragen. KU angav som sin bedömning att de grundläggande fördragen innehåller utomordentligt begränsade beslutsbefogenheter för EU på de områden där grundläggande principer i vårt konstitutionella system berörs. KU anförde att tryck- och yttrandefrihetslagstiftningen liksom offentlighetsreglerna är nationella angelägenheter och att gemenskapens institutioner inte på fördragen kan grunda någon befogenhet att harmonisera reglerna på dessa lagstiftningsområden. KU anförde också att om EU skulle besluta om regler som rör t.ex. offentlighets- och sekretessfrågor kan dessa regler inte ges en sådan räckvidd att de rubbar de principer som svensk tryck-, yttrandefrihets- och offentlighetslagstiftning bygger på.

KU kommenterade även den situationen att en EG-rättslig regel i en förordning eller ett direktiv från svensk sida framstår som konstitutionellt oacceptabel. Den svenska hållningen borde då enligt KU inte vara att tala om en konflikt mellan EG-rätten och nationell rätt utan frågan borde istället vara om EG-organet haft rätt att med verkan för Sverige fatta beslutet. Man skulle enligt KU fråga sig om den beslutade

rättsakten ligger inom det område där beslutanderätt överlåtits. Om svaret är nej är rättsakten enligt KU inte giltig som EG-rätt i Sverige.

### 7.3 Allmänt om dataskyddsdirektivet

Dataskyddsdirektivet utfärdades den 24 oktober 1995. Det syftar till att skapa en gemensam hög nivå på skyddet för rätten till privatlivet (se bl.a. ingressen p. 10). Det anges i direktivet att skyddsnivån när det gäller enskilda personers fri- och rättigheter med avseende på behandlingen av personuppgifter måste vara likvärdig i alla medlemsstater för att hindren mot flöden av sådana uppgifter skall kunna avskaffas och att detta är av grundläggande betydelse för den inre marknaden (ingressen p. 8).

Direktivet utgör en ram inom vilken medlemsländerna får utforma sin nationella lagstiftning till skydd för rätten till privatlivet (se art. 5 och ingressen p. 22 och 68). I ingressen p. 23 anges att medlemsstaterna får genomföra skyddet för enskilda personer genom en generell lagstiftning om skydd för enskilda personer såvitt avser behandling av personuppgifter eller genom särskild lagstiftning, t.ex om statistiska institut.

Direktivet gäller både automatisk och manuell behandling av personuppgifter. När det gäller manuell behandling omfattas dock endast uppgifter som ingår i eller kommer att ingå i ett register (art. 3 och ingressen p. 12 och 27). Behandling av ljud- eller bilduppgifter om fysiska personer omfattas också av direktivet men endast om behandlingen sker med hjälp av ADB eller uppgifterna ingår i eller avses ingå i ett register som är uppbyggt efter kriterier som utformats för enskilda personer för att underlätta tillgång till uppgifterna (ingressen p. 15).

Enligt art. 3.2 gäller direktivet inte behandling av personuppgifter som utgör ett led i en verksamhet som inte omfattas av gemenskapsrätten. Som exempel anges sådan verksamhet som avses i avdelningarna V och VI i Fördraget om Europeiska unionen (Maastrichtfördraget) dvs. gemensam utrikes- och säkerhetspolitik respektive samarbete i rättsliga och inrikes frågor (bl.a. asylpolitik, invandringspolitik samt tull- och polissamarbete). Direktivet gäller inte heller behandlingar som rör allmän säkerhet, försvar, statens säkerhet eller statens verksamhet på straffrättens område. Enligt samma artikel omfattar direktivet inte heller behandling av personuppgifter av en fysisk person som ett led i verksamhet av rent privat natur eller som har samband med hans hushåll. I ingressen p. 12 anges att en fysisk persons korrespondens eller förande av adressregister inte omfattas av direktivet.

Reglerna i den nuvarande svenska datalagen (1973:289) syftar till att skydda den enskilde mot otillbörligt intrång i den personliga in-

tegriteten till följd av att personuppgifter registreras i personregister genom automatisk databehandling. Bestämmelserna i dataskyddsdirektivet har i stor utsträckning sin motsvarighet i datalagen. Det gäller t.ex. bestämmelser om att känsliga uppgifter t.ex. om ras, religion och politisk åsikt som huvudregel inte får registreras och bestämmelser om anmälningsplikt.

Direktivets kapitel I "Allmänna bestämmelser" innehåller regler om direktivets syfte, definitioner, tillämpningsområde och tillämplig nationell rätt. Beträffande definitionerna kan anmärkas att med personuppgift avses varje upplysning som avser en identifierad eller identifierbar fysisk person (art. 2.a). Med behandling av personuppgifter avses varje åtgärd beträffande sådana uppgifter t.ex. insamling, lagring, bearbetning eller ändring, användning, spridning och annat tillhandahållande (art. 2.b) och med register med personuppgifter avses varje strukturerad samling av personuppgifter som är tillgänglig enligt särskilda kriterier (art. 2.c). Som angetts ovan omfattas också under vissa förutsättningar manuell behandling av personuppgifter av direktivet. Reglerna innebär att bl.a. bearbetning av personuppgifter i ett manuellt eller ADB-stött register som används för produktion av en framställning som omfattas av TF eller YGL omfattas av direktivet liksom spridning av sådana framställningar om de innehåller personuppgifter.

Kapitel II "Allmänna bestämmelser om när personuppgifter får behandlas" innehåller regler om bl.a. uppgifternas kvalitet, principer som gör att uppgiftsbehandling kan tillåtas, särskilda behandlingskategorier, informationsplikt i förhållande till den registrerade, den registrerades rätt att få tillgång till uppgifter, undantag och begränsningar, den registrerades rätt att göra invändningar, sekretess och säkerhet vid behandling samt anmälan.

I kapitel III "Rättslig prövning, ansvar och sanktioner" sägs i art. 22 att medlemsstaterna skall föreskriva att var och en har rätt att föra talan inför domstol om sådana kränkningar av rättigheter som skyddas av den nationella lagstiftning som är tillämplig på ifrågavarande behandling. I art. 23 sägs att medlemsstaterna skall föreskriva att var och en som lidit skada till följd av otillåten behandling eller av någon annan åtgärd som är oförenlig med de nationella bestämmelser som antagits till följd av direktivet har rätt till ersättning av den registeransvarige för den skada han lidit.

I kapitel IV "Överföring av personuppgifter till tredje land" är utgångspunkten att överföring endast får ske om ifrågavarande icke EU-land säkerställer en adekvat skyddsnivå.

I kapitel V "Uppförandekodex" sägs bl.a. att medlemsstaterna och kommissionen skall uppmuntra utarbetande av uppförandekodexar som skall bidra till att på ett riktigt sätt genomföra de nationella bestämmelser som medlemsstaterna antar för att genomföra direktivet.

I kapitel VI "Tillsynsmyndighet och arbetsgrupp för skydd av enskilda med avseende på behandlingen av personuppgifter" sägs bl.a. att tillsynsmyndigheten skall ha undersökningsbefogenheter, såsom befogenhet att få tillgång till uppgifter, och effektiva befogenheter att ingripa, som t.ex. att kunna besluta om utplåning eller förstöring av uppgifter och om tillfälligt eller slutligt förbud mot behandling (art. 28.3).

I kapitel VII "Gemenskapens åtgärder för genomförande" och "Slutbestämmelser", direktivets sista kapitel, sägs bl.a. (art. 32) att medlemsstaterna skall sätta i kraft de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktivet senast tre år efter dess antagande, dvs. senast den 24 oktober 1998. Särskilda bestämmelser ges för behandling som redan pågår när nationella bestämmelser till följd av direktivet träder i kraft och för uppgifter i då befintliga manuella register.

## 7.4 Möjlighet till undantag och begränsningar

I art. 9 ges en bestämmelse om undantag eller avvikelser från direktivet för behandling av personuppgifter som sker uteslutande för journalistiska ändamål eller konstnärligt eller litterärt skapande.<sup>1</sup> Enligt artikeln skall medlemsstaterna för sådan behandling av personuppgifter besluta om undantag och avvikelser från bestämmelserna i kapitel II ("Allmänna bestämmelser om när personuppgifter får behandlas"), kapitel IV ("Överföring av personuppgifter till tredje land") och kapitel VI ("Tillsynsmyndighet och arbetsgrupp för skydd av enskilda med avseende på behandlingen av personuppgifter"). Undantag och avvikelser får dock endast göras om de är nödvändiga för att förena rätten till privatlivet med reglerna om yttrandefriheten.

I kommissionens förklaring till art. 9 (förklaringen är intagen på s. 161-290 i bilaga 3 till Datalagsutredningens slutbetänkande "En ny datalag", SOU 1993:10) anges följande som exempel på faktorer som kan beaktas vid den intresseavvägning som skall göras: möjligheten till rättslig prövning eller rätten till replik, förekomsten av en uppförandekodex, de gränser som läggs fast i den Europeiska konventionen om mänskliga rättigheter samt allmänna rättsprinciper. Enligt förklaringen skulle det vara möjligt att göra undantag endast beträffande journalistiska ändamål ("Such exemption would be possible only in respect of processing for journalistic purposes.", a. bet. bilaga 3 s. 179) –

---

<sup>1</sup> Enligt en ensidig förklaring anser Sverige att begreppet konstnärliga och litterära uttryck mera syftar på uttrycksmedlen än på kommunikationens innehåll eller kvalitet.

sedermåra tillades konstnärligt och litterärt skapande – och termen journalist avses inkludera fotojournalister och skribenter såsom levnadstecknare.

Enligt ingressen p. 37 bör det fastställas undantag från direktivet så långt det är nödvändigt för att förena enskilda personers grundläggande rättigheter med yttrandefriheten, särskilt den rätt att ta emot och lämna upplysningar som fastslås i artikel 10 i den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Det anges att detta dock inte får leda till att medlemsstaterna beslutar om undantag från åtgärder som vidtas för att säkerställa behandlingens säkerhet. Art. 17 i kapitel II handlar om säkerhet vid behandling och säger bl.a. att medlemsstaterna skall föreskriva att den registeransvarige skall genomföra lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att skydda personuppgifter från förstöring, förlust, ändringar, otillåten spridning och tillgång och varje annat slag av otillåten behandling. I p. 37 i ingressen sägs vidare att tillsynsmyndigheten bör utrustas med i vart fall vissa befogenheter att utövas efter behandlingen, t.ex. befogenhet att offentliggöra en rapport eller att överlämna ärenden till rättsliga myndigheter.

I art. 13 ges medlemsstaterna möjlighet att genom lagstiftning begränsa omfattningen av de skyldigheter och rättigheter som anges i artiklarna 6.1, 10, 11.1, 12 och 21 dvs. artiklar i kapitel II beträffande principer om personuppgifternas kvalitet (art. 6.1), information vid insamling av uppgifter från den registrerade (art. 10), information när uppgifterna inte samlats in från den registrerade (art. 11.1), den registrerades rätt att få tillgång till uppgifter (art. 12) och behandlingarnas offentlighet (art. 21). Enligt art. 13 får begränsning av skyldigheter och rättigheter endast ske när det är en nödvändig åtgärd med hänsyn till bl.a.

- statens säkerhet,
- försvaret,
- allmän säkerhet,
- förebyggande, undersökning eller avslöjande av brott eller överträdelse av etiska regler som gäller för lagreglerade yrken,
- åtal för brott,
- ett viktigt ekonomiskt eller finansiellt intresse hos en medlemsstat eller hos EU,
- en tillsyns- inspektions- eller regleringsfunktion som är förbunden med allmän säkerhet, förebyggande, undersökning eller avslöjande av brott etc. eller ett viktigt ekonomiskt eller finansiellt intresse samt
- skydd av den registrerades eller andras fri- och rättigheter.

Beträffande skydd av den registrerades eller andras fri- och rättigheter talas det i kommissionens förklaring bl.a. om företagshemligheter, reglerna om den sekretess som advokater och sjukvårdspersonal arbetar under, rätten att förbereda sig inför en rättegång samt

skyddet för mänskliga rättigheter ("the protection of human rights") (a. bet. bilaga 3 s 184). Som framgått ovan behandlar art. 9 särskilt möjligheten till undantag och avvikelser från bestämmelser i kapitel II med hänsyn till yttrandefriheten. Det framstår därför som oklart om uttrycket "skydd av den registrerades eller andras fri- och rättigheter" i art. 13.1.g inkluderar yttrandefriheten.

## 7.5 Finns det motstridigheter mellan dataskyddsdirektivet och TF/YGL?

Som framgått i kapitel 1 och 2 bygger TF och YGL på vissa grundläggande principer för yttrandefriheten. Dessa är etableringsfrihet, förbud mot censur och hindrande åtgärder, ensamansvar med meddelarskydd, brottskatalog och särskild rättegångsordning. Det är främst förbudet mot censur och hindrande åtgärder samt meddelarskyddet (jfr. kapitel 2) som aktualiseras vid bedömning av om motstridighet mellan dataskyddsdirektivet samt TF och YGL föreligger.

Reglerna om förbud mot censur och hindrande åtgärder finns i 1 kap. 1 och 2 §§ TF samt 1 kap. 3 § YGL. Förbudet mot censur innebär att det inte får förekomma att något som är avsett att framföras i ett medium som skyddas av TF eller YGL först måste granskas av en myndighet eller något annat allmänt organ.

Förbudet mot hindrande åtgärder innebär att det allmänna inte, på grund av innehållet i ett medium som skyddas av TF eller YGL, får hindra framställning eller spridning av mediet på annat sätt än som är medgivet i dessa grundlagar, t.ex. genom beslag eller konfiskering av brottslig framställning. Förbudet mot hindrande åtgärder gäller alltså endast åtgärder som motiveras av framställningens innehåll. Förbudet hindrar inte att spridning av grundlagsskyddade framställningar är underkastad samma rättsregler som annan likartad verksamhet. Så gäller t.ex. arbetsmiljölagens bestämmelser om användande av minderårig arbetskraft även spridning av tryckta skrifter. Förbudet mot hindrande åtgärder gäller inte bara sådant som helt omöjliggör framställning eller spridning utan också åtgärder som verkar väsentligt försvårande eller ekonomiskt förlustbringande (Petrén - Ragnemalm, Sveriges grundlagar, 1980, s. 380).

Med hänsyn till tryck- och yttrandefrihetens fundamentala betydelse för ett demokratiskt statsskick bör förbudet mot hindrande åtgärder tolkas extensivt i tveksamma fall. En sådan hållning har stöd i vad Hilding Eek anför i sin bok "Nya tryckfrihetsförordningen" (1948). Eek anför där (s. 50) att det med statsmakternas utbredning över allt större områden av samhällslivet följer möjligheter till mångahanda hinder och



att en grundsats för tveksamma fall alltid måste vara att hindrande åtgärder inte får företas om de angriper yttrandefriheten.

Med *meddelarskydd* avses meddelar- och anskaffarfrihet, rätten till anonymitet och efterforskningsförbudet. Reglerna om rätt till anonymitet och efterforskningsförbudet är utformade på samma sätt i TF och YGL. De innebär i huvudsak följande. Författare/upphovsman, den som lämnar uppgift eller bidrag för offentliggörande, utgivare till icke periodisk skrift och den som har framträtt i en framställning som skyddas av YGL har rätt att vara anonym (3 kap. 1 och 2 §§ TF och 2 kap. 1 och 2 §§ YGL) och de som tar del i tillkomsten, utgivningen eller spridningen av en framställning som införts eller varit avsedd att införas i ett medium som skyddas av TF eller YGL har tystnadsplikt beträffande nyssnämnda personers identitet (3 kap. 3 § TF och 2 kap. 3 § YGL). Efterforskningsförbudet innebär att myndigheter och andra allmänna organ inte får forska efter den anonyme författaren/upphovsmannen eller vem som utgett eller avsett att utge framställning i tryckt skrift, vem som lämnat uppgift för publicering eller vem som tillhandahållit framställningen för publicering (3 kap. 4 § TF och 2 kap. 4 § YGL). Principen om ensamansvar innebär att straffrihet råder för andra medverkande till en framställning än den som bär ensamansvaret för den.

Envars rätt att straffritt lämna uppgifter i vilket ämne som helst för offentliggörande (*meddelarfrihet*) och envars rätt att straffritt anskaffa uppgifter i sådant syfte (*anskaffarfrihet*) föreskrivs i 1 kap. 1 § tredje och sista stycket TF och 1 kap. 2 § YGL. De undantagsfall då en person som lämnar uppgifter för offentliggörande kan fällas till ansvar för detta och de undantagsfall då annan medverkande till en grundlagsskyddad framställning kan fällas till ansvar för detta anges i 7 kap. 3 § TF och 5 kap. 3 § YGL.

Även de undantagsfall då den som anskaffar uppgift eller underrättelse för offentliggörande kan fällas till ansvar för detta anges i 7 kap. 3 § TF och 5 kap. 3 § YGL. Det måste här observeras att allmän lag enligt 1 kap. 9 § 4 TF och 1 kap. 12 § YGL är tillämplig på *det sätt* på vilket uppgift eller underrättelse anskaffats. En anskaffare har således inte rätt att straffritt göra inbrott för att anskaffa viss uppgift. Om själva *informationsanskaffandet* omfattas av en straffbestämmelse i vanlig lag är anskaffaren emellertid skyddad mot straffansvar i alla fall utom då anskaffandehandlingen utgjorde ett sådant grövre brott mot rikets säkerhet som anges i 7 kap. 3 § TF och 5 kap. 3 § YGL.

Frågan är då i vad mån det föreligger motstridighet mellan å ena sidan dessa principer i TF och YGL och å andra sidan dataskyddsdirektivet. Nedan följer en genomgång av dataskyddsdirektivet med avseende på denna fråga. När det därvid talas om motstridighet bortses från möjligheterna att utnyttja direktivets tillåtelse att göra undantag från skyddsreglerna.

*Kapitel I (art.1-4)*

Som angetts i avsnitt 7.3 innebär reglerna i detta kapitel att bl.a. bearbetning av personuppgifter i ett manuellt eller ADB-stött register för produktion av en framställning som omfattas av TF eller YGL faller inom direktivets tillämpningsområde liksom spridning av sådana framställningar om de innehåller personuppgifter.

*Kapitel II (art. 5-21)*

I *art. 5* sägs att medlemsstaterna inom de begränsningar som bestämmelserna i kapitlet innebär skall precisera på vilka villkor behandling av personuppgifter är tillåten.

I *art. 6* sägs bl.a. att medlemsstaterna skall föreskriva att personuppgifter skall behandlas på ett korrekt och lagligt sätt, samlas in för särskilda uttryckligt angivna och berättigade ändamål, vara adekvata och relevanta och inte mer omfattande än nödvändigt, vara riktiga och om nödvändigt aktuella samt förvaras så att identifiering förhindras när sådan inte längre är nödvändig. Flertalet föreskrifter av detta slag kan anses utgöra hindrande åtgärder enligt TF och YGL.

I *art. 7* sägs att medlemsstaterna skall föreskriva att personuppgifter får behandlas endast under vissa närmare angivna förutsättningar. Som sista punkt i paragrafen anges att behandling får ske om det är nödvändigt för ändamål som rör berättigade intressen hos den registeransvarige eller hos den eller de tredje män till vilka uppgifterna har lämnats ut utom när sådana intressen uppvägs av den registrerades intressen eller dennes grundläggande fri- och rättigheter som kräver skydd under artikel 1.1.

I kommissionens förklaring till artikel 7 talas det om andra berättigade intressen än den registeransvariges och den registrerades (a. bet. bilaga 3 s. 177). Mänskliga rättigheter eller yttrandefrihet nämns inte varför "berättigade intressen" inte synes avse yttrandefriheten. Artikeln torde alltså inte tillåta behandling av personuppgifter för produktion av framställningar som skyddas av TF eller YGL. Eftersom även spridning enligt direktivet utgör behandling tillåter artikeln inte heller spridning av framställningar som skyddas av TF eller YGL om de innehåller personuppgifter. Föreskrifter meddelade enligt art. 7 får därför anses strida mot TF:s och YGL:s förbud mot hindrande åtgärder.

I *art. 8.1* sägs att medlemsstaterna skall förbjuda behandling av personuppgifter som avslöjar ras, politiska åsikter, religion m.m. I punkterna 2-3 stadgas undantag från denna regel och i p. 4 sägs att medlemsstaterna under förutsättning av lämpliga skyddsåtgärder och av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse får besluta om andra undantag än de som nämns i 8.2.

I ingressen p. 34 anges att medlemsstaterna måste kunna avvika från förbudet mot att behandla känsliga kategorier av uppgifter när det är nödvändigt av hänsyn till viktiga allmänna intressen. Som exempel nämns uppgifter på områden som folkhälsa och socialskydd. I ingressen p. 35 anges att myndigheters behandling av personuppgifter för erkända religiösa sammanslutningars räkning för att uppfylla målsättningar som uttrycks i grundlagen eller folkrätten utförs för att tillgodose viktiga samhälleliga intressen. I kommissionens förklaring sägs att undantag enligt art 8.4 skulle kunna göras för internationella människorättsorganisationer som behöver känsliga uppgifter för sitt arbete (a. bet. bilaga 3 s.178).

Undantagsmöjligheterna enligt art. 8.4 kan alltså knappast anses avse yttrandefriheten och förbud enligt art. 8 mot behandling av känsliga personuppgifter får därför bedömas som en sådan hindrande åtgärd som är förbjuden enligt TF och YGL.

Som angetts i avsnitt 7.4 ger *art. 9* möjlighet att besluta om undantag eller avvikelser från bestämmelserna i kapitel II, IV och VI för behandling av personuppgifter som sker uteslutande för journalistiska ändamål eller konstnärligt eller litterärt skapande om det är nödvändigt för att förena rätten till privatlivet med reglerna om yttrandefriheten.

*Art. 10* handlar om skyldighet att lämna information till den registrerade när uppgifter samlas in från honom själv utom när han redan känner till informationen. Skyldigheten att informera omfattar uppgift om den registeransvariges identitet, ändamålen med behandlingen och all ytterligare information i den utsträckning som den är nödvändig för att tillförsäkra den registrerade en korrekt behandling. Som exempel på ytterligare information anges

- mottagarna eller de kategorier som mottar uppgifterna,
- huruvida det är obligatoriskt eller frivilligt att besvara frågorna samt eventuella följder av att inte svara och
- förekomsten av rättigheter att få tillgång till och att erhålla rättelse av uppgifter som rör den registrerade.

Artikelns förenlighet med de svenska grundlagarna bör bedömas tillsammans med artikel 11.

I *art. 11* ges motsvarande bestämmelse för det fallet att uppgifterna inte samlas in från den registrerade. Till skillnad från art. 10 sägs här att bestämmelsen inte skall gälla när det, särskilt i samband med behandling för statistiska ändamål eller historiska eller forskningsändamål, visar sig omöjligt eller innebära en oproportionerligt stor ansträngning att ge information.

Informationsskyldighet enligt dessa båda artiklar, särskilt den i art. 11, får anses mindre väl förenliga med det tryckfrihetsrättsliga systemet. Detta system bygger som framgått på att staten inte vidtar åtgärder som i förhand menligt inverkar på publiceringen av yttranden.

Även om det inte direkt sägs i TF kan en ordning där staten ålägger den som vill yttra sig i tryckt skrift m.m. att i förväg informera den person som yttrandet avser, och som då är identifierbar, knappast anses vara i harmoni med grundlagen. Den informerade ges härigenom möjlighet att själv reagera mot den avsedda publiceringen på ett sätt som motverkar denna (jfr. art. 14). Frivilliga regler av etisk natur om att t.ex. en journalist skall söka höra den omskrivnes sida av saken inför en publicering av ofördelaktiga uppgifter om honom är däremot en annan sak. Även skyldighet att ge utrymme för genmäle eller beriktigande efter en publicering är något annat än en skyldighet att i förväg informera om innehållet i en tillämnad framställning.

*Art. 12* handlar om den registrerades rätt att få tillgång till uppgifter. I artikeln sägs bl.a. att medlemsstaterna skall säkerställa att den registrerade har rätt att få information om vilka uppgifter som behandlas och varifrån dessa kommer och att få uppgifter som inte behandlats i enlighet med direktivet rättade, utplånade eller blockerade samt att få tredje man till vilken sådana uppgifter lämnats underrättad om varje rättelse, utplåning eller blockering som utförts om det inte är omöjligt eller innebär en oproportionerligt stor ansträngning. Bestämmelser om rätt att få uppgifter utplånade eller blockerade får anses utgöra hindrande åtgärder som är förbjudna enligt TF och YGL.

Som framgått i avsnitt 7.4 ges medlemsstaterna i *art. 13* möjlighet att genom lagstiftning begränsa omfattningen av de skyldigheter och rättigheter som anges i art. 6.1, 10, 11.1, 12 och 21. Som angetts i avsnitt 7.4 är det oklart om artikeln medger begränsning av omfattningen av skyldigheter och rättigheter enligt direktivet med hänsyn till yttrandefriheten.

*Art. 14* handlar om den registrerades rätt att göra invändningar. I 14.a sägs att medlemsstaterna skall tillförsäkra den registrerade rätten att i vissa närmare angivna fall motsätta sig behandling av personuppgifter men det ges samtidigt tillåtelse att bestämma annat i den nationella lagstiftningen. Vidare anges att när invändningen är berättigad får den behandling som påbörjats inte längre avse uppgifterna. Om en regel med sådan innebörd skulle införas i den nya datalagen skulle den stå i strid med TF:s och YGL:s förbud mot hindrande åtgärder.

I 14.b sägs att medlemsstaterna skall tillförsäkra den registrerade rätten att motsätta sig behandling för ändamål som rör direkt marknadsföring eller att bli informerad innan personuppgifter lämnas ut eller används för sådant ändamål. Möjligheten att motsätta sig behandling som rör reklam torde komma att innebära ett förbud för den registeransvarige att använda personuppgifter i reklam om den registrerade motsatt sig detta. Artikeln får därför anses strida mot förbudet mot hindrande åtgärder åtminstone såvitt gäller löpsedlar och bokomslag som inte är utpräglat kommersiella utan har stark an-

knytning till framställningens innehåll eftersom de torde falla inom det tryckfrihetsskyddade området. (Jämför uttalandena i förarbetena till lagen 1978:800 om namn och bild i reklam enligt vilka förbudet i lagen mot att använda annans namn eller bild vid marknadsföring utan dennes samtycke endast omfattar kommersiell reklam och det beträffande en löpsedel måste krävas att den är av utpräglat kommersiell natur och har kommersiella förhållanden till föremål för att den skall falla utanför det tryckfrihetsskyddade området. Beträffande bokomslag uttalas bl.a. att sådana i det övervägande antalet fall torde i så hög grad anknyta till bokens innehåll att man inte kan säga att omslaget är jämförligt med en annons, prop. 1978/79:2 s. 53 f.). Om 14.b är tillämplig på s.k. åsiktsreklam är det också tveksamt om punkten är förenlig med TF och YGL.

*Art. 15* handlar om databehandlade beslut och berör inte den verksamhet som skyddas av TF och YGL.

I *art. 16* sägs att den som utför arbete under den registeransvarige eller registerföraren, liksom denne senare själv, och som får tillgång till personuppgifter får behandla dem endast enligt instruktion från den registeransvarige om han inte är skyldig att göra det enligt lag. Denna bestämmelse är för vissa fall knappast förenlig med vårt tryck- och yttrandefrihetsrättsliga system. Ett sådant fall föreligger om en journalist måste inhämta tidningens tillstånd innan han behandlar personuppgifter i ett källregister som tidningen är registeransvarig för. Om bestämmelsen skulle medföra en inskränkning i en ansvarig utgivares rätt att bestämma över vad som får publiceras, avviker det från vårt tryck- och yttrandefrihetsrättsliga system.

Som nämnts i avsnitt 7.4 gäller *art 17* säkerhet vid behandling av personuppgifter. I 17.1 sägs att medlemsstaterna skall föreskriva att den registeransvarige skall genomföra lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att skydda personuppgifter från förstoring, förlust, ändringar, otillåten spridning och tillgång och varje annat slag av otillåten behandling. I 17.2 sägs att den registeransvarige skall välja en registerförare som kan ge tillräckliga garantier för att säkerhetsåtgärderna vidtas. I 17.3-4 ges bestämmelser om att en registerförares hantering av personuppgifter skall regleras i ett avtal mellan honom och den registeransvarige och att detta avtal skall föreligga i skriftlig eller därmed jämförlig form i de delar som rör skydd av personuppgifter.

Bestämmelserna i 17.3-4 kan inte anses komma i konflikt med TF eller YGL. Krav på säkerhetsåtgärder enligt 17.1-2 som gäller alla typer av verksamhet kan inte egentligen anses hindra TF- eller YGL-skyddad verksamhet om de inte blir alltför hårda. Någon konflikt med TF eller YGL kan då inte anses föreligga. Om föreskrifterna mera direkt gäller grundlagsskyddade verksamheter är de mera tveksamma från grundlagssynpunkt.

*Art. 18* handlar om anmälningsplikt gentemot tillsynsmyndigheten. I 18.1 sägs att medlemsstaterna skall föreskriva att den registeransvarige eller hans företrädare före genomförandet av en behandling som helt eller delvis genomförs på automatisk väg och som har samma eller närbesläktade ändamål skall underrätta tillsynsmyndigheten. I 18.2 ges möjlighet för medlemsstaterna att föreskriva undantag från anmälningsplikten eller ett förenklat anmälningsförfarande i två fall; dels när det inte är sannolikt att rättigheter kränks och dels när ett uppgiftsskyddsombud har utsetts.

I kommissionens förklaring (a. bet. bilaga 3 s. 192) angavs följande som exempel på behandlingar som kan undantas från kravet på anmälning: framställning av korrespondens, framställning av promemorior, uppfyllande av rättsliga förpliktelser eller skyldigheter avseende bokföring, skatt eller socialförsäkring, beräkning av lön m.m. för personal vid ett offentligt organ eller privat företag, behandling för vetenskapliga forskningsändamål och vissa behandlingar avseende patientjournaler som förs av sjukvårdspersonal. Undantagsmöjligheterna torde alltså inte avse behandling som skyddas av TF eller YGL. Punkterna 18.3-4 berör inte sådan verksamhet och 18.5 är inte av särskilt intresse i det här sammanhanget. Frågan om artikel 18 ger upphov till någon grundlagskonflikt behandlas nedan tillsammans med artikel 19.

I *art. 19* anges att medlemsstaterna skall precisera vilka uppgifter anmälan skall innehålla. Det anges att anmälan åtminstone skall innehålla den registeransvariges och hans företrädares namn och adress, ändamålen med behandlingen, en beskrivning av de kategorier av registrerade som berörs och av de uppgifter eller kategorier av uppgifter som hänför sig till dem, mottagarna eller de kategorier av mottagare till vilka uppgifterna kan komma att lämnas ut, föreslagna överföringar till tredje land och en allmän beskrivning som gör det möjligt att bedöma lämpligheten av de åtgärder som vidtagits för att trygga säkerheten i behandlingen. *Art. 19.2* handlar om villkor för anmälan av förändringar i denna information.

Om den registeransvarige är författare/upphovsman eller meddelare till en framställning som skyddas av TF eller YGL och han använder registret för att producera respektive lämna uppgift till en sådan framställning och han önskar vara anonym, kommer *art. 18* och *19* i konflikt med TF:s och YGL:s regler om rätt till anonymitet för dessa personer eftersom anmälan skall göras och den skall innehålla bl.a. uppgift om den registeransvarige och ändamålen med behandlingen.

*Art. 20.1* föreskriver att medlemsstaterna skall bestämma vilka behandlingar som kan innebära särskilda risker för den registrerades fri- och rättigheter och säkerställa att sådana behandlingar kontrolleras innan de påbörjas. I *20.2* anges bl.a. att sådana kontroller skall utföras

av tillsynsmyndigheten. Art. 20.3 handlar om sådana kontroller som ett led i det nationella parlamentets arbete med en åtgärd m.m.

I ingressen p. 53 anges att vissa typer av behandling kan på grund av sin natur, sin omfattning eller sitt ändamål innebära särskilda risker för att de registrerades fri- och rättigheter skall kränkas. Som exempel på sådana behandlingar nämns behandling som har till ändamål att utesluta den berörde från möjligheten att utöva en rättighet, motta en förmån eller ingå ett avtal och behandling som innebär användning av ny teknik. I ingressen p. 54 anges bl.a. att det antal behandlingar som innebär särskilda risker torde vara mycket begränsat. Om förhandskontroll skulle ske beträffande ett register som används för produktion av en framställning som skyddas av TF eller YGL skulle detta emellertid stå i strid med dessa grundlagars förbud mot censur. Artikeln står således i konflikt med TF och YGL.

I art. 21.1-2 föreskrivs bl.a. att medlemsstaterna skall tillse att behandlingarna görs offentligt tillgängliga. Medlemsstaterna skall föreskriva att tillsynsmyndigheten skall föra ett register över behandlingar som har anmälts i enlighet med art. 18 och registret skall innehålla åtminstone den information som anges i art. 19.1.a)-e) och det skall vara offentligt. I 21.3 sägs bl.a. att för sådan behandling som inte omfattas av anmälningsplikt skall föreskrivas att de registeransvariga eller något annat lämpligt organ skall tillhandahålla var och en som begär det åtminstone den information som anges i art.19.1 a)-e). Eftersom art. 19.1 a)-e), som angetts ovan, bl.a. avser den registeransvariges namn och adress och ändamålen med behandlingen står också denna artikel i strid med TF:s och YGL:s regler om rätt till anonymitet.

### *Kapitel III (art. 22-24)*

Bestämmelserna i detta kapitel om rättslig prövning och ansvar står inte i konflikt med TF eller YGL, om verksamhet som faller inom dessa grundlagars tillämpningsområde undantas från den kommande datalagens tillämpningsområde eftersom bestämmelserna i kapitlet avser sådant som omfattas av den nationella lagstiftning som antagits till följd av direktivet.

### *Kapitel IV (art. 25-26)*

I art. 25 sägs att medlemsstaterna skall föreskriva att överföring av personuppgifter som är under behandling eller som är avsedda att behandlas efter överföring till tredje land (d.v.s. icke EU-land) endast får ske om ifrågavarande land säkerställer en adekvat skyddsnivå.

Art. 26 innehåller undantag från art. 25. Enligt art. 26 skall medlemsstaterna, om det inte finns tvingande regler om detta i deras

lagstiftning, föreskriva att överföring till tredje land får ske i vissa fall. Det gäller bl.a. när den registrerade har samtyckt, när överföringen är nödvändig för att fullgöra ett avtal eller för att skydda intressen av avgörande betydelse för den registrerade. I art. 26.2 sägs att medlemsstaterna får tillåta överföring om den registeransvarige ställer garantier bl.a. för att privatliv skyddas. Det sägs att sådana garantier kan framgå av lämpliga avtalsklausuler.

Om personuppgifter är under behandling för produktion av en framställning som skyddas av TF eller YGL och uppgifterna inte får överföras till ett tredje land på grund av att landet inte säkerställer en adekvat skyddsnivå och den registeransvarige inte ställer tillräckliga garantier får förbudet anses utgöra en hindrande åtgärd som är förbjuden enligt dessa grundlagar. Samma bedömning får göras för det fallet att personuppgifterna skall överföras till det tredje landet för att behandlas för produktion av en sådan framställning, om behandlingen är avsedd att påbörjas i direkt anslutning till överföringen. Om produktion av en framställning sker utomlands, innebär bestämmelsen att en meddelare inte får lämna uppgift till framställningen. Detta strider mot bestämmelserna i TF och YGL om meddelarfrihet. Bestämmelserna art. 25 och 26 får alltså anses strida mot TF och YGL.

#### *Kapitel V (art. 27)*

Som nämnts i avsnitt 7.3 ges i detta kapitel bestämmelser om uppförandekodex. Bestämmelserna kan inte anses strida mot TF eller YGL även om det ter sig främmande från svenska principiella utgångspunkter att staten skall verka för etiska regler av avsett slag.

#### *Kapitel VI (art. 28-30)*

I art. 28 sägs att medlemsstaterna skall tillse att det utses en eller flera myndigheter som har till uppgift att inom dess territorium övervaka tillämpningen av de bestämmelser som medlemsstaterna antar till följd av direktivet. I 28.3 sägs att varje tillsynsmyndighet särskilt skall ha bl.a. befogenhet att få tillgång till uppgifter som blir föremål för behandling och kunna besluta om blockering, utplåning eller förstöring av uppgifter och kunna besluta om tillfälligt eller slutligt förbud mot behandling. Om dessa befogenheter skulle utövas beträffande produktion av framställningar som skyddas av TF eller YGL skulle de utgöra hindrande åtgärder som är förbjudna enligt dessa grundlagar.



*Kapitel VII (art.31-34)*

Bestämmelserna i detta kapitel, som har rubriken "Gemenskapens åtgärder för genomförande", kan inte anses oförenliga med TF eller YGL.

## 7.6 Överväganden

EG-direktivet reglerar bl.a. hanteringen och spridandet av information som lagras med hjälp av ADB eller i sådana manuella register som avses i direktivet. Det omfattar förfaranden som i Sverige faller under TF:s och YGL:s tillämpningsområden under förutsättning att det gäller sådan information som nyss sagts. Som angetts i avsnitt 7.2.2 anses direktivet i egenskap av EG-rätt i princip stå över svenska grundlagsregler. De nya grundlagsregler som kommittén föreslår måste därför vara förenliga med direktivet på samma sätt som nuvarande grundlagsregler måste vara det.

En svårighet i detta sammanhang är att bedöma vad direktivet egentligen kräver i form av normgivning på yttrandefrihetsområdet. Ett problem är därvid att direktivet är skrivet med utgångspunkt i integritetsskyddet och att yttrandefrihetsintresset kommer till uttryck som en möjlighet att göra undantag från vad som skall gälla som huvudregel. Detta kan lätt leda till uppfattningen att sådana undantag är tillåtna bara i tämligen begränsad omfattning och kanske då inte i den utsträckning som skulle behövas för den yttrandefrihetsreglering som TF och YGL i dag innehåller. Än mera gäller detta om grundlagsskyddet som kommittén föreslår utvidgas till att omfatta nya medieformer som typiskt sett innebär utnyttjande av datortekniken.

En annan svårighet ligger i de oklarheter som finns beträffande det rättsliga skyddet av grundläggande fri- och rättigheter inom EU och som redovisats i en rapport till EU 96-kommittén (SOU 1996:16 s. 98-137).

Det finns från svensk grundlagstiftningssynpunkt anledning att ha som utgångspunkt den grundsyn som anlades vid grundlagsändringarna inför ett svenskt EU-medlemskap och som kan sammanfattas med att vi inte bör ge avkall på vårt grundlagsskydd enligt TF och YGL annat än när det är alldeles nödvändigt. Detta synsätt bör leda till att vi i enlighet med Sveriges förklaring vid direktivets antagande håller fast vid att yttrandefriheten är "odelbar" och inte enbart omfattar journalistisk samt litterär och konstnärlig verksamhet i inskränkt betydelse utan de medieformer som sådan verksamhet normalt utnyttjar. Vi bör i yttrandefrihetens intresse i så stor utsträckning som möjligt begagna de undantagsmöjligheter som direktivet ger enligt art. 9, jämförd med

ingressen p. 37, från de krav i olika avseenden som ställs för att tillgodose intresset av integritetsskydd.

Olika argument kan åberopas för den angivna inställningen. Ett innebär följande. Den svenska grundlagstiftningen genom TF och YGL innehåller ett principförbud mot censur, dvs. förhandsgranskning av de medier som i dag omfattas av dessa två grundlagar, ett förbud som med Mediekommitténs förslag utvidgas till flera typer av tekniska upptagningar och också vissa databaser. Detta censurförbud gäller även i fråga om datorlagrade personuppgifter som utgör ett led i framställningen av t.ex. en tryckt skrift (Anders R. Olsson-fallet, se kapitel 8). Det har därför – som framgått av avsnitt 7.2.2 – inte varit möjligt för Sverige att till EG överlåta rätt att besluta en så principiell avvikelse från censurförbudet som dataskyddsdirektivet kan synas kräva enligt ordalagen. Det kan anmärkas att också andra länder inom EU har ett motsvarande censurförbud (se avsnitt 4.1).

Det nu angivna synsättet kan motiveras inte bara från nationell grundlagssynpunkt utan också utifrån ett EG-rättsligt perspektiv. Som nämnts tidigare slås både i EG-domstolens praxis och i Maastricht-avtalet fast att Europakonventionens fri- och rättigheter skall respekteras som allmänna rättsprinciper på EG-rättens område. Detta har varit en viktig faktor vid Sveriges anslutning till EU, något som kommer till uttryck i 10 kap. 5 § första stycket RF som reglerar Sveriges möjligheter att överlåta normgivningsmakt till EG. Samtidigt förbjuder 2 kap. 23 § RF normgivning som strider mot konventionen. Motsvarande synsätt på att EU skall respektera medborgerliga fri- och rättigheter finns t.ex. i Tyskland.

I konventionen regleras rätt till skydd för privatlivet i art. 8 och yttrandefriheten i art. 10. I konventionen är dessa två fri- och rättigheter jämställda, och integritetsskyddet framstår inte som i dataskyddsdirektivet som ett överordnat intresse. Båda fri- och rättigheterna får begränsas inom vissa ramar, bl.a. genom undantag för vad som är föreskrivet i lag och som är nödvändigt i ett demokratiskt samhälle med hänsyn till skyddandet av andra personers rättigheter (art. 8) respektive annans goda namn och rykte eller rättigheter (art. 10).

Europadomstolen har i sin tillämpning av europakonventionen förklarat att yttrandefriheten utgör en av de viktigaste grunderna för ett demokratiskt samhälle (se bl.a. domen i Handysidemålet, serie A nr. 24 s. 23 p. 49). Åtskilliga av målen i domstolen om art. 10 har avsett journalistisk verksamhet eller litterärt eller konstnärligt skapande. Men skyddet för yttrandefriheten gäller också i andra sammanhang, t.ex. i politisk verksamhet (Castellsmålet, ser. A nr. 236, Chorherrmålet, ser. A nr 266 och Piermontmålet, ser. A nr 314). Utan tvekan är det så att intresset av yttrandefrihet i sådan verksamhet väger minst lika tungt som i dem som direktivet nämner. Inte ens "kommersiella yttranden" faller utanför art. 10 (domen i målet Markt Intern Verlag GmbH och

Klaus Bertleman, ser. A nr. 165 s. 17 p. 25, jfr. domen i målet Hadjianastassiou, ser. A nr. 252 s. 17 p. 39). Det måste i själva verket vara så att integritetsskyddsintresset inte generellt kan anses ta över yttrandefrihetsintresset, utan en avvägning måste göras mellan dessa motstridande intressen i olika sammanhang. Direktivet kan till följd härav inte anses ha den innebörden att yttrandefriheten inte får ges försteg framför skyddet för privatlivet i andra fall än dem som är speciellt omnämnda i art. 9 i direktivet.

Frågan om konflikt mellan intressena av yttrandefrihet och skydd för den enskildes privatliv har varit aktuell i flera mål vid Europadomstolen som gällt frågan om bestraffning för ärekränkning och liknande brott varit en otillåten inskränkning i den straffades yttrandefrihet. Hans Danelius anför i sin rättsfallsöversikt i SvJT 1994 s. 373 att domstolen i dessa mål gjort en avvägning mellan å ena sidan den enskildes intresse av att bevara sitt goda namn och rykte och ibland också att skydda sin personliga integritet och å andra sidan det allmänna intresset av att information och idéer skall kunna fritt förmedlas i frågor av allmänt intresse. Danelius uppger på samma sida i rättsfallsöversikten: *"Europadomstolen har ofta understrukit den fundamentala betydelse som yttrandefriheten har i ett demokratiskt samhälle samt framhållit att den måste omfatta även information och idéer som kan framstå som stötande eller chockerande. Särskilt vidsträckt måste yttrandefriheten vara när det gäller debatten om politiska frågor eller andra samhällsfrågor, och den som ägnar sig åt politisk eller annan offentlig verksamhet måste räkna med att kunna utsättas för även ganska häftiga angrepp."*

Även om art. 10 i Europakonventionen tillåter begränsningar i yttrandefriheten inom ganska vida ramar, finns det inte skäl att tro att integritetsskyddet utanför journalistisk samt litterär och konstnärlig verksamhet kan ges försteg framför yttrandefrihetsintresset på det generella sätt som skulle följa av dataskyddsdirektivets avfattning. Sådana begränsningar måste hålla sig inom ramen för vad som är nödvändigt i ett demokratiskt samhälle. Konventionen får anses innebära att man skall iaktta en sådan proportionalitetsprincip som utgör en del också av EG:s grundläggande rättsprinciper. Detta gäller även utanför journalistisk samt litterär och konstnärlig verksamhet i inskränkt betydelse.

Sammantaget finns det alltså anledning att anse att möjligheterna till undantag från dataskyddsdirektivets regler i yttrandefrihetens intresse är vidare än vad ordalagen i art. 9 synes ge vid handen. På motsvarande sätt bör man se på kravet i art. 9 att undantagen skall vara "nödvändiga".

Utnyttjandet av de undantagsmöjligheter som direktivet ger bör ske genom att det i den nya datalagstiftning som direktivet ger upphov till klart anges att datalagens bestämmelser inte gäller på TF:s och YGL:s

områden, om ej annat framgår av grundlagen. Därmed klargörs att vi har utnyttjat direktivets undantagsmöjligheter och att det inte kan vara tal om att direktivets huvudregler skall ta över svensk grundlag som avviker från dessa. Enligt vad Mediekommittén har inhämtat avser Datalagskommittén att föreslå sådant undantag i en ny datalagstiftning.

På en punkt torde dock det nu angivna förhållningssättet inte vara möjligt eftersom direktivet inte tillåter undantag från dess huvudregler. Det gäller kravet på åtgärder som vidtas för att säkerställa behandlingens säkerhet. Som angetts i avsnitt 7.4 kan krav på sådana åtgärder inte egentligen anses hindra TF- eller YGL-skyddad verksamhet (om de inte blir alltför hårda) eftersom de avser alla typer av verksamhet. Det är dock tänkbart att särskilda säkerhetskrav skulle kunna anses motiverade just i fråga om sådan verksamhet som omfattas av TF eller YGL. Sådana krav bör dock accepteras bara om de är förenliga med TF och YGL.

Direktivets regler om överföring av personuppgifter till tredje land (dvs. ett land utanför EU) kan eventuellt utgöra ett problem. Enligt art. 25 krävs en adekvat skyddsnivå i ett icke EU-land för att uppgifter skall få överföras dit. I och för sig får undantag göras i yttrandefrihetens intresse också från kravet i denna artikel. Med tanke på att tekniska upptagningar, t.ex. datordisketter och CD-ROM-skivor, som sprids till allmänheten enligt kommitténs förslag faller under YGL (eller 1 kap. 7 § TF) skulle ett undantag för dessa från art. 25 vara mycket omfattande. Möjligen skulle det vara så omfattande att det kan ifrågasättas om det ryms inom direktivet. Å andra sidan kan framhållas att europakonventionens artikel 10 särskilt anger att rätten till yttrandefrihet innefattar frihet att motta och sprida uppgifter och tankar oberoende av territoriella gränser. Inte heller på denna punkt anser därför kommittén att direktivet behöver leda till ändringar av TF och YGL eller till modifieringar av kommitténs förslag till utvidgat grundlagsskydd.

## Del II

Grundlagarnas skydd mot hindrande åtgärder

## 8 Konflikt mellan datalagen samt TF och YGL

### 8.1 Problemet

1 kap. 2 § TF och 1 kap. 3 § YGL förbjuder censur. I samma stadganden föreskrivs också att det är förbjudet för myndigheter och andra allmänna organ att utan stöd i grundlagarna hindra eller försvåra tryckning och utgivning av tryckt skrift på grund av dess innehåll (TF) och offentliggörande eller spridning av ett radioprogram, en ljudupptagning eller en film (YGL) på grund av det kända eller väntade innehållet. Beträffande filmer får dock undantag om granskning meddelas i vanlig lag.

I kommitténs direktiv noteras att ny teknik används vid framställning av tryckta skrifter och att detta ger upphov till frågor om TF:s räckvidd vid produktion av en sådan skrift. Ny teknik används också vid produktion av framställningar som skyddas av YGL varvid motsvarande frågor om YGL:s räckvidd uppkommer. Frågorna om grundlagarnas räckvidd uppkommer oftast till följd av att föreskrifter i vanlig lag avseende användningen av den nya produktionstekniken kommer i konflikt med bl.a. grundlagarnas förbud mot hindrande åtgärder. Datalagen innehåller sådana föreskrifter t.ex. bestämmelser om krav på licens och tillstånd för att med ADB inrätta och föra register som innehåller vissa känsliga personuppgifter. I kommitténs direktiv anges att regeringen i ett ärende funnit att föreskrifter enligt datalagen inte kan meddelas för dataregister som används vid framställning av tryckt skrift med hänsyn till TF:s förbud mot hindrande åtgärder. Det anges att en fråga som kan ställas i detta sammanhang är vilken anknytning som skall finnas mellan det datorlagrade materialet och den färdiga framställningen för att grundlagsskyddet skall gälla. Skall man t.ex. anse att redan uppgifter som senare skall bearbetas och publiceras i annan form omfattas av censurförbudet?

Eftersom produktion av grundlagsskyddade framställningar med hjälp av ny teknik oftast torde innefatta datoranvändning tar kommittén konflikten med datalagen till utgångspunkt för diskussionen av frågan om räckvidden i tiden under produktionsprocessen av grundlagarnas skydd mot hindrande åtgärder. Det är därvid den nu gällande datalagen

som avses och det bör noteras att EG:s dataskyddsdirektiv torde medföra att en ny datalag införs. Datalagskommittén arbetar för närvarande med frågan hur EG-direktivet skall införlivas i svensk lagstiftning. (Se vidare sist i avsnitt 8.7.) Direktivet och hur det enligt kommitténs mening bör beaktas vid utformningen av en ny datalag till undvikande av konflikter med grundlagarna behandlas i kapitel 7.

Det kan här även noteras att kreditupplysningslagen (1973:1173) innehåller regler om att tillstånd krävs för att driva kreditupplysningsverksamhet. I 3 § tredje stycket anges emellertid att tillstånd inte krävs för kreditupplysningsverksamhet i den mån verksamheten bedrivs genom offentliggörande av kreditupplysningar på sådant sätt som avses i TF eller YGL. Beträffande sådan kreditupplysningsverksamhet uppkommer alltså inte någon konflikt med förbudet mot hindrande åtgärder i TF och YGL.

## 8.2 Grundlagarnas förbud mot censur och hindrande åtgärder

Som framgått i avsnitt 2.2.2 finns reglerna om förbud mot censur och hindrande åtgärder i 1 kap. 1 och 2 §§ TF samt 1 kap. 3 § YGL. Förbudet mot censur innebär att det inte får förekomma att något som är avsett att framföras i ett medium som skyddas av TF eller YGL först måste granskas av en myndighet eller något annat allmänt organ. Förbudet mot hindrande åtgärder innebär att det allmänna inte får, på grund av innehåll i en skrift eller annat medium, hindra framställning och spridning av skriften eller motsvarande åtgärder beträffande de medier som avses i YGL, på annat sätt än som är medgivet i dessa grundlagar, t.ex. genom beslag eller konfiskering av brottslig framställning.

Av TF:s förarbeten framgår att det man i första hand torde ha haft i åtanke vid utarbetandet av stadgandet i 1 kap. 2 § TF var hindrande åtgärder i form av t.ex. strypande av pappersleveranser, stängande av tryckerier och hindrande eller försvårande av distribution och försäljning. 1944-års tryckfrihetssakkunniga synes dock ha insett att utvecklingen skulle innebära möjligheter att uppställa nya slag av hinder från det allmännas sida. Man anförde sålunda (SOU 1947:60 s. 49): *"Vad först angår myndighet är det tydligt att ej blott de åtgärder, som för närvarande angivits såsom otillåtna, kunna utgöra hinder för tryckning eller utgivning av skrift eller dess spridning bland allmänheten. Genom den statliga förvaltningens utsträckande till nya verksamhetsfält uppkomma ökade möjligheter för myndigheterna att uppställa sådana hinder. Det kan väl sägas att även i dylika fall de i tryckfrihetsförordningen angivna reglerna till skydd för tryckfriheten*

*böra äga motsvarande till ämpning. Tryckfrihetens syfte l ämnar stöd åt en sådan tolkning."*

De tryckfrihetssakkunniga förde inte någon diskussion om räckvidden i tiden av förbudet mot hindrande åtgärder, dvs. vid vilken tidpunkt i produktionsprocessen grundlagsskyddet inträder. Av det sagda framgår emellertid att varje åtgärd, förutsedd eller ej, från det allmännas sida som i någon mening utgör ett hinder för framställningen eller spridningen av tryckta skrifter är otillåten.

När det gäller YGL föreslog yttrandefrihetsutredningen att ett skydd motsvarande TF:s förbud mot hindrande åtgärder skulle införas i den nya grundlagen vilket också skedde. Någon närmare diskussion om när i produktionsprocessen skyddet inträder fördes inte heller där.

Det kan noteras att en hindrande åtgärd inte behöver omöjliggöra tryckning, utgivning eller spridning, eller motsvarande åtgärder för de medier som omfattas av YGL, för att vara otillåten. Enligt de tryckfrihetssakkunniga var det tillräckligt med åtgärder som "menligt påverkar" skriftens tryckning, utgivning eller spridning. Även åtgärder som är väsentligen försvårande eller ekonomiskt förlustbringande kan sålunda vara otillåtna (jfr. Petrén - Ragnemalm "Sveriges grundlagar och tillhörande författningar med förklaringar", 1980, s. 380).

Hindrande åtgärder kan indelas i generella och individuella, dvs. i sådana som tar sikte på förhållanden i allmänhet och sådana som avser en bestämd skrift. En särskild form av generella åtgärder är sådana som typiskt sett drabbar tryckta skrifter m.m. i allmänhet.

Beträffande generella åtgärder har frågan om tillåtlighet varit aktuell när det gäller skatt och andra ekonomiska pålagor. Generella skatter såsom den på annonser och reklam enligt lagen (1972:266) om skatt på annonser och reklam har ansetts förenliga med TF.

### 8.3 Datalagen

Reglerna i datalagen (1973:289) syftar till att skydda den enskilde mot otillbörligt intrång i den personliga integriteten till följd av att personuppgifter registreras i personregister genom ADB. Datainspektionen (DI) meddelar licens för och i vissa fall tillstånd till sådan verksamhet samt utövar tillsyn. Inspektionen kan också meddela föreskrifter för verksamheten, förbjuda fortsatt förande av personregister och återkalla meddelade tillstånd.

Med *personuppgift* avses upplysning om enskild person t.ex. namn, personnummer, nationalitet, utbildning, familj, anställnings- eller bostadsförhållanden, fastighets- eller bilinnehav och upplysningar i övrigt om ekonomisk ställning.

Med *personregister* avses register, förteckning eller andra anteckningar som förs med hjälp av ADB och som innehåller personuppgift



som kan hänföras till den som avses med uppgiften. Även register som innehåller identitetsuppgifter som kan tolkas endast av vissa invigda personer omfattas av lagen.

Enligt 2 § första stycket datalagen får personregister inrättas och föras endast av den som anmält sig hos DI och fått bevis om detta av inspektionen (*licens*). DI gör i licensärenden ingen materiell prövning utan ger endast den registeransvarige licensen, som ett bevis på att anmälan gjorts, och ett särskilt licensnummer (10 § dataförordningen (1982:480)). Licens krävs inte för personregister som en enskild inrättar eller för uteslutande för personligt bruk (2 § tredje stycket datalagen).

För att inrätta och föra personregister som innehåller vissa särskilt känsliga uppgifter krävs förutom licens *tillstånd* från DI (2 § andra stycket datalagen). Tillstånd krävs som regel om registret innehåller

1) i sig känsliga personuppgifter såsom uppgift om att någon misstänks för eller har dömts för brott, uppgift om att någon har varit föremål för tvångsingripande, uppgift om någons sjukdom, hälsotillstånd eller sexualliv och uppgift om att någon fått ekonomisk hjälp, vård inom socialtjänsten eller varit föremål för åtgärd enligt utlänningslagen,

2) omdömen om den registrerade,

3) uppgifter om personer som saknar sådan anknytning till den registeransvarige som följer av medlemskap, anställning, kundförhållande eller något därmed jämförligt förhållande samt

4) personuppgifter som inhämtas från något annat personregister (s.k. samkörning) om inte registreringen av uppgifterna eller utlämnandet av dessa sker med stöd av författning, DI:s beslut eller den registrerades medgivande.

Tillstånd krävs inte för personregister som en enskild inrättar eller för uteslutande för personligt bruk, för personregister vars inrättande beslutas av riksdagen eller regeringen, för personregister som ofta förekommer inom en viss verksamhet för ett visst ändamål eller för personregister som en arkivmyndighet tar emot för förvaring (2 a § första stycket 1-3 datalagen). Vidare finns i 2 a § andra stycket datalagen undantag från tillståndskravet för vissa personregister som förs av sammanslutningar, myndigheter inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten, läkare, tandläkare och arbetsgivare.

DI skall meddela tillstånd till inrättande och förande av personregister om det saknas anledning anta att otillbörligt intrång i den registrerades personliga integritet skall uppkomma (3 § datalagen). I samband med att tillstånd meddelas skall inspektionen meddela beslut om ändamålet med registret. Om särskilda skäl föreligger får tillståndet också begränsas till viss tid (5 § datalagen). Om det behövs för att förebygga risk för otillbörligt intrång i personlig integritet får inspektionen även meddela föreskrifter om t.ex. vilka personuppgifter

som får ingå i registret, de bearbetningar som får göras, utlämnande och annan användning av personuppgift, bevarande och gallring av personuppgift samt rättelse och andra åtgärder i fråga om oriktiga eller missvisande uppgifter (6 § datalagen).

I 7-14 §§ finns regler om den registeransvariges skyldigheter. Enligt 7 § skall personregister inrättas och föras så att inte otillbörligt intrång i den personliga integriteten uppkommer. Det anges bl.a. att registret skall föras för ett bestämt ändamål, att inte andra uppgifter får registreras än som står i överensstämmelse med detta ändamål och att uppgifterna skall skyddas mot oavsiktlig eller otillåten förstörelse eller mot otillåten ändring eller spridning. I 7 a § finns regler om att det hos den registeransvarige skall finnas en aktuell förteckning över de register som han är ansvarig för.

Enligt 8 § skall oriktiga eller missvisande uppgifter rättas, ändras eller uteslutas om det inte saknas anledning att anta att otillbörligt intrång i den registrerades personliga integritet skall uppkomma. I 9 § finns regler om komplettering av ofullständiga uppgifter och av personregister som utgör förteckning över personer.

10 § innehåller bl.a. regler om skyldighet för den registeransvarige att underrätta den registrerade om innehållet i registret. I 11 § sägs bl.a. att personuppgift som ingår i personregister inte får lämnas ut om det finns anledning att anta att uppgiften skall användas för automatisk databehandling i strid med datalagen. Det sägs också att om det finns anledning att anta att uppgiften skall användas för automatisk databehandling i utlandet får den lämnas ut endast efter medgivande av Datainspektionen. Sådant medgivande behövs dock inte om uppgiften enbart skall användas i en stat som har anslutit sig till Europarådets konvention om skydd för enskilda vid automatisk databehandling av personuppgifter.

I 12 § ges bl.a. bestämmelser om gallring av personuppgifter.

Enligt 13 § får den registeransvarige eller annan som tagit befattning med personregister eller uppgifter som samlats in för att ingå i sådant register inte obehörigen röja vad han till följd därav fått veta om enskilds personliga förhållanden. I det allmännas verksamhet tillämpas i stället bestämmelserna i sekretesslagen.

I sin tillståndsverksamhet har DI bl.a. rätt att få tillgång till handling som rör ADB och att föranstalta om körning av datamaskin (16 § datalagen).

Om förande av personregister lett till otillbörligt intrång i personlig integritet eller det finns anledning att anta att sådant intrång skall uppkomma får DI meddela sådana föreskrifter som nämnts ovan. Som en sista åtgärd kan inspektionen också förbjuda fortsatt förande av registret eller återkalla meddelat tillstånd (18 § datalagen).

Enligt 25 § datalagen får DI:s beslut enligt datalagen överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Om det är en statlig myndighet som är

registeransvarig överklagas dock beslutet hos regeringen. Justitiekanslern (JK) får överklaga ett beslut enligt datalagen för att tillvarata allmänna intressen.

Slutligen innehåller datalagen också bl.a. regler om straff och skadestånd och i dataförordningen (1982:480) finns kompletterande bestämmelser om anmälan för licens, ansökan om tillstånd, handläggningen hos Datainspektionen m.m.

## 8.4 Om normkonflikten

Som angetts ovan kan konflikt uppkomma mellan datalagens bestämmelser om tillstånd m.m. å ena sidan och reglerna i TF och YGL om förbud mot censur och hindrande åtgärder å andra sidan när framställningar som skyddas av dessa grundlagar produceras med hjälp av ADB. En normkonflikt kan alltså uppstå.

Det normala förfaringssättet när en domstol eller förvaltningsmyndighet, efter normal lagtolkning, finner att en föreskrift strider mot en regel av högre konstitutionell valör är att den sistnämnda regeln ges företräde. Detta kallas lex superior-principen och innebär för de här behandlade regelkonflikterna att reglerna i TF och YGL tar över datalagen.

Slutsatsen att TF och YGL tar över datalagen kan möjligen sättas i fråga på grund av regeln i 2 kap. 3 § andra stycket RF, vilken trädde i kraft den 1 januari 1989. I denna bestämmelse föreskrivs nämligen att varje medborgare skall i lag skyddas mot att hans personliga integritet kränks genom att uppgifter om honom registreras genom ADB.

Datalagsutredningen fann i sitt slutbetänkande "En ny datalag" (SOU 1993:10) att slutsatsen att TF och YGL tar över datalagen var riktig. Utredningen hade i sitt tidigare delbetänkande, "Personregistrering inom arbetslivs-, forsknings- och massmedieområdena m.m." (SOU 1991:21) som sändes ut på remiss, kommit till samma slutsats. En del remissinstanser hade emellertid ifrågasatt slutsatsen och till grund för detta åberopat bestämmelsen i 2 kap. 3 § RF. Utredningen anförde i sitt slutbetänkande (s. 136): "*Även om integritetsskyddet genom 2 kap. 3 § RF således har fått grundlagsförankring, menar utredningen att det föreligger en principiell skillnad mellan föreskrifterna om förbud mot censur och andra hindrande åtgärder i TF och YGL samt bestämmelsen i 2 kap. 3 § RF. Som utredningen har framhållit i sina tidigare ställningstaganden riktar sig bestämmelserna i TF och YGL till myndigheter eller andra allmänna organ. Med det sistnämnda uttrycket avses även regeringen och riksdagen. TF och YGL erbjuder således Datainspektionen att vidta åtgärder som helst åtgärd som kan verka hindrande på sätt anges i TF och YGL. Det nya stadgandet i 2*

*kap. 3 § RF har emellertid lagstiftaren- allts å riksdagen- som adressat. Enligt utredningen m åste man mot bakgrund av det sagda utg å från att Datainspektionen, i s åvål ett enskilt fall som vid normgivning, m åste böja sig för TF och YGL, trots föreskriften i 2 kap. 3 § RF.*

*Utredningen utg år därför alltjämt från att TF och YGL vad g åller censurförbud och andra hindrande åtgärder tar över datalagstiftningen vid en eventuell normkollision. "*

Regeringen har också, som tidigare nämnts, i ett ärende rörande datalagen ansett att TF tar över datalagen trots regeln i 2 kap. 3 § RF eftersom den senare regeln endast innebär ett krav på att det skall finnas en dataskyddslagstiftning men inte ger sådan lagstiftning status av grundlag. Det är alltså klart att TF och YGL tar över datalagen vid konflikt mellan dem.

## 8.5 Tidigare utredningsförslag angående normkonflikten

Datalagsutredningen konstaterade i sitt slutbetänkande att ADB används i stor utsträckning vid produktion av tryckta skrifter och inom de s.k. public service-företagen (Sveriges Radio AB, Sveriges Television AB och Sveriges Utbildningsradio AB) och att dataregistrerna i många fall innehåller sådana uppgifter att de är att betrakta som personregister enligt datalagen.

I sitt slutbetänkande lämnade utredningen ett förslag till en ny datalag. I paragraf 6 angavs i vilka fall lagen inte skulle vara tillämplig. Undantagen från datalagens tillämpningsområde motiverades av datalagsutredningen i de flesta fallen med att det föreligger en konflikt mellan datalagen å ena sidan och TF och YGL å andra sidan.

Paragrafen hade följande lydelse enligt förslaget

### 6 §

*Denna lag g åller inte vid behandling av personuppgifter om ändamålet med behandlingen är att behandlingen eller uppgifterna skall*

*1. utgöra ett direkt tekniskt hj ålpmedel för framställning av tryckta skrifter eller yttranden som avses i yttrandefrihetsgrundlagen,*

*2. utgöra en förteckning över dem som har lämnat meddelande enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen eller 1 kap. 2 § yttrandefrihetsgrundlagen,*

*3. utgöra arkiv för material som har varit publicerat i periodisk skrift eller som har förekommit i program i ljudradio eller television,*

*4. ingå i sådana uppgiftssamlingar som lagrade uppslagsverk, ordböcker eller liknande referensmaterial, eller*

*5. ingå i löpande text.**Punkt 1*

Första punkten i paragrafen tar sikte på register som av utredningen benämns *produktionsregister*. Dessa utmärks av att de står i direkt tekniskt samband med själva framställningen av t.ex. en tidning. Som exempel nämner utredningen artiklar som utgör ett slags register över kända personers inkomster, över framstående avlidna personer under ett år och över medlemmar i en förening. Även familjesidorna nämns som exempel på sådana register.

Utredningen angav att produktionsregistren normalt blir ganska kortlivade och inte sällan gallras efter produktionen samt att de normalt förlorar karaktären av produktionsregister om de bevaras. I sådant fall blir enligt utredningen datalagen tillämplig om inte något annat undantag enligt 6 § kan anses gälla, t.ex. punkten 3. Om ett produktionsregister bevaras för att användas vid produktion av en ny upplaga av t.ex. en bok borde emellertid enligt utredningen detta register anses behålla sin karaktär av produktionsregister. I ett sådant fall kan alltså ett produktionsregister existera under en längre tid.

*Punkt 2*

I denna punkt görs undantag för att skydda den grundlagsfästa anonymiteten. Undantaget avser endast meddelare men gäller alla slags meddelanden enligt de lagrum som anges i punkten.

*Punkt 3*

Här görs undantag för de s.k. *klipparkiven*. Behandling av uppgifter i sådana arkiv skall alltså enligt utredningen inte omfattas av datalagen. Enligt utredningen har det ingen betydelse om arkivet används för tidningens publicistiska verksamhet eller för annan verksamhet. Undantaget innebär att tidningar och radioföretag själva bestämmer om uppgifter skall lämnas ut ur arkivet till allmänheten eller inte.

Som skäl för att klipparkiven skulle undantas från datalagens tillämpningsområde till den del de avsåg tidningars publicistiska verksamhet anförde utredningen i huvudsak följande (a. bet. s. 143). Det borde inte vara möjligt för DI att begränsa tidningars eller radioföretags tillgång till redan publicerat material utan mycket starka skäl och med hänsyn till de pressetiska reglerna och den höga etiska standard som den svenska pressen i huvudsak har kan det inte anses motiverat att av integritetsskäl låta DI utöva tillsyn. De datoriserade klipparkiven borde därför enligt utredningen uttryckligen undantas från

datalagens tillämpningsområde i den mån de används i tidningarnas publicistiska verksamhet.

Som skäl för att undanta klipparkiven från datalagens tillämpningsområde också till den del de har andra ändamål än att användas i den publicistiska verksamheten anförde utredningen bl.a. följande (s. 145): *"Det avgörande skälet är att datasamlingarna endast innehåller ett återgivande av tryckta skrifter, som allmänheten rimligen bör ha rätt att ta del av. Det är svårt att tänka sig en ordning som innebär att det ytterst skall vara Datainspektionen som genom villkor kan bestämma vilken tillgång allmänheten skall ha till tryckta skrifter".*

Fem ledamöter i utredningen ansåg att den enskildes intresse av integritetsskydd borde väga tyngre i fråga om klipparkiven och att dessa inte skulle undantas från datalagens tillämpningsområde till den del de har annat ändamål än att användas i tidningens publicistiska verksamhet (a. bet. s.471 f). En av utredningens experter ansåg att inga undantag skulle göras från datalagen för klipparkiven (a. bet. s. 510 f).

#### *Punkt 4*

Av denna punkt följer att datalagen enligt utredningen inte gäller för behandling av sådana personuppgifter som enbart förekommer som biblioteksinformation eller i form av lexikaliska uppgifter och liknande. Det avgörande är enligt utredningen att endast sökningar är möjliga. Om andra bearbetningar än sökningar är möjliga är undantaget inte tillämpligt.

#### *Punkt 5*

Undantaget i denna punkt tar sikte på sådan behandling som görs i syfte att producera löpande text, alltså vanlig ordbehandling. Som exempel nämner utredningen bl.a. produktion av beslut, brev, uppsatser, skrivelser och skönlitteratur.

Enligt utredningen motiveras undantaget av att ordbehandling inte kan anses medföra några risker för den personliga integriteten varför det saknas anledning att låta sådan behandling omfattas av datalagen.

Som framgår av 6 § i förslaget till ny datalag stannade datalagsutredningen i sitt slutbetänkande för att inte föreslå något uttryckligt undantag från datalagens tillämpningsområde för alla s.k. *källregister*.

Med källregister avsåg utredningen register som är direkt avsedda som ett stöd för den journalistiska verksamheten, programverksamheten etc. (a. bet. s. 135). Som exempel på källregister nämnde utredningen register över meddelare (jämför förslag till ny datalag 6 § 2) och personrelaterade register över nyligen inkomna telegram. Utredningen angav också att klipparkiv är att anse som källregister när det används i den publicistiska verksamheten (jämför förslag till ny datalag 6 § 3).

Datasamlingar som närmast kan betecknas som litteratur- eller biblioteksregister ansåg utredningen emellertid inte som källregister. Enligt utredningen skulle inte heller material som en journalist samlar in som underlag för en planerad artikel anses som ett källregister (a. bet. s. 139).

I sitt delbetänkande hade utredningen föreslagit att även andra källregister än sådana som innehöll uppgifter om anonymitetskyddade personer skulle undantas uttryckligen från datalagens tillämpningsområde.

Tanken bakom förslaget i delbetänkandet var att DI:s tillsyn kunde verka väsentligt försvårande för framställningen av grundlagsskyddade yttranden och därmed komma i konflikt med TF:s och YGL:s förbud mot hindrande åtgärder.

I slutbetänkandet underströk utredningen att det förhållandet att något uttryckligt undantag från datalagens tillämpningsområde för källregistren inte föreslogs inte innebar att DI får utöva sin tillsyn på sådant sätt att förbudet i TF och YGL mot hindrande åtgärder överträds (a. bet. s. 140 f).

Fyra ledamöter i utredningen ansåg att 6 § i förslaget till ny datalag i slutbetänkandet var för snävt utformat eftersom bestämmelsen inte omfattade sådant material som samlas in för att det skall ingå i eller ligga till grund för yttranden som skyddas av TF eller YGL. De föreslog följande lydelse av 6 § 1 (a. bet. s. 474):

*"Denna lag gäller inte vid behandling av personuppgifter, om ändamålet med behandlingen är att behandlingen eller uppgifterna 1. skall användas för framställning av tryckta skrifter eller yttranden som avses i yttrandefrihetsgrundlagen ."*

Dessa ledamöter ansåg alltså att sådant insamlat material borde uttryckligen undantas från den nya datalagens tillämpningsområde. Huruvida detta innebär att reservanterna och majoriteten hade olika uppfattning i fråga om räckvidden av TF:s och YGL:s förbud mot censur och hindrande åtgärder är oklart.

## 8.6 Beslut av regeringen och Datainspektionen rörande normkonflikten

Datainspektionen och regeringen har prövat ett antal ärenden som rört frågan om normkonflikten mellan datalagen och TF:s eller YGL:s förbud mot hindrande åtgärder vid produktion av grundlagsskyddade framställningar med hjälp av datorer.

När det gäller tidningars och andra medieföretags datoriserade arkiv ("klipparkiv") ansåg regeringen före YGL:s ikraftträdande att någon konflikt mellan TF och datalagen ej förelåg (se Pressens Bild-ärendet nedan). Efter YGL:s ikraftträdande kan sådana arkiv omfattas av 1 kap.

9 § YGL. I sådana fall innebär grundlagens förbud mot hindrande åtgärder att krav på tillstånd enligt datalagen ej kan uppställas (se t.ex. ärendet angående TT-nyhetsbanken nedan).

Vad gäller s.k. produktionsregister har regeringen i ärendet rörande Anders R. Olsson år 1994 fastslagit att om ett enligt datalagen tillståndspliktigt personregister, inrättas, förs och står i tekniskt samband med sättnings- och tryckningsprocessen, dvs. används som ett direkt tekniskt hjälpmedel för att framställa en tryckt skrift, så omfattas detta register av förbudet mot hindrande åtgärder. Efter detta beslut synes Datainspektionen regelmässigt ha avvisat ansökningar om tillstånd enligt datalagen när registret skall utgöra underlag för framställning av en tryckt skrift med hänvisning till att regeringsbeslutet innebär att TF tar över datalagen och att krav på tillstånd enligt datalagen sålunda inte får uppställas.

I det följande redovisas vissa beslut av regeringen och Datainspektionen som behandlar normkonflikten mellan TF och YGL å ena sidan och datalagen å andra sidan.

*Regeringens beslut 1990-06-21, dnr. 89-1185 angående överklagande av Pressens Bild Aktiebolag i ett ärende enligt datalagen.*

Genom ett beslut den 16 mars 1989 lämnade Datainspektionen Pressens Bild Aktiebolag (i fortsättningen benämnt bolaget) tillstånd enligt datalagen att inrätta och föra personregistret "DN/X textdatabas". Ändamålet med registret skulle vara att för Dagens Nyheter, Expressens och DN Runt Stans publicistiska verksamhet ge upplysning om innehållet i artiklar som publicerats i dessa tidningar. Tidningarna skulle ha terminalåtkomst till registret. Registret skulle innehålla artiklarna i fulltext och sökning skulle vara möjlig på i princip alla ord i artiklarna och på särskilda ämnes- och nyckelord. Registret skulle efterhand ersätta bolagets manuella klipparkiv.

Tillståndet förenades med föreskrifter av vilka följande fyra var aktuella i regeringsärendet.

När uppgifter i registret var sådana att de normalt skulle föranleda åtgärd som avses i 8 eller 9 § datalagen, dvs. rättelse, ändring, uteslutning eller komplettering, skulle enligt föreskrift nr. 3 en notering göras i registret på ett sådant sätt att texten inte kunde återanvändas utan att förhållandet uppmärksammades. Enligt föreskrift nr 5 fick uppgifterna sedan fem år förflutit från publiceringen inte vara sökbara på annat sätt än genom datum för publiceringen. Föreskrift nr 6 angav att rikstäckande massmedium minst en gång årligen skulle lämna en redogörelse för registrets innehåll och ändamål av vilken skulle framgå att sådana känsliga uppgifter som anges i 4 § datalagen ingick i registret. Enligt föreskrift nr 8 skulle en behandlingshistorik (logg) föras över åtgärder som vidtagits med registret. Av historiken skulle



framgå tidpunkten för åtgärden samt vem som utfört eller beordrat den. Historiken skulle kontrolleras stickprovsvis och sparas i minst två år.

Bolaget yrkade att föreskrift nr 3 skulle ändras så att skyldigheten att införa rättelsenoteringar begränsades till vad som följer av TF och de pressetiska reglerna, att föreskrift nr 5 skulle undanröjas eftersom den innebar en begränsning av tidningarnas möjligheter att tillgodose allmänhetens behov av bred och korrekt information och att föreskrift nr 8 skulle ändras så att det klart framgick att den endast avsåg en förteckning över vilka som använt registret och förbrukad tid i databasen. Bolaget påpekade också att föreskrift nr 6 var oklar eftersom mottagaren av informationen felaktigt kunde få uppfattningen att bolaget särskilt registrerat sådana känsliga uppgifter som avses i 4 § datalagen och att det inte endast var fråga om lagring av redan publicerat material.

Till utveckling av överklagandet anförde bolaget bl.a. att några i förväg uppställda hinder för spridning av uppgifter inte är tillåtna när det gäller det redaktionella innehållet i tidningar och att det dittills antagits att denna princip gäller oavsett i vilken form och vid vilken tidpunkt spridning sker. Bolaget anförde också att det regelsystem som gäller för publicistisk verksamhet hade rubbats genom ställningstagandet att datalagring av tidningars innehåll innebär att arkivet är att anse som ett personregister om sökning kan ske på personnamn och att TF, de pressetiska reglerna och tidningarnas innehåll skulle utgöra utgångspunkten vid bedömningen av hur 4, 8 och 9 §§ datalagen skulle tillämpas beträffande tidningsarkiv.

Datainspektionen föreslog i yttrande över överklagandet att föreskrift nr 8 skulle kompletteras på visst sätt och avstyrkte bifall till detta i övrigt. Inspektionen anförde att det integritetsskydd som datalagen skall garantera den enskilde inte kan tillgodoses genom TF och de pressetiska reglerna. Inspektionen framhöll dock att dessa regler och det allmänintresse som låg i att registret skulle användas för publicistisk verksamhet utgjort sådana skäl som gjort det möjligt för inspektionen att över huvud taget meddela tillstånd för registreringen. Inspektionen uppgav vidare att tillståndsbeslutet enbart gällde användningen av de på ADB-medium arkiverade tidningarna och att ställning sålunda inte tagits till användningen av ADB-teknik som hjälpmedel vid produktion och publicering av tidningarna.

I ett yttrande till regeringen tillstyrkte JK den av Datainspektionen föreslagna ändringen av föreskrift nr 8 och avstyrkte i övrigt bifall till överklagandet. Enligt JK innebar Datainspektionens beslut enbart ett ställningstagande i fråga om ett arkivregister och kunde därför inte anses träda TF:s bestämmelser för när.

Svenska Tidningsutgivareföreningen hävdade i ett yttrande att Datainspektionens beslut stred mot TF och borde upphävas i överklagade delar.

Regeringen lämnade ändringsyrkandet beträffande föreskrift nr 3 utan bifall men biföll yrkandet beträffande föreskrifterna nr 5 och 8. Regeringen anförde i beslutet bl.a. följande: *"Registret skall utgöra ett arkiv över artiklar som varit publicerade i vissa tidningar och kommer inte att användas som ett direkt tekniskt hjälpmedel i själva framställningen av tidningarna. Registret är således något annat än vad som skulle kunna betecknas som ett produktionsregister, som tidningarna använder före eller vid tryckningen. Någon konflikt aktualiseras därför inte mellan TF och datalagen i fråga om register av denna karaktär. En annan sak är att det finns anledning till särskild varsamhet med restriktioner från den allmänna sidan i fråga om personregister som har betydelse för utövandet av de grundläggande fri- och rättigheterna, t.ex. tryckfriheten."*

Beträffande integritetsskyddet anförde regeringen bl.a. att det integritetsskydd som lagstiftaren har avsett att ge den enskilde genom datalagen bara i begränsad mån motsvaras av det som TF och de pressetiska reglerna kunde anses innebära. Beträffande föreskrift nr 5 anförde regeringen bl.a. att den innebar att arkivet i viktiga avseenden inte kunde användas i enlighet med syftet med det och att föreskriften också fick vissa effekter som inte framstod som motiverade av integritetsskäl varför den borde undanröjas.

Ovan refererade regeringsbeslut gällde alltså ett register som inte användes som ett direkt tekniskt hjälpmedel vid produktionen av tidningarna och beslutet gavs före YGL:s ikraftträdande. Nedanstående beslut gällde däremot ett register som användes som ett direkt tekniskt hjälpmedel vid framställningen av en bok.

*Regeringens beslut 1994-04-14, dnr. 93-3260 angående Anders R. Olssons ansökan om tillstånd att inrätta och föra personregistret "Yttrandefrihetstext".*

Den 24 januari 1991 ansökte Anders R. Olsson hos DI om tillstånd att inrätta och föra personregistret "Yttrandefrihetstext". Ändamålet med registret uppgavs vara att han skulle skriva en bok, att texten skulle skrivas in i en persondator och lagras, redigeras och bearbetas i övrigt med ett ordbehandlingsprogram. Alla personer som kunde bli omnämnda i en text om tryckfrihet kunde komma att registreras, t.ex. författare, meddelare och debattörer. Uppgifter om enskildas hälsa, begångna brott, klandervärda leverne, sexuella preferenser m.m. kunde komma att registreras. Uppgifterna skulle bearbetas på alla sätt som ett modernt ordbehandlingsprogram medger. När texten färdigställdes skulle den överlämnas via diskett eller ledning till ett boktryckeri. Uppgifterna skulle aldrig förstöras utan texten skulle sparas för att kunna förnyas så att boken kunde ges ut i nya upplagor. En första upplaga gavs ut år 1992.

Datainspektionen ansåg att registret utgjorde ett personregister i datalagens mening och att det innehöll sådana känsliga personuppgifter som enligt 4 § datalagen får registreras endast om särskilda respektive synnerliga skäl föreligger. Inspektionen angav vidare att registret från integritetssynpunkt inte kunde inrättas och föras utan begränsningar men att några rimliga avgränsningar för användningen av registret inte kunde göras utan att användningen för det avsedda ändamålet omöjliggjordes eller åtminstone starkt försvårades. Inspektionen avslag därför ansökan om tillstånd.

Anders R. Olsson överklagade beslutet och yrkade att det skulle upphävas i sin helhet. Som grund för yrkandet anförde han i huvudsak att beslutet stred mot grundlag eftersom hela den process genom vilken tryckta skrifter skapas och når publik (författarens insamlande av material, skrivande, tryckande och spridande) är skyddat från myndigheters hindrande åtgärder enligt tryckfrihetsförordningen.

JK yttrade sig över överklagandet och förordade att DI:s beslut skulle undanröjas. JK anförde att registret närmast framstod som vad Datalagsutredningen menade med ett produktionsregister och att det syntes ha varit avsett att ligga till grund för sättningen av den text som skulle tryckas. JK anförde också att registret antagligen även utgjort en samling av material som författaren avsett att använda men att användningen av ADB i vart fall varit ett sätt att underlätta tryckprocessen och hålla nere kostnaderna för framställningen av skriften. JK anförde slutligen som sin mening att det var klart att varken ett beslut om ingripande föreskrifter i fråga om ett produktionsregister eller ett förbud mot ett sådant register kunde förenas med TF, förstådd mot bakgrund av grundlagens ändamål, och att krav på tillstånd att föra det aktuella registret över huvud taget inte framstod som väl förenligt med TF.

Regeringen anförde i sitt beslut bl.a. följande: *"I den mån som ett enligt datalagen tillståndspliktigt personregister inrättas, förs och står i tekniskt samband med sättnings- och tryckningsprocessen, dvs. används som ett direkt tekniskt hjälpmedel för att framställa en tryckt skrift, är det utan tvekan så att förbudet mot hindrande åtgärder i TF gäller detta register".*

Regeringen fann att det i ärendet inte framkommit annat än att arbetet med att ställa samman och sätta upp texten till boken haft ett sådant tekniskt samband med sättnings- och tryckningsprocessen och att det inte förekommit något som gav anledning anta att registret framdeles skulle användas i annat syfte än som ett direkt tekniskt hjälpmedel för framställning av nya böcker. Regeringen ansåg därför att det inte krävdes något tillstånd enligt datalagen för registret "Yttrandefrihetstext" och att Datainspektionen alltså inte bort pröva ansökan om tillstånd. Regeringen undanröjde därför inspektionens

beslut och avvisade Anders R. Olssons ansökan om tillstånd enligt datalagen att inrätta och föra registret.

Regeringen har även meddelat beslut som gäller skydd mot hindrande åtgärder för personregister som omfattas av 1 kap. 9 § YGL. Nedanstående beslut är exempel på detta.

*Regeringens beslut 1994-09-15, Ju94/140, angående Tidningarnas Telegrambyrå Aktieförings (TT) överklagande i ärende enligt datalagen.*

Ärendet gällde personregistret "TT Nyhetsbanken" som fördes av TT och innehöll TT-telegram. Uppgifter kunde hämtas från registret av utomstående abonnenter och en viktig abonnentgrupp uppgavs vara massmedieföretag som för produktion av bl.a. bakgrundstexter förlitade sig på registret. Regeringen ansåg att TT Nyhetsbanken var ett sådant register som avses i 1 kap. 9 § YGL på vilket grundlagens föreskrifter om radioprogram skall tillämpas. Regeringen ansåg också att det med hänsyn till skyddet mot hindrande åtgärder i 1 kap. 3 § YGL och till att det i YGL inte finns stöd för ett tillståndskrav för personregister inte krävdes tillstånd enligt datalagen för personregistret TT Nyhetsbanken.

Regeringen ansåg alltså att registret omfattades av skyddet mot hindrande åtgärder.

Med hänvisning till detta beslut gjorde Datainspektionen samma bedömning i sitt beslut 1996-10-10, dnr 4088-96, rörande Observer Pressurklipp AB:s datorapplikation för massmediabevakning kallad Media Notes. Datainspektionen ansåg alltså att Media Notes omfattades av samma regler i YGL och att tillstånd enligt datalagen således inte krävdes för registret.

Efter regeringens beslut angående personregistret Yttrandefrihetstext har Datainspektionen meddelat en rad beslut där tillståndskravet enligt datalagen prövats mot förbudet mot censur och hindrande åtgärder i TF och YGL. Här ges en översikt över några av besluten.

*Datainspektionens beslut 1994-07-29, dnr 3460-94, angående Posten Kredit Aktieförings ansökan om tillstånd att inrätta och föra personregistret "BoListan".*

Sökanden uppgav att ändamålet med registret var att sammanställa uppgifter om i dagspressen utannonserade bostadsrättslägenheter, med bl.a. angivande av namn på mäklare och privatpersoner, i syfte att ge ut en tryckt skrift enligt definitionen i 1 kap. 5 § TF.

Datainspektionen ansåg att registret var tillståndspliktigt enligt datalagen men att någon prövning av tillståndsplikten inte fick ske varför ansökan avvisades. Inspektionen skrev: *"Regeringen har i ett*

*ärende avgjort den 14 april 1994 uttalat att tillst åndskravet måste prövas mot det i TF 1 kap 2 § angivna förbudet mot hindrande åtgärder inför tryckning, utgivning och spridning av en tryckt skrift. Vid en normkonflikt mellan grundlag (TF) och vanlig lag (datalagen) tar grundlag över vanlig lag. Någon prövning av tillst åndsplikten enligt datalagen får sålunda inte ske. Ans ökan skall därför avvisas."*

Datainspektionen ansåg alltså att registret omfattades av TF:s förbud mot censur och hindrande åtgärder.

*Datainspektionens beslut 1994-09-30, dnr. 5936-94 och beslut 1994-12-02, dnr. 6300-94, ang ående Örebro Mediabyrå Aktiebolags ans ökning- ar om tillstånd att inrätta och föra tillståndspliktigt personregister enligt datalagen.*

Ändamålet med registren angavs vara "sammanställning av olika kommuners näringsliv i katalogform" och som utdata angavs "sammanställning i katalogform över företag med kontaktperson". Som medium angavs "katalog" respektive "katalog och databas".

Datainspektionen avvisade ansökningarna och angav som skäl följande: "*Datainspektionen finner att det register som ska inrättas kommer att utgöra ett sådant underlag för framställning av tryckt skrift som avses i 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen. Ans ökan ska därför avvisas."*

Datainspektionen ansåg alltså att registren omfattades av skyddet mot hindrande åtgärder.

*Datainspektionens beslut 1994-10-21, dnr. 4902-94, ang ående Västsvenska Protecs ans ökan om tillstånd till personregistret "Spärrlistor för verktygs- och maskinuthyrningsbranschen".*

Som ändamål för registret uppgavs förebyggande av stölder och andra brott mot ingångna hyresavtal inom verktygs- och maskinuthyrningsbranschen. Personnummer, namn, adress m.m. skulle registreras beträffande personer som brutit mot ingångna hyresavtal och spärrlistor skulle lämnas till företag som lämnade uppgift till registret.

Datainspektionen angav i beslutet att det framkommit under ärendets handläggning att spärrlistan skulle komma att utgöra en tryckt skrift enligt TF. Det angavs också att registret inte skulle användas för annat ändamål än som ett direkt tekniskt hjälpmedel för framställning av spärrlistan.

Datainspektionen ansåg att registret omfattades av tillståndsplikt enligt datalagen men att det också omfattades av förbudet mot hindrande åtgärder i TF. Inspektionen avvisade därför ansökan.

*Datainspektionens beslut 1994-11-21, dnr. 7875-93, angående Handelsbolaget Svenska Dagbladets Aktiebolag & CO:s ansökan om tillstånd för personregistret "Svenska Dagbladets textarkiv".*

Ändamålet med registret angavs vara arkivering och återsökning av redaktionell text som publicerats i Svenska Dagbladet, av tidningens lay out-sidor och av hänvisningar till icke ADB-lagrade klipp från andra tidningar. Utdata skulle utgöras av kopior av artiklar, i förekommande fall med korrigerande tillägg, och skulle lämnas på papper, ADB-media, CD-ROM eller andra distributionsvägar. Registret skulle användas dels av tidningens egen redaktion och övriga massmedia, dels av allmänheten.

Mot bakgrund av regeringens beslut den 15 september 1994 angående "TT Nyhetsbanken" hävdade sökanden sedermera att Datainspektionen inte borde ta upp ansökan till prövning.

Inspektionen fann att "Svenska Dagbladets textarkiv" var ett personregister i datalagens mening och att registret omfattades av 1 kap. 9 § YGL och förbudet mot hindrande åtgärder i 1 kap. 3 § samma grundlag varför ansökan inte kunde upptas till prövning. Datainspektionen avvisade därför ansökan.

*Datainspektionens beslut 1994-12-01, dnr. 6039-94, angående Projekt & Media i Åkersberga Aktiebolags ansökan om tillstånd till personregistret "Företags- och Föreningsregister".*

Ändamålet med registret angavs vara produktion av en företags- och föreningskatalog i Österåkers kommun. Namn, adress, telefon- och faxnummer m.m. skulle registreras för företag och föreningar och en katalog med uppgifterna skulle tryckas och delas ut till företag och hushåll i kommunen. Som utdata angavs också fakturor till den registrerade och listor och samtliga uppgifter till Österåkers kommun.

Datainspektionen avvisade ansökan och angav som skäl för beslutet: *"Datainspektionen konstaterar att registret är ett tillståndspliktigt personregister i datalagens mening. Sökvitt framgår av ansökan skall registret endast användas som ett direkt led för framställning av en tryckt skrift. Bolagets hantering i övrigt av registeruppgifter sker för kommunens räkning. Bolaget är därvid endast servicebyrå."*

*Regeringen har i ett beslut den 14 april 1994 uttalat att tillståndskravet enligt datalagen måste prövas mot det i 1 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen (TF) angivna förbudet mot hindrande åtgärder inför tryckning, utgivning och spridning av en tryckt skrift. Vid en normkonflikt tar TF såsom grundlag över vanlig lag, i detta fall datalagen. Någon prövning enligt datalagen får således inte ske. Ansökan skall därför avvisas."*

Datainspektionen ansåg alltså att registret omfattades av skyddet mot hindrande åtgärder.

*Datainspektionens beslut 1995-04-20, dnr. 5562-94, angående TV 4 Aktiebolags ansökan om tillstånd att inrätta och föra personregistret "Telegramarkiv".*

Ändamålet med registret angavs vara arkivering och återsökning av nyhetstelegram från TT och Associated Press (AP). Registret skulle innehålla utsända telegram och dessa skulle användas av bolagets reportrar som referens- och bakgrundsmaterial för programinslag.

Datainspektionen, som konstaterade att registret utgjorde ett personregister i datalagens mening, ansåg att registret omfattades av skyddet mot hindrande åtgärder i 1 kap. 3 § YGL varför bolagets ansökan inte kunde upptas till prövning utan avvisades.

Datainspektionen har också genom beslut 1994-05-03, dnr. 7602-93, 1994-11-29, dnr. 5013-94, 1995-12-08, dnr. 6634-94 och 1996-04-01, dnr. 7086-95 avvisat ansökningar om tillstånd att föra personregister på den grunden att registren omfattades av grundlagarnas skydd mot hindrande åtgärder.

## 8.7 Överväganden

När det först gäller generella hindrande åtgärder, t.ex. ekonomiska pålagor, förhåller det sig enligt kommitténs mening så att de faller under den typ av hindrande åtgärder som TF skyddar emot om de blir så tunga att de i praktiken väsentligen försvårar eller omöjliggör utgivning av tryckta skrifter av något visst slag. TF får anses tillåta mera när det gäller pålagor som drabbar många företeelser, bland dem tryckta skrifter, än när det gäller pålagor som mera direkt belastar utgivningen av just tryckalster. Skulle syftet med pålagan (uttalat eller inte) vara just att begränsa utgivningen av tryckta skrifter, t.ex. för att få ned volymen av trycksaksreklam, får TF anses förhindra detta. Samma synsätt kan anläggas på andra grundlagsskyddade medieformer.

Beträffande individuella hindrande åtgärder som utgör ingrepp mot en tillämnad eller färdig tryckt skrift kan konstateras att den nya tekniken har förändrat situationen. En tryckt skrift föregicks tidigare av vissa stadier på vägen mot utgivningen; materialinsamling, manusskrivande, sättning, korrekturrättning och själva tryckningen. Dessa stadier var lätt identifierbara steg på vägen mot den färdiga trycksaken och gjorde det ganska enkelt att avgöra om det var fråga om en framställning som var avsedd för utgivning i tryckt form. Motsvarande lär

gälla andra idag skyddade medieformer som också genomgår liknande produktionsstadier.

Med datortekniken flyter emellertid de olika stadierna samman i ett mera kontinuerligt förfarande så att det är svårare än tidigare att avgöra om verksamheten syftar till att producera en grundlagsskyddad framställning. Det material som insamlas kan användas direkt i "manusförfattandet" som efter olika versioner kan direkt övergå i "desktop publishing". Källmaterialet utgör med andra ord den första "versionen" av den tryckta skriften. Om grundlagsskyddet så som kommittén föreslår utvidgas till att generellt omfatta tekniska upptagningar kommer de problem som idag huvudsakligen finns när det gäller frågan om åtgärder som hindrar utgivning av tryckt skrift också att avse sådana upptagningar.

Det är dock svårt att se hur man skall kunna dra någon gräns för när ett grundlagsskyddat förstadium till en tryckt skrift eller en teknisk upptagning föreligger. Kommittén anser därför att slutsatsen måste bli att TF och YGL skyddar varje stadium i produktionen. Själva inhämtandet av källmaterial faller därvid under anskaffarfrihetsreglerna och den fortsatta produktionen faller under det allmänna skyddet för utgivande av framställningar.

I praktiken kan med det angivna synsättet problem uppkomma när en åtgärd avser ett ADB-lagrat material och innehavaren påstår att detta skall bli en tryckt skrift eller en teknisk upptagning för spridning till allmänheten. Skall varje sådant påstående accepteras eller skall det krävas någon grad av sannolikhet för riktigheten för att grundlagsskyddet skall gälla? Någon full bevisning för utgivningsavsikten kan enligt kommitténs mening knappast krävas, frågan är närmast om den presumtive "författaren" skall göra denna sannolik eller om det räcker att den inte framstår som osannolik eller uppenbart osannolik.

Om grundlagen inte säger något på denna punkt torde det ligga närmast till hands att godta en invändning om publiceringsavsikt så länge den inte framstår som uppenbart osannolik. Resultatet blir då ett vidsträckt grundlagsskydd som omfattar även tveksamma fall. Å andra sidan ter det sig principiellt betänkligt att i grundlagen slå fast ett högre krav på "bevisning" från publicistens sida.

Kommittén har övervägt om problemet med att avgöra om en verksamhet omfattas av grundlagens skydd mot censur och hindrande åtgärder kan lösas genom en regel som uppställer krav på att det inte framstår som osannolikt att det finns en reell publiceringsavsikt bakom en verksamhet för att den skall omfattas av grundlagens skydd. En sådan regel kunde möjligen läggas till som ett nytt tredje stycke i 1 kap. 2 § TF (och, med erforderliga justeringar, också i 1 kap. 3 § YGL) och erhålla följande lydelse: "*Det skydd mot förhandsgranskning, mot förbud mot tryckning och mot hindrande åtgärder som fastslås i första och andra stycket gäller endast om det inte framstär*



*som osannolikt att den verksamhet som följande förhandsgranskningen, förbudet mot tryckning eller den hindrande åtgärden riktas mot syftar till utgivning av en sådan skrift som avses i 5 §".*

Mot en sådan regel kan sägas att den inte skulle ge uttryck för den nyanserade bedömning som bör göras när man avgör om TF eller YGL förbjuder en viss åtgärd. Så t.ex. kan mindre krävas i bevishänseende i ett senare skede av en produktionsprocess än i ett tidigare.

Som framgått ovan är det enligt kommitténs mening knappast möjligt att dra någon klar gräns för när skyddet mot censur och hindrande åtgärder inträder. Den diskuterade regeln ger inte heller någon mera tydlig gräns utan anger endast vilket beviskrav som kunde ställas vid bedömningen. Det är enligt kommitténs mening tveksamt om en sådan regel skulle innebära att rättstillämpningen underlättades i praktiken.

En regel av det diskuterade slaget har inte heller tidigare funnits i grundlagarna och den kan anses innebära en icke önskvärd försämring av skyddet för tryck- respektive yttrandefriheten i vissa fall. Om ett lägre beviskrav ställdes i regeln skulle försämringen i skyddet visserligen bli mindre men regeln skulle också förlora i effektivitet. Slutsatsen blir att frågan om när skyddet mot censur och hindrande åtgärder inträder inte bör lösas genom införande av en ny regel i grundlagarna utan alltjämt överlåtas till rättstillämpningen.

Det förtjänar att framhållas att förbudet mot hindrande åtgärder - i normalfallet - endast kan gälla åtgärder som riktas mot just den som producerar eller sprider en framställning som skyddas av TF eller YGL. Detta illustrerades i ett regeringsbeslut 1994-06-30, dnr. 94-2310 rörande överklagande av Bildbasen i Kiruna Aktiebolag i ett ärende enligt datalagen. Där angavs ändamålet med registret "Bildbanken" vara att skapa en marknadsplats för handel med fotografiska bilder. Bolaget gjorde varken gällande att det i egen produktion skulle framställa tryckta skrifter eller att det var ett sådant medieföretag som avses i 1 kap. 9 § YGL. Däremot kunde en del av bolagets kunder förväntas använda bilderna vid utgivning av tryckt skrift. Endast det förhållandet kunde dock enligt regeringen inte anses innebära att förbudet mot hindrande åtgärder aktiverades redan i det skede då uppgifterna (bilderna) fanns hos bolaget.

Enligt nu gällande lydelse av 1 kap. 9 § YGL är det endast de där angivna massmedieföretagen som omfattas av skyddet mot hindrande åtgärder medan andra som t.ex. bedriver handel med samma material som en nyhetsbyrå inte omfattas av skyddet. Denna skillnad kan förefalla omotiverad. Kommitténs förslag till utvidgning av 1 kap. 9 § YGL innebär emellertid att också andra än massmedieföretag kan komma i åtnjutande av grundlagarnas skydd om de inrättar sin verksamhet på det sätt som sägs i 1 kap. 9 § YGL och skaffar ett utgivningsbevis.

Kommittén har i det föregående (avsnitt 5.4.1) föreslagit att YGL skall omfatta tekniska upptagningar oavsett vad dessa innehåller. Förslaget innebär att CD-ROM-skivor och andra fysiska databärare kommer att få grundlagsskydd på i princip samma sätt som tryckta skrifter. Detta betyder att även sådana tekniska upptagningar som innehåller personregister enligt datalagen kommer att omfattas av YGL. Detsamma gäller personregister som nu har eller enligt förslaget kan få grundlagsskydd enligt 1 kap. 9 § YGL. Den nya grundlagsregleringen får alltså konsekvenser för datalagens tillämpning.

Enligt datalagen krävs licens - och i vissa fall tillstånd - för att inrätta och föra personregister (2 § datalagen). Undantag gäller för bl.a. personregister för personligt bruk (se 2 § tredje stycket och 2 a § datalagen). För sådana personregister som faller under YGL behövs inte licens eller tillstånd i enlighet med vad som har sagts förut och detta såväl när det är fråga om CD-ROM-skivor eller andra fysiska databärare, som innehåller ett personregister och som sprids till allmänheten, som när det gäller ett personregister som lagras i en dator i fall som avses i 1 kap. 9 § YGL. Datainspektionen får inte meddela föreskrifter som inskränker den rätt grundlagen ger den som skapar personregistret i den ena eller andra formen eller den som till allmänheten sprider innehållet i detta i form av en fysisk databärare respektive en överföring med hjälp av elektromagnetiska vågor. Innehav av en fysisk databärare med ett personregister blir också skyddat i likhet med innehavet av en tryckt skrift så att t.ex. ett uppslagsverk på CD-ROM-skiva får samma grundlagsskydd som en tryckt encyklopedi. Däremot kan grundlagen inte anses ge rätt att bearbeta personuppgifter i ett personregister som erhållits i denna form annat än som ett led i framställningen av en ny grundlagsskyddad produkt.

Vare sig i YGL eller i förarbetena till denna grundlag behandlas frågan om rätten att göra en inspelning av ett radio- eller TV-program och att inneha en sådan inspelning. Eftersom YGL måste anses skydda rätten att inneha filmer, videogram, ljudupptagningar m.fl. sådana upptagningar som redan idag faller under grundlagen, är det inte orimligt att anta att denna också skyddar rätten att "inneha" ett radio- eller TV-program i form av en inspelning. Med detta synsätt skulle YGL nu skydda rätten för den som får tillgång till ett register att lagra ned innehållet i en överföring enligt 1 kap. 9 § YGL i sin egen dator, även om detta utgörs av ett personregister. Vidare bearbetning av personuppgifterna i registret kan emellertid regleras i datalagen och i föreskrifter som meddelas med stöd av den lagen i den mån bearbetningen inte utgör ett led i framställningen av en grundlagsskyddad produkt. Regler i datalagen eller föreskrifter som meddelats med stöd av den lagen om bearbetning av personuppgifter kan alltså bli tillämpliga t.ex. när bearbetningen sker för att informationen skall till-

handahållas i en databas som inte drivs av ett massmedieföretag och för vilken det inte heller finns något utgivningsbevis. Databasen faller då utanför såväl nu gällande lydelse av 1 kap. 9 § YGL som den av kommittén föreslagna utvidgningen av paragrafen. Om det inte heller är ägaren till en periodisk skrift som sprider eller låter sprida skriftens innehåll på detta sätt faller databasen även utanför TF:s skydd.

Det hittills anförda hänför sig till gällande datalag. Med tanke på innehållet i EG:s dataskyddsdirektiv (se kapitel 7) kan Datalagskommitténs pågående arbete med en ny datalagstiftning knappast förväntas leda till några avgörande skillnader gentemot gällande rättsläge i de avseenden som behandlas i detta kapitel. Det skall dock noteras att Datalagskommittén kan beräknas uttryckligen lösa den normkonflikt mellan å ena sidan TF och YGL samt å andra sidan datalagen som behandlas ovan (jfr. avsnitt 7.6). De principiella resonemang som här förts om räckvidden av grundlagarnas förbud mot hindrande åtgärder torde däremot även fortsättningsvis ha relevans.

## Del III

### Offentlighetsprincipen och konfiskering



## 9 Principen om allmänna handlingars offentlighet contra reglerna om beslag och konfiskering enligt TF och YGL

### 9.1 Bakgrunden och problemet

Under våren 1993 väckte JK åtal vid Stockholms tingsrätt mot två personer för yttrandefrihetsbrott innefattande barnpornografibrott och olaga våldsskildring. I samband med stämningsansökan gav JK till tingsrätten in ett stort antal filmer som hade tagits i beslag. Huvuddelen av filmerna yrkades konfiskerade för att hindra vidare spridning men ett antal hade tagits i beslag i utredningssyfte och gavs in som bevisning.

Med hänvisning till reglerna i TF om envars rätt att ta del av allmänna handlingar och att få kopia av sådana handlingar (2 kap. 12 och 13 §§ TF) begärde ett flertal personer hos domstolen att få ta del av filmer. Tingsrätten biföll en begäran om att få ta del av filmer på stället men avslog genom två beslut vid skilda tillfällen framställningar om att få ta del av filmer genom att erhålla kopior.

Svea hovrätt upphävde dessa båda senare beslut och förordnade att kopior skulle lämnas ut. Som skäl anförde hovrätten att filmerna utgjorde allmänna handlingar och att det saknades lagligt stöd för att inte lämna ut dem och för att inskränka rätten att mot avgift få kopia.

Hovrättens beslut kunde inte bringas under högsta domstolens prövning eftersom beslut att lämna ut en allmän handling inte får överklagas (jfr. 2 kap. 15 § TF och 15 kap. 7 § sekretesslagen 1980:100).

Besluten visade tydligt konflikten mellan å ena sidan den del av offentlighetsprincipen som utgörs av TF:s regler om envars rätt att få ta del av allmänna handlingar och att få kopia av sådana handlingar och å andra sidan TF:s och YGL:s regler om beslag och konfiskering. Besluten innebar ju nämligen att tingsrätten var skyldig att visa och lämna ut kopia av filmer vilka hade tagits i beslag just för att förhindra vidare spridning av innehållet.

Regelkonflikten föranledde ett extra snabbt lagstiftningsförfarande (prop 1992/93:256, bet. 1992/93:KU40, rskr. 1992/93:364 och SFS

1993:437). Regler om sekretess infördes i syfte dels att skydda barnets integritet i mål rörande barnpornografibrott (9 kap. 16 § sekretesslagen), dels att hindra att kopior av framställningar i mål rörande barnpornografibrott och olaga våldsskildring lämnades ut och blev föremål för ny brottslig spridning (5 kap. 6 § och 12 kap. 3 § sekretesslagen). På detta sätt åstadkom man att domstolarna, om en likadan situation uppstod igen, på grund av sekretess skulle kunna vägra allmänheten att ta del av eller få kopia av barnpornografi och att få kopia av olaga våldsskildringar.

Genom lagstiftningen undanröjdes regelkonflikten såvitt gällde barnpornografibrott och brottet olaga våldsskildring men inte såvitt gällde övriga tryck- och yttrandefrihetsbrott (se 7 kap. 4 och 5 §§ TF och 5 kap. 1 § YGL).

Angående en generell reglering av förhållandet mellan TF:s regler om rätten att ta del av allmänna handlingar å ena sidan och TF:s och YGL:s regler om beslag och konfiskering å andra sidan, alltså en lösning för alla tryck- och yttrandefrihetsbrott, anförde föredragande statsrådet i lagstiftningsärendet, som då endast avsåg 9 kap 16 § sekretesslagen, följande (a. prop. s. 7): *"Förhållandet mellan å ena sidan TF:s regler om allmänna handlingar och om rätten att erhålla kopior av allmänna handlingar och å andra sidan TF:s regler om beslag och konfiskering (till vilka YGL hänvisar) framgår inte uttryckligen av TF. Frågeställningen synes inte ha fått någon belysning i den juridiska litteraturen. Inte heller har frågan behandlats vid tillkomsten av nu gällande TF eller av YGL. Den uppkomna frågan kan dessutom ses i ett vidare perspektiv, nämligen det som omfattar beslag av handlingar i ärenden och mål som ej avser tryckfrihets- eller yttrandefrihetsbrott. Dessa frågor är komplicerade och förtjänar att få en närmare belysning. En sådan analys fordrar emellertid en grundlig genomgång av hur gällande bestämmelser förhåller sig till varandra och ingående överväganden av möjligheterna till förtydliganden eller ändringar av gällande regler, vilka i detta sammanhang till stor del är av grundlagskaraktär. Jag avser att återkomma i annat sammanhang till regeringen i denna fråga".*

Statsrådet fortsatte: *"Med hänsyn till det stora intresset av att snabbt komma till rätta med den situation som uppstått, bör nu en ändring ske i sekretesslagen."*

Vid utskottsbehandlingen tillstyrkte KU propositionen samt utnyttjade även sin initiativrätt och föreslog ändringarna i 5 kap 6 § och 12 kap 3 § sekretesslagen. KU infortrade också yttrande från lagrådet. Lagrådet och KU ansåg att frågan om regelkollisionen kunde lösas temporärt för mål om ansvar för barnpornografibrott och olaga våldsskildring genom ändringar i sekretesslagen i avvaktan på en mer generell lösning.

Nu gällande lagstiftning har alltså tillkommit som en temporär lösning på ett akut problem och gäller enbart barnpornografibrott och olaga våldsskildring samt motsvarande tryck- och yttrandefrihetsbrott.

Uppgiften att analysera förhållandet mellan offentlighetsprincipen å ena sidan och reglerna i TF och YGL om beslag och konfiskering å andra sidan har lämnats till Mediekommittén. Kommittén bör enligt sina direktiv förutsättningslöst pröva lämpliga lösningar. Arkivfrågor och processrättsliga frågor skall ingå i analysen.

## 9.2 Offentlighetsprincipen

Offentlighetsprincipen är en av hörnstenarna i det svenska demokratiska statskicket. Den består av olika delar och anses fylla tre huvudsyften; att garantera rättssäkerheten, effektiviteten i förvaltningen och effektiviteten i folkstyret.

Principen omfattar yttrande- och informationsfriheten, förhandlingsoffentligheten samt handlingsoffentligheten.

Regler om *yttrande- och informationsfriheten* finns i 2 kap. 1 § första stycket 1 respektive 2 RF.

*Förhandlingsoffentligheten* innebär att förhandling vid bl.a. domstol skall vara offentlig (2 kap. 11 § andra stycket RF). Från denna princip finns undantag i bl.a. 5 kap. 1 § rättegångsbalken (RB). Detta har stöd i 2 kap. 12 § RF.

I 5 kap. 1 § RB föreskrivs bl.a. att om det kan antas att det vid förhandling kommer att förebringas uppgift för vilken gäller sekretess som avses i sekretesslagen kan rätten förordna att förhandlingen, till den del den angår uppgiften, skall hållas inom stängda dörrar om det bedöms vara av synnerlig vikt att uppgiften inte röjs. Detta innebär att det i mål om barnpornografibrott finns möjlighet att förordna om stängda dörrar enligt 9 kap. 16 § sekretesslagen. Så kan emellertid knappast ske med stöd av 5 kap. 6 § sekretesslagen eftersom denna paragraf främst syftar till att hindra spridning av den brottsliga framställningen genom att den ger möjlighet att vägra lämna ut kopior (se närmare under avsnitt 9.5).

Om en sekretessbelagd uppgift förebringats vid förhandling inom stängda dörrar, består sekretessen under den fortsatta handläggningen om inte domstolen förordnar om annat. Efter dom eller slutligt beslut i målet består sekretessen endast om domstolen i domen eller beslutet förordnar om det (12 kap. 3 § andra stycket sekretesslagen).

Om en sekretessbelagd uppgift däremot förebringas vid offentlig förhandling upphör sekretessen att gälla i målet eller ärendet. Enligt 12 kap. 3 § första stycket andra meningen sekretesslagen gäller detta dock inte sekretess enligt 5 kap. 6 § samma lag.



*Handlingsoffentligheten* innebär att varje svensk medborgare har rätt att, oavsett bevekelsegrund, ta del av uppgifter i s.k. *allmänna handlingar*. Reglerna om handlingsoffentligheten finns i TF:s andra kapitel.

Handlingsoffentligheten är den del av offentlighetsprincipen som är av störst intresse i detta sammanhang. Enligt 2 kap. 1 § TF har den till syfte att främja ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning. Den har också stor betydelse för tryckfriheten eftersom varje medborgares rätt att i tryckt skrift offentliggöra allmänna handlingar är en del av tryckfriheten (1 kap. 1 § andra stycket TF).

Med handling förstås enligt 2 kap. 3 § TF framställning i skrift eller bild samt upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel. Handling är enligt samma lagrum allmän om den förvaras hos myndighet och är att anse som inkommen dit eller upprättad där. Handling anses inkommen när den anlånt till myndigheten eller kommit behörig befattningshavare till handa (2 kap. 6 § första stycket TF). Bortsett från vissa undantag anses handling upprättad när den expedierats från myndigheten eller när det ärende den hänförs till har slutbehandlats. Handling som inte hänförs till visst ärende anses upprättad när den justerats eller på annat sätt färdigställts (2 kap. 7 § TF).

Även framställningar som åtnjuter skydd enligt upphovsrättslagen (1960:729) omfattas av bestämmelserna om allmänna handlingar och skall tillhandahållas på det sätt som stadgas i 2 kap. TF (26 b § upphovsrättslagen). Däremot kan upphovsrätten innebära begränsningar i rätten att förfoga över en handling som lämnats ut (1 kap. 8 § TF och 1 kap. 12 § YGL samt 9 och 26 §§ upphovsrättslagen). Av 2 kap. 11 § TF framgår att vissa handlingar inte anses som allmänna handlingar. Detta gäller bl.a. handlingar som ingår i bibliotek och handlingar som från enskilda tillförts allmänt arkiv för förvaring.

Rätten att ta del av allmänna handlingar är inte absolut. Hänsynen till viktiga motstående intressen har motiverat undantag från principen om handlingsoffentlighet. Av 2 kap. 2 § TF framgår att rätten att ta del av allmänna handlingar får begränsas endast om det är påkallat med hänsyn till vissa viktiga intressen t.ex. intresset att förebygga eller beivra brott och den enskildes intresse av skydd för personliga eller ekonomiska förhållanden. Av paragrafen framgår också att begränsningarna skall anges noga i en särskild lag. Den lag som avses är sekretesslagen (1980:100). Den innehåller en mängd bestämmelser om förbud mot att röja uppgift vare sig det sker muntligen eller genom att allmän handling lämnas ut eller det sker på annat sätt. Uppgift i allmän handling kan alltså vara *hemlig eller offentlig* och innebörden av handlingsoffentligheten är därför närmare bestämt att envar har rätt att ta del av uppgift i allmän handling i den mån uppgiften är offentlig.

För barnpornografibrott och olaga våldsskildring, och motsvarande tryck- och yttrandefrihetsbrott, gäller beträffande sekretess reglerna i 5 kap. 6 §, 9 kap. 16 § och 12 kap. 3 § sekretesslagen. Beträffande övriga tryck- och yttrandefrihetsbrott synes främst reglerna om utrikes- och försvarssekretessen vara tillämpliga. För brotten uppvigling och hets mot folkgrupp synes dock knappast finnas någon tillämplig sekretessregel. För förtal och förolämpning kan det bli fråga om att tillämpa regler om sekretess med hänsyn till enskilds personliga och ekonomiska förhållanden (se avsnitt 2.4 i JK:s promemoria till regeringen 1993-09-03 "Offentlighetsprincipen, tillämpning vid beslag och konfiskering med anledning av tryck- och yttrandefrihetsbrott – förslag till lagändringar", betänkandebilaga 4.)

Regeln om förundersökningssekretess i 9 kap. 17 § sekretesslagen är emellertid tillämplig på alla tryck- och yttrandefrihetsbrott. Sekretess enligt denna regel gäller under förundersökning och upphör när åtal väckts och handlingarna lämnats in till domstol om inte sekretess för uppgiften skall gälla enligt 9 kap. 16 § sekretesslagen eller uppgiften uppenbarligen saknar betydelse i målet eller finns i handling som har erhållits från annan myndighet där sekretess gäller för uppgiften (9 kap. 18 § sekretesslagen).

Den enskilde kan välja mellan tre olika sätt att få del av en allmän handling som är offentlig. Han kan ta del av den på stället (2 kap. 12 § TF), mot avgift få avskrift eller kopia av handlingen (2 kap. 13 § TF) eller få uppgift ur den (15 kap. 4 § sekretesslagen).

### 9.3 Reglerna om beslag och konfiskering i TF och YGL m.m.

Reglerna om *konfiskering* i TF och YGL syftar till att hindra spridning av framställningar som innefattar tryck- eller yttrandefrihetsbrott. I 7 kap. 7 § tredje stycket TF och 5 kap. 6 § tredje stycket YGL finns dock regler om konfiskering av redan spridda skildringar av barn i pornografisk bild av verklighetstrogen karaktär. Dessa regler, som gäller sedan den 1 januari 1995, syftar till att hindra innehav av sådana skildringar.

Reglerna om beslag syftar till att beslut om konfiskering skall kunna verkställas och utredning i tryck- och yttrandefrihetsmål skall kunna säkras. Reglerna i TF och YGL om beslag och konfiskering överensstämmer i huvudsak.

Enligt exklusivitetsprincipen (1 kap. 3 § TF och 1 kap. 4 § YGL) får ingripande på grund av missbruk av tryck- eller yttrandefriheten i de grundlagsskyddade medierna inte ske på annat sätt eller i annat fall än som anges i dessa grundlagar. Detta innebär att reglerna i RB och BrB

om tvångsmedel respektive särskild rättsverkan av brott inte är tillämpliga vid tryck- och yttrandefrihetsbrott. I viss utsträckning hänvisar dock grundlagarna till dessa regler.

I 7 kap. 7 § första stycket TF föreskrivs att tryckt skrift som innefattar tryckfrihetsbrott får konfiskeras. Motsvarande stadgande beträffande film och ljudupptagningar finns i 5 kap 6 § första stycket YGL. Beträffande filmer och ljudupptagningar gäller dock enligt sistnämnda paragraf att om brottet är olaga våldsskildring eller barnpornografibrott gäller ifråga om särskild rättsverkan av brott även vad som i övrigt föreskrivs i lag. Detta är ett undantag från exklusivitetsprincipen och innebär t.ex. att vinning av barnpornografibrott kan förverkas.

Konfiskering innebär att alla för spridning avsedda exemplar skall förstöras. Det skall också tillses att föremål som kan användas uteslutande för tryckning av skriften respektive särskilt för mångfaldigande av filmen eller ljudupptagningen inte kan användas för att framställa ytterligare exemplar av den olagliga framställningen. Beträffande konfiskering av skildring av barn i pornografisk bild enligt 7 kap. 7 § tredje stycket TF och 5 kap. 6 § tredje stycket YGL innebär dock konfiskering att alla exemplar av skriften respektive filmen som påträffas i samband med en förundersökning skall konfiskeras.

Beslut om konfiskering av tryckt skrift förutsätter att skriften är utgiven dvs. utlämnad till salu eller för spridning på annat sätt. En skrift som ännu inte lämnat tryckeriet kan alltså inte konfiskeras. Bortsett från konfiskering av barnpornografi enligt 7 kap. 7 § tredje stycket TF och 5 kap. 6 § tredje stycket YGL omfattar konfiskering inte exemplar som förvärvats och redan kommit i enskilda personers besittning. Konfiskering träffar inte heller exemplar som skall levereras som pliktexemplar enligt lagen (1993:1392) om pliktexemplar av dokument (se nedan) eftersom dessa exemplar inte är avsedda för spridning. Lagen om pliktexemplar av dokument omfattar både upptagningar av text, ljud och bild.

Rätten beslutar om konfiskering. Konfiskering är emellertid inte obligatorisk. Det kan ju t.ex. vara så att en framställning fått en sådan spridning att konfiskering framstår som meningslös. Beträffande konfiskering av skildringar av barn i pornografisk bild enligt ovan nämnda lagrum får sådan ske om inte innehavet med hänsyn till omständigheterna är försvarligt.

Konfiskering kan i princip komma i fråga endast i samband med tryck- eller yttrandefrihetsbrott. För konfiskering av skildring av barn i pornografisk bild av verklighetstrogen karaktär krävs dock inte att något brott begåtts. Det är tillräckligt att någon innehar barnpornografi utan att det kan anses försvarligt.

För beslut om konfiskering krävs inte att en gärningsman döms för brottet. Sälunda kan åklagaren eller målsäganden i stället för att väcka

åtal ansöka om konfiskering om det inte finns någon som kan hållas ansvarig för brottet eller om stämning inte kan delges den ansvarige här i landet (9 kap. 5 § TF och 7 kap. 2 § YGL).

Konfiskering på grund av tryck- eller yttrandefrihetsbrott avser den upplaga av en skildring där brottet förekommer. Framställs en ny upplaga kan det bli fråga om ett nytt tryck- eller yttrandefrihetsbrott.

Om en tryckt skrift, en film eller en ljudupptagning kan bli föremål för konfiskering kan den också tas i *beslag* (10 kap. 1 § TF och 7 kap. 3 § YGL). Ett beslut om beslag innebär att framställningen omhändertas av myndigheterna under utredningen av det misstänkta brottet. Syftet med ett sådant s.k. *konfiskeringsbeslag* är att säkerställa att konfiskering kan verkställas.

Om beslut om beslag hävs t.ex. vid en frikännande dom skall de beslagtagna framställningarna återlämnas till den från vilken beslaget gjordes. Om beslut om konfiskeringsbeslag meddelats skall åtal vara väckt eller ansökan om konfiskering av framställningen gjord inom två veckor efter att beslutet meddelades (10 kap. 4 § TF och 7 kap. 3 § första stycket YGL). För filmer och ljudupptagningar gäller enligt 7 kap. 3 § första stycket YGL dessutom att rätten kan medge att denna tid förlängs med högst två veckor om den tid som avses i 10 kap. 4 § TF med hänsyn till beslagets omfattning eller någon annan omständighet är otillräcklig.

I TF och YGL finns också en annan typ av beslag, s.k. *utredningsbeslag* (10 kap. 14 § TF och 7 kap. 3 § YGL). Enligt dessa lagrum får exemplar av tryckt skrift, filmer och ljudupptagningar som skäligen kan antas äga betydelse för utredning i tryck- eller yttrandefrihetsmål tas i beslag. Syftet med beslag av denna typ är alltså att säkerställa utredning i målet.

Utredningsbeslag är inte begränsat till de exemplar som är avsedda för spridning. Utredningsbeslag kan alltså även ske hos någon som förvärvat ett exemplar av framställningen. Beslag av denna typ kan ske inte bara i mål om tryck- eller yttrandefrihetsbrott utan även i övriga tryck- och yttrandefrihetsmål. Beslagtagna framställning skall återställas till den från vilken beslaget skedde. Detta synes gälla även om andra exemplar av framställningen kan förklaras konfiskerade. Åtal skall väckas inom en månad från det att beslut om utredningsbeslag meddelades om inte rätten medger att tiden förlängs.

Det är JK eller domstol som beslutar om beslag (10 kap. 2, 5 och 14 §§ TF samt 7 kap. 3 § YGL).

Eftersom exemplar som skall levereras som pliktexemplar enligt lagen (1993:1392) om pliktexemplar av dokument inte är avsedda för spridning och därför inte kan konfiskeras omfattas de inte heller av konfiskeringsbeslag.

Pliktexemplar av film skall lämnas till Arkivet för ljud och bild (25 § lagen om pliktexemplar av dokument). Den som lämnat

pliktexemplar av film har enligt 26 § i nämnda lag rätt att återfå den sedan Arkivet för ljud och bild haft tid att kopiera den. Ett sådant återställt exemplar torde kunna omfattas av beslag eller konfiskering.

Enligt 6 kap. 3 § TF och 3 kap. 13 § YGL kan den som sprider en tryckt skrift, en film eller en ljudupptagning trots att han vet att den tagits i beslag eller konfiskerats straffas med böter eller fängelse i högst ett år. Spridningsförbudet gäller dock inte vid beslag i beviskringsärenden (prop 1975/76:204 s. 184).

## 9.4 Regler om arkivering m.m.

Som princip gäller att när en myndighet avslutat ett ärende skall de allmänna handlingarna arkiveras. Detta framgår av 3 § arkivlagen (1990:782) och 3 § arkivförordningen (1991:446). I 3 § arkivlagen sägs att en myndighets arkiv bildas av de allmänna handlingarna från myndighetens verksamhet och sådana handlingar som avses i 2 kap. 9 § TF och som myndigheten beslutar skall tas om hand för arkivering. I 3 § arkivförordningen föreskrivs att sedan ett ärende hos en myndighet slutbehandlats skall de allmänna handlingarna i ärendet arkiveras. Det sägs vidare i paragrafen att i samband därmed skall myndigheten också pröva i vilken omfattning sådana handlingar som avses i 2 kap. 9 § TF skall tas om hand för arkivering.

Riksarkivet och landsarkiven övar tillsyn över att de statliga myndigheterna fullgör sin skyldighet att bevara, hålla ordnade och vårda arkiven (7 § arkivlagen jämförd med 8 § arkivförordningen). Riksarkivet och landsarkiven kan också ta emot myndigheternas arkiv för vidare arkivering (9 § arkivlagen).

Enligt arkivlagen består alltså en myndighets arkiv enbart av allmänna handlingar. Allmänheten har därför rätt att ta del av handlingarna även när dessa har överlämnats till Riksarkivet och landsarkiven i den mån sekretess inte gäller.

I arkivlagen finns vidare bestämmelser om gallring, återlämnande och överlämnande av allmänna handlingar (10-12 §§). Utöver reglerna om gallring finns det i arkivlagen inte någon bestämmelse som medger att en myndighet förstör en allmän handling.

Reglerna om gallring har i huvudsak följande innehåll. Allmänna handlingar får gallras (10 § arkivlagen). Därvid skall enligt paragrafen beaktas att arkiven utgör en del av kulturarvet och att det återstående arkivmaterialet skall tillgodose rätten att ta del av allmänna handlingar, behovet av information för rättskipningen och förvaltningen samt forskningens behov. I paragrafen sägs vidare att om det finns avvikande bestämmelser om gallring av vissa allmänna handlingar i annan lag eller i förordning gäller dessa bestämmelser med undantag för 12 §

datalagen. Enligt 12 § arkivförordningen får Riksarkivet meddela föreskrifter om gallring.

För de allmänna domstolarna gäller enligt 8 § förordningen (1996:271) om mål och ärenden i allmän domstol att handlingar som kommer in eller upprättas i ett mål eller ärende skall föras samman till en akt. I 37 § ges en regel om gallring. Där sägs bl.a. att när ett mål eller ärende har avgjorts och avgörandet har vunnit laga kraft skall minnesanteckningar, stenogram och dubletter av handlingar samt missiv och delgivningsbevis som inte innehåller någon uppgift av betydelse gallras bort ur akten. I 38 § sägs att Riksarkivet får meddela föreskrifter om gallring av akter utöver det som följer av 37 § och om andra åtgärder i anslutning till arkivering av akter. Riksarkivet har inte meddelat några särskilda föreskrifter om gallring av barnpornografiska skildringar eller olaga våldsskildringar.

I 4 kap. 4 § TF och 3 kap. 9 § YGL sägs bl.a. att det i lag får meddelas föreskrifter om skyldighet att lämna exemplar av tryckt skrift, filmer och ljudupptagningar till bibliotek eller arkiv. Sådana regler har som nämnts meddelats i lagen om pliktexemplar av dokument. Enligt denna lag skall pliktexemplar av skrift lämnas till Kungliga biblioteket och universitetsbiblioteken och pliktexemplar av ljud- och bildupptagningar skall lämnas till Arkivet för ljud och bild. Skyldigheten att lämna pliktexemplar åvilar i huvudsak den som framställt eller annars gjort framställningen tillgänglig för allmänheten.

Enligt 2 kap. 11 § första stycket 3 TF är tryckt skrift, ljud- eller bildupptagning eller annan handling som ingår i bibliotek eller som från enskild har tillförts allmänt arkiv uteslutande för förvaring och vård eller forsknings- och studieändamål eller privata brev, skrifter eller upptagningar som eljest har överlämnats till myndighet uteslutande för ändamål som nu angivits inte att anse som allmän handling. Detta innebär att pliktexemplar som överlämnats till bibliotek eller Arkivet för ljud och bild inte är allmänna handlingar. Allmänheten har alltså inte någon grundlagsskyddad rätt att ta del av pliktexemplaren. Enligt förordning (1993:1493) om pliktexemplar av dokument hålls pliktexemplar tillgängliga i den utsträckning som de förvarande myndigheterna bestämmer.

## 9.5 Närmare om den nu gällande lösningen av regelkonflikten

BrB:s regler om barnpornografibrott och olaga våldsskildring återfinns i balkens sextonde kapitel om brott mot allmän ordning. Vad som är straffbelagt som barnpornografibrott (16 kap. 10 a § BrB) respektive olaga våldsskildring (16 kap. 10 b § BrB) är att skildra barn i pornografisk bild med uppsåt att bilden sprids och att sprida sådan bild respektive att skildra sexuellt våld eller tvång eller grovt våld med uppsåt att skildringen sprids samt att sprida sådan skildring om inte gärningen med hänsyn till omständigheterna är försvarlig. Det är alltså att skildra med uppsåt att skildringen skall spridas och att sprida skildringen som är straffbelagt genom dessa regler. I 6 kap. BrB finns de regler som straffbelägger begående av sexualbrott mot barn och vuxna.

Före den 3 juni 1993 gällde enligt 9 kap. 16 § sekretesslagen sekretess hos domstol i mål om bl.a. ansvar för sexualbrott för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden om det kunde antas att den enskilde eller någon honom närstående led skada eller men om uppgiften röjdes. Bestämmelsen var alltså tillämplig i mål om ansvar för sexualbrott enligt 6 kap. BrB men däremot inte i mål om barnpornografibrott enligt 16 kap. 10 a § BrB.

Ett mål om ansvar för sexualbrott mot barn enligt 6 kap. BrB kunde alltså hållas inom stängda dörrar enligt 5 kap. 1 § RB jämförd med 9 kap. 16 § sekretesslagen och om brottet filmats och filmen åberopades som bevisning var filmen allmän handling men kunde sekretessbeläggas enligt nämnda lagrum i sekretesslagen. Den kunde däremot inte sekretessbeläggas om åtal istället väcktes för barnpornografibrott t.ex. därför att man inte kunnat identifiera den som utfört övergreppet utan endast den som spritt filmen. Eftersom filmen också var allmän handling, även om beslut om beslag eller konfiskering meddelats, hade allmänheten i detta fall rätt att få del av den och att få kopia av den.

Sammantaget innebar då gällande reglering att den domstol som skulle döma i mål om framställande eller spridning av barnpornografi eller olaga våldsskildring vara skyldig att medverka till att skildringarna spreds och detta även om beslut om beslag meddelats för att förhindra vidare spridning. Vidare innebar regleringen att det inte fanns någon möjlighet att skydda ett identifierat barns integritet i mål om barnpornografibrott.

För att tillgodose behovet av integritetsskydd i mål om barnpornografibrott infördes ett tillägg i 9 kap. 16 § sekretesslagen. Paragrafen erhöll följande lydelse (tillägget kursiverat):

"Sekretess gäller hos domstol i mål om ansvar för sexualbrott, utpressning, brytande av post- eller telehemlighet, intrång i förvar eller

olovlig avlyssning samt i mål om ersättning för skada i anledning av sådant brott för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider skada eller men om uppgiften röjs. *Sekretess gäller hos domstol även i mål om ansvar för barnpornografibrott eller motsvarande tryckfrihets- eller yttrandefrihetsbrott för uppgift om en ung person som skildras i pornografisk bild, om det kan antas att denne eller någon denne närstående lider skada eller men om uppgiften röjs.* Sekretessen enligt denna paragraf gäller inte för uppgift om vem som är tilltalad eller svarande i målet.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år." (Genom SFS 1996:155, som trädde i kraft den 1 april 1996 har paragrafen ändrats i avseenden som saknar betydelse i detta sammanhang.)

Paragrafen är tillämplig så snart ett barn går att identifiera, oavsett om det är svårt att göra en sådan identifiering t.ex. därför att det finns anledning att tro att barnet finns utomlands. Beträffande brottet olaga våldsskildring ansågs integritetsskyddsaspekten inte väga så tungt att den motiverade en sekretessregel av detta slag.

För att förhindra att domstolar i fortsättningen skulle tvingas att lämna ut kopior till allmänheten av barnpornografiska skildringar i mål rörande barnpornografibrott där barnet inte kunde identifieras och av olaga våldsskildringar i mål rörande sådana brott infördes följande nya bestämmelse i 5 kap. sekretesslagen. En ändring gjordes också i 12 kap. 3 § första stycket samma lag.

#### *5 kap. 6 §*

*Sekretess gäller i mål om ansvar för barnpornografibrott eller olaga våldsskildring eller för motsvarande tryckfrihets- eller yttrandefrihetsbrott för uppgift i skildring som har beslagtogs, förverkats eller konfiskerats i målet eller annars förekommer i detta, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan fara för att den sprids vidare i strid med brottsbalken, tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen.*

#### *12 kap. 3 § första stycket*

Sekretess för uppgift i mål eller ärende i domstols rättsskipande eller rättsvårdande verksamhet upphör att gälla i målet eller ärendet, om uppgiften förebringas vid offentlig förhandling i samma mål eller ärende. *Detta gäller dock inte sekretess enligt 5 kap. 6 §.*

Dessa ändringar skedde som tidigare nämnts på förslag av KU efter en framställning från JK och efter hörande av Lagrådet.



Bestämmelsen i 5 kap. 6 § sekretesslagen syftar främst till att hindra en av de former för röjande av uppgift som avses i 1 kap. 1 § sekretesslagen nämligen att kopior lämnas ut. Bestämmelsen syftar inte till att hindra att en uppgift över huvud taget lämnas ut. Konstruktionen av 5 kap. 6 § sekretesslagen innebär att möjligheten att ta del av uppgifterna på stället inte upphör eftersom sekretess inträder först när fara för vidarespridning föreligger. Konstruktionen innebär vidare att mål om olaga våldsskildring och barnpornografibrott där barnet inte kan identifieras bara undantagsvis kommer att hållas inom stängda dörrar.

JK uttalade att problemet borde lösas generellt på grundlagsnivå men att tidsnöden gjorde en ändring i sekretesslagen nödvändig. Lagrådet anförde att en sådan begränsad inriktning som 5 kap. 6 § sekretesslagen har inte överensstämde med de syften som uppbär de övriga bestämmelserna i sekretesslagens femte kapitel och att det för övrigt kunde ifrågasättas om bestämmelsen hörde hemma i sekretesslagen. Lagrådet godtog den emellertid som en temporär åtgärd för att genast komma till rätta med problem som ansetts akuta. KU uttalade att problemet kunde lösas på det föreslagna sättet i avvaktan på en mer generell lösning.

Genom de regler som behandlas i detta avsnitt löstes alltså dels problemet med att man inte kunde skydda integriteten hos ett barn som förekom i en barnpornografisk skildring och kunde identifieras och dels problemet med att domstol var tvungen att låta allmänheten ta del av och få kopia av både barnpornografiska skildringar där barnet inte kunde identifieras och olaga våldsskildringar. Genom 9 kap. 16 § sekretesslagen öppnades möjlighet att förordna om sekretess när ett barn i en pornografisk skildring kunde identifieras. Därmed kunde man i dessa fall helt hindra att skildringen lämnades ut. Genom 5 kap. 6 § samma lag gavs möjlighet att undgå att lämna ut kopior av barnpornografiska skildringar och olaga våldsskildringar när det inte står klart att uppgiften kan röjas utan fara för att den sprids vidare i strid med BrB, TF eller YGL.

För att sekretess enligt 5 kap. 6 § sekretesslagen skall inträda krävs att det inte står klart att uppgiften kan röjas utan fara för att den sprids vidare i strid med BrB, TF eller YGL och enligt dessa lagar krävs för ansvar för barnpornografibrott och olaga våldsskildring att gärningen inte med hänsyn till omständigheterna är försvarlig. Försvarlighetsrekvisitet innebär att det är möjligt att lämna uppgifter ur skildringarna till t.ex. företrädare för massmedierna och forskare.

## 9.6 JK:s förslag till permanent lösning m.m.

Efter att de ovan beskrivna lagreglerna trätt i kraft uppdrog regeringen åt JK att analysera förhållandet mellan å ena sidan TF:s bestämmelser om rätten att ta del av allmänna handlingar och å andra sidan TF:s och YGL:s bestämmelser om tvångsmedel och konfiskering och att lägga fram de förslag till lagändringar som kunde anses motiverade. Regeringen hade då redan i mars 1993 uppdragit åt Polisrättsutredningen att se över RB:s regler om beslag, husrannsakan, kroppsvisitation och kroppsbesiktning. Utredningen, som har avgett sitt slutbetänkande ("Tvångsmedel enligt 27 och 28 kap. RB samt polislagen", SOU 1995:47) har inte behandlat förhållandet mellan TF:s bestämmelser om rätten att ta del av allmänna handlingar och TF:s och YGL:s regler om beslag och konfiskering.

JK avlämnade den 3 september 1993 den ovan nämnda promemorian "Offentlighetsprincipen, tillämpning vid beslag och konfiskering med anledning av tryck- och yttrandefrihetsbrott- förslag till lagändringar" (dnr 93-3343), betänkandebilaga 4. I promemorian föreslog JK att rätten att få kopia av allmänna handlingar som tagits i beslag eller konfiskerats i mål om tryck- eller yttrandefrihetsbrott skulle inskränkas och att 5 kap. 6 § och 12 kap. 3 § första stycket sista meningen sekretesslagen skulle upphävas.

De föreslagna nya reglerna hade följande lydelse.

*2 kap. 12 § TF, nytt tredje stycke:*

*"Rätten att avbilda eller ta en allmän handling i anspråk för ljudöverföring gäller inte handlingar som tagits i beslag eller konfiskerats i mål om tryckfrihetsbrott eller om yttrandefrihetsbrott. Ett sådant tillhandahållande får dock ske, om ändamålet med beslaget eller konfiskeringen inte äventyras."*

*2 kap. 13 § TF, nytt andra stycke:*

*"Rätten att få avskrift eller kopia av en handling gäller inte sådana handlingar som avses i 12 § tredje stycket. Ett sådant utlämnande får dock ske, om ändamålet med beslaget eller konfiskeringen därigenom inte äventyras."*

Förslaget innebar således att rätten att få kopia av allmänna handlingar som tagits i beslag eller konfiskerats inskränktes men det innebar inte någon inskränkning i rätten att läsa, se eller avlyssna sådana handlingar eller att närvara vid förhandling i målet.

JK angav att utgångspunkten för övervägandena var beslags- och konfiskeringsreglernas ändamål nämligen att hindra fortsatt spridning

av brottsliga framställningar. JK anförde också att offentlighetsprincipen är grundläggande i vårt samhälle och att det inte kan komma ifråga att utan mycket tungt vägande skäl urholka denna princip. JK fann att den föreslagna lösningen utgjorde en lämplig avvägning mellan offentlighetsprincipen och intresset av att tryck- och yttrandefrihetsrättsligt skyddade framställningar med brottsligt innehåll inte sprids vidare.

JK angav att fördelen med den föreslagna lösningen framför andra alternativ var att den inte gick längre än vad som krävdes för att hindra fortsatt spridning av brottsliga framställningar och att den kunde väl inpassas i TF:s system.

Enligt den föreslagna lösningen skulle förbudet att få kopia av allmänna handlingar som tagits i beslag eller konfiskerats inte vara absolut eftersom kopia skulle få lämnas ut om det inte innebar att ändamålet med beslaget eller konfiskeringen äventyrades. JK angav att de fall då kopior skulle kunna lämnas ut var situationer då begäran om kopia stöddes av de syften som bär upp tryck- och yttrandefrihetslagstiftningen dvs. syftet att säkerställa ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande. Kopior skulle då kunna lämnas ut för att möjliggöra nyhetsrapportering, debatt och forskning om det fanns grundad anledning att anta att utlämnande inte skulle följas av brottslig spridning.

I sin promemoria kommenterade JK också vissa andra sätt att lösa problemet med regelkonflikten. En sådan lösning kunde enligt JK tänkas vara att utmönstra beslags- och konfiskeringsinstituterna och även spridningsförbudet ur lagstiftningen. JK anförde att man skulle kunna hävda att detta var motiverat eftersom den tekniska utvecklingen gjort det möjligt att sprida framställningar snabbt, enkelt och utan hinder av nationsgränser varför instituterna och förbudet framstår som verkningslösa. JK fann emellertid att tryck- och yttrandefrihetsbrotten, t.ex. brotten mot rikets säkerhet, var sådana att det måste finnas möjligheter att söka förhindra vidare spridning av brottsliga framställningar. JK ansåg därför att utmönstring inte borde tas upp till närmare diskussion.

En annan lösning som övervägdes av JK var att undanta beslagtagna eller konfiskerade handlingar från vad som är allmänna handlingar. JK anförde att en sådan inskränkning vore alltför långtgående eftersom all insyn i materialet då skulle gå förlorad. JK anmärkte också att följderna ifråga om arkivering och dokumentation av en sådan lösning var svåra att överblicka.

Slutligen kan nämnas att JK ansåg att en skärpning av sekretessreglerna på de områden som det kan bli fråga om i samband med åtal för tryck- eller yttrandefrihetsbrott var en alltför ingripande åtgärd.

JK:s förslag remissbehandlades och fick ett övervägande positivt mottagande. Sammanställning av remissvaren har fogats till detta betänkande som bilaga 5. Några remissinstanser avstyrkte emellertid

att en grundlagsändring då skulle genomföras och hänvisade främst till den korta beredningstiden. Många remissinstanser ifrågasatte omfattningen av inskränkningen i rätten att få kopia. Några pekade på problemet med att bedöma om en person skall ha rätt att få kopia eller inte och det framhölls att en tilltalad har en ovillkorlig rätt enligt rättegångsbalken att få en kopia av förundersökningen. Det ifrågasattes att bestämmelserna skulle vara tillämpliga vid beslag enligt TF och vissa hävdade att inskränkningen skulle gälla enbart vid yttrandefrihetsbrotten olaga våldsskildring och barnpornografibrott. Det uppkom också fråga om sanktioner mot den som tar kopia utan att ha rätt till det och mot den som tillåter detta.

Den 9 december 1993 beslutade regeringen proposition 1993/94: 118, "Några rättegångsfrågor i tryckfrihets- och yttrandefrihetsmål m.m.". I propositionen redogjordes för JK:s förslag och remissinstansernas reaktioner samt angavs att en fråga som inställde sig var om även utredningsbeslag borde omfattas av bestämmelserna trots att ett sådant beslag inte syftar till att hindra vidare spridning av framställningen.

Föredragande statsrådet anförde (a. prop. s.13) att den bestämmelse i 5 kap 6 § sekretesslagen som infördes den 3 juni 1993 utgjorde ett skydd mot att en situation motsvarande den som uppstod under våren 1993, då tingsrätten tvingades lämna ut kopior av barnpornografiska filmer, skulle uppkomma igen. Som framgått ovan gällde detta dock endast för mål om ansvar för barnpornografibrott eller olaga våldsskildring eller för motsvarande tryckfrihets- eller yttrandefrihetsbrott.

Statsrådet fortsatte: *"Emellertid kvarstår den övergripande frågan om hur kollisionen mellan offentlighetsprincipen å ena sidan och reglerna om beslag och konfiskering å den andra skall lösas. Av såväl JK:s rapport som av remissyttrandena över rapporten framgår att frågan om en lösning av problemet är ytterst komplicerad och att den kräver en fördjupad analys som inte varit möjlig under den tid som stått till förfogande. Regeringen anser därför att det på nu tillgängligt underlag inte går att föreslå några ändringar i grundlag som innebär inskränkningar i rätten att ta del av allmänna handlingar av nu avsett slag. Frågan bör i stället göras till föremål för en mera ingående beredning".*

Slutligen har uppdraget att analysera förhållandet mellan TF:s och YGL:s bestämmelser om beslag och konfiskering å ena sidan och offentlighetsprincipen å den andra lämnats till Mediekommittén. Som tidigare nämnts anges det i kommitténs direktiv att arkivfrågor och processrättsliga frågor skall ingå i analysen och att kommittén förutsettningsslöst bör pröva olika lösningar. Det sägs därvid att en väg kan vara att bygga på JK:s förslag, en annan att undanta i beslag tagna framställningar från reglerna om allmänna handlingar och en tredje att närmare studera arkivfrågor och processrättsliga frågor i tryckfrihets-

och yttrandefrihetsmål. Slutligen nämns också möjligheten att utgå från den sedan den 3 juni 1993 gällande bestämmelsen i 5 kap 6 § sekretesslagen som gör det möjligt att förordna om sekretess för uppgift i mål om ansvar för barnpornografibrott eller olaga våldsskildring eller motsvarande tryckfrihets- eller yttrandefrihetsbrott om det finns risk för brottslig spridning av uppgiften.

## 9.7 Överväganden

### 9.7.1 Det är spridning av brottsliga framställningar som bör motverkas

Som framgått av det föregående är det föreliggande problemet en konflikt mellan två motstående intressen nämligen å ena sidan allmänhetens intresse av insyn i rättskipningen och å andra sidan intresset av att motverka spridning av framställningar som innefattar brott. Konflikten föreligger främst mellan å ena sidan den del av offentlighetsprincipen som innebär att allmänheten har rätt att få kopia av allmänna handlingar för vilka sekretess inte gäller och å andra sidan de regler som syftar till att motverka spridning av brottsliga framställningar, bl.a. reglerna i TF och YGL om konfiskering och beslag för att säkra konfiskering samt reglerna om förbud mot att sprida framställning som konfiskerats eller lagts under beslag för att säkra konfiskering. Den form av spridning som består i att en framställning visas på stället kan likaså ses som problematisk på motsvarande sätt.

Offentlighetsprincipen är en av hörnstenarna i den svenska rättsordningen och det kan, som JK angett i sin promemoria om offentlighetsprincipen inte komma i fråga att urholka den utan mycket tungt vägande skäl. Intresset av att motverka spridning av framställningar som innefattar brott kan enligt kommitténs mening vara ett sådant skäl. Kommittén ifrågasätter för sin del inte att det är så angeläget att motverka spridningen av barnpornografi att åtminstone det intresset motiverar en begränsning av handlingsoffentligheten. Strävan bör emellertid vara att motverka spridning av brottsliga framställningar med minsta möjliga inskränkning i offentlighetsprincipen. Vid en avvägning mellan de två motstående intressena bör utgångspunkten vara att offentlighetsprincipen är ett överordnat intresse som det skall krävas verkligt tungt vägande skäl för att begränsa i brottsförebyggande intresse. Det är därför i första hand själva spridningen som bör motverkas, inte allmänhetens rätt att ta del av framställningar på stället.

En förutsättning för att problemet med regelkonflikten skall uppkomma när det gäller framställningar som tagits i beslag är att sådana framställningar över huvud taget betraktas som allmänna handlingar. I 2 kap. 3 § TF anges bl.a. att handling är allmän om den förvaras hos myndighet och enligt 6 eller 7 § är att anse som inkommen till eller

upprättad hos myndighet. I 2 kap. 6 § TF sägs bl.a. att handling anses inkommen till myndighet när den har anlänt till myndigheten eller kommit behörig befattningshavare till handa. I paragrafen sägs inget om att handlingen skall ha inkommit till myndigheten på någon viss rättslig grund för att den skall anses inkommen. Lagrummet ger alltså inte stöd för uppfattningen att framställningar som tagits i beslag inte skulle vara att anse som inkomna till myndigheten. En sådan uppfattning är knappast heller rimlig eftersom den innebär att myndigheter skulle ha möjlighet att genom beslut om beslag undanhålla framställningar från offentligheten. Framställningar som tagits i beslag får alltså enligt kommitténs mening anses vara allmänna handlingar när de inkommit till myndigheten och förvaras där.

Problemet med konflikten mellan å ena sidan rätten att ta del av allmänna handlingar och få kopia av dem och å andra sidan reglerna om beslag och konfiskering i TF och YGL kan som JK anger i sin promemoria om offentlighetsprincipen (betänkandebilaga 4, avsnitt 3.1.8) lösas på olika sätt.

Att avskaffa beslags- och konfiskeringsinstituten vore ett sätt att lösa problemet med regelkonflikten. Denna lösning skulle innebära att man utmönstrade institut som syftar till att motverka spridning av brottsliga framställningar ur lagstiftningen. Som JK anför skulle den tekniska utvecklingen med nya snabba och enkla kopierings- och distributions-sätt, bl.a. genom datanät, kunna anföras som skäl för utmönstring av dessa institut. Kommittén delar emellertid JK:s uppfattning att tryck- och yttrandefrihetsbrotten är sådana att det måste finnas medel att hindra spridning av framställningar som innefattar sådana brott. Liksom JK anser kommittén alltså att detta inte är en tillfredsställande lösning av problemet.

Ett annat sätt att lösa problemet med regelkonflikten kunde vara att undanta material som tagits i beslag eller konfiskerats från TF:s regler om allmänna handlingar. Sådant material skulle då inte omfattas av principen om handlingsoffentlighet och allmänheten skulle därmed inte ha någon rätt att ta del av t.ex. bevismaterial på annat sätt än genom att vara närvarande vid förhandling i målet och allmänheten skulle helt sakna möjlighet till insyn i material som inte förebringas vid förhandling. Möjligheten till insyn i rättskipningen i dessa mål skulle alltså till inte oväsentlig del bortfalla. En sådan effekt går enligt kommitténs mening utöver vad som krävs för att motverka spridning av brottsliga framställningar. I likhet med JK anser därför kommittén att denna lösning av problemet inte kan väljas.

Rätten att ta del av allmänna handlingar gäller handlingar som är offentliga dvs. handlingar som inte omfattas av sekretess. Rätten att ta del av allmänna handlingar får enligt 2 kap. 2 § TF inskränkas med hänsyn till vissa i paragrafen angivna intressen bl.a. intresset att förebygga eller beivra brott (a. paragraf första stycket 4). Problemet

med regelkonflikten skulle alltså också kunna lösas genom bestämmelser om sekretess på de områden det kan bli fråga om i samband med beslag eller konfiskering enligt TF och YGL.

Som framgår av JK:s promemoria om offentlighetsprincipen (betänkandebilaga 4, avsnitt 2.4) finns visserligen enligt sekretesslagens nu gällande lydelse sekretessregler som kan bli tillämpliga vid flera av tryckfrihets- och yttrandefrihetsbrotten. För brotten ryktesspridning till fara för rikets säkerhet och hets mot folkgrupp torde det dock saknas tillämpliga sekretessregler. En utökning av sekretessen till att omfatta uppgifter i alla framställningar som tagits i beslag eller konfiskerats enligt TF eller YGL skulle innebära att konflikten mellan reglerna om beslag och konfiskering å ena sidan och bestämmelserna om handlingsoffentlighet och sekretess å andra sidan undanröjdes. En sådan utökning av sekretessreglerna skulle emellertid också innebära att allmänhetens möjlighet till insyn i rättskipningen i dessa mål skulle begränsas mera än vad som är motiverat för att undvika regelkonflikten. Kommittén tar därför inte heller upp denna lösning till närmare diskussion.

Vad som bör eftersträvas är som ovan angetts en regel som motverkar spridning av brottsliga framställningar men som samtidigt innebär minsta möjliga inskränkning av handlingsoffentligheten. En regel som inskränker möjligheterna att få kopia av en allmän handling men inte inskränker rätten att på stället ta del av framställningen innebär en avvägning som möjliggör en bibehållen insyns rätt i rättskipningen och ett motverkande av spridningsrisken. Nu gällande regel i 5 kap. 6 § sekretesslagen har denna inriktning liksom de av JK i rapporten om offentlighetsprincipen föreslagna ändringarna i 2 kap. 12 och 13 §§ TF. Kommittén tar därför dessa regler till utgångspunkt för de fortsatta övervägandena.

Skillnaden mellan de två ordningarna kan sägas bestå i att nuvarande regler på ett tämligen kasuistiskt sätt löser det problem som uppstod i och med förekomsten av barnpornografimål och mål om olaga våldsskildring i rättsväsendet medan de av JK föreslagna bestämmelserna utgör en från principiella utgångspunkter tillfredsställande lösning. För ett val mellan dessa två olika lösningar är det med det synsätt kommittén anlägger viktigt att söka klargöra vilket behov som verkligen föreligger att begränsa handlingsoffentligheten innan ställning tas till vilken lagteknisk lösning som bör väljas. Ett annat sätt att uttrycka detta är att det praktiska behovet bör vara styrande i första hand och inte så mycket principiella överväganden. Ett sådant synsätt är i samklang med det som brukar anläggas vid ställningstaganden till begränsningar av offentlighetsprincipen.

Av intresse för vilken lösning som bör väljas är dels för vilka brott begränsningarna är tillräckligt motiverade, dels hos vilka myndigheter sådana begränsningar i offentligheten bör gälla.

### 9.7.2 Vilka brott bör omfattas av en inskränkning i rätten att få kopia?

Nuvarande regel i 5 kap. 6 § sekretesslagen omfattar endast barnpornografibrott och olaga våldsskildring samt motsvarande tryckfrihets- och yttrandefrihetsbrott medan däremot JK:s förslag till ändring av 2 kap. 12 och 13 §§ TF omfattar alla tryckfrihets- och yttrandefrihetsbrott.

Regeln i sekretesslagen tillkom som en lösning på det konkreta problem som uppstått i målet vid Stockholms tingsrätt och den kom därför att omfatta endast de ovannämnda brotten. I sin promemoria om offentlighetsprincipen diskuterade JK om en inskränkning i rätten att få kopia skulle gälla vid alla tryckfrihets- och yttrandefrihetsbrott. JK anförde därvid (betänkandebilaga 4, avsnitt 3.1.2) att det inte finns någon anledning att ställa den ena brottstypen framför den andra och framhöll att alla bestämmelser om tryckfrihets- och yttrandefrihetsbrott har samma ändamål nämligen att de straffbelagda gärningarna inte skall äga rum. JK sade vidare att det av lätt insedda skäl är en nödvändighet att framställningar som innefattar t.ex. brott mot rikets säkerhet måste kunna tas i beslag och inte skall få spridas vidare samt att det inte torde vara erforderligt med någon närmare motivering för att framställningar som innefattar hets mot folkgrupp inte skall få spridas. JK framhöll slutligen att konfiskering kan ske vid alla tryckfrihets- och yttrandefrihetsbrott samt att det inte kan utläsas av förarbeten eller doktrin att detta institut skulle vara tänkt att tillämpas endast beträffande vissa brottstyper. Resonemanget ledde JK till slutsatsen att inskränkningen i rätten att få kopia i samband med beslag eller konfiskering skulle gälla alla tryckfrihets- och yttrandefrihetsbrott. Några remissinstanser ställde sig avvisande till förslaget att inskränkningen i rätten att få kopia skulle omfatta alla tryckfrihets- och yttrandefrihetsbrott.

Som angetts ovan är kommitténs utgångspunkt att spridning av brottsliga framställningar skall motverkas samtidigt som minsta möjliga inskränkning skall göras i handlingsoffentligheten. Denna utgångspunkt talar mot att utan vidare låta inskränkningen i rätten att få kopia omfatta alla tryckfrihets- och yttrandefrihetsbrott. Kommittén anser att man istället bör undersöka beträffande vilka brott det föreligger ett problem och överväga en lösning för dessa fall.

Som framgår av JK:s rapport om offentlighetsprincipen finns det för flertalet tryckfrihets- och yttrandefrihetsbrott regler i sekretesslagen som kan bli tillämpliga och som då utgör ett skydd mot spridning av brottsliga framställningar. Regler i sekretesslagen synes emellertid saknas för brotten ryktesspridning till fara för landets säkerhet och hets mot folkgrupp. Beträffande dessa båda brott är alltså läget likadant som det var för barnpornografibrott och olaga våldsskildring före införandet



av bl.a. 5 kap. 6 § sekretesslagen den 3 juni 1993. Frågan är då om det finns skäl att inskränka rätten att få kopior vad gäller dessa båda brott.

Något behov av att inskränka rätten att få kopior beträffande dessa båda brott har såvitt känt inte visat sig i praktiken. Det framstår enligt kommitténs mening inte heller som särskilt troligt att det beträffande dessa brott skulle uppkomma en situation motsvarande den som gällde målen om barnpornografibrott och olaga våldsskildring i Stockholms tingsrätt. Även om en sådan risk kan tänkas föreligga är det förhållandet enligt kommitténs mening inte ett tillräckligt skäl för att nu utvidga inskränkningen i rätten att få kopia till att omfatta flera av de tryckfrihets- och yttrandefrihetsbrott än de som innefattar barnpornografibrott och olaga våldsskildring och motsvarande "allmänna" brott. Än mindre behövt framstår en sådan inskränkning såvitt gäller andra brott än de som har motsvarigheter i tryckfrihets- och yttrandefrihetsbrotten.

En inskränkning i rätten att få kopia innebär ju att den som är förhindrad att ta sig till domstolen inte kan skaffa sig förstahandsinformation om vad rättegången handlar om. En utvidgning av inskränkningen i rätten att få kopia till att omfatta ytterligare tryckfrihets- eller yttrandefrihetsbrott bör därför enligt kommitténs mening inte ske utan att behovet därav står alldeles klart. Kommittén föreslår alltså inte en utvidgning av inskränkningen i rätten att få kopia till att omfatta andra brott än barnpornografibrott och olaga våldsskildring samt motsvarande tryckfrihets- och yttrandefrihetsbrott.

### 9.7.3 Närmare om regelns tillämpningsområde

#### *Hos vilka myndigheter b ör inskränkningen i rätten att få kopia gälla?*

Enligt nu gällande lydelse av 5 kap. 6 § sekretesslagen gäller inskränkningen i rätten att få kopia "i mål om ansvar för barnpornografibrott eller olaga våldsskildring eller för motsvarande tryckfrihets- eller yttrandefrihetsbrott". Formuleringen kan ge intryck av att sekretessen är avsedd att endast gälla hos domstol. Så torde emellertid inte vara fallet.

I kommentaren till sekretesslagen (Corell m.fl. "Sekretesslagen" 1992 s. 33) anges att sekretessens räckvidd i sekretesslagen avgränsats med uttryck som att sekretess gäller i verksamhet eller i ärende av visst angivet slag eller – mera undantagsvis – hos en viss myndighet, i samtliga fall för vissa uppgifter samt att kombinationer av dessa rekvisit kan förekomma. Vidare anges att innebörden av begränsningsuttrycken är att sekretessen är inskränkt till den information som är knuten till en verksamhet eller ett ärende av ett visst slag respektive till information som har samlats hos en viss myndighet. I förarbetena till 5 kap. 6 § sekretesslagen (bet.1992/93: KU40) sägs inte heller

uttryckligen att sekretessen enligt regeln endast gäller i mål hos domstol.

Med hänsyn till vad som nu anförts och till regelns lydelse (som ju inte anger att sekretessen skulle vara begränsad till att gälla hos domstol, jämför däremot t.ex. 9 kap. 16 § sekretesslagen) får det anses klart att sekretessen enligt 5 kap. 6 § sekretesslagen gäller hos alla myndigheter som handlägger sådana mål som anges i paragrafen.

Barnpornografiska skildringar och olaga våldsskildringar kan, förutom hos domstol, JK, allmänna åklagarmyndigheter och polismyndigheter förekomma också hos Riksarkivet och landsarkiven till följd av reglerna om arkivering, hos bibliotek och Arkivet för ljud och bild (ALB) till följd av reglerna om pliktexemplar (se avsnitt 9.4) samt hos Statens biografbyrå till följd av dess verksamhet enligt lagen (1990:886) om granskning och kontroll av filmer och videogram.

Av det föregående framgår att sekretess enligt 5 kap. 6 § sekretesslagen gäller hos alla myndigheter som handlägger mål om ansvar för sådana brott som nämns i paragrafen. Sekretessen gäller därvid för alla uppgifter som förekommer i målet under förutsättning att det s.k. skaderekvisitet är uppfyllt. I kommentaren till sekretesslagen anges (s. 34) att om sekretess angetts gälla i ett ärende av ett visst slag bibehålls sekretessen också sedan ärendet är färdigbehandlat. Sekretessen enligt 5 kap. 6 § består alltså även efter det att målet färdigbehandlats hos den avsedda myndigheten.

Barnpornografiska skildringar och olaga våldsskildringar som förekommer hos Riksarkivet och landsarkiven är allmänna handlingar. Det föreskrivs i 13 kap. 4 § första stycket sekretesslagen att om en arkivmyndighet erhåller uppgift för arkivering från någon annan myndighet och uppgiften är sekretessbelagd hos den myndigheten gäller sekretessen också hos arkivmyndigheten. Sekretess enligt 5 kap. 6 § sekretesslagen överförs alltså till Riksarkivet och landsarkiven på grund av nu nämnda bestämmelse.

Som framgått av avsnitt 9.4 är pliktexemplar som överlämnas till bibliotek eller Arkivet för ljud och bild inte allmänna handlingar och allmänheten har alltså inte någon grundlagsskyddad rätt att ta del av de handlingar som förvaras där. Det finns alltså inte behov av att en regel om inskränkning i rätten att få kopia av allmänna handlingar omfattar dessa myndigheter. Det får i stället ankomma på dessa myndigheter att utforma sina regler om tillhandahållande av material så att skildringar av här avsett slag inte sprids.

Hos Statens biografbyrå gäller enligt 8 kap. 20 § sekretesslagen sekretess i ärende om granskning av film eller videogram för uppgift ur filmen eller videogrammet. Sekretessen enligt denna paragraf upphör att gälla när beslut i saken vunnit laga kraft. Det är tveksamt om sekretessen kan anses gälla också när biografbyrån biträder JK eller andra myndigheter med granskning av filmer och videogram i en

utredning av barnpornografibrott, olaga våldsskildring eller motsvarande tryckfrihets- eller yttrandefrihetsbrott. Det bör säkerställas att biografbyrån kan vägra att lämna ut kopior av barnpornografiska skildringar och olaga våldsskildringar i sådana fall. Detta skulle kunna ske genom en reglering i sekretesslagen efter förebild i 5 kap. 1 § andra stycket sekretesslagen.

Beträffande annan sekretess än den enligt 5 kap. 6 § sekretesslagen kan följande sägas. Regeln i 9 kap. 17 § sekretesslagen (jämförd med 11 kap. 4 § femte stycket sekretesslagen beträffande JK) om sekretess i bl.a. utredning enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål utgör ett skydd mot att kopior av barnpornografiska skildringar och olaga våldsskildringar lämnas ut under förundersökning m.m. (Angående tillämpligheten av bestämmelserna om förundersökning i brottmål i tryckfrihets- och yttrandefrihetsmål se 14 kap. 5 § jämförd med 9 och 10 kap. TF respektive 11 kap. 1 § jämförd med 7 kap. YGL).

Sekretessen enligt 9 kap. 17 § sekretesslagen upphör emellertid enligt 9 kap. 18 § samma lag att gälla om uppgiften lämnas till domstol med anledning av åtal såvida inte sekretess skall gälla hos domstolen enligt 9 kap. 16 § sekretesslagen eller uppgiften uppenbarligen saknar betydelse i målet eller finns i handling som erhållits från annan myndighet där sekretess gäller för uppgiften.

Om ett barn i en pornografisk skildring kan identifieras och sekretess därför gäller hos domstolen enligt 9 kap. 16 § fortsätter alltså sekretessen att gälla hos JK respektive annan åklagarmyndighet även sedan uppgiften lämnats till domstolen med anledning av åtal. Beträffande olaga våldsskildring (som ju inte omfattas av 9 kap. 16 § sekretesslagen) och sådan barnpornografisk skildring som inte omfattas av 9 kap. 16 § sekretesslagen på grund av att den unge inte kan identifieras upphör dock sekretessen att gälla hos JK respektive åklagarmyndigheten när uppgiften lämnas till domstolen med anledning av åtal.

Enligt 9 kap. 18 § första stycket första punkten sekretesslagen gäller sekretess enligt 17 § samma lag inte för beslut huruvida åtal skall väckas, beslut om att förundersökning inte skall inledas samt beslut om att förundersökning skall läggas ned. Enligt kommentaren till sekretesslagen (Corell m.fl. "Sekretesslagen" 1992 s. 310) är det endast beslutet som blir offentligt. Övrigt material t.ex. skildringar som ifrågasatts utgöra straffbara barnpornografiska skildringar eller olaga våldsskildringar blir alltså inte offentligt efter t.ex. beslut om att förundersökning skall läggas ned. (En förutsättning är då att skildringarna inte ingår i beslutet.) Detta innebär att 9 kap. 17 § sekretesslagen alltjämt är tillämplig på dessa skildringar och att sekretess sålunda gäller för dem om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider skada eller men om uppgiften röjs.

Av vad som angetts i detta avsnitt framgår att det hos alla de myndigheter som kan förväntas behöva ta ställning till att lämna ut kopior av här aktuella skildringar finns en möjlighet att vägra utlämnande enligt nu gällande regler i sekretesslagen. Det enda undantaget från detta gäller det fallet att biografbyrån biträder JK eller annan myndighet med att granska filmer eller videogram i en brottsutredning. Kommittén anser att möjligheten att vägra utlämnande skall omfatta också dessa fall. Möjligheten att vägra utlämnande av kopior föreligger emellertid endast i mål om ansvar för de i 5 kap. 6 § angivna brotten samt under förundersökning. I följande avsnitt diskuteras om denna möjlighet bör utsträckas att omfatta också andra mål rörande barnpornografibrott och olaga våldsskildring än mål om ansvar för sådana brott.

*I vilka mål angående barnpornografibrott och olaga våldsskildring skall inskränkningen i rätten att få kopia gälla?*

Enligt 5 kap. 6 § sekretesslagen gäller sekretess endast i mål om ansvar för barnpornografibrott eller olaga våldsskildring och motsvarande tryckfrihets- och yttrandefrihetsbrott. Framställningar som innefattar sådana skildringar av barn i pornografisk bild eller skildringar av sexuellt våld eller tvång eller av s.k. extremvåld som faller under straffbestämmelserna i brottsbalken eller TF eller YGL kan emellertid förekomma hos domstol även i andra mål än i mål om ansvar för de angivna brotten. Intresset av att motverka spridning i strid med brottsbalken, TF eller YGL gör sig därvid lika starkt gällande som i mål om straffrättsligt ansvar för dessa brott.

Skildringar av det nu nämnda slaget kan, förutom i mål om ansvar för brott, förekomma hos domstol i mål om konfiskering enligt 9 kap. 5 § TF respektive 7 kap. 2 § YGL, i mål om förverkande av barnpornografi enligt lagen (1994:1478) om förverkande av barnpornografi samt i mål om förverkande enligt 36 kap. brottsbalken, t.ex. enligt 36 kap. 2 § brottsbalken av film eller videogram med våldsskildringar som lämnats ut i strid med 16 kap. 10 c § brottsbalken om otillåten utlämning av film eller videogram (se Ulf Berg m.fl. "Kommentar till brottsbalken" del III, 1994 s. 472).

Skildringar av här avsett slag kan även tänkas förekomma i mål om skadestånd på grund av de nämnda brotten. Visserligen utgör de nämnda brotten brott mot allmän ordning och inte brott mot någon enskild målsägande men det är tänkbart att den som lider skada genom brottet kan föra talan om enskilt anspråk med stöd av 1 kap. 3 § skadeståndslagen för den kränkning som spridandet av skildringen innefattar.

Regeln om inskränkning i rätten att få kopia bör enligt kommitténs mening gälla även i dessa typer av mål. Regelns tillämpningsområde

bör alltså i detta hänseende vara vidare än tillämpningsområdet för nu gällande 5 kap. 6 § sekretesslagen. Kommittén föreslår alltså att regeln om inskränkning i rätten att få kopia skall omfatta också dessa typer av mål. Sekretess bör gälla även i motsvarande ärenden om resning eller klagan över domvilla. I paragrafen bör därför finnas en formulering motsvarande den som infördes i 9 kap. 16 § sekretesslagen den 1 april 1996 (SFS 1996:155) nämligen: "Sekretess gäller även i ärende som rör i denna paragraf angivet brott".

Det kan inte uteslutas att skildringar av här avsett slag någon gång kan förekomma också i någon annan måltyp. Något tillräckligt behov av att motverka spridning för att inskränka handlingsoffentligheten i sådana fall kan dock inte anses föreligga.

*Bör inskränkningen i rätten att få kopia gälla oavsett hur skildringen har kommit in till myndigheten?*

Enligt 5 kap. 6 § sekretesslagen gäller sekretess för uppgift i skildring som "har beslagtagits, förverkats eller konfiskerats i målet eller annars förekommer i detta". Detta innebär att sekretess kan gälla för uppgiften oavsett på vilken grund den skildring där uppgiften förekommer har kommit in till myndigheten. Det krävs alltså inte t.ex. att skildringen har konfiskerats eller tagits i beslag i konfiskeringssyfte.

Som angetts i det föregående är kommitténs utgångspunkt att spridning av brottsliga skildringar av barnpornografi och olaga våldsskildringar skall motverkas samtidigt som minsta möjliga inskränkning skall göras i handlingsoffentligheten. Eftersom intresset av att motverka spridning av sådana brottsliga framställningar gör sig lika starkt gällande oavsett på vilket sätt framställningarna har kommit in till t.ex. domstolen bör en inskränkning i rätten att få kopia av sådana skildringar omfatta alla framställningar utan hänsyn till hur de har kommit in till myndigheten. Regeln bör alltså omfatta material som tagits i beslag genom utredningsbeslag lika väl som material som tagits i beslag för att säkerställa konfiskering. Den bör också omfatta material som frivilligt lämnats in till domstol eller annan myndighet. Tillämpningsområdet för regeln om inskränkning i rätten att få kopia bör alltså i denna del ha samma omfattning som nu gällande 5 kap. 6 § sekretesslagen.

#### 9.7.4 Reglering i lag eller grundlag

I sin skrivelse till KU med förslag att KU med utnyttjande av sin initiativrätt skulle föreslå införande av 5 kap. 6 § sekretesslagen och därtill hörande ändring i 12 kap. 3 § samma lag anförde JK (se bet. 1992/93:KU40 s. 10) att problemet borde lösas generellt på grundlagsnivå, inte minst med hänsyn till andra än de i sammanhanget

behandlade typerna av tryckfrihets- och yttrandefrihetsbrott (dvs barnpornografibrott och olaga våldsskildring).

Lagrådet anförde i sitt yttrande över JK:s lagförslag följande (a.bet. s. 17 f): *"Av Justitiekanslerns skrivelse framg år att den i 5 kap. 6 § sekretesslagen föreslagna bestämmelsen närmast tar sikte på att hindra att kopior av visst material lämnas ut av en domstol. Bestämmelsen syftar alltså egentligen främst till att hindra en av de former för röjande som avses i 1 kap. 1 § sekretesslagen och inte så mycket att hindra att en uppgift över huvud lämnas ut. En på sådant sätt begränsad inriktning står inte i överensstämmelse med de syften som uppbär de övriga bestämmelserna i 5 kap. Det kan för övrigt ifrågasättas om den föreslagna bestämmelsen i själva verket hör hemma i sekretesslagen."*

Som angetts i det föregående anförde KU (a. bet. s. 12) att problemet borde kunna lösas med en sekretessreglering av det slag som JK förordat i avvaktan på en mer generell lösning.

Reglerna om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. TF och den närmare regleringen av rätten att mot avgift få avskrift eller kopia av allmän handling finns i 2 kap. 13 § TF. En regel som innebär en inskränkning i rätten att få kopia kan därför anses höra hemma i 2 kap. TF av lagsystematiska skäl. Detta utesluter emellertid inte att en sådan regel liksom hittills finns i vanlig lag. Beträffande frågan om en sådan ordning bör gälla mer än provisoriskt vill kommittén anföra följande.

Enligt 2 kap. 2 § första stycket 4 TF får rätten att ta del av allmänna handlingar begränsas om det är påkallat med hänsyn till intresset att förebygga eller beivra brott. Den föreslagna regeln syftar till att förebygga att uppgifter sprids vidare i strid med BrB, TF eller YGL. Den inskränkning i rätten att ta del av allmänna handlingar som regeln innebär står alltså i överensstämmelse med ett av de syften som anges i 2 kap. 2 § TF.

Det angivna lagrummet i TF medger att rätten att ta del av allmänna handlingar inskränks genom vanlig lag så att man varken har rätt att ta del av handlingen på stället eller rätt att få en kopia, om det är påkallat med hänsyn till något av de i paragrafen nämnda intressena. I förarbetena till 2 kap. TF behandlas inte frågan om tillåtligheten av att man genom vanlig lag gör den mindre inskränkning i rätten att ta del av allmänna handlingar som består i att man endast begränsar rätten att få kopia av allmän handling. En grundläggande tanke bakom regelsystemet angående handlingsoffentlighet och sekretess är att offentlighetsprincipen skall ges så stort genomslag som möjligt och att undantagen från denna princip skall göras så begränsade som möjligt. Utifrån detta synsätt bör det vara tillåtet att välja den lösning beträffande den här diskuterade inskränkningen i handlingsoffentligheten som är mindre långtgående än ett undantag som avser båda de former för utlämnande som 2 kap. TF anvisar. Det är alltså enligt kommitténs

uppfattning inte något principiellt olämpligt i att en sådan regel ges i sekretesslagen, som ju är den lag där sådana undantag skall återfinnas.

Den av kommittén förordade regeln om inskränkning i rätten att få kopia avses inte gälla generellt utan endast i vissa typer av mål för uppgifter i barnpornografiska skildringar och olaga våldsskildringar. Denna omständighet talar emot att placera regeln i TF. Regelns mera detaljbetonade karaktär gör att den passar bättre in i sekretesslagen.

För en placering i TF talar visserligen den omständigheten att rätten att ta del av allmänna handlingar är grundläggande i vårt samhälle och bör, som JK anför i sin promemoria om offentlighetsprincipen (betänkandebilaga 4, avsnitt 3.1.5), präglas av kontinuitet och stabilitet. Reglering i grundlag garanterar ett sådant stabilt rättsläge. Det bör emellertid framhållas att man sedan ett sextiotial år har övergett principen att handlingsoffentligheten uteslutande skall regleras i grundlag. Sedan tillkomsten av 1937 års sekretesslag har undantagen från grundregeln om offentlighet i allt väsentligt reglerats i vanlig lag. När det som här endast gäller en inskränkning i rätten att ta del av allmänna handlingar som är mindre än den inskränkning som är medgiven i grundlagen (förbud mot att över huvud taget ta del av en uppgift) kan man enligt kommitténs mening sätta i fråga om en sådan stabilitet som ovan nämnts alls är önskvärd. En reglering i vanlig lag av inskränkningar i rätten att få kopia innebär ju att man kan begränsa inskränkningen att gälla i de situationer där problem verkligen visat sig och kan avstå från att välja en mera långtgående lösning, som i och för sig inte kan uteslutas kan visa sig behövlig, t.ex. i fråga om hets mot folkgrupp. Man är alltså inte på samma sätt nödsakad att täcka in alla situationer där problemen kan tänkas uppkomma som vid en reglering i grundlag.

Vid en samlad bedömning av vad som sålunda anförts finner kommittén att övervägande skäl talar för att den föreslagna regeln skall tas in i sekretesslagen och inte i TF. De fortsatta övervägandena utgår därför från nu gällande 5 kap. 6 § sekretesslagen med den utvidgning av regelns tillämpningsområde till att omfatta även vissa andra mål m.m. rörande barnpornografibrott och olaga våldsskildring än mål om ansvar för sådana brott som föreslagits i avsnitt 9.7.3 och med säkerställande av att sekretess även gäller hos Statens biografbyrå när denna biträder JK eller andra myndigheter i en utredning av barnpornografibrott, olaga våldsskildring eller motsvarande tryckfrihets- eller yttrandefrihetsbrott med granskning av filmer och videogram. Denna lösning innebär att tryckta skrifter inte berörs i annat fall än när de innehåller barnpornografisk bild eller bild av sexuellt våld eller tvång. Invändningarna mot JK:s förslag om att det innebar en "smitta" på vad som gäller för tryckta skrifter förlorar med denna lösning det mesta av sin aktualitet.

Det förtjänar slutligen att framhållas att sekretess enligt 5 kap. 6 § sekretesslagen även inträder i det fallet att en person önskar ta del av en skildring av här aktuellt slag på stället och det finns risk för att han därvid framställer en egen kopia t.ex. med hjälp av en medhavd videobandspelare eller videokamera.

#### 9.7.5 Närmare om 5 kap. 6 § sekretesslagen

I detta avsnitt tas upp vissa särskilda frågor som uppmärksammats vid remissbehandlingen av JK:s rapport om offentlighetsprincipen.

##### *Parts rätt att ta del av processmaterialet*

I 14 kap. 5 § sekretesslagen finns bestämmelser om avvägningen mellan å ena sidan parternas rätt till insyn i mål och ärenden och å andra sidan sekretess. I andra meningen i paragrafens andra stycke sägs att sekretess inte innebär begränsning i parts rätt enligt rättegångsbalken att få del av alla omständigheter som läggs till grund för avgörande av mål eller ärende (jfr. 17 kap. 2 § och 30 kap. 2 § RB). Ett generellt undantag från sekretesslagens bestämmelser om sekretess gäller alltså för parter i mål som handläggs enligt rättegångsbalkens regler (Corell m.fl. Sekretesslagen 1992 s. 408, se också JO:s remissyttrande över JK:s rapport, remissammanställningen, betänkandebilaga 5).

Enligt 11 kap. 3 § lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden (tillämpningslagen) skall RB:s regler tillämpas i fråga om rättegången i tryckfrihetsmål och yttrandefrihetsmål i den mån inte annat följer av TF, YGL eller tillämpningslagen. Av 12 kap. 1 § TF och 9 kap. 1 § YGL framgår att även ansökan om konfiskering enligt 9 kap. 5 § TF och 7 kap. 2 § YGL är att hänföra till tryckfrihets- respektive yttrandefrihetsmål liksom talan om enskilt anspråk på grund av tryckfrihets- eller yttrandefrihetsbrott. RB:s regler gäller alltså även för dessa mål.

RB:s regler gäller naturligtvis också i mål om ansvar för brott enligt BrB och för mål om enskilt anspråk på grund av brott enligt BrB. När det gäller talan om förverkande som handläggs tillsammans med brottmål gäller likaså RB:s regler och så är även fallet beträffande många fall av förverkande där frågan inte rör någon som är tilltalad för brott (se lagen 1986:1009 om förfarandet i vissa fall vid förverkande m.m. samt lagen 1994: 1478 om förverkande av barnpornografi).

Enligt 23 kap. 18 § första stycket RB har den misstänkte och hans försvarare rätt att förtalpa, i den mån det kan ske utan men för utredningen, ta del av vad som har förekommit vid undersökningen. Detta innebär dock inte rätt att få avskrift av protokoll eller andra anteckningar från förundersökningen. I 23 kap. 21 § fjärde stycket RB



sågs däremot att den misstänkte eller hans försvarare så snart åtal har beslutats har rätt att på begäran få en avskrift av protokoll eller anteckningar från förundersökningen. Om offentlig försvarare har förordnats skall en avskrift utan särskild begäran lämnas eller sändas till honom. I 45 kap. 7 § RB sägs att om förundersökning har ägt rum skall åklagaren när åtalet väcks eller så snart som möjligt därefter till rätten ge in utskrift av protokoll eller anteckningar från förundersökningen samt de skriftliga handlingar och föremål han vill åberopa som bevis. Tillsammans med stämningen skall sedan enligt 45 kap. 9 § RB stämmingsansökan och därvid fogade handlingar delges den tilltalade. I varje fall har den tilltalade möjlighet att vid huvudförhandlingen ta del av allt processmaterial. Motsvarande bestämmelser för tvistemål finns i 42 kap. RB.

Enligt 14 kap. 10 § sekretesslagen får en myndighet uppställa förbehåll som inskränker en enskild mottagares rätt att lämna uppgifter vidare eller att utnyttja uppgifter bl.a. när myndigheten enligt 5 § lämnar sekretessbelagd uppgift till part, ställföreträdare, ombud eller biträde. Det i 5 § intagna generella undantaget från sekretesslagens bestämmelser innebär att sådana förbehåll som avses i 14 kap. 10 § sekretesslagen inte kan uppställas när utlämnandet görs med stöd av RB:s regler. I sådana fall kan alltså förbehåll inte uppställas vare sig mot den tilltalade eller hans försvarare (se beslut av JO den 8 oktober 1992, JO:s ämbetsberättelse 1993/94 JO1 s.79 f.)

De ovan redovisade reglerna innebär alltså att 5 kap. 6 § sekretesslagen inte innefattar inskränkning i den misstänktes och hans försvarares rätt att få avskrift av förundersökningsprotokollet sedan åtal väckts eller i den tilltalades rätt att bli delgiven stämmingsansökan med därtill fogade bevis eller i parts rätt i annat mål som handläggs enligt rättegångsbalkens regler att få kopia av stämmingsansökningen eller motsvarande handling och åberopade bevis. Regleringen innebär också att förbehåll enligt 14 kap. 10 § sekretesslagen inte heller kan uppställas mot part i sådant mål. När det gäller dessa personer har man alltså inga andra medel att rättsligt motverka spridning av material som innefattar barnpornografisk skildring eller olaga våldsskildring än själva straffbestämmelserna om barnpornografibrott och olaga våldsskildring och bestämmelserna i 6 kap. 3 § TF och 3 kap. 13 § YGL som straffbelägger spridande av beslagtagna och konfiskerade tryckta skrifter respektive filmer och ljudupptagningar. Kommittén anser att man av rättssäkerhetshänsyn måste acceptera detta (jämför art. 6 i europakonventionen) och vill därför inte förorda någon inskränkning i parts rätt att få kopior.

*Vissa praktiska problem*

I sitt remissvar angående JK:s rapport till regeringen med förslag till ändringar i 2 kap. 12 och 13 §§ TF pekade Svea hovrätt på en del praktiska problem som skulle kunna uppkomma till följd av förslagen. Svea hovrätts påpekanden är relevanta även för den av kommittén föreslagna regeln i sekretesslagen. Kommittén har också sänt ut en förfrågan om bl.a. huruvida tillämpningen av 5 kap. 6 §, 9 kap. 16 § och 12 kap. 3 § sekretesslagen har varit förenad med några problem. Förfrågan har sänts till de tingsrätter som efter paragrafernas ikraftträdande har handlagt mål om barnpornografibrott eller olaga våldsskildring eller motsvarande tryckfrihets- eller yttrandefrihetsbrott. Kommittén har därvid även efterlyst synpunkter på reglerna. De synpunkter som lämnats är relevanta även för den av kommittén föreslagna regeln och de har beaktats i det följande.

Ett praktiskt problem gäller framställningar som är delvis sekretessbelagda.

Regleringen i 5 kap. 6 § sekretesslagen innebär som framgått inte någon inskränkning i rätten att ta del av framställningen på stället eftersom sekretess inträder först när risk för brottslig spridning föreligger. Om framställningen delvis är sekretessbelagd enligt andra sekretessregler, t.ex. om en pornografisk film innehåller avsnitt med barn som kan identifieras och för vilka avsnitt sekretess då gäller enligt 9 kap. 16 § sekretesslagen, kan problem uppkomma när det gäller att låta allmänheten ta del av de icke sekretessbelagda delarna av framställningen.

I 2 kap. 12 § första stycket 3 TF sägs att om en handling inte kan tillhandahållas utan att sådan del därav som icke får lämnas ut röjes skall handlingen i övriga delar göras tillgänglig för sökanden i avskrift eller kopia. När handlingen utgörs av ett videogram kan det tänkas innebära ett ganska betydande arbete för domstolen att iordningställa en kopia där sekretessbelagda delar uteslutits. Är det fråga om en film är svårigheterna ännu större.

Detta är enligt kommitténs mening en oundviklig effekt av att sekretess gäller för uppgift och inte för en hel framställning i vilken uppgiften ingår. Med utgångspunkten att minsta möjliga ingrepp i handlingsoffentligheten skall göras föreslår kommittén inte någon ändring på denna punkt. Det bör dock anmärkas att en myndighet enligt 2 kap. 12 § andra stycket TF inte är skyldig att tillhandahålla handling på stället om betydande hinder möter. I ett sådant fall är alltså myndigheten inte skyldig att framställa en kopia av icke sekretessbelagda delar av t.ex. ett videogram för att kunna tillhandahålla delarna på stället. Motsvarande inskränkning i skyldigheten att framställa en kopia finns dock inte när tillhandahållande på stället

inte begärs utan endast erhållande av en egen kopia begärs (se Alf Bohlin, "Offentlighetsprincipen", 1992, s. 77).

Svea hovrätt pekade även på andra problem som kan uppkomma för domstolen sedan den framställt en kopia av ovannämnt slag och denna skall tillhandahållas på stället. Sådana problem kan enligt hovrätten bestå i t.ex. fråga om särskilt rum skall avdelas för visning av filmer, om särskild personal skall avdelas för denna uppgift, hur myndigheten skall förfara om flera personer infinner sig samtidigt och vill ta del av olika filmer och om det är godtagbart att låta myndighetens åtgärder beträffande dessa problem gå ut över det löpande arbetet.

Ingen av de tingsrätter som svarat på kommitténs förfrågan har uppgett att problem av detta slag har uppstått. Kommittén anser att det med fog kan antas att sådana problem inte heller kommer att uppstå i någon större utsträckning eftersom intresset av att ta del av filmer på stället får antas vara ganska begränsat. Det är också kommitténs uppfattning att problem av detta slag inte lämpar sig för lagstiftning utan löses bäst i den praktiska tillämpningen. Dessutom kan regeln i 2 kap. 12 § andra stycket TF om att myndighet inte är skyldig att tillhandahålla handling på stället om betydande hinder möter bli tillämplig.

#### *Skaderekvisitet*

I nu gällande lydelse av 5 kap. 6 § sekretesslagen har skaderekvisitet utformats så att sekretess gäller om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan risk för att den sprids vidare i strid med BrB, TF eller YGL. Regeln innebär alltså att en presumtion för sekretess gäller. Kommitténs utgångspunkt är som tidigare angetts att spridning av brottsliga framställningar skall hindras samtidigt som minsta möjliga inskränkning i offentlighetsprincipen görs. Denna utgångspunkt talar i och för sig för att skaderekvisitet utformas så att sekretess inträder först när risk för brottslig vidarespridning föreligger. Liksom JK (se bet.1992/93:KU40 s. 11) anser emellertid kommittén att det nu gällande skaderekvisitet får antas bäst tjäna syftet att motverka brottslig vidarespridning. Beaktas bör också i sammanhanget att det s.k. försvarlighetsrekvisitet i bestämmelserna om barnpornografibrott och olaga våldsskildring och motsvarande tryckfrihets- och yttrandefrihetsbrott innebär att t.ex. journalister och forskare kan få kopior av materialet för att göra reportage eller undersökningar. Sammantaget anser kommittén i likhet med KU (a. bet. s. 13) att regeln med det nu gällande skaderekvisitet bör kunna tillgodose kravet på insyn i och kontroll av rättskipningen i den fria åsiktsbildningens intresse. Kommittén lägger alltså inte fram något förslag om ändring av skaderekvisitet i 5 kap. 6 § sekretesslagen.

*Straffrättsligt ansvar vid felaktig tillämpning av 5 kap. 6 § sekretesslagen*

I 1 kap. 13 § sekretesslagen sägs bl.a. att det i BrB finns bestämmelser om ansvar för den som bryter mot förbud enligt sekretesslagen att röja eller utnyttja uppgift och för den som bryter mot förbehåll som har uppställts med stöd av lagen vid utlämnande av uppgift. Hänvisningen till BrB avser bestämmelsen i 20 kap. 3 § om brott mot tystnadsplikt. I den bestämmelsen straffbeläggs att någon röjer uppgift som han är pliktig att hemlighålla enligt lag eller annan författning eller enligt förordnande eller förbehåll som har meddelats med stöd av lag eller annan författning samt gärning bestående i att någon olovligen utnyttjar sådan hemlighet.

Bestämmelserna i 5 kap. 6 § sekretesslagen innebär inte skyldighet för en tjänsteman att alltid hemlighålla uppgiften utan i praktiken en skyldighet att se till att en kopiering inte medför risk för brottslig spridning. Det torde innebära att tjänstemannen, om han lämnar ut kopia i strid med 5 kap. 6 § sekretesslagen, inte kan anses ha gjort sig skyldig till brott mot tystnadsplikt enligt 20 kap. 3 § BrB. Han har emellertid i vart fall genom sin felaktiga tillämpning av sekretessbestämmelsen vid sin myndighetsutövning åsidosatt vad som gällde enligt lag. Hans handlande kan därför bedömas enligt regeln i 20 kap. 1 § BrB om tjänstefel. Detsamma gäller för övrigt också om en tjänsteman med åberopande av 5 kap. 6 § sekretesslagen oriktigt vägrar någon att ta del av framställning på stället.

Det förtjänar påpekas att 5 kap. 6 § sekretesslagen inte innebär ett förbud endast mot att lämna ut papperskopior av en allmän handling när det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den sprids vidare i strid med BrB, TF eller YGL utan att regeln även innebär förbud mot utlämnande av uppgiften på annat sätt t.ex. genom elektronisk post.

När det gäller det straffrättsliga ansvaret för felaktig tillämpning av regeln om inskränkning i rätten att få kopia innebär kommitténs förslag om reglering i sekretesslagen en fördel jämfört med en reglering av inskränkningen i grundlag. Fördelen består däri att ett felaktigt utlämnande av kopior är straffbart. Detta beror på att en inskränkning i rätten att få kopia som införs i grundlag inte i sig kan anses innebära ett förbud för en tjänsteman att lämna ut allmänna handlingar. Sådana förbud meddelas i sekretesslagen (1 § sekretesslagen, jämför Hovrättens över Skåne och Blekinge remissyttrande över JK:s rapport om offentlighetsprincipen, betänkandebilaga 5).

#### 9.7.6 Särskilt om 9 kap. 16 och 17 §§ sekretesslagen

Som framgått i avsnitt 9.1 och 9.5 gjordes det en ändring i 9 kap. 16 § sekretesslagen samtidigt som 5 kap. 6 § sekretesslagen infördes. Änd-

ringen syftade till att bereda skydd för barns integritet i de mål om barnpornografibrott där barn kunde identifieras. Kommittén har övervägt bl.a. om paragrafen skall utvidgas att omfatta också brottet olaga våldsskildring och motsvarande tryckfrihets- och yttrandefrihetsbrott.

I det lagstiftningsärende som rörde den aktuella ändringen av 9 kap. 16 § sekretesslagen påpekade departementschefen (prop. 1992/93:256 s.8) att samma problemställning som beträffande barnpornografibrott fanns vid brottet olaga våldsskildring. Departementschefen menade dock att detta brott inte lät sig lika lätt infogas i 9 kap. 16 § sekretesslagen eftersom det mera sällan kunde vara tal om att skydda något visst brottsoffer. Departementschefen hävdade att det som skulle motivera sekretess när det gällde olaga våldsskildring skulle vara intresset att förhindra brott bestående i att en våldsskildring sprids sedan den utlämnats som allmän handling men anförde att det inte varit möjligt att behandla detta brott inom ramen för det då aktuella mycket brådskande lagstiftningsärendet utan hänvisade till det utkast till en sekretessbestämmelse (5 kap. 6 §) som JK avsåg att överlämna till konstitutionsutskottet.

Utskottet anförde bl.a. följande (1992/93:KU40 s. 13): *"Som Justitiekanslern anförde kan beträffande brottet olaga våldsskildring knappast hävdas att intresset att värna den personliga integriteten i fråga om de personer som förekommer i skildringarna generellt är lika tungt som i fråga om barn och unga i barnpornografiska skildringar. Utskottet delar därför Justitiekanslerns uppfattning att det inte på samma sätt är motiverat att föreslå inskränkningar i offentligheten när det gäller brott som olaga våldsskildring."* Utskottet fann att regleringen i stället borde ta sikte på att hindra att skildringarna sprids i strid med BrB, TF eller YGL.

Tillkomsten av en skildring av barn i pornografisk bild torde nästan alltid förutsätta att ett brott i form av ett sexuellt övergrepp begåtts mot barnet. När det gäller olaga våldsskildring behöver det emellertid inte förhålla sig så att ett verkligt brott begåtts mot den som i skildringen är offer för våldet. Den som framställs som offer kan ju ha deltagit mer eller mindre frivilligt och tekniska effekter kan ha använts för att ge sken av verkligt våld. Beträffande olaga våldsskildringar kan det också vara så att de medverkande ömsom framstår som offer för våldet och ömsom som förövare av detta. Dessa förhållanden innebär enligt kommitténs mening att det inte finns tillräckliga skäl att helt inskränka offentligheten beträffande olaga våldsskildringar i syfte att skydda integriteten hos dem som framstår som offer i skildringarna. Om man i lagstiftningen skulle söka avgränsa de fall där ett integritetsskydd för offer i olaga våldsskildringar är befogat t.ex. genom att föreskriva att sekretess skall gälla "när skildringen inneburit ett utnyttjande" skulle man emellertid få stora tillämpningssvårigheter. Det framgår ju normalt

knappast av en olaga våldsskildring om "offrets" medverkan inneburit ett utnyttjande eller om våldet varit verkligt eller inte. Med hänsyn till dessa förhållanden stannar kommittén för att inte föreslå att 9 kap. 16 § sekretesslagen utvidgas att omfatta brottet olaga våldsskildring.

Sekretess enligt 9 kap. 16 § sekretesslagen för uppgift om en ung person som skildras i en pornografisk bild gäller enligt nu gällande lydelse hos domstol i mål om ansvar för barnpornografibrott eller motsvarande tryckfrihets- eller yttrandefrihetsbrott samt i ärenden som rör sådana brott, t.ex. ansökning om resning i brottmål (se prop. 1995/96:127 s. 48). Barnpornografiska skildringar där den unge kan identifieras kan emellertid förekomma hos domstol även i andra sammanhang än i mål om ansvar för barnpornografibrott eller motsvarande tryckfrihets- eller yttrandefrihetsbrott. Sådana sammanhang är mål om ansökan om konfiskering enligt 9 kap. 5 § TF respektive 7 kap. 2 § YGL, mål om förverkande av barnpornografi enligt lagen (1994:1478) om förverkande av barnpornografi samt mål om förverkande enligt 36 kap. BrB. Som angetts i avsnitt 9.7.3 kan skildringar av här avsett slag också tänkas förekomma i mål om skadestånd på grund av barnpornografibrott eller motsvarande tryckfrihets- eller yttrandefrihetsbrott även om detta torde bli ovanligt. Intresset av skydd för den unges integritet gör sig lika starkt gällande i mål av nu nämnt slag som i mål om ansvar för brott. Kommittén föreslår därför att regeln i 9 kap. 16 § sekretesslagen om sekretess för uppgift om en ung person som skildras i pornografisk bild utvidgas att omfatta också dessa typer av mål. Sekretess kommer då att gälla även i motsvarande resningsärenden och ärenden rörande klagan över domvilla.

När det gäller 9 kap. 16 § sekretesslagen vill kommittén slutligen peka på att regeln inte skall läsas så att sekretessen för uppgift om en ung person som skildras i pornografisk bild upphör att gälla när den unge nått vuxen ålder. Innebörden i regeln är i stället att sekretessen kvarstår så länge det kan antas att den unge eller någon honom närstående lider skada eller men om uppgiften röjs, i fråga om allmän handling dock högst i sjuttio år.

I avsnitt 9.7.3 under rubriken Hos vilka myndigheter bör inskränkningen i rätten att få kopia gälla? framgår att det förekommer att Statens biografbyrå biträder JK, allmän åklagare och polis med granskning av filmer och videogram vid utredning av barnpornografibrott och olaga våldsskildring eller motsvarande tryckfrihets- eller yttrandefrihetsbrott och att det är tveksamt om sekretessen enligt 8 kap. 20 § sekretesslagen gäller i ett sådant fall. Genom det förslag som kommittén framlägger där säkerställs det att biografbyrån i ett sådant fall kan vägra att lämna ut kopior av barnpornografiskildringar och olaga våldsskildringar. Kommittén anser att det även bör säkerställas att sådan sekretess som enligt 9 kap. 16 § sekretesslagen gäller hos

domstol när ett barn i en barnpornografisk skildring kan identifieras även gäller hos biografbyrån när ett barn i en barnporno- grafisk skildring kan identifieras. Detta bör ske genom ett tillägg av en ny fjärde punkt i 9 kap. 17 § första stycket sekretesslagen.

#### 9.7.7 Frågor om arkivering m.m.

I sin rapport till regeringen om offentlighetsprincipen anförde JK (betänkandebilaga 4, avsnitt 3.2) att det kunde övervägas att införa en regel med innebörden att JK skall överlämna exemplar eller kopior av exemplar som tagits i beslag i samband med utredningar vid tryckfrihets- och yttrandefrihetsbrott i viss anslutning till de rutiner som gäller för leverans av pliktexemplar. Som skäl angav JK att det fick hållas för visst att framställningar inte alltid levereras enligt bestämmelserna om pliktexemplar, att någon begränsning vad gäller innehåll eller syfte med de framställningar som skall lämnas inte föreligger samt att det är viktigt att samlingarna blir så kompletta som möjligt.

Arkivet för ljud och bild (ALB) bekräftade i sitt remissvar att pliktexemplar inte alltid lämnas enligt bestämmelserna och anförde att material som varit föremål för beslag eller konfiskering med all säkerhet kommer att ha ett högt forskningsvärde. ALB tillstyrkte därför införande av en ordning bestående i att JK lämnar beslagtagna ljud- och bildupptagningar till ALB.

Kungliga biblioteket anförde i sitt remissvar att det framstår som utomordentligt viktigt att en bestämmelse verkligen kommer till stånd om att JK skall leverera exemplar eller kopior av beslagtagna skrifter, videogram m.m. till de pliktleveransmottagande biblioteken respektive ALB.

Kommittén har därför tagit upp frågan om en bestämmelse av ovan angiven innebörd bör föreslås. Därvid har kommittén inhämtat följande upplysningar från JK om myndighetens hantering av sådana dokument som avses i pliktexemplarslagen.

Beslagtagna videogram m.m. som leder till åtal lämnas till tingsrätten. Om beslag hävs eller förfaller återställs dokumentet till den från vilken beslaget gjordes. Om t.ex ett videogram inkommer från en enskild person som begär att åtal skall väckas blir det en akthandling som bevaras hos JK. Om ett videogram inkommer från en kontrollant på Statens biografbyrå förvaras det i kopia hos JK om åtal inte väcks. Det finns inga särskilda regler om gallring av barnpornografiska skildringar eller olaga våldsskildringar.

Av uppgifterna framgår alltså att de här aktuella dokumenten bevaras hos JK eller tingsrätten, bortsett från dokument som varit i beslag och återlämnas på grund av att beslaget hävts eller förfallit. Beträffande de dokument som varit i beslag och återlämnas till den

från vilken beslaget gjordes åvilar skyldigheten att leverera pliktexemplar enligt nu gällande regler i huvudsak den som framställt eller annars gjort framställningen tillgänglig för allmänheten. Om man anser att intresset av att ALB och biblioteken får så kompletta samlingar som möjligt väger tungt kan man överväga en skyldighet för JK att leverera pliktexemplar. Kommittén anser emellertid att en sådan regel ligger utanför det som kommittén har anledning att lägga fram förslag om. Kommittén stannar därför för att inte förorda en sådan regel.

Som framgått av redogörelsen i avsnitt 9.4 finns det inte några särskilda regler om gallring av allmänna handlingar som utgörs av skildringar av barn i pornografisk bild eller av olaga våldsskildringar. Kommittén har övervägt om sådana särskilda gallringsregler bör införas för att säkra att brottslig spridning av skildringarna inte kan förekomma efter att målet avgjorts och avgörandet vunnit laga kraft (jfr. 37 och 38 §§ förordningen (1996:271) om mål och ärenden i allmän domstol). Kommittén anser emellertid att den nu föreslagna regeln i 5 kap. 6 § sekretesslagen i kombination med 9 kap. 16 § samma lag ger ett tillräckligt skydd mot sådan spridning och att särskilda regler om gallring av nu aktuella skildringar är en alltför långtgående åtgärd med hänsyn till det berättigade intresse som föreligger av att i efterhand kunna kontrollera hur målet handlagts och bedömts. Kommittén lägger därför inte heller i denna del fram något förslag.



## Del IV

### Hets mot folkgrupp

## 10 Preskriptionstiden för yttrandefrihetsbrottet hets mot folkgrupp

### 10.1 Inledning

Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO) har i en framställning till Justitiedepartementet föreslagit att regeringen skall överväga en ändring av preskriptionsreglerna för yttrandefrihetsbrottet hets mot folkgrupp så att detta kommer att omfattas av den sista meningen i 7 kap. 1 § andra stycket YGL enligt vilken det som är föreskrivet i lag gäller i fråga om tid för väckande av talan för barnpornografibrott och olaga våldsskildring. Framställningen har överlämnats till Mediekommittén. I sin anmälan anger DO att förslaget är motiverat av att nu gällande preskriptionstid medför att rasistmusik på CD och liknande i praktiken inte kan bli föremål för lagföring och förstöring annat än i undantagsfall.

Frågan är alltså om yttrandefrihetsbrottet hets mot folkgrupp skall föras in under sista meningen i 7 kap. 1 § andra stycket YGL så att tid för väckande av talan för detta brott bestäms i vanlig lag.

### 10.2 Preskriptionsreglerna

Enligt regler om *åtalspreskription* skall den som har gjort sig skyldig till ett brott inte kunna straffas för det brottet sedan en viss tid förflutit efter att gärningen begicks. I den allmänna straffrätten föreskrivs olika preskriptionstider beroende av vilket straff som ingår i straffskalan för brottet (se 35 kap. BrB). Bestämmelserna om *påföljdspreskription* innebär att påföljden inte får verkställas om verkställigheten inte påbörjats inom viss tid (35 kap. 7-9 §§ BrB).

Det finns undantag från regeln om att straffskalorna styr tiden för åtalspreskription. Sådana undantag kan vara utformade på så sätt att tiden inte anses börja löpa förrän en viss omständighet inträffat (se t.ex. regeln om preskription vid sexuella övergrepp mot barn, 35 kap. 4 § andra stycket BrB).

I TF och YGL finns särskilda regler för beräkning av tiden för åtalspreskription. Det har sedan lång tid tillbaka ansetts vara viktigt att frågan om åtal för tryckfrihetsbrott avgörs snabbt. Att åtalsprövningen i tryck- och yttrandefrihetsmål tidsmässigt anses böra ske i anslutning till utgivningen och inte långt efteråt, hör samman med att de flesta yttranden som kan vara straffbara enligt TF och YGL är sådana som har betydelse för den allmänna opinionsbildningen. Och uppfattningen om vad som må vara tillåtet respektive otillåtet att yttra även inom ett visst straffbud kan skifta inom en inte alltför omfattande tidsperiod. Det är på grund av detta som det beträffande politiska yttranden är särskilt viktigt att åtalsfrågan blir avgjord kort tid efter offentliggörandet, så att medier sedan de funnits ute ett par år, efter hand får straffritt innehåll. En snabb bedömning är också av betydelse mot bakgrund av ensamansvaret. Det har även i kommentarer till dessa bestämmelser anförts att det är viktigt att åtalsfrågan inte kommer upp på nytt, när den allmänna opinionen kanske har ändrat uppfattning.

Allmänt åtal för tryckfrihetsbrott skall således väckas inom sex månader från utgivningen om det är fråga om periodisk skrift för vilken utgivningsbevis gällde vid utgivningen och inom ett år för andra skrifter. Den som vill föra talan i form av enskilt åtal har att följa de preskriptionstider som gäller enligt vanlig lag, dvs. BrB. TF:s bestämmelser om preskriptionstider har varit i princip desamma sedan nuvarande TF:s tillkomst. Före år 1978 gällde emellertid att ett granskningsexemplar också skulle ha lämnats för att preskriptionstiden skulle börja löpa.

På YGL:s område gäller en ettårig preskriptionstid för filmer och ljudupptagningar, räknat från tiden när upptagningen lämnades ut för spridning. För radio- och TV-program är preskriptionstiden sex månader räknat från det att programmet sändes.

Det finns undantag även från dessa preskriptionsregler. YGL medger att det i lag föreskrivs att filmer inte i detta avseende anses ha lämnats ut för spridning förrän de har lämnats för registrering hos en myndighet (7 kap. 1 § andra stycket tredje meningen). Bestämmelser om sådan registrering finns i lagen (1993:1392) om pliktexemplar av dokument (se 5 kap. 8 § lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden). Eftersom pliktexemplarslagen föreskriver att pliktexemplar av videogram endast skall lämnas för det fall videogrammet ges ut i minst fem exemplar och t.ex. barnpornografiska videogram ofta inte framställs av en och samma person i minst fem exemplar eller i vart fall inte lämnas som pliktexemplar även om det står klart att skyldighet att göra detta föreligger, börjar i princip aldrig den i grundlagen föreskrivna kortare preskriptionstiden att löpa för sådana videogram. I sådana fall torde med andra ord åtalspreskription inträda endast enligt vad som följer av de allmänna reglerna i BrB.

I förarbetena till bestämmelsen i 7 kap. 1 § andra stycket tredje meningen YGL anges att det genom den nya regeln i grundlagen blev sörjt för att det finns reella möjligheter att ingripa mot otillåtna skildringar innan ansvaret har preskriberats (prop. 1990/91:64 s. 129). Bestämmelsen föranleddes av att det ansågs inte kunna uteslutas att filmer och videogram, med tanke främst på brotten olaga våldsskildring och barnpornografibrott, offentliggörs under mindre uppmärksammade former och att spridning i större skala påbörjas först sedan brotten preskriberats. Bestämmelsen omfattar endast filmer, inte ljudupptagningar.

I en annan särbestämmelse, 7 kap. 1 § andra stycket fjärde meningen YGL, som dock uttryckligen avser olaga våldsskildring och barnpornografibrott, föreskrivs att för dessa brott gäller vad som är föreskrivet i vanlig lag om tid för väckande av talan. Detta betyder att det i vart fall är en femårig preskriptionstid för filmer som innehåller sådana brottsliga skildringar även om pliktexemplar lämnats enligt pliktexemplarslagen.

### 10.3 Närmare om problemet

Från det att YGL trädde i kraft den 1 januari 1992 och fram till februari 1997 har 12 ärenden rörande hets mot folkgrupp i filmer, videogram eller ljudupptagningar handlagts av JK. Dessa ärenden har omfattat totalt ett hundratal olika titlar, till helt övervägande delen ljudupptagningar. I två av ärendena har åtal väckts för hets mot folkgrupp. Det ena åtalet avser en CD-skiva och har lett till en fällande dom i Örebro tingsrätt. Målet har överklagats till hovrätten. Det andra åtalet avser sju CD-skivor och ett videogram och handläggs av Uppsala tingsrätt. De övriga ärendena har avskrivits från vidare handläggning. I ett stort antal fall har skälet till avskrivningen varit att åtalspreskription inträtt innan ärendet anhängiggjordes hos JK. Skäl till avskrivning i övrigt har varit bl.a. att det saknats tillräckliga skäl att inleda utredning rörande yttrandefrihetsbrott.

Från JK har inhämtats att svårigheterna vid utredning av yttrandefrihetsbrottet hets mot folkgrupp ofta består i att ursprungsuppgifter och uppgift om utgivare inte satts ut på det sätt som föreskrivs i 3 kap. 13 § respektive 4 kap. 4 § YGL. När framställningarna utgörs av delar av andra framställningar uppkommer också särskilda problem (se avsnitt 5.5 om skraddarsydd videogram). I fråga om grammofonskivor och CD-skivor som producerats inom landet är dock möjligheterna att få fram ursprungsuppgifter ändå ganska goda eftersom det endast finns ett fåtal producenter av grammofonskivor och CD-skivor och dessa ofta kan lämna sådana uppgifter.

Frågan om förlängning av preskriptionstiden för tryck- och yttrandefrihetsbrottet hets mot folkgrupp har också uppmärksammats i riksdagen. I en motion till riksdagen om rasistisk rockmusik (mot. 1996/97:K415) hemställs att riksdagen hos regeringen begär förslag om förlängd preskriptionstid till fem år för misstänkta yttrandefrihetsbrott genom upptagningar. I motionen anförs bl.a. att en allt större del av den nazistiska och rasistiska propaganda som bedrivs i Sverige och i resten av världen i dag sker genom musik och att denna förutom vid konserter nu också sprids i stora upplagor som CD-skivor. Vidare anges bl.a. att det har visat sig att det i dag är svårt att utreda yttrandefrihetsbrott inom den gällande preskriptionstiden, ett år, och att starka skäl talar för att preskriptionstiden förlängs så att polisens utredningsmöjligheter förbättras. I en motion (1996/97:c576) angående förlängning av preskriptionstiden vid utgivning av rasistisk musik anges att preskriptionstiden för hets mot folkgrupp bör förlängas avsevärt och det hemställs att riksdagen som sin mening ger regeringen detta till känna.

I en annan motion (mot. 1996/97:K416) om preskriptionstiden för rasistisk text hemställs att riksdagen hos regeringen begär förslag till sådan lagändring att preskriptionstiden för rasistisk text förlängs.

## 10.4 Överväganden

Hets mot folkgrupp ingår bland tryck- och yttrandefrihetsbrotten (7 kap. 4 § 11 TF och 5 kap. 1 § YGL). I BrB finns bestämmelser om ansvar för brottet i 16 kap. 8 §. Kriminaliseringen skedde år 1948. Bestämmelserna har omarbetats bl.a. i samband med Sveriges anslutning till FN:s konvention från år 1965 om avskaffande av alla former av rasdiskriminering. Enligt art. 4.a i konventionen skall konventionsstaterna kriminalisera spridande av ideér, som grundas på rasöverlägsenhet eller rashat, uppmaning till rasdiskriminering, våldshandling eller uppmaning till sådan handling mot någon ras eller persongrupp av annan hudfärg eller annat etniskt ursprung samt lämnande av stöd åt rasförföljelse.

En företeelse som har uppmärksammats mer och mer under senare tid är förekomsten av rasistiska budskap i form av musik, både levande och inspelad. Tidigare har det främst varit skrifter som varit aktuella för lagföring för hets mot folkgrupp. Det nya sättet att uttrycka hot eller missaktning på grund av ras eller dylikt har lett till vissa svårigheter av det slag som inte sällan är förknippade med nya typer av brottslighet, såsom att upptäcka, utreda och beivra denna. Detta kan kräva särskilda åtgärder för att komma till rätta med problemen. Behovet av åtgärder måste bedömas inte bara mot bakgrund av problemen med kriminaliteten utan också med hänsyn tagen till

befintligt regelsystem och allmänna principer i rättsordningen. Detta är särskilt viktigt i grundlagssammanhang.

Som framgått finns i TF och YGL särskilt korta preskriptionstider för tryck- och yttrandefrihetsbrott. Kortast tid, sex månader, gäller för typiska nyhetsmedier, periodiska skrifter och radio- och TV-program. För andra skrifter och för filmer, videogram och dylikt och ljudupptagningar är tiden ett år. Från dessa två tidsgränser finns dock undantag som avser upptagningar av rörliga bilder. De tillkom som ett inslag bland de regler som motiverades av intresset att komma till rätta med framför allt våldsskildringar men också barnpornografi och som bl.a. innebär att filmer och videogram som skall visas offentligt skall förhandsgranskas, ett avsteg från censurförbudet som ju är en av de tryckfrihetsrättsliga grundprinciperna.

Särregleringen av preskriptionstiden för olaga våldsskildring och barnpornografibrott skall sålunda ses mot bakgrund av den diskussion som förts om omfattningen av förhandsgranskningen av filmer och videogram. Detta undantag från de generella tryckfrihetsrättsliga preskriptionstiderna avser också nu enbart framställningar i rörliga bilder.

Det är med hänsyn till det anförda tydligt att en motsvarande särreglering för brottet hets mot folkgrupp inte kan ske utan vidare genom att detta brott i 7 kap. 1 § YGL behandlas på samma sätt som olaga våldsskildring och barnpornografibrott. Det gäller en avvikelse från tryckfrihetsrättsliga huvudregler utanför det på flera sätt särreglerade film- och videoområdet, och frågan måste då ställas om bara ljudupptagningar skall omfattas eller om även tekniska upptagningar som enbart innehåller text skall omfattas. Skall i så fall också tryckta skrifter som innefattar hets mot folkgrupp behandlas på samma sätt för att man skall kunna komma till rätta med material som sprids på ett lika svårkontrollerat sätt som ljudupptagningarna med rasistisk musik? Man kan också ställa frågan, om ytterligare brott bör likställas med hets mot folkgrupp i detta sammanhang.

Frågan om en särskild preskriptionstid också för yttrandefrihetsbrott som består i hets mot folkgrupp ger således anledning till ganska omfattande överväganden av principiell art. Dessa överväganden måste dessutom göras i belysning av möjligheterna till andra typer av åtgärder för att förbättra förutsättningarna att lagföra sådana brott. Som framgått är det olika förhållanden som gör att det är svårt att effektivt lagföra brotten. Problem med den nuvarande preskriptionstiden är alltså bara en del av de svårigheter som kan finnas med att beivra rasistisk musik. Frågan om en förlängning av preskriptionstiden behöver därför belysas i ett brett perspektiv som kommittén inte haft möjlighet att anlägga och kommittén lägger inte fram något förslag med anledning av DO:s framställning.

Kommittén vill emellertid i detta sammanhang peka på en annan möjlighet att förbättra förutsättningarna att komma åt musik som innehåller hot eller uttryck för missaktning på grund av ras eller dylikt och som sprids bland barn och ungdom. Möjligheten består i en utvidgning av brottet förledande av ungdom (16 kap. 12 § BrB) så att detta avser också sådana förråande yttranden som består av enbart ljud och som idag faller utanför lagrummet som nu omfattar skrifter och bilder. Ett av syftena med 6 kap. 2 § första stycket 2 TF, som medger denna kriminalisering såvitt avser skrifter och bilder i tryck eller därmed jämställd form, var just att skapa möjlighet att straffbelägga förråande rashetspropaganda som sprids till ungdomar (SOU 1947:60 s.112, jfr. prop. 1948:230 s. 165). När det nu visar sig att musik används på ett motsvarande sätt finns det anledning att överväga att straffbelägga förledande av ungdom också när det sker genom spridande av ljudupptagningar. En förutsättning för att detta skall kunna leda till resultat inom en inte alltför lång tid är då att - liksom skedde vid TF:s tillkomst - grundlagen får medge en sådan utvidgad kriminalisering i vanlig lag. Kommittén föreslår därför att 3 kap. 12 § YGL ändras så att punkt 3 i första stycket avser spridning av tekniska upptagningar generellt.

Del V

Övrigt





## 11 Generella direktiv

### 11.1 Inledning

För kommittén gäller flera generella direktiv. I detta kapitel presenteras dessa direktiv och kommitténs överväganden i anslutning till dem.

### 11.2 Beaktande av EG-aspekten (dir. 1988:43)

Enligt detta direktiv bör de kommittéer och särskilda utredare som har till uppgift att lämna förslag som berör den fria rörligheten för varor, tjänster, människor och kapital eller på annat sätt berör det västeuropeiska integrationsarbetet beakta EG-aspekten i sin utredningsverksamhet. Kommittéerna och de särskilda utredarna skall undersöka vilken gemensam ordning som i förekommande fall råder inom EG inom det aktuella ämnesområdet och i sina förslag ta tillvara de möjligheter till harmonisering som finns. Kommittéerna och de särskilda utredarna skall redovisa hur deras förslag förhåller sig till EG:s motsvarande regler, direktiv eller förslag till direktiv från europeiska kommissionen. De statsfinansiella och övriga samhällsekonomiska effekter som uppkommer av de förslag som läggs fram som innebär anpassning till EG:s regler, direktiv eller förslag till direktiv från europeiska kommissionen skall också redovisas liksom effekterna av eventuella avvikelser från EG:s regelsystem.

I avsnitt 4.2 redovisar kommittén vilka regler och projekt som finns inom EU med anknytning till det ämnesområde som kommittén behandlar. Tryck- och yttrandefriheten som särskilt rättsområde tillhör inte EG-rätten utan det berörs bara partiellt av EU-samarbetet. Som framgår av avsnitt 4.2 är det främst EG:s dataskyddsdirektiv som berör kommitténs uppdrag. Den fråga som behandlas i detta direktiv anges i dess ingress (p.8) vara av grundläggande betydelse för den inre marknaden. I kapitel 7 redovisas hur kommitténs förslag förhåller sig till dataskyddsdirektivet och i avsnitt 5.1 berörs det problem som kan tyckas ligga i att Sverige i fråga om tryck- och yttrandefriheten har regler som avviker från vad som gäller i andra länder, främst dem inom EU med vilka vårt land har ett allt tätare rättsligt samarbete. Be-

träffande statsfinansiella effekter av kommitténs förslag hänvisas till vad som sägs nedan i avsnitt 11.4.

### 11.3 Redovisning av regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50)

Enligt detta direktiv skall kommittéer och särskilda utredare belysa regionalpolitiska konsekvenser av sina förslag. Därvid skall särskilt beaktas hur förslagen påverkar sysselsättningen och den offentliga servicen i olika delar av landet och hur planerade förändringar av taxor, avgifter, skatter och bidrag påverkar de ekonomiska förutsättningarna för kommuner, näringsliv och privatpersoner i olika delar av landet. Med hänsynstagande till verksamhetens karaktär och omfattning skall vid förslag till större och mer omfattande omorganisationer eller bildande av nya myndigheter eller motsvarande, överväganden om decentralisering och lokalisering utanför Stockholmsregionen redovisas.

Kommitténs förslag till utvidgning av 1 kap. 9 § YGL till att omfatta också andra än sådana massmedieföretag som nu avses i paragrafen (om utgivningsbevis gäller för verksamheten) innebär att tillhandahållande av upplysningar på begäran ur en databas kan ske under grundlagens skydd också när anknytning till ett traditionellt massmedieföretag saknas. Möjligheter öppnas alltså t.ex för privatpersoner att i egen regi driva sådan publicistisk verksamhet med grundlagsskydd, kanske från bostaden. Likaså kan framställning av de nya former av tekniska upptagningar som föreslås få grundlagsskydd ske mera spritt än beträffande hittills särskilt skyddade medier.

### 11.4 Prövning av offentliga åtaganden (dir. 1994:23)

Enligt detta direktiv skall kommittéerna och de särskilda utredarna ange de bakomliggande, egentliga målen för den verksamhet som utreds och förutsättningslöst pröva om åtagandet bör vara en offentlig angelägenhet. Prövningen av det offentliga åtagandet som rör genuint kollektiva nyttigheter kan göras översiktligt eller kan i vissa fall slopas helt. Vidare anges i direktivet bl.a. att kommittéerna och de särskilda utredarna skall visa hur förslag som innebär utgiftsökningar eller inkomstminskningar skall finansieras. Detta skall ske genom att konkreta förslag om effektiviseringar eller omprövningar lämnas. Dessa skall medföra besparingar eller omprioriteringar i första hand inom samma politikområde. Utgiftsökningar eller inkomstminskningar skall

således kunna genomföras med totalt sett oförändrade eller minskade resurser.

Kommitténs förslag innebär att TF:s och YGL:s tillämpningsområde utvidgas till att omfatta dels nya fysiska databärare, t.ex. CD-ROM-skivor med enbart text och/eller stillbilder och sådana skivor med dator- eller videospel, dels även sådant tillhandahållande på begäran av upplysningar direkt ur ett register för automatisk databehandling som ombesörjs av annan än sådant massmedieföretag som avses i nu gällande 1 kap. 9 § YGL, om utgivningsbevis gäller för verksamheten (och mottagaren inte kan ändra innehållet i registret). Detta innebär att JK:s skyldigheter enligt TF och YGL att vaka över att gränserna för tryck- och yttrandefriheten inte överskrids, att utföra åtal i mål om tryck- och yttrandefrihetsbrott, att besluta om inledande av förundersökning och användning av tvångsmedel rörande sådana brott m.m. blir mera omfattande. Någon motsvarande minskning av arbetet hos allmänna åklagare eller hos polisen uppstår knappast. (I fråga om vissa nykriminaliseringar, se avsnitt 11.6).

Kommitténs förslag innebär också att Radio- och TV-verket får nya uppgifter bestående i att pröva ansökningar om utgivningsbevis enligt det föreslagna nya andra stycket i 1 kap. 9 § YGL, i vissa fall återkalla sådana utgivningsbevis och att föra förteckning över namn på sådana register som avses i nu gällande 1 kap. 9 § YGL och i det föreslagna nya andra stycket i paragrafen.

Kommittén saknar anledning att ompröva JK:s centrala roll enligt TF och YGL. För att finansiera de utgiftsökningar som torde uppkomma hos JK till följd av utvidgningen av TF:s och YGL:s tillämpningsområde kan man enligt kommitténs mening överväga den tanke som JK framförde på s. 8 i bilaga 1 till "Enkel anslagsframställning för Justitiekanslern budgetåret 1997" (JK:s dnr 708-96-12), nämligen att JK:s åklagaruppgifter såvitt rör barnpornografibrott och olaga våldsskildring förs över till Riksåklagaren. JK skulle därigenom befrias från åklagaruppgifterna medan någon ökning av arbetsuppgifterna för det allmänna åklagarväsendet knappast skulle uppkomma eftersom JK redan idag i ärenden av detta slag uppdrar åt allmän åklagare att biträda vid förundersökningens genomförande och vid en eventuell domstolsprocess. Enligt kommitténs mening bör av principiella skäl JK inte generellt fråntas sin ställning som åklagare beträffande sådana tryck- och yttrandefrihetsbrott utan enbart ges möjlighet att delegera sin åklagaruppgift till allmän åklagare. JK kan då fortfarande ha kvar de mål där det med hänsyn till skälen bakom JK:s centrala roll i sammanhanget framstår som motiverat att förbehålla JK åklagarfunktionen. Eftersom det är främst åklagaruppgifterna beträffande filmer och videogram som vållar mera betydande arbete för JK, bör den skisserade delegeringsmöjligheten avse enbart yttrandefrihetsmål som rör filmer eller videogram. Den kan åstadkommas genom följande

tillägg till 7 kap. 1 § första stycket YGL: "JK får överlämna åt allmän åklagare att vara åklagare i yttrandefrihetsmål om ansvar eller konfiskation på grund av barnpornografibrott eller olaga våldsskildring i filmer."

En annan möjlighet att skapa utrymme för JK att ta sig an fler ansvarsfrågor enligt YGL är att renodla JK:s verksamhet i linje med vad JK själv fört fram i sin anslagsframställning för år 1997. Det kan nämnas att Datalagskommittén (se avsnitt 1.2) torde ha anledning att överväga JK:s ställning som företrädare för allmänna intressen i dataärenden. Motsvarande överväganden kan då bli aktuella i fråga om ärenden enligt kreditupplysningslagen (1973:1173), inkassolagen (1974:182) och lagen (1990:484) om övervakningskameror m.m.

När det gäller Radio- och TV-verket torde en utgiftsökning uppkomma till följd av de nya uppgifter för verket som förslaget innebär. Det är visserligen svårt att uppskatta hur stor utgiftsökningen blir men för att möta en ökning föreslår kommittén, efter förebild av nu gällande 2 kap. 4 § lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden, att regeringen skall få meddela föreskrifter om ansökningsavgifter i ärenden om utgivningsbevis och om avgifter för utdrag ur register över sådana bevis.

## 11.5 Jämställdhetspolitiska konsekvenser (dir. 1994:124)

Enligt detta direktiv skall kommittéer och särskilda utredare ge jämställdhetsfrågorna ökad uppmärksamhet. Alla förslag som läggs fram skall föregås av en analys och innehålla en redovisning av de jämställdhetspolitiska effekterna. Om kommittén eller den särskilde utredaren bedömer att en sådan analys och redovisning inte kan göras på ett meningsfullt sätt till följd av utredningsuppdragets eller ämnets karaktär, skall detta anges och särskilt motiveras.

Den lagstiftning som utredningsuppdraget rör och de förslag till ändringar som föreslås är enligt kommitténs mening jämställdhetspolitiskt neutrala.

## 11.6 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet (dir. 1996:49)

Enligt detta direktiv skall kommittéer och särskilda utredare ge de brottsförebyggande frågorna ökad uppmärksamhet i utredningsverksamheten. Alla förslag skall föregås av en analys och innehålla en redovis-

ning av effekterna för brottsligheten och för det brottsförebyggande arbetet. Det gäller bl.a. förslag som rör den ekonomiska politiken, sysselsättningen, förhållandena inom arbetslivet, den sociala välfärden inklusive hälso- och sjukvårdsområdet och utbildningen samt förslag om ny eller ändrad lagstiftning. Särskild uppmärksamhet skall ägnas frågan om förslag till ändrade regler uppmuntrar till missbruk eller överträdelser. Om kommittén eller den särskilde utredaren bedömer att en sådan analys och redovisning inte kan göras på ett meningsfullt sätt till följd av utredningsuppdragets eller ämnets karaktär, skall detta anges och särskilt motiveras.

Kommitténs uppdrag innefattar inte direkt överväganden om vilka yttranden som skall vara straffbara respektive straffria. Kommitténs förslag berör alltså inte primärt gränserna för tryck- och yttrandefriheten utan TF:s och YGL:s formella tillämpningsområde. Förslaget innebär att dessa grundlagars tillämpningsområde utvidgas till att omfatta nya medier, t.ex. CD-ROM-skivor med enbart text och/eller stillbilder och sådant tillhandahållande på begäran av uppgifter direkt ur ett register för automatisk databehandling som ombesörjs av annan än sådana massmedieföretag som avses i nu gällande lydelse av 1 kap. 9 § YGL, om utgivningsbevis gäller för verksamheten (och mottagaren inte kan ändra innehållet i registret). Det är inte osannolikt att denna utvidgning av TF:s och YGL:s tillämpningsområde till att omfatta nya medier kan komma att innebära ökade överträdelser av tryck- och yttrandefrihetens gränser *enligt grundlagarna*. Dessa överträdelser är dock redan idag kriminaliserade i vanlig lag.

Som anges i avsnitt 5.1 ger det förhållandet att yttrandefriheten i grundlagsskyddade medier kan utnyttjas utöver de gränser som satts för den anledning till överväganden hur grundlagsskyddet bör utformas. Kommittén har därför i avsnitt 5.4 behandlat två särskilda sådana frågor.

Under rubriken informationsdatabaser i avsnitt 5.4.2 påpekar kommittén sålunda att frågan om vilka förfaranden i samband med datoranvändning som skall straffbeläggas i vanlig lag och eventuellt också som yttrandefrihetsbrott i YGL inte kan besvaras inom ramen för kommitténs uppdrag och att man därför, om man vill undvika att YGL utvidgas att omfatta ytterligare datoranvändning utan att det klarlagts vilka förfaranden vid sådan datoranvändning som bör utgöra yttrandefrihetsbrott, bör samordna lagstiftningsåtgärderna i anledning av Datastraffrättsutredningens arbete med lagstiftningsåtgärderna i anledning av Mediekommitténs arbete.

I avsnitt 5.4.3 "Särskilt om dator- och videospel" anger kommittén också att man, om grundlagsskyddet omfattar dator- och videospel, bör justera straffbestämmelsen i 16 kap. 10 b § BrB om olaga våldsskildring, straffbestämmelsen i 16 kap. 10 c § BrB om otillåten utlämning av film eller videogram och straffbestämmelsen i 16 kap.

12 § BrB om förledande av ungdom på ett sådant sätt att det blir klart att de omfattar också dator- och videospel.

De synpunkter som kommittén sålunda anförde beträffande nykriminalisering angår givetvis en fråga som kan leda till ökad brottslighet i formell mening. Vilka effekter en sådan utvidgad kriminalisering skulle få är det dock omöjligt att uttala sig om med tillräcklig grad av säkerhet.

## 12 Författningskommentar

### 12.1 Förslaget till lag om ändring i regeringsformen

#### 2 kap.

##### 1 §

Ändringen i denna paragraf är en konsekvens av kommitténs förslag till utvidgning av YGL:s tillämpningsområde. Se kommentaren till 1 kap. 1 § YGL.

### 12.2 Förslaget till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen

#### 1 kap.

##### 7 §

Utbytet av "*radioprogram*" mot "*sändning*" föranses av att det kan framstå som tveksamt om paragrafen nu omfattar sådant oförändrat spridande av en skrifts innehåll som sker på begäran med hjälp av elektromagnetiska vågor på det sätt som sägs i 1 kap. 9 § YGL eftersom YGL inte innehåller någon definition av termen radioprogram. Emellertid bör 1 kap. 7 § TF omfatta även sådana sändningar med hjälp av elektromagnetiska vågor som avses i 1 kap. 9 § YGL om det är ägaren till en periodisk skrift som sprider eller låter sprida hela eller delar av skriftens innehåll oförändrat på detta sätt, se avsnitt 2.3.1. Med ändringen klargörs alltså att paragrafen, förutom sändningar enligt 1 kap. 6 § YGL av t.ex. ljudradio eller television, också omfattar sändningar enligt såväl den nu gällande lydelsen av 1 kap. 9 § YGL som enligt den av kommittén föreslagna lydelsen, om det är ägaren till en periodisk skrift som sprider eller låter sprida hela eller delar av skriftens innehåll oförändrat på detta sätt.



Angående innebörden av termen teknisk upptagning, se kommentaren till 1 kap. 1 § YGL.

#### *Övergångsbestämmelser*

Ändringen träder i kraft samtidigt som ändringarna i YGL. Ikraftträdandebestämmelsen innebär att om ägaren till en periodisk skrift sprider eller låter sprida tidningens innehåll oförändrat genom en teknisk upptagning med enbart text och/eller stillbilder bär tidningens utgivare ansvaret för innehållet även i sådana upptagningar om de lämnats ut för spridning efter ikraftträdandet. Har de lämnats ut för spridning före ikraftträdandet faller de under YGL till följd av ikraftträdandebestämmelserna till ändringarna i den grundlagen. Ansvaret för tidningens innehåll kommer alltså inte automatiskt att hållas samlat hos tidningens utgivare när innehållet publicerats också i tekniska upptagningar med enbart text och/eller stillbilder som lämnats ut för spridning före ikraftträdandet.

Sändningar som skett före ikraftträdandet nämns inte i övergångsbestämmelserna. Anledningen till detta är att kommittén, som framgått i avsnitt 2.3.1, anser att sändningar som sker på begäran av mottagaren redan omfattas av 1 kap. 7 § TF i dess nu gällande lydelse. Införandet av ordet sändning i paragrafen medför alltså enligt kommitténs mening inte någon ändring i förhållande till vad som redan gäller utan avses endast klargöra att även sändningar som sker på begäran av mottagaren omfattas av bilageregeln. Det finns därför inte anledning att nämna sändningar i övergångsbestämmelserna.

### 12.3 Förslaget till lag om ändring i yttrandefrihetsgrundlagen

De paragrafer där ändringen endast består i att begreppen *filmer och ljudupptagningar* bytts ut mot *tekniska upptagningar* och som inte föranleder någon särskild kommentar är 1 kap. 2, 4 och 10-12 §§, 2 kap. 1-5 §§, 3 kap. 8-10 och 13 §§, 5 kap. 3 §, 7 kap. 3 §, 8 kap. 1, 2 och 4 §§ (i den sistnämnda paragrafen har även hänvisningen till 6 kap. 7 § ändrats till 6 kap. 4 § till följd av omnumrering av den paragrafen) samt 9 kap. 1 §. Även i andra paragrafer har motsvarande ändring gjorts utan att den kommenteras särskilt i det följande. Angående innebörden av termen teknisk upptagning, se kommentaren till 1 kap. 1 §. De särskilda bestämmelserna om ljudupptagningar i 4 kap. 7 § och 6 kap. 3-5 §§ har utgått till följd av förslaget att särbehandlingen av ljudupptagningar skall upphöra (se avsnitt 5.4.1).

**1 kap.***1 §*

Avsikten med införandet av termen tekniska upptagningar i *första stycket* är att vidga YGL:s tillämpningsområde till att utöver filmer, videogram och andra upptagningar av rörliga bilder samt ljudupptagningar även omfatta upptagningar med enbart text och/eller stillbilder och att klargöra att grundlagen alltså omfattar alla tekniska upptagningar oavsett teknisk upptagningsform. Genom införandet av termen skall också göras klart att grundlagen även omfattar tekniska upptagningar *med olika kombinationer* av rörliga bilder, stillbilder, text och ljud. Skälen för förslaget utvecklas i avsnitt 5.4.1. Att termen tekniska upptagningar även inbegriper dator- och videospel framgår av avsnitt 5.4.3.

Sista meningen i *tredje stycket* innebär att när termen film används i grundlagen avses även videogram, andra upptagningar av enbart rörliga bilder och tekniska upptagningar med rörliga bilder i olika kombinationer med stillbilder, text och ljud. Även tekniska upptagningar med dator- eller videospel med rörliga bilder i form av datorprogram omfattas av termen film, se under rubriken En bättre lösning i avsnitt 5.4.1 och under rubriken Särskilt om straffrättsligt ansvar för innehållet i grundlagsskyddade dator- och videospel och för spridning av sådana spel i avsnitt 5.4.3. Ändringen i tredje stycket har betydelse för de lagrum i YGL där begreppet film fortfarande förekommer. Så t.ex. innebär detta att 3 kap. 11 § korresponderar med den föreslagna lydelsen av 16 kap. 10 c § BrB.

Som nämnts i avsnitt 5.4.1 under rubriken En bättre lösning är definitionen av teknisk upptagning i *fjärde stycket* hämtad från 2 kap. 3 § första stycket TF. Den innebär att en informationsbärare av ett slag som inte har behandlats förut i betänkandet och som kräver ett tekniskt hjälpmedel för att man skall kunna ta del av innehållet faller under begreppet teknisk upptagning. Så är fallet med t.ex. microfiche-upptagningar, vilka emellertid knappast sprids till allmänheten så att YGL blir tillämplig på dem.

Definitionen av termen innebär också att tryckt skrift eller skrift som framställts genom stencilering, fotokopiering eller liknande tekniskt förfarande alltjämt faller under TF:s tillämpningsområde. Vidare blir termen andra upptagningar av rörliga bilder i nu gällande lydelse av YGL överflödiga.

*3 §*

Tillåtelsen till föreskrifter i lag om granskning och godkännande av filmer som skall visas offentligt skall alltjämt gälla endast för rörliga

bilder. Genom den nya lydelsen av 1 kap. 1 § tredje stycket sista meningen blir det dock klart att tillåtelsen också gäller för tekniska upptagningar som innehåller rörliga bilder i olika kombinationer med stillbilder, text och ljud, om upptagningen skall visas offentligt. I ett sådant fall avser tillåtelsen till granskning och godkännande alltjämt endast de rörliga bilderna i upptagningen och inte t.ex. rena textavsnitt. Detta framgår av formuleringen "rörliga bilder i filmer" i andra stycket. Liksom för närvarande inbegrips ljud och text samt eventuella stillbilder som förekommer i upptagningen av rörliga bilder i uttrycket.

Att kommittén anser att samma skäl som kan anföras för tillåtelse till förhandsgranskning av filmer som skall visas offentligt torde kunna åberopas till stöd för tillåtelse till förhandsgranskning av s.k. multimediaupptagningar som innehåller rörliga bilder och skall visas offentligt anges under rubriken Optiskt avläsbara lagringsmedier med rörliga bilder, text, ljud eller stillbilder i andra kombinationer än text och stillbilder i avsnitt 5.4.1. Reglerna om granskning i den nu gällande lagen (1990:886) om granskning och kontroll av filmer och videogram avser nu endast filmer och videogram. Kommittén förslår inte någon utvidgning av de reglernas tillämpningsområde.

## 9 §

### *Första stycket*

Om någon startar sådan databasverksamhet som nu avses i denna paragraf och tillhandahåller t.ex. nyheter kan det uppstå tveksamhet om aktören är att betrakta som en sådan nyhetsbyrå som avses i första stycket och därför inte behöver ha utgivningsbevis för att verksamheten skall åtnjuta grundlagsskydd eller om aktören faller under det nya andra stycket och därmed måste ha utgivningsbevis för att grundlagsskydd skall gälla. För att klargöra att de aktörer som avses i första stycket är traditionella massmedieföretag föreslår kommittén att ordet *yrkesmässig* skall läggas till i första meningen. Någon saklig skillnad mot vad som varit avsett vid YGL:s tillkomst torde detta knappast innebära.

Med tillägget att tillhandahållandet skall ske på *särskild* begäran avser kommittén att klargöra att enbart den omständigheten att upplysningar tillhandahålls mot abonnemang, prenumeration eller dylikt inte gör att tillhandahållandet kan anses ske på begäran. Med uttrycket på begäran menas enligt kommitténs mening i stället att sändningen av uppgifterna startas av mottagaren. Det är härvid utan betydelse om det finns flera meddelanden tillgängliga för mottagaren att välja bland eller om endast ett meddelande är tillgängligt. Se närmare under rubriken

Uttrycket "på begäran" i 1 kap. 9 § YGL i avsnitt 2.3.2. Inte heller i detta avseende bör tillägget ses som någon saklig nyhet.

Som framgår nedan är första stycket tillämpligt enbart på databasverksamhet där sändningarna utgår från Sverige.

#### *Andra stycket*

Genom detta nya stycke blir det möjligt också för andra än traditionella massmedieföretag att få grundlagsskydd för databasverksamhet som är inrättad på det sätt som sägs i första stycket. Förutsättningen för att andra än sådana massmedieföretag som avses i första stycket skall få grundlagsskydd för verksamheten är emellertid att utgivningsbevis gäller för denna. Det är alltså här fråga om ett frivilligt grundlagsskydd. En anledning till att utgivningsbevis krävs för grundlagsskydd är att meddelares och andra medverkandes ställning annars kan bli osäker. Förslaget behandlas i avsnitt 5.4.2.

Möjligheten att få grundlagsskydd för databasverksamhet gäller alla andra än de traditionella massmedieföretag som avses i första stycket, såväl fysiska som juridiska personer. Av förslaget till 10 kap. 3 § framgår att möjligheten omfattar även den som driver sådan verksamhet genom sändningar som utgår från utlandet. Detta medför att även massmedieföretag kan få utgivningsbevis för verksamhet som avses i 1 kap. 9 § andra stycket men då *under förutsättning* att sändningarna utgår från utlandet. Om ett massmedieföretags databassändningar utgår från Sverige behövs ju inte utgivningsbevis för grundlagsskydd eftersom verksamheten då redan faller under första stycket i förevarande paragraf.

För att utgivningsbevis skall kunna meddelas måste tillhandahållandet ske på det sätt som sägs i första stycket. Detta innebär att upplysningarna skall tillhandahållas allmänheten, dvs. tjänsten skall vara tillgänglig för en vid krets av mottagare som i princip är öppen för envar (jämför avsnitt 2.3.2 under rubriken Uttrycket "riktad till allmänheten" i 1 kap. 6 § YGL). Sändningen skall ske med hjälp av elektromagnetiska vågor och sändningen skall ske på särskild begäran, dvs. det skall vara mottagaren som startar den. Vidare skall upplysningarna hämtas direkt ur ett register för automatisk databehandling och det får inte vara möjligt för mottagaren att ändra innehållet i registret.

Om förutsättningar att meddela utgivningsbevis inte längre föreligger för en viss verksamhet, får redan meddelat utgivningsbevis för den verksamheten återkallas.

Grundlagsskyddet är knutet till utgivningsbeviset. Detta innebär att om beviset återkallas gäller därefter vad som är föreskrivet i vanlig lag eller annan författning. De särskilda reglerna i grundlagen om förbud

mot censur och hindrande åtgärder, ensamansvar m.m. upphör alltså att gälla för den fortsatta verksamheten, om beviset återkallas.

Närmare bestämmelser om meddelande och återkallelse av utgivningsbevis meddelas i 3 kap. 19-24 §§ lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden (tillämpningslagen).

#### *Tredje stycket*

Kravet på namn på registren enligt paragrafen motiveras av att dessa måste kunna identifieras, om det är aktuellt att ingripa mot innehållet i dem.

Reglerna i förevarande stycke har samband med en ny regel i 3 kap. 21 § 3 tillämpningslagen enligt vilken en ansökan om utgivningsbevis skall få avslås om registrets namn företer sådan likhet med namn på register för vilket utgivningsbevis tidigare meddelats eller som avses i 1 kap. 9 § första stycket YGL att förväxling lätt kan ske. För att möjliggöra denna kontroll finns i 3 kap. 18 § första stycket tillämpningslagen en regel om att den som bedriver verksamhet enligt 1 kap. 9 § första stycket YGL skall anmäla namnet på registret till Radio- och TV-verket. Se också regeln om återkallelse av utgivningsbevis i 3 kap. 23 § första stycket 4 tillämpningslagen.

### **3 kap.**

#### *12 §*

Punkten 3 i *första stycket* har ändrats till att omfatta alla tekniska upptagningar. Detta innebär att bestämmelsen gäller för tekniska upptagningar med rörliga bilder, stillbilder, text eller ljud och upptagningar med olika kombinationer därav. Punkten omfattar också tekniska upptagningar som innehåller dator- eller videospel med rörliga bilder i form av datorprogram eller med stillbilder, text eller ljud. Utvidgningen till att även omfatta stillbilder och text behandlas under rubriken En bättre lösning i avsnitt 5.4.1. Utvidgningen till att även omfatta ljud behandlas i kapitel 10.

Kommittén föreslår också att straffbestämmelsen om förledande av ungdom i 16 kap. 12 § BrB skall utvidgas att omfatta tekniska upptagningar med text eller bild. Kommittén föreslår emellertid inte att den paragrafen nu skall utvidgas att gälla också för ljud. Se kommentaren till den paragrafen.

Angående innebörden av termen film i *andra stycket*, se kommentaren till 1 kap. 1 § tredje stycket.

Ändringen i *tredje stycket* är en konsekvens av att grundlagen med kommitténs förslag kommer att omfatta också tekniska upptagningar med stillbilder.

#### **4 kap.**

##### *1 §*

Eftersom särbehandlingen av ljudupptagningar föreslås upphöra och alla tekniska upptagningar oavsett innehåll i princip skall behandlas enligt de regler som nu gäller för filmer ersätts i andra stycket ordet film med teknisk upptagning. Angående innebörden av termen teknisk upptagning, se kommentaren till 1 kap. 1 §.

##### *4 §*

Eftersom särbehandlingen av ljudupptagningar föreslås upphöra och alla tekniska upptagningar föreslås behandlas i princip enligt de regler som nu gäller för film, har ordet film i första stycket bytts ut mot termen teknisk upptagning. Av propositionen till YGL (prop. 1990/91:64 s. 219) framgår att innebörden av paragrafen är att utgivarens namn skall sättas ut på produkten.

#### **5 kap.**

##### *1 §*

Angående innebörden av termen teknisk upptagning, se kommentaren till 1 kap. 1 §. Genom ändringen blir även skildring i stillbild av sexuellt våld eller tvång och av barn i pornografisk bild straffbart enligt YGL som yttrandefrihetsbrottet olaga våldsskildring respektive barnpornografibrott.

##### *6 §*

Angående innebörden av termen teknisk upptagning, se kommentaren till 1 kap. 1 §.

Nu gällande lydelse av YGL omfattar enligt kommitténs mening inte tekniska upptagningar med stillbilder. Sådana upptagningar med skildring av barn i pornografisk bild som påträffas i samband med en förundersökning har hittills kunnat förklaras förverkade enligt lagen (1994:1478) om förverkande av barnpornografi, om skildringen varit av verklighetstrogen karaktär och det inte funnits särskilda skäl mot förverkande. Eftersom sådana barnpornografiska skildringar som utgörs av tekniska upptagningar med stillbilder skall falla under YGL:s

tillämpningsområde har ordet film ersatts av termen teknisk upptagning i tredje stycket.

### **6 kap.**

Kommittén föreslår att särbehandlingen av ljudupptagningar skall upphöra och att alla tekniska upptagningar i princip skall behandlas enligt de regler som nu gäller för filmer, se under rubriken En bättre lösning i avsnitt 5.4.1. Rubrikerna i kapitlet har därför utgått liksom de regler som gäller för enbart ljudupptagningar. Nuvarande 6 och 7 §§ får i stället nummer 3 respektive 4. Angående innebörden av termen teknisk upptagning, se kommentaren till 1 kap. 1 §.

### **7 kap.**

#### *1 §*

Angående innebörden av termen teknisk upptagning, se kommentaren till 1 kap. 1 §. Genom att YGL med kommitténs förslag utvidgas till att omfatta också bl.a. tekniska upptagningar med stillbilder kommer regeln i sista meningen i andra stycket om att vad som är föreskrivet i lag gäller för tid för väckande av talan i fråga om olaga våldsskildring och barnpornografibrott att gälla också för upptagningar med stillbilder som faller under YGL och innefattar sådana brott.

#### *2 §*

Angående innebörden av termen teknisk upptagning, se kommentaren till 1 kap. 1 §. Angående ändringen i andra stycket, se kommentaren till 5 kap. 6 §.

### **10 kap.**

#### *1 och 2 §§*

Angående innebörden av termen teknisk upptagning, se kommentaren till 1 kap. 1 §. Kommitténs förslag beträffande 1 och 2 §§ innebär att samma regler som hittills gällt för filmer och ljudupptagningar från utlandet nu gäller för tekniska upptagningar från utlandet. Skälen för förslagen behandlas i avsnitt 6.1.

## 3 §

Förslagen behandlas i avsnitt 6.2.

Första meningen innebär dels att sådana aktörer som avses i 1 kap. 9 § andra stycket kan få utgivningsbevis även om sändningarna utgår från utlandet, dels att även sådana traditionella massmedieföretag som avses i 1 kap. 9 § första stycket kan få utgivningsbevis om sändningarna utgår från utlandet. Om ett traditionellt massmedieföretag bedriver databasverksamhet på det sätt som avses i 1 kap. 9 § och sändningarna utgår från Sverige behövs inte utgivningsbevis för att grundlagsskydd skall gälla för verksamheten utan sådant skydd föreligger då enligt 1 kap. 9 § första stycket utan utgivningsbevis.

Andra meningen innebär att alla YGL:s regler om radioprogram gäller för sändningar enligt 1 kap. 9 § YGL som utgår från utlandet och för vilka utgivningsbevis gäller.

*Övergångsbestämmelser*

Kommitténs förslag innebär i korthet följande när det gäller ny kommunikation med hjälp av elektromagnetiska vågor. Det blir möjligt även för andra än traditionella massmedieföretag att få grundlagsskydd för databasverksamhet som är ordnad på det sätt som anges i 1 kap. 9 § YGL. En förutsättning för att grundlagsskydd skall gälla är då att utgivningsbevis gäller för verksamheten. För sådan databasverksamhet som bedrivs av traditionella massmedieföretag och som redan i dag har grundlagsskydd enligt nu gällande lydelse av 1 kap. 9 § innebär förslaget att en skyldighet att förse registret med ett namn införs. (En skyldighet att anmäla sådant namn till Radio- och TV-verket föreslås i 3 kap. 18 § tillämpningslagen.) För databaser som finns vid ikraftträdandet inträder skyldigheten då.

Beträffande fysiska databärare innebär kommitténs förslag att grundlagsskyddet utvidgas att omfatta också tekniska upptagningar med enbart text och/eller stillbilder och att alla tekniska upptagningar i princip skall behandlas enligt de regler som nu gäller för film. Särbehandlingen av ljudupptagningar upphör alltså. För tekniska upptagningar med enbart ljud kommer alltså inte längre en frivillighet att utse utgivare att gälla utan en skyldighet att utse utgivare inträder och ansvarssystemet blir detsamma som det som nu gäller för filmer. En följd av kommitténs förslag blir att tekniska upptagningar med stillbilder som innefattar skildring av barn i pornografisk bild eller skildring av sexuellt våld eller tvång blir straffbara enligt YGL som yttrandefrihetsbrotten barnpornografibrott respektive olaga våldsskildring.

Slutligen innebär kommitténs förslag även att det klargörs att YGL omfattar tekniska upptagningar med rörliga bilder, stillbilder, text och



ljud i andra kombinationer än text och stillbilder. Det är som kommittén konstaterat i avsnitt 5.2.1 inte osannolikt att sådana kombinerade medier redan idag faller inom YGL:s tillämpningsområde.

I *punkt 1* föreslås de nya bestämmelserna träda i kraft den 1 januari 1999, dvs. vid årsskiftet efter utgången av det år då förslagen kan bli slutligt antagna av riksdagen.

Det får anses givet att de nya reglerna skall tillämpas på databassändningar som sker på det sätt som sägs i 1 kap. 9 § efter ikraftträdandet och på tekniska upptagningar som offentliggörs efter ikraftträdandet. Vad som kan vara tveksamt är om framställningar som gjorts offentliga före ikraftträdandet skall falla under de nya bestämmelserna.

När det gäller databassändningar som skett på det sätt som sägs i 1 kap. 9 § före ikraftträdandet kan följande överväganden göras. Det nya frivilliga grundlagsskyddet för databasverksamhet är beroende av om utgivningsbevis gäller. Något grundlagsskydd kan därför inte gälla för databasverksamhet som bedrevs utan utgivningsbevis av andra än traditionella massmedieföretag före ikraftträdandet. Möjligheten för sådana aktörer att få grundlagsskydd för databasverksamhet kan alltså endast gälla efter att förslagen trätt i kraft. Detta innebär visserligen att olika ansvarssystem blir tillämpliga på två överföringar med samma innehåll från en databas som drivs av annan än ett traditionellt massmedieföretag om den ena överföringen gjorts före och den andra efter det att utgivningsbevis erhållits. Några olägenheter på grund av detta torde dock knappast uppkomma.

*Punkten 2* gäller tekniska upptagningar som lämnats ut för spridning före ikraftträdandet och som hittills fallit utanför YGL:s skydd. När det gäller sådana tekniska upptagningar kan man göra överväganden som motsvarar dem som inför YGL:s ikraftträdande gjordes beträffande filmer, videogram, andra upptagningar av rörliga bilder och ljudupptagningar som ju ditills saknat grundlagsskydd (se prop. 1990/91:64 s. 133 ff.).

Man har två alternativ att välja mellan; antingen låter man gamla regler alltjämt vara tillämpliga på tekniska upptagningar som hittills fallit utanför YGL, vilket skulle innebära att de föll utanför YGL:s skydd, eller så låter man de nya bestämmelserna, helt eller delvis, vara tillämpliga också på sådana upptagningar, vilket skulle innebära att de i motsvarande mån föll inom YGL:s skydd.

Om man låter gamla regler gälla för sådana upptagningar som avses här och som offentliggjorts före ikraftträdandet, uppkommer de nackdelar som angavs i propositionen till YGL. Reglerna i allmän lag om straff och skadestånd skulle alltjämt vara tillämpliga på sådana upptagningar. Förbuden mot spridning av skildring av barn i pornografisk stillbild och spridning av skildring av sexuellt våld eller tvång i stillbild (16 kap. 10 a § respektive 16 kap. 10 b § BrB) skulle alltså

alltjämt gälla och olika regelsystem skulle således vara tillämpliga på upptagningar beroende på om de offentliggjorts före eller efter förslagets ikraftträdande. Om upptagningen skulle sakna uppgift om när den framställts skulle det uppkomma svårigheter att avgöra vilka regler som var tillämpliga och det skulle vara svårt att uppnå en enhetlig bedömning av t.ex. en viss våldsskildring. Det framstår också som önskvärt att skyddet för yttrandefriheten är så bra som möjligt. Man kan därför ifrågasätta om inte t.ex. reglerna om juryrättegång borde gälla även äldre upptagningar.

Inför YGL:s ikraftträdande angavs i propositionen att olägenheterna av lösningen att låta äldre regler gälla för "gamla" upptagningar i huvudsak torde vara begränsade till frågan om ansvaret för spridning av filmer och videogram med våldsinslag. I dag torde olägenheterna i huvudsak vara begränsade till frågan om ansvar för spridning av tekniska upptagningar med stillbilder som innefattar barnpornografiska skildringar eller skildringar av sexuellt våld eller tvång. Eftersom tekniska upptagningar med stillbilder som innefattar sådana skildringar kan antas vara färre än vad filmer och videogram med våldsinslag var när YGL trädde i kraft kan problemet nu visserligen anses mindre än det var då. Kommittén anser emellertid att nackdelarna med att låta äldre regler gälla för gamla upptagningar ändå är så pass betydande att det bör övervägas om grundlagsreglerna, efter förebild av YGL:s ikraftträdandebestämmelser, ska göras tillämpliga på tekniska upptagningar som hittills fallit utanför YGL och som offentliggjorts före ikraftträdandet.

Grundlagens regler kan då inte göras tillämpliga fullt ut på gamla upptagningar. Så t.ex. kan utgivare inte utses i efterhand för en upptagning som offentliggjorts före ikraftträdandet och uppgifter enligt 3 kap. 13 § om vem som låtit framställa en upptagning m.m. kan inte heller påföras i efterhand.

Om grundlagens regler görs tillämpliga också på tekniska upptagningar som hittills fallit utanför grundlagsskyddet och som offentliggjorts före ikraftträdandet får det inte heller innebära någon ny möjlighet att utdöma straff för innehållet i äldre upptagningar eller möjlighet att utdöma svårare brottspåföljd (2 kap. 10 § RF, jämför 5 § lagen (1964:163) om införande av brottsbalken).

De brott som tas upp i brottskatalogen i YGL och kan begås i tekniska upptagningar av det slag som här diskuteras är straffbara i sådana upptagningar också enligt regler i allmän lag och i fråga om påföljd hänvisar grundlagen till vanlig lag. Vidare får det subsidiära ansvaret i YGL, som angavs i propositionen (a. prop. s. 135), anses i sak överensstämmande med det ansvar som åvilar spridare på olika nivåer enligt brottsbalken. Grundlagen kan alltså göras tillämplig också på tekniska upptagningar som hittills fallit utanför YGL och som offentliggjorts före ikraftträdandet.

Detta kan dock som angavs tidigare inte ske fullt ut. Utgivare kan inte utses i efterhand varför ansvar för innehållet endast kan utkrävas av den enligt grundlagen subsidiärt ansvarige, dvs. den som låtit framställa upptagningen. Eftersom uppgifter enligt 3 kap. 13 § om bl.a. vem denne är inte kan sättas ut i efterhand kan det antas att skulle uppkomma svårigheter med en sådan ordning. Ansvar för innehållet i tekniska upptagningar som hittills fallit utanför YGL och som offentliggjorts före ikraftträdandet bör därför i stället bäras av spridaren (*punkten 2 c*).

Till följd av denna avvikelse från grundlagens bestämmelser i fråga om det straffrättsliga ansvaret för innehållet i en teknisk upptagning som hittills fallit utanför YGL och som offentliggjorts före ikraftträdandet bör motsvarande avvikelse göras från grundlagens regel i 8 kap. 2 § första stycket om skadeståndsskyldigheten för sådana upptagningar (*punkten 2 d*).

När det gäller spridning före ikraftträdandet av tekniska upptagningar som inte omfattas av tidigare lydelse och som innehåller bilder som innefattar skildringar av barn i pornografisk bild eller skildringar av sexuellt våld eller tvång anser kommittén att detta alljämt bör vara straffbart enligt de gällande reglerna i BrB (*punkten 2 e*). På motsvarande sätt som anges i propositionen till YGL (a. prop. s. 135) anser kommittén att detta inte kan anses komma i konflikt med 2 kap. 10 § RF eller 5 § lagen (1964:163) om införande av brottsbalken eftersom grundlagens regler närmast är en lagteknisk omgestaltning av ansvarigheten och inte ett uttryck för en ändrad mening i fråga om våldsskildringarnas straffvärde. Om t.ex. en teknisk upptagning med enbart stillbilder som spritts före ikraftträdandet innefattar skildringar av barn i pornografisk bild eller skildring av sexuellt våld eller tvång skall alltså inte YGL:s regler tillämpas utan nu gällande regler i brottsbalken och övrig allmän lag skall tillämpas.

För tekniska upptagningar som hittills fallit utanför YGL och som lämnats ut för spridning före ikraftträdandet har inte gällt någon skyldighet motsvarande den som föreskrivs i 3 kap. 13 § YGL att sätta ut uppgifter om vem som har låtit framställa upptagningen samt om när, var och av vem exemplaren framställts. Det kan därför bli svårt att fastställa när en sådan äldre upptagning lämnats ut för spridning om inte en utgångspunkt för preskriptionstiden bestäms i ikraftträdandebestämmelserna (*punkten 2 a*). Vidare måste de avvikelser från det yttrandefrihetsrättsliga systemet som föreskrivs i *punkten 2 c och 2 e* begränsas i tiden genom en preskriptionsregel.

Vad som ovan sagts om ansvarigheten för yttrandefrihetsbrott i tekniska upptagningar som hittills fallit utanför YGL och som sprids före ikraftträdandet och om ansvar för spridning av sådana upptagningar med bilder som innefattar skildring av barn i pornografisk bild eller skildring av sexuellt våld eller tvång innebär att grundlagens

regler om utgivare i 4 kap. och reglerna om ansvarighet i 6 kap. 1-2 §§ inte skall gälla för sådana upptagningar (*punkten 2 b*). Inte heller reglerna i 3 kap. 13 § första-tredje styckena och 10 kap. 1 § första stycket andra meningen rörande skyldighet att förse en upptagning med ursprungsuppgifter kan gälla eftersom sådan skyldighet inte föreligger för dessa upptagningar enligt nu gällande lag och uppgifterna knappast kan föras på en upptagning efter att den lämnats ut för spridning. Reglerna i 2 kap. om rätten till anonymitet för upphovsmannen, meddelare och den som framträtt i en upptagning kan inte heller gälla för sådana tekniska upptagningar som hittills fallit utanför YGL och som lämnats ut för spridning före ikraftträdandet. Skälet till detta är i enlighet med vad som angavs i propositionen till YGL (a. prop. s. 136) att någon sådan rätt inte tillkommer dessa personer enligt nu gällande lag och det inte är godtagbart att i efterhand ålägga dem som tagit befattning med tillkomsten eller spridningen av upptagningarna eller varit verksamma på en nyhetsbyrå en straffsanktionerad tystnadsplikt till skydd för anonymitetsrätten.

Äldre regler bör fortsätta att gälla i mål där talan har väckts före ikraftträdandet beträffande teknisk upptagning som hittills fallit utanför YGL och som lämnats ut före ikraftträdandet (*punkten 2 f*). Det gäller både i fråga om ansvarigheten och rättegången. Vanlig strafflags regler om gärningsmannaskap o. dyl. skall alltså gälla och jury skall inte medverka. Om grundlagen skulle ha lett till frihet från straff eller lindrigare straff för den tilltalade skall dock principen i 5 § andra stycket andra meningen lagen (1964:163) om införande av brottsbalken gälla. Om talan avseende äldre brott väcks efter ikraftträdandet av de nya grundlagsreglerna som innebär att nya tekniska upptagningar, t.ex. sådana med enbart text och/eller stillbilder, omfattas av grundlagen bör grundlagens regler tillämpas i rättegången. JK skall alltså överta de förundersökningar som pågår vid ikraftträdandet och pröva åtalsfrågan i stället för den allmänne åklagaren.

När det gäller ljudupptagningar innebär som ovan angetts kommitténs förslag att särbehandlingen i grundlagen av upptagningar med enbart ljud upphör. Frivilligheten att utse utgivare upphör alltså och en skyldighet att utse sådan inträder och samma regler som nu gäller för film kommer att gälla också för upptagningar med enbart ljud, bortsett från tillåtelsen till förhandsgranskning, regeln om otillåten utlämning av film och regeln om tillsyn över att yttrandefriheten i filmer inte missbrukas. Eftersom skyldighet att utse utgivare knappast kan uppfyllas efter det att en upptagning lämnats ut för spridning, skall de nya reglerna för upptagningar med enbart ljud inte tillämpas på sådana ljudupptagningar som har lämnats ut för spridning före ikraftträdandet (*punkten 3*).

Detta kommer visserligen att innebära att olika regler beträffande skyldighet att utse utgivare och ansvarighet för yttrandefrihetsbrott

kommer att gälla för ljudupptagningar som utgetts före respektive efter de nya reglernas ikraftträdande. Några större olägenheter av detta kan dock knappast antas uppkomma. Eftersom en skyldighet redan nu gäller att sätta ut uppgift på upptagningen om vem som låtit framställa den samt om när, var och av vem exemplaren framställts torde det inte bli några större svårigheter att avgöra när en sådan upptagning lämnats ut för spridning och därmed vilka regler som gäller.

## 12.4 Förslaget till lag om ändring i brottsbalken

### 16 kap.

#### *10 b och 10 c §§*

Genom justeringen av dessa paragrafers lydelse klargörs att även en teknisk upptagning med dator- eller videospel med rörliga bilder i form av datorprogram faller under deras tillämpningsområde. Se närmare i avsnitt 5.4.3.

#### *12 §*

Paragrafen har ändrats från att ha avsett enbart skrift eller bild till att också avse en teknisk upptagning med text eller bild. Genom ändringen blir det klart att paragrafen nu avser också tekniska upptagningar med enbart text, t.ex. en CD-ROM-skiva, och att den även avser tekniska upptagningar med olika kombinationer av text, stillbilder och rörliga bilder. Se under rubriken En bättre lösning i avsnitt 5.4.1.

Ändringen klargör också att även tekniska upptagningar med dator- eller videospel med rörliga bilder i form av datorprogram faller under paragrafens tillämpningsområde. Se närmare under rubriken Särskilt om straffrättsligt ansvar för innehållet i grundlagsskyddade dator- och videospel och för spridning av sådana spel i avsnitt 5.4.3.

Motsvarande utvidgning föreslås när det gäller 3 kap. 12 § YGL. Den paragrafen föreslås dessutom omfatta också ljudupptagningar. Se kommentaren till den paragrafen.

#### *Övergångsbestämmelser*

Ändringarna som har samband med kommitténs förslag till ändring av YGL bör träda i kraft samtidigt som grundlagsändringarna.

## 12.5 Förslaget till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

### 5 kap.

#### 6 §

Förslaget behandlas i avsnitt 9.7.1-9.7.5. I första stycket vidgas möjligheten att vägra lämna ut kopia av barnpornografiska skildringar och olaga våldsskildringar till att omfatta även andra mål rörande sådana skildringar än mål om straffrättsligt ansvar för dem. Tillägget sist i stycket innebär att sekretessen kommer att gälla också i t.ex. ärenden om resning eller klagan över domvilla.

Genom det nya andra stycket åstadkoms att också Statens biografbyrå kan vägra lämna ut kopior när den biträder de angivna myndigheterna vid utredning av barnpornografibrott eller olaga våldsskildring eller motsvarande tryckfrihets- eller yttrandefrihetsbrott. Med åklagarmyndighet avses förutom JK allmän åklagare som biträder JK. Polismyndighet nämns eftersom uppdraget kan komma därifrån och inte direkt från åklagarmyndigheten.

Inskränkningen i rätten att få kopia gäller oavsett hur skildringen kommit in till myndigheten. Även skildringar som beslagt tagits genom utredningsbeslag omfattas.

### 9 kap.

#### 16 §

Förslaget behandlas i avsnitt 9.7.6 och innebär att paragrafens tillämpningsområde utsträcks att omfatta samma slag av mål som 5 kap. 6 §. Förevarande paragraf omfattar emellertid endast sådana mål när de rör barnpornografi och förutsätter för sin tillämpning att barnet kan identifieras. Om så är fallet kan sekretess som innebär förbud att ta del av handlingen, inte endast förbud att få kopia, inträda enligt denna paragraf. Sekretess gäller även i ärenden om resning eller klagan över domvilla.

### 9 kap.

#### 17 §

Förslaget behandlas i avsnitt 9.7.6 och innebär att sekretess som innebär förbud att ta del av handlingen, inte endast förbud att få kopia, kan inträda även hos Statens biografbyrå när den biträder vid utredning

av t.ex. barnpornografibrott, jfr. 5 kap. 6 §. För att paragrafen skall bli tillämplig krävs liksom beträffande 9 kap. 16 § att ett barn kan identifieras.

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

### 1 kap.

#### *1 och 2 §§*

Angående innebörden av termen tekniska upptagningar, se kommentaren till 1 kap. 1 § YGL.

Termerna film och ljudupptagning behöver inte finnas kvar i denna lag eftersom kommittén föreslår att alla regler som gäller enbart för ljudupptagningar skall upphävas och ljudupptagningar skall behandlas enligt samma regler som för film, utom vad avser tillåtelsen till censur i 1 kap. 3 § YGL, regeln om otillåten utlämning av film eller videogram i 3 kap. 11 § YGL och regeln i 7 kap. 5 § YGL om tillsyn över att yttrandefriheten i film inte missbrukas. Det finns dock inga regler i tillämpningslagen med anknytning till dessa bestämmelser som motiverar att YGL:s term film behålls i denna lag. (I 5 kap. 8 § står ordet film kvar endast som en del i namnet på lagen (1990:886) om granskning och kontroll av filmer och videogram.)

### 3 kap.

#### *18 §*

Hänvisningen till 16 §, som säger att varje sändning skall avslutas med en uppgift om vem som har utsett utgivaren, har strukits på grund av att det för sådan verksamhet som avses i 1 kap. 9 § YGL inte synes lämpligt att kräva att varje sändning skall *avslutas* med en sådan uppgift. Det torde för sådana sändningar vara lämpligare att föreskriva att uppgiften skall *inleda* sändningen. En regel av denna innebörd föreslås i 27 §.

För att möjliggöra kontroll av förväxlingsrisk enligt 21 § 3 föreskrivs att den som driver verksamhet enligt 1 kap. 9 § första stycket YGL skall anmäla namnet på registret. Detta har stöd i det föreslagna tredje stycket i 1 kap. 9 § YGL. Även förändringar av namnet skall anmälas. Skyldigheten straffsanktioneras i 31 § första

stycket. Att den som driver verksamhet enligt 1 kap. 9 § andra stycket YGL också skall anmäla namn på registret följer av 19 och 22 §§. I 28 § föreskrivs att Radio- och TV-verket skall föra förteckning över register enligt 1 kap. 9 § första och andra styckena YGL.

#### *19 §*

Paragrafen anger vem som prövar ansökan om utgivningsbevis för verksamhet enligt 1 kap. 9 § andra stycket YGL och vilket innehåll ansökan skall ha.

#### *Första stycket*

När det gäller frågan om vilken myndighet som skall pröva frågor om utgivningsbevis för verksamhet enligt 1 kap. 9 § andra stycket YGL står valet i första hand mellan Patent- och registreringsverket och Radio- och TV-verket. Enligt gällande lag prövar Patent- och registreringsverket ansökningar om utgivningsbevis för periodiska skrifter (2 kap. 2 § tillämpningslagen). Radio- och TV-verket tar emot anmälningar om utgivare av sändningar enligt nu gällande 1 kap. 9 § YGL, om det inte är företag med tillstånd enligt 2 kap. 2 § första stycket radio- och TV-lagen som driver verksamheten, och handhar register över sådana utgivare (3 kap. 18 § tillämpningslagen jämförd med 12 och 13 §§ samma lag samt 2 § 8 förordningen (1994:729) med instruktion för Radio- och TV-verket). Verket har också till uppgift bl.a. att ta emot anmälningar av utgivare av närradio och lokalradio (3 kap. 3 resp. 6 a §§ tillämpningslagen) och att meddela tillstånd att sända närradio och lokalradio (4 kap. 3 § radio- och TV-lagen resp. 4 § lokalradiolagen (1993:120)).

Förutsättningen för att andra än massmedieföretag vilkas sändningar utgår från Sverige skall kunna få grundlagsskydd för sådan verksamhet som avses i 1 kap. 9 § YGL är att de har utgivningsbevis för verksamheten. Tanken är att endast verksamhet som bedrivs på det sätt som sägs i 1 kap. 9 § YGL skall kunna få grundlagsskydd. Prövningen av frågan om utgivningsbevis måste därför innefatta bedömningar av hur verksamheten har inrättats tekniskt. Eftersom det gäller tillhandahållande av upplysningar med hjälp av elektromagnetiska vågor har det setts som lämpligast att Radio- och TV-verket får uppgiften att pröva ansökningar om utgivningsbevis för verksamhet enligt 1 kap. 9 § andra stycket YGL.

#### *Andra stycket*

Utgivningsbeviset måste kunna knytas till ett visst register och en ansvarig utgivare måste ha anmälts innan utgivningsbevis kan meddelas



(jfr. 5 kap. 5 § TF och, beträffande ställföreträdare, 4 kap. 5 § YGL). De uppgifter som krävs i detta stycke är därför nödvändiga. Uppgift om från vilken ort sändningarna utgår är av betydelse även för frågan om rätt forum för yttrandefrihetsmål (7 kap. 3 § tillämpningslagen).

#### *Tredje stycket*

Att ansökan måste medge en bedömning av om verksamheten tekniskt är inrättad så som sägs i nu gällande 1 kap. 9 § YGL följer av tanken att det endast är för sådan verksamhet grundlagsskydd skall kunna erhållas genom utgivningsbevis.

Angående kravet i sista meningen i stycket att det om sändningen utgår från utlandet av beskrivningen skall framgå hur utgivaren tillförsäkrats möjlighet att utöva sådan befogenhet som anges i 4 kap. 3 § YGL hänvisas till vad som sägs nedan under 21 § 2.

#### *Fjärde stycket*

Jämför 15 § och 4 kap. 5 § YGL.

#### *Femte stycket*

Beträffande detta stycke hänvisas till vad som sägs nedan under 21 § 4.

#### *20 §*

Jämför 2 kap. 3 §.

#### *21 §*

Om det inte framgår att verksamheten är sådan som krävs enligt 1 kap. 9 § andra stycket YGL med dess hänvisning till första stycket, får ansökan avslås. Detta första led i paragrafen kanske kan framstå som onödigt. Det anges emellertid varken i 1 kap. 9 § andra stycket YGL eller i tillämpningslagen under vilka förutsättningar utgivningsbevis skall meddelas. Av 1 kap. 9 § andra stycket YGL framgår endast att utgivningsbevis kan meddelas och i tillämpningslagen anges endast vem som meddelar utgivningsbevis och vad ansökan skall innehålla. Det är därför motiverat att klart ange i vilka fall ansökan om utgivningsbevis får avslås.

*Punkt 1*

Se 5 kap. 5 § andra stycket TF jämförd med 5 kap. 4 § TF.

*Punkt 2*

Enligt 4 kap. 2 § YGL skall utgivare ha hemvist här i riket. Av 1 kap. 9 § YGL följer att detta gäller också för sådana sändningar som avses där. Sändningar enligt 1 kap. 9 § YGL kan emellertid utgå från utlandet. Beträffande sändningar enligt 1 kap. 9 § andra stycket YGL som har utgivningsbevis och som utgår från utlandet har kommittén stannat för att alla YGL:s regler skall vara tillämpliga på motsvarande sätt som för en utomlands tryckt periodisk skrift som utges här och för vilken utgivningsbevis gäller (jfr. avsnitt 6.2). Detta innebär att bl.a. reglerna om ensamansvar skall gälla för en sådan sändning och inte endast reglerna om meddelar- och anskaffarfrihet och anonymitets-skydd som fallet är med andra radiosändningar som utgår från utlandet och inte vidare sänds här (jfr. avsnitt 2.2.6). För att det skall vara möjligt att effektivt ingripa mot missbruk av yttrandefriheten måste det även beträffande sändningar enligt 1 kap. 9 § andra stycket YGL som utgår från utlandet krävas att utgivaren har hemvist här i riket (jfr. 13 kap. 3 § och 5 kap. 2 § TF enligt vilka lagrum det krävs att utgivare till periodisk skrift som trycks utom riket och huvudsakligen är avsedd för spridning inom riket skall äga hemvist inom riket).

Enligt 6 kap. 2 § första stycket 2 YGL ligger det ansvar för yttrandefrihetsbrott som annars skulle åvila utgivaren på den som skall utse utgivare om utgivaren var utsedd för skens skull eller uppenbarligen inte kunde utöva den befogenhet att bestämma vad som får publiceras som framgår av 4 kap. 3 § YGL. Om utgivaren av en databassändning med utgivningsbevis som utgår från utlandet inte kan utöva den befogenheten skulle det alltså vara den som bedriver sändningsverksamheten som ansvarar för yttrandefrihetsbrott. Eftersom denne i de fall som avses här torde finnas i utlandet skulle det i ett sådant fall kunna bli så att ingen kan lagföras för ett yttrandefrihetsbrott i sändningen. För att undvika en sådan situation är det lämpligt att ställa det krav som framgår av denna punkt.

Detta innebär visserligen en avvikelse från vad som gäller enligt TF. Avvikelsen är emellertid motiverad av den tekniska skillnaden mellan en sändning med hjälp av elektromagnetiska vågor och en fysisk databärare i form av en periodisk skrift. Avvikelsen gentemot TF består i att bristande befogenhet enligt 5 kap. 3 § TF (jfr. 4 kap. 3 § YGL) hos utgivaren inte utgör grund för avslag på begäran om utgivningsbevis eller grund för återkallelse av sådant bevis enligt TF (5 kap. 5 och 6 §§ TF). Det finns emellertid också en skillnad i ansvarssystemen mellan TF och YGL som beror på den ovan nämnda

tekniska skillnaden mellan medierna och som gör denna avvikelse från TF:s system nödvändig. Skillnaden mellan ansvarssystemen består däri att det enligt TF finns en ansvarig efter ägaren till en utomlands tryckt periodisk skrift som utges här och för vilken utgivningsbevis gäller, nämligen den som låtit utlämna skriften för spridning inom riket (13 kap. 4 § jämförd med 8 kap. 3 och 4 §§ TF). En sådan person som ansvarar subsidiärt efter den som är skyldig att utse utgivare för radioprogram finns inte enligt YGL (se 6 kap. 2 § YGL). Avsaknaden av en motsvarande subsidiär ansvarighet gör det motiverat att låta bristande befogenhet enligt 4 kap. 3 § YGL vara grund för avslag på ansökan om utgivningsbevis och grund för återkallelse av meddelat utgivningsbevis (se 23 § första stycket 3) för sändningar enligt 1 kap. 9 § andra stycket YGL som utgår från utlandet. Detta har grundlagsstöd i 1 kap. 9 § andra stycket sista meningen YGL.

#### *Punkt 3*

I punkten finns en motsvarighet till regeln i 5 kap. 5 § sista stycket TF. För att möjliggöra kontroll av om förväxlingsrisk föreligger har i 18 § getts en regel om att den som bedriver verksamhet enligt 1 kap. 9 § första stycket YGL skall anmäla registrets namn till Radio- och TV-verket. Det föreskrivs också i 28 § att verket skall föra en förteckning över sådana register.

#### *Punkt 4*

I denna punkt slås fast att ansökan om utgivningsbevis får avslås också om registrets namn företer sådan likhet med namnet på en periodisk skrift för vilken utgivningsbevis meddelats att förväxling lätt kan ske. Detta gäller dock naturligen inte om det är ägaren till den periodiska skriften som ansöker om utgivningsbeviset. Här måste observeras att periodiska skrifter inte behöver ansöka om utgivningsbevis för att få grundlagsskydd för databasverksamhet, om sändningarna utgår från Sverige, utan kan driva grundlagsskyddad verksamhet utan sådant bevis enligt 1 kap. 9 § första stycket YGL. Tidningsföretag vilkas sändningar utgår från utlandet kan emellertid inte driva verksamhet enligt 1 kap. 9 § första stycket YGL utan måste söka utgivningsbevis enligt andra stycket i samma paragraf för att kunna driva databasverksamhet under grundlagsskydd (se 10 kap. 3 § YGL). Visserligen sägs i 27 § att det i registret skall anges vem som bedriver verksamheten varför förväxlingsrisken kanske inte är så stor men regeln är ändå motiverad för att hindra obehörigt bruk av en tidnings namn.

Uppgifter i Patent- och registreringsverkets register över periodiska skrifter om ägare till skrifterna är inte fullständigt tillförlitliga eftersom det enligt TF inte finns någon skyldighet att anmäla ägarbyte till

Patent- och registreringsverket (se 5 kap. 4-14 §§ TF). Om det är annan än den registrerade ägaren som ansöker om utgivningsbevis måste därför till ansökan fogas bevis att sökanden är ägare till skriften (19 § sista stycket). Ett alternativ till denna skyldighet kunde vara att i TF införa ett åliggande att anmäla ägarbyte beträffande periodisk skrift.

#### 22 §

Den anmälningsplikt som föreskrivs här gör det möjligt att övervaka om utgivningsbevis skall återkallas t.ex. på grund av att verksamheten inte längre är ordnad på det sätt som krävs i 1 kap. 9 § YGL genom att registret ändrats så att användarna kan föra in eget material som oförmedlat blir tillgängligt för andra användare eller på grund av att utgivare inte längre finns eller är behörig. Skyldigheten enligt paragrafen att anmäla ändrade förhållanden straffsanktioneras i 25 § andra meningen.

Anmälan om ändrade förhållanden kan föranleda återkallelse av utgivningsbeviset enligt 23 §. Om det till anmälan om det ändrade förhållandet fogas uppgifter och bevis rörande förhållandet motsvarande vad som krävs i fråga om ansökan om utgivningsbevis enligt 19 §, blir frågan om återkallelse inte aktuell. I ett sådant fall skall de nya uppgifterna endast registreras av Radio- och TV-verket, och utgivningsbeviset och därmed grundlagsskyddet fortsätter att gälla.

#### 23 §

Punkt 1 i första stycket motsvarar 5 kap. 6 § första stycket 1 TF. Angående bristande möjlighet att utöva befogenhet enligt 4 kap. 3 § YGL, se kommentaren till 21 § 2. Punkterna 2-4 ansluter till kraven för att utgivningsbevis skall kunna utfärdas, se kommentaren till 21 §. Punkt 5 motsvarar 5 kap. 6 § första stycket 4 TF. Liksom när det gäller periodiska skrifter bör man inte få behålla utgivningsbeviset om enda syftet är att hindra annan från att använda titeln.

Andra stycket motsvarar 5 kap. 6 § sista stycket TF.

#### 24 §

Enligt 13 kap. radio- och TV-lagen får beslut av Radio- och TV-verket om bl.a. meddelande av tillstånd att sända närradio, fördelning av sändningstid i närradion och återkallelse av tillstånd överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Kommittén anser att även beslut rörande utgivningsbevis för sändningar enligt 1 kap. 9 § andra stycket YGL bör överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Kommittén anser att regeln i 7 § förvaltningsprocesslagen om tid för överklagande bör gälla. Detta

innebär att överklagandet skall ha kommit in till den myndighet eller domstol som meddelat det överklagade beslutet inom tre veckor från den dag då klaganden fick del av beslutet.

När det gäller frågan om prövningstillstånd bör krävas för att mål om utgivningsbevis som avgjorts i länsrätten skall få prövas i kammarrätten får det, i likhet med den bedömning som regeringen gjort i propositionen till radio- och TV-lagen angående mål om särskild avgift (prop. 1995/96:160 s. 153), anses att mål om utgivningsbevis enligt 1 kap. 9 § andra stycket YGL är en helt ny målgrupp som kan innefatta ganska komplicerade ställningstaganden. Det krävs därför inte nu prövningstillstånd i kammarrätten för sådana mål.

#### 25 §

Första meningen i paragrafen straffsanktionerar lämnande av oriktiga uppgifter i ansökan om utgivningsbevis (jfr. 5 kap. 13 § TF). Andra meningen avser skyldigheten i 22 § att anmäla ändringar i de förhållanden som legat till grund för beviljande av utgivningsbevis (jfr. nu gällande 20 §, vilken, bortsett från ett smärre tillägg, motsvarar 31 § första och andra styckena i kommitténs förslag).

#### 26 §

Denna paragraf har sin förebild i 2 kap. 4 §. Det bör framhållas att ansökningsavgiften i ett ärende om utgivningsbevis inte får vara så hög att den i praktiken omöjliggör grundlagsskydd för verksamhet enligt 1 kap. 9 § andra stycket YGL.

#### 27 §

Se kommentaren till 18 §.

#### 28 §

Ett register över verksamhet enligt 1 kap. 9 § YGL är nödvändigt för att man skall kunna kontrollera om det föreligger sådan förväxlingsrisk som anges i 21 § 3 (jfr. 23 § första stycket 4).

#### 29 §

Jämför 2 kap. 4 §.

### 31 §

I första stycket straffsanktioneras skyldigheten enligt 18 § första stycket sista meningen att anmäla namn på register enligt 1 kap. 9 § första stycket YGL. Straffsanktionen omfattar också skyldighet att anmäla ändring av sådant namn.

Eftersom grundlagsskydd för sändningar enligt förslaget till 1 kap. 9 § andra stycket YGL är frivilligt, kan skyldighet att anteckna eller anmäla utgivare eller att lämna uppgift om ställföreträdare för sådana sändningar inte gälla. Straffsanktionerad skyldighet att anmäla ändrade förhållanden föreligger emellertid enligt förslaget till 22 § jämförd med 25 § tillämpningslagen, vilket tredje stycket i förevarande paragraf erinrar om. Om t.ex utgivaren för en sändning enligt 1 kap. 9 § andra stycket YGL inte längre är behörig, föreligger enligt 22 § jämförd med 25 § en straffsanktionerad skyldighet att anmäla att behörigheten upphört. Någon skyldighet att utse ny utgivare föreligger dock inte. Om ny behörig utgivare inte utses, kan utgivningsbeviset återkallas enligt 23 § första stycket 3.

## 4 kap.

### 1 §

Av kommitténs förslag till ändringar i 4 kap. 1 § YGL och upphävande av nu gällande 4 kap. 7 § YGL följer att alla tekniska upptagningar skall ha en utgivare. Att utgivare skall finnas till sammanställda kassettidningar behöver därför inte föreskrivas i tillämpningslagen.

### 2 och 3 §§

Termerna film och ljudupptagning har ersatts med termen teknisk upptagning i konsekvens med förslaget till ändring i YGL, se kommentaren till 1 kap. 1 § YGL. I 2 § har vidare av samma skäl gjorts en justering av föreskriften om var uppgifter skall finnas i fråga om en upptagning.

## 5 kap.

### 3 §

I konsekvens med den föreslagna ändringen i 1 kap. 7 § andra stycket TF har termen radioprogram ändrats till sändningar.

Den skyldighet att spela in och bevara inspelningar av sända radioprogram som föreskrivs i denna paragraf är nödvändig för att möjliggöra effektiv utredning och lagföring av yttrandefrihetsbrott. En

sådan skyldighet måste därför även gälla sändningar enligt 1 kap. 9 § YGL. När det gäller sådana sändningar är det dock inte nödvändigt att varje överföring av information till en mottagare dokumenteras utan det är tillräckligt att det dokumenteras vilken information som vid varje tidpunkt hålls tillgänglig i registret. Detta kan åtminstone i datorsystem som är skilda från andra datorsystem göras genom s.k. loggning (jfr. Ds Ju 1986:4 s.101). Detta kan visserligen vara betungande och medföra kostnader men får anses nödvändigt för att det yttrandefrihetsrättsliga systemet skall fungera väl. Uppfyllandet av dokumentationsskyldigheten är inte en förutsättning för grundlagsskydd. Den är emellertid straffsanktionerad, se 9 §.

#### 4 §

Ändringarna är en konsekvens av förslaget till införande i YGL av termen tekniska upptagningar och av att särbehandlingen av ljudupptagningar i YGL skall upphöra.

#### 5 och 6 §§

Termerna film och ljudupptagning har ersatts med termen teknisk upptagning i konsekvens med förslaget till ändring i YGL, se kommentaren till 1 kap. 1 § YGL.

### 6 kap.

#### 2 §

Se under 5 kap. 5 och 6 §§.

### 7 kap.

#### 3 §

Se kommentaren till 5 kap. 5 och 6 §§ samt 6 kap. 2 §.

#### 3 a och 7 a §§

Dessa ändringar är en följd av ändringen i 7 kap. 2 § andra stycket YGL, se kommentaren till den paragrafen.

#### *Övergångsbestämmelser*

Ändringarna i denna lag träder i kraft samtidigt som ändringarna i YGL och 1 kap. 7 § TF (*punkten 1*). Endast beträffande tekniska

upptagningar som inte omfattas av tidigare lydelse har ändringarna i tillämpningslagen gjorts tillämpliga också när offentliggörandet skett före ikraftträdandet. Skälen för detta behandlas nedan.

När det gäller databassändningar enligt nu gällande 1 kap. 9 § YGL (1 kap. 9 § första stycket YGL enligt kommitténs förslag) innebär de föreslagna ändringarna i tillämpningslagen att en skyldighet att anmäla registrets namn inträder enligt 3 kap. 18 §, att varje sändning enligt 3 kap. 27 § skall inledas med en uppgift om registrets namn m.m., att Radio- och TV-verket för förteckning över sådana register och att regeringen får meddela föreskrifter om avgifter för utdrag ur sådan förteckning (3 kap. 28 och 29 §§). Vidare innebär ändringarna att det vad gäller dokumentation av innehållet i sådana sändningar är tillräckligt att det dokumenteras vilka upplysningar som vid varje tidpunkt hålls tillgängliga i registret. Det finns inte anledning att ge några särskilda övergångsbestämmelser vad gäller dessa ändringar utan de börjar gälla vid ikraftträdandet för alla sändningar enligt kommitténs förslag till 1 kap. 9 § första stycket YGL som sker efter ikraftträdandet.

Inte heller vad gäller sändningar enligt kommitténs förslag till 1 kap. 9 § andra stycket YGL finns anledning att ge några särskilda övergångsbestämmelser eftersom grundlagsskyddet för sådana sändningar är knutet till att utgivningsbevis gäller och skyddet därför inte till någon del kan avse sändningar som skett innan utgivningsbevis meddelats.

När det gäller ljudupptagningar innebär kommitténs förslag till ändring av YGL att särbehandlingen av ljudupptagningar upphör. Frivilligheten att utse utgivare upphör alltså. De ändringar i tillämpningslagen som gjorts i fråga om ljudupptagningar gäller 4 kap. 1 § och 5 kap. 4 §. I övergångsbestämmelserna till ändringarna i YGL föreskrivs i punkten 3 att de äldre föreskrifterna skall tillämpas på ljudupptagningar som lämnats ut för spridning före ikraftträdandet. Detsamma bör gälla också i fråga om ändringarna i denna lag ( *punkten 3*).

Kommitténs förslag till ändring av YGL innebär bl.a. att tekniska upptagningar med enbart stillbilder och/eller text kommer att falla in under grundlagsskyddet. Efter förebild av de övergångsbestämmelser som gavs när YGL trädde ikraft föreslår kommittén att även sådana tekniska upptagningar som inte omfattas av tidigare lydelse och som lämnats ut för spridning före ikraftträdandet skall falla in under grundlagsskyddet med undantag för bestämmelserna om anonymitet, om skyldighet att sätta ut ursprungsuppgifter, om utgivare och om ansvarighet. Detta innebär att t.ex. reglerna om juryrättegång kommer att gälla också för sådana upptagningar. Tekniska upptagningar som inte omfattas av tidigare lydelse och som lämnats ut för spridning före ikraftträdandet bör därför omfattas också av tillämpningslagen i samma



mån som de faller under YGL till följd av dess övergångsbestämmelser (*punkten 2*).

Regeln om hur skyldigheten enligt 3 kap. 13 § YGL att sätta ut ursprungsuppgifter skall fullgöras kan då inte gälla (4 kap. 2 §) eftersom sådan skyldighet inte inträder enligt övergångsbestämmelserna till YGL. Inte heller regeln i 5 kap. 4 § om skyldighet att bevara exemplar kan gälla för sådana redan spridda upptagningar eftersom det till följd av övergångsbestämmelserna till YGL inte finns någon som är skyldig att utse utgivare för sådana upptagningar. Ifråga om rättegång där talan väckts före ikraftträdandet skall äldre föreskrifter gälla (jämför *punkten 2 f* i övergångsbestämmelserna till kommitténs förslag till ändring av YGL). Om talan avseende äldre brott väcks efter ikraftträdandet skall de nya reglerna tillämpas i rättegången.

## 12.7 Förslaget till lag om ändring i lagen (1993:1392) om pliktexemplar av dokument

### 7 §

Innebörden av nuvarande lydelse av fjärde stycket i denna paragraf är att radioprogram, film eller ljudupptagning som enligt 1 kap. 7 § andra stycket TF i dess nuvarande lydelse skall jämföras med en bilaga till skriften inte behöver levereras som bilaga till en skrift av vilken pliktexemplar skall lämnas. Däremot kan leveransplikt för sådana radioprogram, filmer eller ljudupptagningar föreligga enligt reglerna för ljudradio- och TV-program, film, videogram och fonogram. Kommitténs förslag till ändring av bilageregeln i 1 kap. 7 § andra stycket TF innebär att även tekniska upptagningar med enbart text eller stillbilder kommer att omfattas av den regeln. Sådana upptagningar undantas därför från skyldigheten att leverera upptagningen som bilaga till en leveranspliktig skrift.

## 12.8 Förslaget till förordning om ändring i polisregisterkungörelsen (1969:38)

### 23 §

Utvidgningen av YGL:s tillämpningsområde till att också omfatta t.ex. tekniska upptagningar med enbart text innebär att JK kan förordna om beslag även på en sådan upptagning. Underrättelseskyldighet enligt paragrafen bör föreligga även beträffande sådana upptagningar.

## 12.9 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1994:729) med instruktion för Radio- och TV-verket

*1 och 2 §§*

Se förslaget till 3 kap. 18 § första stycket, 19-24 §§, och 28 §  
tillämpningslagen.

## Bilagor

## Kommittédirektiv

Nya medier och grundlagarna m. m.  
Dir. 1994:104

Beslut vid regeringssammanträde den 8 september 1994

### Sammanfattning av uppdraget

Kommittén skall analysera tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens tillämplighet på nya medier som används vid förmedling av yttranden och annan information till allmänheten. Mot bakgrund av den analysen skall kommittén undersöka frågan om ett grundlagsskydd för moderna medier som nu inte har ett sådant skydd. Kommittén skall då utifrån sin studie av de nuvarande grundlagsreglernas tillämpningsområde och deras betydelse för den nya tekniken överväga behovet av justeringar i detta hänseende.

Kommittén skall vidare analysera den särskilda frågan om förhållandet mellan tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens bestämmelser om beslag och konfiskering å ena sidan och offentlighetsprincipen å den andra. Arkivfrågor och processrättsliga frågor skall ingå i analysen.

Kommittén skall även överväga en ändring i yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) som bättre ger uttryck för den i praktiken allt friare etableringsrätten för trådlösa radio- och TV sändningar än vad som nu gäller enligt 3 kap. 2 § YGL.

Kommittén skall föreslå de grundlagsändringar och andra lagändringar som den finner motiverade.

### Bakgrund

#### *Grundlagsskyddet för nya medier*

Den snabba tekniska utvecklingen inte minst inom informations-teknologin (IT), medför att lagar och andra föreskrifter fortlöpande måste ses över. Lagstiftningen bör på sådant sätt anpassas till den moderna informations- och kommunikationstekniken att denna inte

onödigtvis hindras eller kompliceras (jfr prop. 1993/94:100 bil. 1 s. 62, dir. 1994:42 och IT-kommissionens betänkande SOU 1994:118). Samtidigt bör de yttrandefrihetsrättsliga principer på vilka våra grundlagar bygger förbli vägledande för rättsutvecklingen på det massmedia-la området.

Den tekniska utvecklingen medför att de tidigare vanligtvis lätt iakttagbara gränserna mellan olika former av medier, t.ex. en tidning eller bok och en teknisk upptagning (band, skiva, magnetband, diskett osv.), börjar bli allt svårare att dra.

Vid tillkomsten av yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) gjordes överväganden om de nya elektroniska medieformerna och ett tilltänkt grundlagsskydd för yttrandefriheten i sådana överföringsformer (se t.ex. prop. 1990/91:64 s. 56-67). Utgångspunkten för en reglering sades vara att medierna bör kunna tas i bruk i nyhetsförmedlingens och opinionsbildningens tjänst på samma sätt som det tryckta ordet. Det infördes då ett tillägg i 1 kap. 7 § tryckfrihetsförordningen (TF) enligt vilket TF skall tillämpas om en periodisk skrift oförändrat förmedlas på annat sätt, bl.a. genom radioprogram eller i form av en film eller ljudupptagning enligt yttrandefrihetsgrundlagen. Bestämmelsen innebär således att en förlagetrogen version av en periodisk skrift som sprids på något av dessa sätt skall ses som en del av den tryckta förlagan och omfattas av det skydd som TF ger periodiska skrifter. De bestämmelser som finns i TF skall alltså tillämpas på programmet eller upptagningen. Detta innebär t.ex. att för ett radioprogram som innefattar uppläsning av en dagstidning så som den såg ut en viss dag, skall TF:s regelsystem tillämpas beträffande bl.a. radioprogrammets innehåll (se propositionen s. 138).

Ett påtagligt exempel på teknisk utveckling på IT-området är CD-ROM-skivor (*Compact Disc Read Only Memory*). Dessa och liknande skivor är ett förhållandevis nytt medium som används allt flitigare. Skivorna kan användas för att optiskt lagra text, bild och ljud och detta även samtidigt (CD-ROM/XA-skivan). Även rörliga bilder kan lagras; en film om två timmar kan rymmas på en skiva.

Data som finns lagrade på en CD-ROM-skiva kan inte ändras av användaren och det är tillverkaren ensam som kan skriva in data på skivan. På den s.k. WORM-skivan (*Write Once Read Many*) kan användaren skriva in data, men det går inte att ändra den information som en gång skrivits dit (närmare om tekniken, se t.ex. SOU 1993:10 s. 39-44). Det är möjligt att snabbt söka information och läsa på en CD-ROM-skiva med text.

YGL är tillämplig på filmer, varmed avses "även videogram och andra upptagningar av rörliga bilder" samt ljudupptagningar (1 kap. 1 § tredje stycket). En CD-ROM-skiva som innehåller rörliga bilder eller utgör en ljudupptagning torde därmed falla under YGL:s tillämpningsområde (se prop. 1986/87:151 s. 161). En CD-ROM-skiva eller

liknande med endast text kan däremot inte utan vidare sägas falla under YGL:s skydd, eftersom det inte utan en tämligen utvidgande lagtolkning kan hävdas att texten utgör rörliga bilder i YGL:s mening. Inte heller torde TF:s bestämmelser utan vidare kunna anses bli tillämpliga på en CD-ROM-skiva med text (jfr 1 kap. 7 § andra stycket TF).

I YGL finns en bestämmelse som bör ses i sammanhang med 1 kap. 7 § andra stycket TF och som tar sikte på tillhandahållande av information med hjälp av elektromagnetiska vågor. Om ett massmedieföretag för ett register med hjälp av ADB och med hjälp av elektromagnetiska vågor tillhandahåller allmänheten uppgifter direkt ur registret, skall YGL:s bestämmelser om radioprogram tillämpas också för detta medium (1 kap. 9 §). Detta innebär bl.a. att YGL:s bestämmelser om förbud mot censur och andra hindrande åtgärder, om ensamansvar m.m. gäller för sådana "sändningar" till allmänheten. Till skillnad från vad som enligt 1 kap. 7 § andra stycket TF gäller för tillämpligheten av TF, krävs det inte att det som tillhandahålls allmänheten överensstämmer med innehållet i t.ex. den periodiska skrift eller det radioprogram som medieföretaget ger ut. Däremot skall den information som lämnas ut till allmänheten hämtas direkt från ett register som förs med hjälp av ADB för att mediet skall omfattas av grundlagsskyddet.

Vad som nu sagts innebär bl.a. att om ett tidningsföretag väljer att lagra information i form av text eller stillbilder med CD-ROM-teknik och låter allmänheten via terminal ta del av innehållet på sådana skivor, skyddas denna informationsförmedling av YGL. Om däremot företaget väljer att ge ut CD-ROM-skivor med samma innehåll, omfattas denna informationsförmedling möjligen varken av YGL eller TF.

Den tekniska utvecklingen gör också att skillnaderna mellan vad som utgör radioprogram i YGL:s mening och vad som utgör andra former av spridning av information allt mer suddas ut. Som Radiolagsutredningen anför i sitt slutbetänkande Ny lagstiftning om radio och TV (SOU 1994:105) är telefonnätets ökade användning för kommunikation till allmänheten ett aktuellt exempel. Det finns nu möjlighet att via telefonnätet erbjuda olika tjänster, som kan ha massmediekaraktär (betänkandet s. 227). Om t.ex. någon via telenätet beställer och sedan på TV apparaten tar in en viss långfilm och det är ett TV-företag som har hand om distributionen, uppkommer frågan om detta är att betrakta som ett radioprogram i YGL:s mening eller om det rättsligt är att behandla som ett vanligt telefonsamtal. Svaret på frågan är avgörande för vem som är ansvarig för filmens innehåll.

Vad som nu sagts illustrerar bara ett par aktuella frågeställningar när det gäller nuvarande teknik och grundlagsreglering. Medierna utvecklas i snabb takt. Det torde t.ex. nu finnas möjlighet att använda en CD-

ROM-skiva på samma sätt som ett videoband, dvs. möjlighet att radera ut vad som lagrats och därefter på samma skiva lagra ny text eller nya bilder. Utvecklingen av datatekniken innebär att det hela tiden uppkommer nya medieformer och därmed nya möjligheter att sprida information och åsikter till allmänheten. Fler exempel på frågeställningar som redan aktualiserats finns. Man kan i detta sammanhang t.ex. peka på den nya tekniska företeelsen som brukar kallas virtuell verklighet.

Frågan om ansvar för innehållet i information som förmedlas i nya medier har ställts i samband med utvecklingen på dataområdet särskilt när det gäller yttranden som förekommer i s.k. elektroniska anslagstavlor (Bulletin Board Systems, BBS). De elektroniska anslagstavlorna utgör ett exempel på att nya former av medier ofta kan innefatta ett utbyte av information, dialoger.

Under beredningen av frågor om åtgärder mot barnpornografi framfördes att barnpornografiska bilder sprids också via nationella och internationella datanätverk. Enligt nu gällande lagstiftning bedöms sådana gärningar endast enligt brottsbalkens bestämmelser, dvs. det är inte fråga om ett brott enligt de två grundlagarna på yttrandefrihetsområdet. Detta innebär bl.a. att enbart rättegångsbalkens bestämmelser om tvångsmedel, och inte TF:s eller YGL:s särskilda regler om detta, tillämpas vid misstanke om barnpornografibrott bestående i spridning via datanätet (om inte 1 kap. 9 § YGL skulle anses tillämplig enligt vad som sagts ovan). Det är även tänkbart att en sådan spridning skulle kunna innebära ett straffbart förfaringsätt enligt 20 § datalagen (1973:289), nämligen när den som sprider bilderna har inrättat ett personregister.

TF:s och YGL:s detaljerade bestämmelser om tvångsmedel och konfiskering bygger på äldre TF:s bestämmelser som utgått endast ifrån i tryckpress framställda skrifter. När bestämmelserna skall tillämpas vid ingripanden mot yttranden i andra medier kan det naturligen uppstå tolkningsproblem och faktiska svårigheter att i praktiken tillämpa bestämmelserna. Bakgrunden till den nu vilande ändringen av 7 kap. 3 § YGL (se prop. 1993/94:118 och bet. 1993/94:KU25), en ändring som innebär att den tid inom vilken Justitiekanslern skall väcka åtal efter ett beslut om konfiskeringsbeslag av filmer och ljudupptagningar kan förlängas, utgör ett exempel på att TF:s regelsystem kan vara svårt att tillämpa på de nya medierna.

Den nya tekniken medför också att grundlagarnas krav på utgivning före det att åtgärder kan vidtas mot innehållet kan innebära tolkningsproblem. I ett mål vid Stockholms tingsrätt år 1993 var bl.a. fråga om det ibland så kallade spridningsrekvisitet (varmed här avses 1 kap. 10 § YGL) var uppfyllt när "skraddarsydda" videofilmer kopierats från olika s.k. masterband, så att ingen film var helt identisk med någon annan. Tingsrätten fann i dom, som meddelades den 28 oktober 1993 (DB 6)

och som inte överklagades, att masterbanden hade hållits tillgängliga för allmänheten på motsvarande sätt som avses i 1 kap. 6 § TF och som krävs för att utgivning skall anses ha skett. Masterbanden hade därmed, enligt tingsrätten, spritts till allmänheten på sätt som 1 kap. 10 § YGL föreskriver. Banden ansågs därmed kunna konfiskeras.

Den nya tekniken används också vid framställning av tryckta skrifter, vilket ger upphov till frågor om TF:s räckvidd vid produktion av en sådan skrift. TF föreskriver, liksom YGL (med visst undantag), att censur är förbjudet och att det är förbjudet för myndigheter eller andra allmänna organ att hindra eller försvåra tryckning och utgivning (1 kap. 2 § TF och 1 kap. 3 § YGL). Regeringen har i ett ärende funnit att föreskrifter enligt datalagen inte kan meddelas för sådana register som används vid framställning av tryckt skrift med hänsyn till vad som i TF föreskrivs om förbud mot hindrande åtgärder (regeringens beslut 1994-04-14, dnr 93-3260). En fråga som kan ställas i detta sammanhang är vilken anknytning som bör finnas mellan det datorlagrade materialet och den färdiga framställningen för att grundlagsskyddet skall gälla. Skall man t.ex. anse att redan uppgifter som senare skall bearbetas och publiceras i annan form omfattas av censurförbudet?

De frågor som rör förhållandet mellan grundlagsreglerna och ny teknik har beröringspunkter med annat lagstiftningsarbete som gäller IT-utvecklingen.

I anslutning till Datalagsutredningens slutbetänkande En ny datalag (SOU 1993:10) och till det nyss nämnda regeringsavgörandet har frågan om omfattningen av skyddet för den enskildes personliga integritet lyfts fram. Frågan kan ställas om skyddets omfattning skall vara beroende av i vilket medium uppgifterna används eller skall användas. Inom Justitiedepartementet har upprättats en promemoria Skyddet för enskilda personers privatliv (Ds 1994:51) i vilken det bl.a. redogörs för svensk rätt på området. Vidare belyses några av de frågeställningar som skulle uppstå vid t.ex. ett teknikoberoende skydd för den enskildes privatliv. Överväganden i dessa frågor fortsätter inom Justitiedepartementet.

Den snabba tekniska utvecklingen har även fört med sig ett behov av att se över frågor om hemlig teleavlyssning och teleövervakning. Som anförs i budgetpropositionen är det angeläget att se över bestämmelserna härom (prop. 1993/94:100 bil. 3 s. 41-42). Översynen, som torde i viss mån beröra här aktuella frågeställningar, har påbörjats inom Justitiedepartementet.

Informationsteknologikommissionen (IT-kommissionen) tillkallades i mars 1994. Dess arbete är inriktat på att främja användningen av informationsteknologin. I kommissionens första rapport (SOU 1994:118) föreslår kommissionen åtgärder och initiativ på ett flertal områden, bl.a. på lagstiftningsområdet.



*Rätten att sända radioprogram p å annat sätt än genom tråd*

Enligt 3 kap. 1 § YGL råder i princip etableringsfrihet när det gäller sändning av radio- och TV-program i kabel. Det är emellertid av tekniska skäl omöjligt att grundlagsfästa en total etableringsfrihet för radiosändningar i luften. För sådana sändningar krävs nämligen utrymme i radiofrekvensspektrum. YGL föreskriver därför att rätten att sända radioprogram på annat sätt än genom tråd får regleras i lag. Lagen kan då innehålla bestämmelser om tillstånd och villkor för att sända (3 kap. 2 § YGL).

I motiven till YGL anförs bl.a. att det från konstitutionell synpunkt finns goda skäl att söka omgärda fördelningen av frekvenser med vissa grundläggande regler. En reglering på konstitutionell nivå ansågs dock inte kunna gå längre än att uttryckligen framhäva den grundläggande betydelse som måste tillmätas yttrandefrihetens intresse vid alla överväganden om fördelningen av radiofrekvenser. Detaljer om hur frekvenserna skulle fördelas ansågs inte kunna föras in i grundlag. Strävan att gagna yttrandefriheten och informationsfriheten, som bör prägla fördelningen av radiofrekvenser, ansågs därför böra komma till ett allmänt uttryck i en bestämmelse som hade närmast målsättningskaraktär (se prop. 1990/91:64 s. 82 f.). Lagrådet menade dock att man kunde tänka sig en något längre gående konkretisering i grundlagen av de principer som skall tillämpas vid fördelningen av frekvenser (propositionen s. 210). Departementschefen hänvisade till Frekvensrättsutredningens arbete, vilket resulterade i betänkandet Lag om radiokommunikation m.m. (SOU 1991:107). Frekvensrättsutredningen fann att bestämmelser av det slag som efterlystes inte var lämpade att tas in i grundlag och hänvisade till den nära anknytningen till rent tekniska förhållanden och att det måste finnas möjligheter till en smidig anpassning till nya tekniska möjligheter för att utvecklingen inte skall låsas (betänkandet s.149). I propositionen om lag om radiokommunikation anslöt sig regeringen till utredningens uppfattning i denna del, men angav även att frågan om en närmare precisering av YGL:s bestämmelse om frekvensfördelning övervägdes (prop. 1992/93:200 s. 173).

Radiolagsutredningen har härefter i sitt slutbetänkande Ny lagstiftning om radio och TV (SOU 1994:105), i fråga om utformningen av 3 kap. 2 § YGL, funnit att det inte behöver vidtas någon ändring i 3 kap. 2 § YGL och att inte heller grunderna för den prövning regeringen gör i ärenden om tillstånd till att sända radio- eller TV-program behöver anges i lag (betänkandet s. 264 f.). Den nuvarande ordningen bör enligt den särskilde utredaren bestå oförändrad, i vart fall till dess att en förändrad rättslig, teknisk eller massmediepolitisk verklighet tydligt kan skönjas.

Den tekniska utvecklingen medför att det införs nya möjligheter att utnyttja luften för radiosändningar. Av betänkandet Tekniskt utrymme för ytterligare TV-sändningar (SOU 1994:34) framgår att det i dag finns tekniska förutsättningar att starta två nya marksända TV-kanaler i Sverige. I Radiolagsutredningens betänkande framhålls att en betydande etableringsfrihet numera kan medges även för trådlösa radiosändningar och det föreslås att färre radiosändningar än nu skall omfattas av tillståndskrav (se SOU 1994:105 s. 245 ff.).

#### *Beslag, konfiskering och allm ännu handlingar*

Fråga om grundlagarnas bestämmelser om tvångsmedel och konfiskering i förhållande till offentlighetsprincipen aktualiserades våren 1993 när Justitiekanslern väckte åtal mot två personer med påstående om yttrandefrihetsbrott innefattande barnpornografibrott och olaga våldsskildring. Filmer som hade tagits i beslag lämnades över till tingsrätten i samband med att åtal väcktes. De flesta filmer yrkades konfiskerade, men ett antal hade tagits i beslag i utredningssyfte och de gavs in till tingsrätten som bevisning. Filmerna kom efter prövning i hovrätten att anses utgöra allmän handling och skulle därför, eftersom det inte fanns någon möjlighet att förordna om sekretess enligt sekretesslagen (1980:100, omtryckt 1992:1474), lämnas ut till dem som begärde att ta del av dem.

Efter ett extra snabbt beredningsförfarande föreslog regeringen i en proposition till riksdagen en ändring i sekretesslagen, som innebar att sekretess kan gälla i mål om ansvar för barnpornografibrott. De lagändringar som riksdagen antog omfattade även skildringar som utgör olaga våldsskildring (prop. 1992/93:256, bet. 1992/93:KU40, rskr. 1992/93:364). Ändringarna (5 kap. 6 §, 9 kap. 16 § och 12 kap. 3 § sekretesslagen) trädde i kraft omedelbart (SFS 1993:437). Vid riksdagsbehandlingen av förslaget anförde konstitutionsutskottet att det, bl.a. mot bakgrund av Lagrådets yttrande i ärendet, förutsatte att eventuella förslag till grundlagsändringar skulle föreläggas riksdagen innevarande mandatperiod inom den tid som anges i 8 kap. 15 § regeringsformen (bet. 1992/93:KU40 s. 12).

Regeringen uppdrog den 24 juni 1993 åt Justitiekanslern att analysera förhållandet mellan å ena sidan TF:s bestämmelser om rätten att ta del av allmänna handlingar och å andra sidan TF:s och YGL:s bestämmelser om tvångsmedel och konfiskering samt att lägga fram de förslag till lagändringar som kunde anses motiverade med anledning av analysen. Justitiekanslern avgav den 3 september 1993 rapporten Offentlighetsprincipen, tillämpning vid beslag och konfiskering med anledning av tryck- och yttrandefrihetsbrott - förslag till lagändringar (dnr 93-3343). I rapporten föreslår Justitiekanslern ändringar i TF som innebär en inskränkning i rätten att få kopior av sådana tryckta skrifter,

videogram m.m. som tagits i beslag eller konfiskerats i mål om tryck- eller yttrandefrihetsbrott och som utgör allmänna handlingar. Justitiekanslerns rapport remissbehandlades. Remissutfallet ledde till att regeringen fann frågeställningen vara så pass komplicerad att den krävde en fördjupad analys som inte varit möjlig under den tid som stått till förfogande och anförde att frågan i stället borde bli föremål för en mera ingående beredning (se prop. 1993/94:118 s. 13).

Enligt TF och YGL finns det två skilda former av beslag, s.k. konfiskeringsbeslag och utredningsbeslag. Olika slag av beslag finns även i rättegångsbalken. Vid TF:s tillkomst fanns inte institutet utredningsbeslag i grundlagen. Sådan "bevisning" som utredningsbeslagen kan utgöra, torde ha ansetts vara säkerställd genom den i TF då föreskrivna skyldigheten att lämna granskningsexemplar av tryckt skrift till Justitiedepartementet eller till tryckfrihetsombuden. Dessa exemplar var inte allmänna handlingar enligt ett uttryckligt stadgande i 2 kap. TF. Om detta exemplar sedan erhöll status som allmän handling när det vid åtal för tryckfrihetsbrott gavs in till domstol framgår inte av då gällande bestämmelser eller tidigare rättspraxis. När bestämmelserna om granskningsexemplar föreslogs upphävda, ansågs det uppstå behov av bestämmelser om beslag i bevissäkringssyfte (se prop. 1975/76:204 s. 183 f.) Konsekvensen av att bestämmelsen i TF om undantag från bestämmelserna om allmänna handlingar togs bort berörs inte särskilt i motiven.

I 6 kap. 10 § rättegångsbalken och i 16 § protokollskungörelsen (1971:1066) för de allmänna domstolarna, finns bestämmelser om vad som skall tillföras domstolarnas akter. Av bestämmelserna framgår att de handlingar som ges in till rätten skall föras in i akten. De handlingar som ingår i domstolens akt utgör normalt allmänna handlingar.

I arkivlagen (1990:782) finns bestämmelser om gallring, återlämnande och överlämnande av allmänna handlingar (10 och 12 §§). Vidare föreskrivs i 6 § förordningen (1980:900) om statliga myndigheters serviceskyldighet, m.m. att om en handling har givits in till domstol, får handlingen inte återlämnas innan avgörandet vunnit laga kraft, om inte domstolen medger det och bestyrkt kopia ges in eller redan finns bland handlingarna.

De nu nämnda bestämmelserna medger alltså att en myndighet i vissa fall får avhända sig allmänna handlingar. Vad gäller återlämnande, får detta enligt arkivlagen ske om det görs med stöd av lag eller förordning eller av särskilt beslut av regeringen. Bestämmelserna i rättegångsbalken om hävande av beslag torde utgöra en sådan bestämmelse som utgör stöd för återlämnande av en allmän handling. Arkivlagen innehåller däremot ingen bestämmelse som uttryckligen medger att en myndighet förstör en allmän handling, om det inte kan anses utgöra en gallringsåtgärd.

När det gäller hävande av beslag eller konfiskering enligt TF eller YGL, gäller bestämmelserna i grundlagarna framför vad som i t.ex. arkivlagen föreskrivs om bevarande av allmänna handlingar. Sålunda föreskriver TF, till vilken YGL hänvisar, t.ex. att beslag skall falla om åtal inte väcks inom föreskriven tid. Vidare framgår av TF att ett beslut om beslag skall hävas om åtalet ogillas. När förordnandet om beslag har hävts eller förfallit skall verkställigheten av beslaget genast gå åter (10 kap. 9 § TF). TF:s och YGL:s bestämmelser om konfiskering innebär att i princip skall de exemplar som omfattas av konfiskeringen förstöras.

Justitiekanslerns tidigare nämnda förslag innebär en inskränkning i rätten att få kopior av sådana tryckta skrifter filmer, videogram m.m. som tagits i beslag eller konfiskerats i mål om tryckfrihets- eller yttrandefrihetsbrott och som utgör allmänna handlingar. Förslaget medför ändringar i 2 kap. TF.

Till övervägande del ställde remissinstanserna sig positiva till Justitiekanslerns förslag. Några instanser avstyrkte emellertid att rapporten då skulle medföra ett förslag till grundlagsändring och hänvisade därvid främst till den korta beredningstiden. Många remissinstanser ifrågasatte omfattningen av den föreslagna inskränkningen i rätten att få kopia av framställningar. Några pekade på det problem en myndighet skulle ställas inför vid bedömningen av om en person skall ha rätt att få en kopia eller inte. Vidare framhölls att en tilltalad har en ovillkorlig rätt att få en kopia av förundersökningen enligt rättegångsbalken. Det ifrågasattes att bestämmelserna skulle vara tillämpliga även vid beslag enligt TF, och vissa hävdade att inskränkningen endast skulle gälla vid beslag på grund av misstanke om yttrandefrihetsbrotten olaga våldsskildring och barnpornografibrott. Vidare pekades på frågan om sanktioner mot den som tar kopia utan rätt därtill och för den som tillåter sådan kopiering. Också frågan om utredningsbeslagen bör omfattas av bestämmelserna nämndes.

Den nya bestämmelsen i 5 kap. 6 § sekretesslagen innebär bl.a. att en myndighet inte är skyldig att lämna ut kopior av framställningar som givits in till rätten på grund av att de anses innefatta tryckfrihets- eller yttrandefrihetsbrotten olaga våldsskildring eller barnpornografibrott. Detta gäller även om framställningarna inte har tagits i beslag eller konfiskerats. Sekretessbestämmelserna utgör därmed i och för sig ett skydd mot att en situation motsvarande den våren 1993 upprepas.

Emellertid kvarstår den övergripande frågan om hur kollisionen mellan offentlighetsprincipen å ena sidan och reglerna om beslag och konfiskering å den andra skall lösas. En motsvarande situation liknande den som uppstod förra våren kan uppstå igen vid misstanke om annat brott än de som omfattas av 5 kap. 6 § sekretesslagen och där ingen annan möjlighet finns att förordna om sekretess. Det kan också synas egendomligt att en tryckt skrift som konfiskerats på grund av att dess

innehåll är brottsligt och statsmakterna därför önskar förhindra vidare spridning av den, skall utgöra en allmän handling som enligt huvudregeln i 2 kap. 1 § TF alla har rätt att ta del av. Samma synsätt gäller för den interimistiska åtgärd Justitiekanslern äger vidta genom beslagsinstitutet inför ett kommande konfiskeringsyrkande. Det är således inte självklart att en lösning på denna frågeställning skall vara en bestämmelse i sekretesslagen, jfr Lagrådets yttrande vid riksdagens behandling av 5 kap. 6 § sekretesslagen (bet. 1992/93 : KU40).

### **Kommitténs uppgifter**

#### *Grundlagsskyddet för nya medier*

Kommittén skall efter en analys av i vilken omfattning nya medieformer omfattas av TF och YGL utreda behovet av ett grundlagsskydd efter de tryckfrihetsrättsliga grundsatserna för yttrandefriheten i nya medieformer som används till att förmedla yttranden och annan information till allmänheten. Utgångspunkten bör vara att eftersträva att, för de moderna medierna, tekniken inte skall vara av avgörande betydelse för grundlagsskyddet. Därvid bör dock inte bortses från att effektiviteten i ett grundlagsskydd för friheten att yttra sig i nya massmedier kan vara beroende av att skyddet avser användningen av en mer eller mindre definierad teknik. Frågor om ansvar för det förmedlade innehållet skall särskilt tas upp. Kommittén är emellertid fri att diskutera och föreslå andra angreppssätt på frågeställningarna. En reglering i vanlig lag kan vara ett alternativ.

Konsekvenserna av ett eventuellt utökat grundlagsskydd för nya medier skall analyseras, särskilt vad gäller TF:s och YGL:s bestämmelser om tvångsmedel och konfiskering.

Kommittén skall vidare analysera räckvidden av grundlagarnas tillämpningsområde när ny teknik används vid tillkomsten av framställningar som omfattas och kan komma att omfattas av grundlagarnas skydd.

Integritetsskyddsaspekter bör beaktas, bl.a. mot bakgrund av den fortsatta beredningen av de frågeställningar som behandlas i promemorian. Skyddet för enskilda personers privatliv (Ds 1994:51). Kommittén bör även hålla sig informerad om arbetet med den pågående översynen av bestämmelser om hemlig teleavlyssning m.m. och med det arbete som inletts med anledning av de förslag IT-kommissionen lagt fram.

Kommittén bör föreslå de grundlagsändringar och andra lagändringar den finner motiverade.

#### *Etableringsfrihet för etermedier*

Som tidigare har nämnts är det av tekniska skäl inte möjligt att ha en total etableringsfrihet i fråga om radiosändningar på annat sätt än genom tråd, dvs. för sändningar i luften. I 3 kap. 2 § YGL föreskrivs sålunda att rätten att sända radioprogram på annat sätt än genom tråd får regleras genom lag som innehåller föreskrifter om tillstånd och villkor för att sända. Den tekniska utvecklingen medför emellertid möjligheter att mer effektivt utnyttja radiofrekvensspektrum, vilket får till följd att utrymmet för fler samtida sändningar ökar.

Utvecklingen under de senaste åren innebär att antalet företag som bedriver trådlösa radio- och TV sändningar till allmänheten har ökat väsentligt. Om de medieformer som möjliggörs genom den nya informationsteknologin får ett utökat skydd för yttrandefriheten kommer rätten att vända sig till allmänheten genom sådana medier att bekräftas.

Mot denna bakgrund bör kommittén överväga en ändring i YGL som bättre ger uttryck för den i praktiken allt friare etableringsrätten för trådlösa radio- och TV-sändningar än vad som nu gäller enligt 3 kap. 2 § YGL.

#### *Beslag, konfiskering och allm ännu handlingar*

Kommittén skall analysera förhållandet mellan TF:s och YGL:s bestämmelser om beslag och konfiskering å ena sidan och offentlighetsprincipen å den andra. Arkivfrågor och processrättsliga frågor skall ingå i analysen.

Kommittén bör i denna fråga förutsättningslöst pröva lämpliga lösningar. En väg är att bygga på Justitiekanslerns förslag, en annan att undanta i beslag tagna skrifter och framställningar från reglerna om allmänna handlingar. En annan väg kan vara att närmare titta på arkivfrågor och processrättsliga frågor i tryckfrihets- och yttrandefrihetsmål eller att utgå från den sedan juni 1993 gällande bestämmelsen i 5 kap. 6 § sekretesslagen. Det kan även krävas ändringar på samtliga nu nämnda regelområden för att nå en tillfredsställande lösning.

#### *Övrigt*

Kommittén skall samråda med Polisrättsutredningen (Ju 1991:05) och Utredningen om rättsliga överväganden kring informationsteknologi (Ju 1994:05).

Utredningsarbetet skall vara avslutat senast vid utgången av år 1996.

(Justitiedepartementet)

## Kommittédirektiv

Tilläggsdirektiv till kommittén om nya medier och grundlagarna m.m.  
(Ju 1994:13)  
Dir. 1995:14

Beslut vid regeringssammanträde den 2 februari 1995

### **Sammanfattning av uppdraget**

Kommittén om nya medier och grundlagarna m.m. (Ju 1994:13) skall inte längre ha till uppgift att överväga någon ändring i yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) som avser frågor kring etableringsrätten för trådlösa radio- och TV sändningar.

### **Kommitténs nuvarande uppdrag**

Den 8 september 1994 beslutade regeringen direktiv till en utredning om nya medier och grundlagarna m.m. (dir. 1994:104). Kommittén håller nu på att tillsättas.

Kommittén har bl.a. i uppgift att analysera hur tryckfrihetsförordningen (TF) och YGL skall tillämpas på nya medier som används vid förmedling av yttranden och annan information till allmänheten. Mot bakgrund av den analysen skall kommittén undersöka frågan om ett grundlagsskydd för moderna medier som nu inte har ett sådant skydd.

Kommittén skall också överväga en ändring i YGL som, enligt formuleringen i direktiven, bättre än den nuvarande lydelsen av 3 kap. 2 § YGL ger uttryck för den i praktiken allt friare etableringsrätten för trådlösa radio- och TV sändningar.

### **Etableringsfriheten**

Etableringsfriheten är grundlagsfäst, eftersom YGL tillförsäkrar varje svensk medborgare och svensk juridisk person rätt att sända radioprogram genom tråd.

Däremot ger YGL utrymme för lagstiftning om krav på tillstånd och villkor i fråga om användningen av radiofrekvenser för trådlösa sändningar av radioprogram. Skälet till kravet är behovet av att fördela de tillgängliga radiofrekvenserna så att störningar undviks och

radiofrekvensspektrum kan nyttjas fullt ut. 3 kap. 2 § andra stycket YGL innehåller dock en bestämmelse som anger att det allmänna skall eftersträva att radiofrekvenserna tas i anspråk på ett sätt som leder till vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet.

I den juridiska litteraturen har detta kommenterats med att "det torde kunna sägas att den rättspraxis som utvecklats av domstolen för de mänskliga rättigheterna i Strasbourg vid tillämpningen av den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna här har fått en viss återspeglning på konstitutionell nivå i Sverige..." (Wennberg m.fl., Yttrandefrihetsgrundlagen, 1995, s. 43).

Som beskrivits i kommitténs direktiv har Radiolagsutredningen i sitt slutbetänkande Ny lagstiftning om radio och TV (SOU 1994:105) i fråga om utformningen av 3 kap. 2 § YGL funnit att denna bestämmelse inte behöver ändras och att inte heller grunderna för den prövning som regeringen gör i ärenden om tillstånd till att sända radio- eller TV program behöver anges i lag (betänkandet s. 264 f.). Den nuvarande ordningen bör enligt den särskilde utredaren bestå oförändrad, i varje fall till dess att en förändrad rättslig, teknisk eller massmediepolitisk verklighet tydligt kan skönjas. Betänkandet har nyligen varit ute på remiss och ingen remissinstans har motsatt sig förslaget om att inte ändra 3 kap. 2 § YGL.

### **Förändringen av uppdraget**

Kommittén skall inte längre ha till uppgift att överväga en ändring i YGL i syfte att förändra reglerna för etableringsfriheten för etermedier.

Frågan om förändringar av reglerna om etableringsfrihet i YGL har helt nyligen analyserats av Radiolagsutredningen, varvid den särskilde utredaren fann att någon förändring i detta avseende inte borde ske. Regeringens uppfattning är att det inte finns något behov av att nu ytterligare låta denna fråga utredas.

Kommitténs uppdrag i övrigt skall vara oförändrat.

(Justitiedepartementet)



JUSTITIEKANSLERN

Datum  
1996-02-28Dnr  
706-96-32Regeringen  
(Justitiedepartementet)**Promemoria om vissa frågor rörande yttrandefrihetsbrottet olaga våldsskildring m.m. - Justitiekanslerns erfarenheter och synpunkter****1 Inledning**

Regeringen uppdrog hösten 1991 åt Justitiekanslern att utreda behovet av åtgärder rörande bestämmelserna om olaga våldsskildring. Justitiekanslern redovisade uppdraget i en rapport den 23 december 1992 (dnr 2903-91-90, JKBeslut 1992 s. 180 ff.). I rapporten förutskickades att Justitiekanslern kunde komma att framdeles underrätta regeringen om sina erfarenheter på området. Det är en sådan redogörelse som lämnas i denna promemoria.

Här behandlas ett antal frågor med viss anknytning till nu pågående utredningsarbete. En sak av betydelse i sammanhanget tas dock inte upp. Det gäller export och import av vålds- och barnpornografiska videogram m.m. Den saken kan nämligen förväntas bli närmare behandlad inom barnpornografiutredningen. Det som framförs i det följande, i avsnitt 4, 6 och 7, bör ses mera som tänkbara justeringar, grundade på de hittillsvarande erfarenheterna av tillämpningen, än som slutligt utarbetade förslag.

**2 Brottsrekvisiten för våldspornografisk olaga våldsskildring**

Yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) trädde i kraft den 1 januari 1992. Den medförde att Justitiekanslern fick uppgiften att vara åklagare i fråga om yttrandefrihetsbrott, liksom tidigare i fråga om tryckfrihets-

brott. I fråga om yttrandefrihetsbrott i videogram var detta en nyhet i sak. Tidigare hade denna uppgift åvilat det allmänna åklagarväsendet.

Föreskriften i 16 kap. 10 b § brottsbalken (jämför 7 kap. 4 § 13 tryckfrihetsförordningen, TF, och 5 kap. 1 § YGL) om straff för våldspornografisk olaga våldsskildring gäller den som i stillbild eller i en film, ett videogram, ett televisionsprogram eller andra rörliga bilder skildrar sexuellt våld eller tvång med uppsåt att bilden eller bilderna sprids eller som sprider en sådan skildring, om inte gärningen med hänsyn till omständigheterna är försvarlig. I motiven till bestämmelsen (prop. 1986/87:151 s. 101 ff, 183 f) har gjorts vissa uttalanden om vilka slags skildringar som bör anses falla inom det straffbara området.

Av motiven framgår att det har avsetts vara fråga om framställningar i bild där sexuella motiv kombineras med våldshandlingar eller inslag av sadistiska beteenden, t.ex. avbildningar av sexuella övergrepp, tortyrscener eller liknande tvångssituationer. Alla sexuella skildringar i bild som innehåller våld i någon form har avsetts komma att träffas av förbudet. Det ställs inte något krav på att det skall framgå av bilden att våldet kan återföras till en människa; även våld som härrör från djur eller tekniska anordningar o.d. har avsetts falla under straffbestämmelsen. Något krav på att våldet skall vara grovt e.d. gäller inte heller. Klart är dock enligt motiven att det beträffande stillbilder i praktiken måste vara fråga om våld av någorlunda kvalificerat slag för att det skall kunna konstateras att bilden faller under straffbestämmelsen.

Förutom våld omfattas enligt motivuttalandena sexuella situationer som innehåller tvångsmoment av förbudet mot våldspornografisk olaga våldsskildring. Hit räknas enligt motiven främst skildringar av sadistiska beteenden eller likartade förfaranden som är ägnade att uppfattas så att någon mot sin vilja blir utsatt för kränkande eller nedvärderande behandling. Det förekommer enligt motiven inte sällan att modellen har avbildats på ett sätt som av betraktaren är avsett att uppfattas så att den betvingande eller förnedrande behandlingen är njutbar. I motiven anförs att även sådana situationer naturligtvis skall omfattas av bestämmelsen, om brottsrekvisiten i övrigt är uppfyllda.

### **3 Skildringar av s.k. fistfucking kan falla under olaga våldsskildring**

Tidigt under år 1992 uppmärksammade Justitiekanslern problemet med s.k. fistfucking i främst videogram. Ett problem som Justitiekanslern då mötte i sammanhanget var att vissa skildringar i form av fistfucking friats i ett lagakraftvunnet hovrättsavgörande år 1991. Domen kom att uppmärksammas i skilda sammanhang, bl.a. i riksdagen. Domen avsåg

videogram i vilka det förekom att en hand eller handen och delar av armen fördes in i en kvinnas könsorgan eller ändtarm eller som det kallas i pornografiska sammanhang "fistfucking". Domen hade inte av Riksåklagaren överklagats till Högsta domstolen utan vunnit laga kraft. Skälen att inte föra just detta speciella fall till Högsta domstolen synes i och för sig ha varit välgrundade av helt andra anledningar än skildringarnas karaktär.

Av en redovisning för rättstillämpningen som under år 1992 inhämtats med hjälp av Riksåklagaren framgick också att den nyss avsedda domen hade föranlett att ett antal brottsanmälningar avseende videofilmer med skildringar av likartat handlande inte lett till förundersökning eller åtal.

I min rapport till regeringen den 23 december 1992 anmälde jag min uppfattning att Justitiekanslern inte ansåg att möjligheterna att med stöd av den nu gällande regleringen uppnå fällande domar i fråga om skildringar av fistfucking måste bedömas som uttömda.

I fråga om rättstillämpningen på området anförde Justitiekanslern i rapporten till regeringen att det fall i vilket bestämningen av gränserna för det straffbara området synes ha kommit att uppmärksammas mest i den allmänna debatten var den förut nämnda hovrättsdomen om skildringar av "fistfucking" i videogram. Vidare anförde Justitiekanslern. "Det är inte någon uppgift för mig att i detta sammanhang gå in på en närmare värdering av den domen. Jag vill för egen del endast framhålla att domen enligt min mening knappast tvingar till den slutsatsen att varje framställning av likartat innehåll skall anses straffri. Givetvis bör domstolspraxis avspegla sig i den praxis som utvecklas i frågor om att väcka åtal. Ändå måste varje ärende prövas för sig. Jag har för inte länge sedan inlett förundersökning om olaga våldsskildring som yttrandefrihetsbrott i videogram bl.a. i fråga om ett par fall liknande det som nu har diskuterats."

I början av år 1993 förekom på Justitiekanslerns beslut omfattande beslag av olaga våldsskildring i videogram hos postorderföretag. Bland dessa skildringar fanns många skildringar av "fistfucking". Yttrande inhämtades från Statens biografbyrå. Justitiekanslern bad också rättsläkaren Kari Ormstad att yttra sig i medicinska frågor i sammanhanget. I ett ärende väckte Justitiekanslern åtal vid Stockholms tingsrätt i mars 1993. Åtalet avsåg ca 130 olika videogramtitlar som Justitiekanslern ansåg utgöra olaga våldsskildring. I fråga om 25 av dessa titlar angav Justitiekanslern att fråga var om "fistfucking".

I april 1994 meddelade Stockholms tingsrätt sin dom i målet. I domen anförde tingsrätten bl.a. att den vid sin granskning av de videogram som innehöll "fistfucking" funnit att samtliga innehåller straffbart våld eller tvång av sexuellt natur och att samtliga är mer graverande än det jämförelsematerial som den tilltalade åberopat. Den

tilltalade fälldes till ansvar för bl.a. dessa skildringar som också föranledde beslut av rätten om konfiskering.

Den tilltalade överklagade domen till Svea hovrätt. I sin dom i april 1995 anförde hovrätten om skildringarna av "fistfucking" bl.a. att denna typ av sexuellt beteende får anses vara ägnad att hos åskådaren inge föreställningen att offret utsätts för sexuellt våld, som är både smärtsamt och kränkande och som kan föranleda svåra skador även om skildringen i vissa fall kan ge betraktaren uppfattningen att behandlingen är lustfylld. Scenerna med "fistfucking" skildrade således enligt hovrätten sexuellt våld. Hovrätten anförde slutligen att samtliga videogram som varit föremål för prövning i hovrätten innehöll olaga våldsskildring och var avsedda för spridning samt att de skulle konfiskeras. Andra frågor som behandlades i hovrättens dom går jag inte in på här. Högsta domstolen beslöt i juli 1995 att inte meddela prövningstillstånd. Svea hovrätts dom står nu fast.

Det kan alltså nu rapporteras att ett stort antal skildringar av typ "fistfucking" i videogram av domstol genom lagakraftäggande dom har befunnits straffbara som olaga våldsskildring enligt yttrandefrihetsgrundlagen. Sådana skildringar är alltså inte till sin karaktär straffria. Sådana skildringar förekommer i flera utredningar om yttrandefrihetsbrott hos Justitiekanslern, bl.a. inom ramen för den s.k. Norrköpingsutredningen. De föranleder att Justitiekanslern väcker åtal för yttrandefrihetsbrottet olaga våldsskildring. Justitiekanslern avvaktar nu flera domar i frågan.

#### **4 Olaga våldsskildring, räckvidd och systematik**

##### *4.1 Brottsbestämmelserna*

Såväl barnpornografibrottet som brottet olaga våldsskildring infördes i vår straffrätt under den tid då förberedelserna för yttrandefrihetsgrundlagen pågick. Till grund för förslaget om straff för barnpornografibrott låg ett betänkande som utarbetats av Yttrandefrihetsutredningen (Ds Ju 1978:8). Bestämmelsen fick från början sin plats i brottsbalken som 16 kap. 10 a § (SFS 1979:375). Förbudet mot olaga våldsskildring kom till år 1981 och fick sin plats i en särskild lag, lagen (1981:485) om förbud mot spridning av filmer och videogram med våldsinslag. Bestämmelsen om förbud mot olaga våldsskildring har senare inarbetats i brottsbalken som 16 kap. 10 b § (SFS 1988:835). Både barnpornografibrott och olaga våldsskildring är straffbara som yttrandefrihetsbrott enligt yttrandefrihetsgrundlagen.

Barnpornografibrott och olaga våldsskildring fick under 1970- och 80-talen en ökande aktualitet, åtminstone delvis som en följd av videogramteknikens genombrott som massmedium. Förbudsreglerna kom

till efter begränsade utredningar i syfte att snarast söka komma till rätta med de problem som hade uppenbarats sig. I första hand spridningen av våldsskildringar i videogram tilldrog sig en betydande uppmärksamhet och gav anledning till önskemål om obligatorisk förhandsgranskning av videogram. En sådan lösning, som hade inneburit ett avsteg från de grundsatser på vilka yttrandefrihetsgrundlagen skulle vila, valdes slutligen inte. I stället genomfördes en tämligen omfattande serie av andra åtgärder för att få spridningen av olaga våldsskildring i videogram under kontroll. För att detta skulle bli möjligt infördes i den nya grundlagen vissa medgivanden till särreglering genom vanlig lag i fråga om olaga våldsskildring. Medgivandena gällde till en del också barnpornografibrott.

Enligt 7 kap. 1 § andra stycket YGL gäller vad som är föreskrivet i lag i fråga om tid för väckande av talan beträffande barnpornografibrott och olaga våldsskildring. De kortare preskriptionstider som annars är föreskrivna i grundlag när det gäller beivrande av yttrandefrihetsbrott behöver alltså inte iaktas i fråga om dessa två brott när de förekommer i filmer och videogram. Vidare får enligt samma bestämmelse i lag föreskrivas att filmer inte skall anses ha lämnats ut för spridning förrän de har lämnats för registrering hos en myndighet. En sådan föreskrift har också införts i 5 kap. 8 § lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden, enligt vilken ett videogram som inte har getts in till Statens biografbyrå för granskning enligt lagen (1990:886) om granskning och kontroll av filmer och videogram skall anses ha lämnats ut för spridning först när pliktexemplar enligt lagen (1993:1392) om pliktexemplar av dokument har lämnats. Denna reglering är till för att förebygga att utgivning sker mer eller mindre i smyg i syfte att få preskriptionstiden att börja löpa så att utgivning i full skala senare kan ske utan risk för straff. I detta sammanhang bör också nämnas att yttrandefrihetsgrundlagen i 7 kap. 5 § innehåller ett medgivande till den tillsyn över att yttrandefriheten i filmer inte missbrukas genom olaga våldsskildring m.m. som enligt lagen (1990:886) om granskning och kontroll av filmer och videogram ankommer på Statens biografbyrå.

Såvitt gällde olaga våldsskildring innehöll yttrandefrihetsgrundlagen från början i 5 kap. 6 § första stycket ett medgivande att genom vanlig lag föreskriva om särskild rättsverkan. Medgivandet har numera sträckts ut till att omfatta även barnpornografibrott. Avsikten är att företagsbot skall kunna följa på brottslighet av de två slagen.

Efter lagändring år 1993 har barnpornografibrott och olaga våldsskildring numera återigen liksom från början samma straffskala, böter eller fängelse i högst två år. Härav följer bl.a. att preskriptionstiderna sammanfaller.

#### 4.2 Justitiekanslerns erfarenheter av tillämpningen

Sedan yttrandefrihetsgrundlagen trädde i kraft har Justitiekanslern haft att handlägga åtskilliga ärenden om yttrandefrihetsbrott i videogram. Vanligen har det därvid rört sig om olaga våldsskildring eller barnpornografibrott, ofta i s.k. skraddarsydda videogram, dvs. på ett videoband individuellt sammanställda kompilat av scener från skilda videogram. Som här senare kommer att framgå av avsnitt 6 har erfarenheterna av dessa ärenden visat att det är förenat med vissa svårigheter att på skraddarsydda videogram tillämpa de föreskrifter om handläggningen av ärenden om yttrandefrihetsbrott som finns i grundlagen. En annan iakttagelse är att innehållet i ett videogram inte sällan kan bedömas som både olaga våldsskildring och barnpornografibrott. Detta har vid åtalsprövning och lagföring varit av särskild betydelse i sådana fall där fullbordade yttrandefrihetsbrott har ansetts vara begångna innan brotten år 1993 åter fick samma straffskala.

Den ordning som gäller nu har alltså visat sig förenad med vissa tillämpningsproblem. Från praktisk synpunkt måste det medges att handläggningen av ärenden om olaga våldsskildring och barnpornografibrott nu tar en större del av Justitiekanslerns resurser i anspråk än vad som kan anses sakligt motiverat. Jag går nu i annat sammanhang (bilaga till Justitiekanslerns enkla anslagsframställning för budgetåret 1997) vidare in på denna sida av saken och föreslår vissa förändringar i fråga om handläggningsordningen.

Det kan också sägas att den nuvarande uppdelningen på två brott, olaga våldsskildring och barnpornografibrott, kanske inte alltid svarar mot någon skillnad i motiven för kriminaliseringarna och i vart fall inte alltid mot någon åtskillnad i de faktiskt förekommande videofilmernas innehåll. Bestämmelserna nuvarande placering som a och b §§ i 16 kap. 10 § framstår också som mindre tilltalande i ett lagverk som brottsbalken. Enligt Justitiekanslerns mening finns det flera skäl att ta upp reglernas utformning till ett förnyat övervägande.

En nära till hands liggande tanke är att barnpornografibrott och i vart fall våldspornografisk olaga våldsskildring skulle sammanföras till ett brott. Grunderna för att sådana framställningar skall vara brottsliga torde vara nära besläktade i sak. Brottnens straffvärde har ansetts vara i stort detsamma (prop. 1992/93:141 s. 44). På liknande sätt torde man kunna se på frågan om skildringar i vilka människor deltar med djur i gemensamma handlingar med en sexuell innebörd.

Gemensamt för barnpornografibrott och sexuell olaga våldsskildring är att de innehåller skildringar med sexuell innebörd som ligger bortom en gräns som accepteras. Grunden för kriminaliseringen synes ligga i en värdering av vad som anses godtagbart i ett civiliserat samhälle. Detta talar juridiskt sett för att föreskrifter om straff för skildringar av sådant slag bör hållas samman i en gemensam bestämmelse. Enligt min

mening bör vissa skildringar av sexualhandlingar mellan människor och djur bedömas på samma sätt.

Något som de nyss nämnda straffvärda skildringarna också har gemensamt är att de rymmer ett inslag av våld, ibland tydligt och klart framställt, andra gånger mer eller mindre underförstått. Barnpornografibrottet kan sägas regelmässigt innefatta ett sådant inslag, i vart fall på så sätt att sexualhandlingar mellan barn och vuxna typiskt sett innebär att den vuxne begagnar ett övertag till egen fördel på ett sätt som barnet inte kan förstå. Det kan med andra ord i de typiska fallen med små barn inte vara tal om att frivillig medverkan av barnet innebär att sexualhandlingarna genomförs utan våld. I dessa fall kan det också vanligen lätt iakttas att barnet inte medverkat i inspelningen av egen önskan. Ett liknande synsätt kan ofta nog anläggas på sådana skildringar som återger sexualhandlingar mellan människor och djur. Att sexuell olaga våldsskildring innefattar våld eller tvång framgår redan av den nu gällande lagtextens lydelse.

#### 4.3 Särskilt om s.k. djursex

Jag har i rapporten den 23 december 1992 uttalat, att skildringar med detaljrika och utdragna sekvenser, t.ex. med kvalificerade former av s.k. djursex, är sådana att de får anses visa kränkning och nedvärdering och en ibland latent tvångssituation snarare än våld eller konkretiserat tvång. Jag har där också uttalat, att sådana skildringar enligt min mening kan vara straffvärda men att det generellt sett får anses osäkert om det med nuvarande bestämmelser skulle gå att vinna bifall till åtal för dem.

Sedan 1992 års rapport lämnades har Justitiekanslern väckt åtal för olaga våldsskildring med anledning av innehållet i videogram med ett par skildringar av sexualhandlingar mellan människor och djur. Det har här rört sig om våldsskildringar som enligt min mening gått över gränsen till det straffbara. I ett av fallen föreligger nu en lagakraftvunnen dom enligt vilken en film, "Eels for Pleasure 2", bedömts som olaga våldsskildring. Filmen kan inte sägas innehålla någon skildring av öppet direkt fysiskt våld. Snarare skildras en tvångssituation så tillvida att den kvinnliga aktören företer tydliga tecken på att vara underkastad tvång eller vara utsatt för ett psykiskt lidande genom en manlig aktörs åtgärder bl.a. för att föra in en ål i hennes slida. Ett antal filmer där kvinnliga och i något fall manliga aktörer är inbegripna i sexuella handlingar med djur (hundar, hästar, grisar etc.) utan att förete sådana tecken och där reella våldsinslag saknas har emellertid av Justitiekanslern inte ansetts kunna föras under domstols prövning med gällande utformning av lagrummet om olaga våldsskildring. Justitiekanslern har inte ansett lagrummet i dess gällande lydelse i förening med de under avsnitt 2 redovisade förarbetsuttalandena ge

tillräckligt stöd för antagande att ett åtal skulle vinna framgång i dessa fall. I några fall har Justitiekanslern övervägt åtal i fråga om videogram där fråga uppkom om det djur som var förenat i en sexuell handling med människa kunde anses utsatt för närgånget eller utdraget grovt tvång (dvs. en s.k. icke-sexuell olaga våldsskildring, 16 kap 10 b § första stycket andra meningen brottsbalken). I dessa fall inhämtade Justitiekanslern sakkunnigyttrande från veterinärmedicinsk expertis hos Sveriges lantbruksuniversitet. Det rörde skildringar av sexuella handlingar mellan kvinna och hanhund, man och hongris samt man och hönsfågel. I det sistnämnda fallet ansågs i expertutlåtandet att fråga var om grovt våld. Detta fall har Justitiekanslern därefter fört under domstols prövning. Målet är ännu inte avgjort.

En del reklammaterial från bl.a. postorderhandeln tillställs Justitiekanslern genom anmälningar. I detta material har kunnat konstateras en förekomst av videogram och tidningar med s.k. djursex, vanligen kallat animalsex (dvs. skildringar av sexuella handlingar mellan människor och djur). Vidare har det bl.a. i samband med förundersökning iakttagits att det förekommer export genom postorder från svensk sida av sådana videogram. I vilken mån dessa skildringar är brottsliga i andra länder har Justitiekanslern inte systematiskt kunna undersöka inom ramen för detta ärende. Justitiekanslern har dock tagit del av den norska resp. tyska regleringen på området. Där ingår dessa skildringar som en del av den straffbara pornografin. Det finns tecken som tyder på att djursex är en genre som i Sverige inte är endast rent marginell. Framförallt kan verksamheten med att sälja och distribuera materialet vara lukrativ. Inte minst synes detta vara fallet beträffande export per postorder av sådan pornografi.

Som tidigare anförts synes bestämmelsen om olaga våldsskildring inte generellt täcka dessa skildringar. Dessa skildringar får dock anses till sin karaktär så stötande att de vanligen bör anses ovärdiga ett civiliserat samhälle. Även om fråga här inte är om skildringar av faktiskt våld kan ofta någon form av direkt eller indirekt tvångsmoment beträffande medverkande människor anas (jfr vad som anförts om kränkande eller nedvärderande behandling i prop. 1986/87:151 s. 183 n.). Detta förhållande synes göra det möjligt att se denna genre som en del av brottet olaga våldsskildring. Justitiekanslern förordar en lagändring på denna punkt. En uttrycklig kriminalisering av s.k. djursex bör förslagsvis kunna utformas genom ett förtydligande tillägg i 16 kap. 10 b § brottsbalken "Den som... skildrar sexuellt våld eller tvång eller sådana sexuella handlingar mellan människor och djur med uppsåt..."

Det bör i förarbetena anges att med skildringar av sexuella handlingar mellan människa och djur förstås skildringar av handlingar där kroppskontakt föreligger mellan människa och djur och där handlingarna rör det egentliga sexuella driftlivet. Givetvis måste skildringar



av ömsinta beröringar eller vanliga smeksamheter mellan människa och djur hållas utanför det straffbara området. Skildringar med endast djur i sexuella situationer skall inte omfattas av bestämmelsen. Sådana är inte ovanliga i t.ex. pedagogiska program i TV. Det vanliga undantaget från det straffbara området för försvarliga skildringar (det s.k. försvarlighetskriteriet för nyhetsförmedling, konstnärliga och vetenskapliga framställningar etc.) måste givetvis gälla även skildringar av människor i sexuella situationer med djur. Här kan från filmens område pekats på vissa filmer med tidlagsscener såsom *Vilgot Sjömans 491* och *bröderna Tavianis Padre padrone*.

#### 4.4 *Slutsats*

Slutsatsen av det som nu har anförts blir att lagens regler om straff för vissa bildframställningar med sexuella motiv borde kunna samlas i en bestämmelse tillsammans med bestämmelsen om olaga våldsskildring, kanske i två stycken. I samband med en sådan omredigering av lagbestämmelserna skulle en försiktig utvidgning av kriminaliseringens räckvidd kunna genomföras så att vissa framställningar av sexuella motiv med deltagande av människor och djur säkrare skulle kunna hänföras till det straffbelagda området. En ny lagtext skulle möjligen kunna redigeras på ett sådant sätt att den nuvarande uppdelningen av 16 kap. 10 § brottsbalken i paragrafer med skilda litterabeteckningar kunde elimineras.

En omredigering av bestämmelserna i brottsbalken kan i och för sig genomföras utan att yttrandefrihetsgrundlagen och tryckfrihetsförordningen behöver ändras, i vart fall inte annat än redaktionellt. En sådan utvidgning av det straffbara området som jag har förordat i det föregående måste däremot även om den i enlighet med mina tankar sker ytterst varsamt, anses förutsätta en ny tillåtelse i grundlag till kriminalisering. Detta ger mig anledning att framhålla, att den nya kriminaliseringen beträffande djursex enligt min mening inte bör avse annat än skildringar i vad som skulle kunna kallas levande bilder, dvs. med dagens teknik filmer, videogram och televisionsprogram. Kriminaliseringen bör med andra ord inte sträckas ut till att omfatta tryckta skrifter. Frågan har blivit aktuell som en följd av de nya möjligheter som tekniken erbjuder, i realiteten genom videogrammen. Det är där behovet av en utvidgning av kriminaliseringen gör sig gällande. Ett väsentligt motiv för den utformning som givits åt det konstitutionella skyddet för yttrandefriheten i vårt land är att den nya tekniska utvecklingen inte bör få påverka tryckfrihetens gränser.

## 5 Spridning

I några av de större brottsutredningar som Justitiekanslern fått att handlägga sedan yttrandefrihetsgrundlagen trädde i kraft har frågan uppkommit vad som närmare bestämt fordras för att ett videogram skall anses ha blivit spritt till allmänheten i den mening som avses i 1 kap. 10 § YGL. Denna fråga har i praktiken varit nära förbunden med frågan om s.k. skraddarsydd videogram, som behandlas i avsnitt 6 av denna skrivelse. Om den senare frågan blir löst på ett sätt som utgår från vad jag där föreslår, kommer de tolkningsfrågor som nu har förekommit att minska väsentligt i betydelse. Inte desto mindre kan frågan om spridningsrekvisitets närmare innebörd komma att bli av betydelse även i framtida fall, kanske särskilt som en följd av att videogram kan spridas i likalydande exemplar som framställs från en och samma förlaga och det först på beställning.

Som kommer att framgå av det följande (avsnitt 6.6) ger den nu nämnda möjligheten att begagna videogramtekniken anledning till vissa tolkningsfrågor, som inte alltid framstår som helt enkla. I själva verket torde vi här stå inför en variant av en företeelse som ger sig till känna på flera av den nyare teknikens tillämpningsområden. Spridning av likalydande framställningar med elektroniska hjälpmedel efter mer eller mindre utpräglad individuell beställning möjliggörs av den nya tekniken på ett sätt som inte tidigare varit vanligt; sådan spridning förekommer redan på televisionens och datakommunikationens områden (video on demand etc.). Denna företeelse ger anledning till vissa nya tolkningsfrågor på hela det yttrandefrihetsrättsliga området.

För de ändamål som är aktuella i denna skrivelse är det emellertid tillräckligt att konstatera att behovet av yttrandefrihetsrättsligt skydd i fall av detta slag normalt sett är tydligt och att erfarenheterna talar för att den närmare förståelsen av det i 1 kap. 10 § YGL grundlagsfästa spridningsrekvisitet även i fortsättningen kan visa sig avgörande för yttrandefrihetsgrundlagens tillämplighet i fråga om videogram.

Vad saken har gällt i den praktiska verksamheten hos Justitiekanslern har varit fall då ett videogram har spritts i endast ett fåtal exemplar, kanske endast två eller tre. I sådana fall kan givetvis frågan ställas om spridning till allmänheten har ägt rum (jfr SOU 1947:60 s. 60-61, 216). Justitiekanslern har emellertid i några sådana situationer fäst avseende vid att spridningen skett inte endast inom en snäv krets t.ex. av vänner, utan har kommit till stånd efter annonsering eller annat utbudande som ger spridningen ett drag av handel eller utlämnande till vem som helst, känd eller okänd. När ansvarsyrkande har framställts på ett sådant underlag har Justitiekanslerns talan hittills inte mött gensaga från domstolens sida i detta hänseende. Det synes därför finnas utsikter att även i fortsättningen förlita sig på möjligheterna att

bemästra uppkommande fall inom ramen för den nu gällande regleringen av spridningsrekvisitet i 1 kap. 10 § YGL.

## 6 Skraddarsydd videogram m.m.

### 6.1 Inledning

I det föregående har berörts vissa frågor om vad som vid tillämpningen av yttrandefrihetsgrundlagen närmare bestämt skall anses som spridning. Vad som därvid har behandlats är vilken omfattning spridningen skall ha haft för att det säkert skall kunna sägas att spridning till allmänheten har ägt rum i den i 1 kap. 10 § YGL avsedda meningen. I det följande skall en näraliggande fråga beröras. Även den har omtalats i den förut nämnda rapporten av år 1992.

Vid sidan om biograffilm torde videoband vara det medium som hittills fått den största utbredningen när det gäller distribution av upptagningar av rörliga bilder till allmänheten. Den utrustning som behövs för uppspelning av videoband finns sedan ganska länge i många hem. Videobandet framstår nu som ett etablerat massmedium.

En viktig del av kärnan i föreställningen om ett massmedium torde vara att det är fråga om mångfaldigande av ett likalydande meddelande från en utgivare till en vid och obestämd krets av mottagare. När videobandet används för distribution av filmer över disk genom försäljning eller uthyrning till allmänheten i öppna former är det vanligen fråga just om massmedial distribution av sådant slag. Det torde också vara spridningsformer av detta slag som lagstiftaren i första hand har haft för ögonen vid tillkomsten av yttrandefrihetsgrundlagen.

Videobandet kan emellertid användas också på andra sätt. Redan i 1992 års rapport har jag haft anledning att beröra de problem i fråga om tillämpningen av yttrandefrihetsgrundlagen som är förknippade med sådan användning av videoband som förekommer mera i det fördolda och som ofta innebär spridning av barnpornografiska eller våldspornografiska bildupptagningar. I dessa sammanhang sprids bildupptagningarna inte sällan i form av sammanställningar från flera skilda bildupptagningar, redigerade samman på ett enda videoband i enlighet med en beställares individuella önskemål. I 1992 års rapport omnämndes videogram av denna typ som "skraddarsydda".

### 6.2 De skraddarsydda videogrammen v ållar problem i rättstillämpningen

Justitiekanslern är medveten om den betydelse det har att grundlagens regler om skydd för friheten att yttra sig med hjälp av ett visst medium gäller utan undantag. Endast med en sådan ordning blir skyddet för

yttrandefriheten till en verklig princip, som kan hävdas i alla skiftande situationer. Icke desto mindre är det nödvändigt att noga överväga hur långt en principiell inställning av detta slag kan vidhållas i fråga om formerna för rättsliga åtgärder mot yttranden som framförs med hjälp av en viss teknik. Om ett medium inte kan inordnas under grundlagens skyddssystem utan besvärande komplikationer, bör det hållas utanför systemet (jämför prop. 1990/91:64 s 32 n.).

När det gäller skraddarsydd videoband kan det sägas att detta sätt att använda videogram företer drag som påminner om kommunikation från person till person i väl så hög grad som om ett massmedium, t.ex. om meddelanden från person till person genom brev. Det säger sig egentligen självt att det blir svårt att på sådana unika meddelanden tillämpa ett finförgrenat rättsligt system som vilar på föreställningen om större upplagor av likadana upptagningar av rörliga bilder.

De erfarenheter som har gjorts efter 1992 års rapport kan knappast sägas ha lett till att alla frågor som hänger samman med de skraddarsydd videogrammen hittills har fått sin lösning i rättstillämpningen. Det går inte att bortse från att de skraddarsydd videogrammen vållar problem när de skall behandlas som filmer enligt yttrandefrihetsgrundlagen. Svårigheterna visar sig när det gäller att avgöra om ett videogram har spritts till allmänheten i den mening som avses i 1 kap. 10 § YGL, men också vid andra bedömningar, såsom beträffande ansvarigheten för innehållet, konfiskering, preskription och verkan av att en viss scen tidigare föranlett fällande dom eller prövats i ett rättsligt förfarande utan att leda till fällande dom. Det är knappast någon överdrift att säga att de skraddarsydd videobanden för närvarande vållar större svårigheter i den praktiska rättstillämpningen än vad som betingas av syftet att upprätthålla ett meningsfullt och effektivt konstitutionellt skydd för friheten att begagna videoteknik för att sprida budskap av skilda slag till allmänheten. Enligt min mening bör det nu kunna vara tid att värdera erfarenheterna av yttrandefrihetsgrundlagens verkningssätt i fråga om de skraddarsydd videogrammen i syfte att söka en väg bort från de svårigheter som företeelsen vållat vid rättstillämpningen.

### *6.3 Kan grundlagens räckvidd avgränsas?*

Det skulle med andra ord stå åtskilligt att vinna, om det kunde dras en tydligare gräns kring yttrandefrihetsgrundlagens tillämpningsområde i fråga om filmer och videogram. Detta skulle sannolikt uppnås, om de skraddarsydd videogrammen fördes undan från yttrandefrihetsgrundlagen.

Enligt Justitiekanslerns erfarenhet saknas som regel alla uppgifter om ursprung på skraddarsydd videoband. Med tanke på den dolda spridningen och videobandens oftast pornografiska innehåll är detta

knappast ägnat att förvåna. Från yttrandefrihetsrättslig synpunkt är avsaknaden av uppgifter emellertid en omständighet som bidrar till att försvåra de avgöranden som måste träffas. En tanke som infinner sig är att en skiljelinje mellan grundlagsskyddad användning av videogram och annat överförande av information med hjälp av sådant medium kanske skulle kunna dras på ett sätt som svarar mot vad som sedan år 1978 gäller i fråga om stenciler m.m. enligt 1 kap. 5 § TF.

Den regleringen innebär att grundlagsskydd för stencilerade och andra liknande skrifter uppnås endast om vissa formella föreskrifter har iakttagits, nämligen såvitt gäller icke periodiska skrifter att skriften är försedd med en beteckning, som utvisar att den är mångfaldigad, samt i anslutning därtill tydliga uppgifter om vem som har mångfaldigat skriften och om ort och år för mångfaldigandet.

Saknas dessa uppgifter, faller skriften utanför tillämpningsområdet för tryckfrihetsförordningen. Möjligheterna att ingripa mot skrifter med ett brottsligt innehåll följer då av allmänna regler, dvs. i första hand brottsbalken. Även i fråga om förfarandet blir allmänna regler att tillämpa, dvs. befogenheten att väcka åtal m.m. tillkommer allmän åklagare.

Motivet för att gränsen för tryckfrihetsförordningens tillämpningsområde har dragits på detta sätt är praktiskt snarare än principiellt. Vägledande har varit önskemålet att exempelvis polisen lätt skall kunna veta, om en skrift är tryckt och därför inte får tas i beslag på grund av att den innehåller något brottsligt (prop. 1975/76:204 s. 91). Enligt den erfarenhet som Justitiekanslern hittills har vunnit har sådana motiv minst lika stor vikt för den praktiska tillämpningen av yttrandefrihetsgrundlagen.

Filmer och videogram kan spelas upp för en större mängd personer på en gång. Det typiska exemplet är givetvis biografföreställningen, även om uppspelningar kan förekomma även i andra sammanhang. En biografföreställning innebär att filmen eller videogrammet sprids till allmänheten i den mening som avses i 1 kap. 10 § YGL.

För spridning av detta slag fordras inte nödvändigtvis att bildupptagningen har framställts i fler exemplar än ett. Spridningssättet är emellertid utan tvivel värt konstitutionellt skydd oavsett om bildupptagningen har kopierats i ett flertal exemplar eller någon gång skulle förekomma i endast ett. En eventuell regel som sätter en gräns för grundlagens skydd i fråga om skraddarsydda videogram bör därför utformas så att det inte kan råda någon osäkerhet om att spridning genom uppspelning för allmänheten skyddas av yttrandefrihetsgrundlagen.

De iakttagelser i fråga om videoband som har återgivits i det föregående gäller på motsvarande sätt i fråga om ljudband, låt vara att det hittills inte har visat sig i det praktiska rättslivet på samma sätt som beträffande videobanden. Skälen för en justering av yttrandefrihets-

grundlagen i fråga om skraddarsydd videogram talar på samma sätt för en ändring av grundlagens bestämmelser om ljudupptagningar.

Det som har anförts i det föregående skulle kunna tas till anledning att överväga ett tillägg till 1 kap. 10 § YGL så att bestämmelsen klargjorde att grundlagens skydd vid annan spridning än sådan som sker genom uppspelning endast omfattar filmer och ljudupptagningar som mångfaldigats och försetts med urspungsuppgifter.

#### *6.4 Närmare om möjligheterna till en avgränsning*

Ett sådant tillägg som nyss nämndes skulle innebära att de särskilda reglerna om rättegången i yttrandefrihetsmål inte behövde iaktas när spridning av skraddarsydd videogram med ett straffbart innehåll uppdragas. Förundersökning och åtal skulle ankomma på det allmänna åklagarväsendet. Därmed skulle en enklare beslutsordning än den nuvarande uppnås, samtidigt som de många gånger tämligen omfattande arbetsuppgifterna skulle fördelas över en större organisation och Justitiekanslerns åklagaruppgifter renodlas till vad som mera tydligt liknar uppgiften på tryckfrihetsförordningens område.

En inte oväsentlig vinst i fråga om de praktiska möjligheterna att som åklagare handskas med stora brottsutredningar av detta slag skulle vara att de kortare åtalsfrister och preskriptionstider som gäller enligt yttrandefrihetsgrundlagen inte skulle behöva iaktas. Åtskilliga problem i rättstillämpningen, som hänger samman med den nuvarande ordningen, skulle också försvinna. Det gäller framför allt den förut nämnda frågan när ett videogram skall anses ha blivit spritt till allmänheten i den mening som avses i yttrandefrihetsgrundlagen, en fråga som innehåller flera delproblem, men även t. ex. frågor om ansvarigheten för innehållet i ett videogram.

Det saknas emellertid inte heller invändningar mot en sådan ordning. I det föregående har berörts att det ligger ett väsentligt värde i att ett konstitutionellt skydd för yttrandefriheten är utformat på ett principiellt sätt. Det skydd som grundlagen ger skall med andra ord kunna hävdas i alla situationer utan att lämna utrymme för tillfälliga undantag eller anpassas efter mer eller mindre vägande motstående hänsyn. I ett sådant perspektiv kan en ändring av yttrandefrihetsgrundlagens regler om filmer och videogram i enlighet med vad som nyss har anförts te sig som ett steg tillbaka från vad som har uppnåtts genom tillkomsten av yttrandefrihetsgrundlagen. Det skulle kunna sägas att yttrandefrihetsgrundlagen inte längre skyddar rätten för var och en att använda videoteknik på samma sätt som tryck för att sprida budskap till andra. I några fall skulle videotekniken sakna grundlagens skydd.

För att omfattas av tryckfrihetsförordningens skydd skall en tryckt skrift enligt 1 kap. 6 § TF vara utgiven, dvs. utlämnad till salu eller för spridning på annat sätt. Om någon skulle skriva ett personligt brev till

en annan och göra sig besväret att trycka texten, omfattas hans tryckalster inte av tryckfrihetsförordningens fulla skydd, låt vara att hindrande åtgärder och påtvungen förhandsgranskning svårligen skulle kunna anses rättsenliga. Det grundlagsfästa skyddet för tryckningen som teknik sträcker sig alltså egentligen inte längre än vad som skulle återstå av yttrandefrihetsgrundlagens skydd för videotekniken efter en sådan avgränsning, närmare byggd på utgivningsbegreppet, som berörts i det föregående. En invändning om att skyddet för videogrammen blir svagare än skyddet för tryckta skrifter kan alltså strängt taget anses gå för långt.

I det som nu har anförts ger sig ett för tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen gemensamt ändamål till känna. Båda grundlagarna tar sikte på kommunikation till en vid och obestämd krets, dvs. vad som ofta benämns offentliggörande eller publicering, till skillnad från förtroliga meddelanden. En sådan ändring av yttrandefrihetsgrundlagen som har berörts i det föregående skulle rent av kunna anses som ett förtydligande i lika hög grad som en justering av grundlagens innebörd. I vart fall kan en på principiella synpunkter grundad invändning inte utan vidare tillmätas avgörande betydelse.

#### *6.5 Särskilt om ursprungsmärkningens betydelse*

Även andra invändningar kan dock anföras mot den väckta tanken. Det kan inte uteslutas att vissa gränsdragningsproblem skulle uppstå även med en ny lydelse av 1 kap. 10 § YGL. En fråga kan vara vad som närmare bestämt skall anses som mångfaldigande, en annan vad som skall gälla om det står klart att videogrammet har mångfaldigats men de i 3 kap. 13 § YGL föreskrivna uppgifterna saknas.

Frågan vad som menas med mångfaldigande torde i praktiken oftast sammanfalla med frågan om ett videogram har spritts till allmänheten, dvs. lämnats ut på ett sätt som svarar mot vad som i tryckfrihetsförordningen avses med att en skrift har blivit utgiven. Det är inte alltid enkelt att ge ett svar på denna fråga. Svårigheterna skulle knappast försvinna helt efter en sådan grundlagsändring som nyss berörts. De skall å andra sidan inte överdrivas. Svårigheterna torde vara av ett slag som gäller all rättslig reglering genom generella föreskrifter. Frågan har hittills kunnat bemästras i rättstillämpningen, låt vara någon gång med tämligen betydande ansträngning. Den torde i vart fall knappast vara tillgänglig för en mera detaljerad reglering. Osäkerheten kan knappast anföras som ensam bärande invändning mot en ändring av yttrandefrihetsgrundlagen på det sätt som här diskuteras. Det nu anförda hindrar inte att en genomlysning av hur den i lagen (1993:1392) om pliktexemplar av dokument föreskrivna skyldigheten att lämna pliktexemplar av videogram förhåller sig till de yttrandefrihetsrättsliga reglerna om spridning till allmänheten nog i och för sig

skulle vara på sin plats och eventuellt skulle kunna föra den yttrandefrihetsrättsliga utvecklingen en bit framåt.

I 3 kap. 13 § YGL föreskrivs att videogram som framställs i Sverige och är avsedda för spridning här skall förses med uppgifter om vem som har låtit framställa videogrammet samt om när, var och av vem videogrammet har framställts. Underlåtenhet att uppfylla dessa krav kan straffas med böter eller fängelse i högst ett år. Det kan enligt bestämmelsen också vara straffbart som ordningsförseelse att sprida videogram som saknar sådana uppgifter. Under vissa förutsättningar kan en spridare enligt 6 kap. 2 § YGL även få bära det straffrättsliga ansvaret för yttrandefrihetsbrott i videogrammet. I sak stämmer dessa regler överens med förebilderna i tryckfrihetsförordningen (4 kap. 2 och 5 §§, 6 kap. 3 §, 8 kap. 4 och 9 §§ TF).

Den i tryckfrihetsförordningen nedlagda regleringen innebär att en tryckt skrift inte förlorar sitt tryckfrihetsrättsliga skydd bara för att föreskrifterna om att skriften skall vara försedd med ursprungsuppgifter inte har iakttagits. En skrift som har framställts i tryckpress och blivit utgiven har alltid grundlagens fulla skydd, även om den är anonym och saknar uppgifter om ursprunget. En annan sak är som nyss har framgått att den som sprider skriften löper en viss risk för straff även om skriftens innehåll inte är straffbart, samt därtill risken att bli ansvarig för skriftens innehåll, om detta är straffbart.

Den ändring av bestämmelsen i 1 kap. 10 § YGL om spridning till allmänheten som har diskuterats i det föregående skulle innebära att de i 3 kap. 13 § YGL angivna ursprungsuppgifterna gjordes till en förutsättning för yttrandefrihetsrättsligt skydd för videogram. Ändringen skulle med andra ord föra med sig en viss skillnad i förhållande till vad som gäller enligt tryckfrihetsförordningen.

Vägledande i arbetet på att få till stånd ett konstitutionellt skydd för friheten att yttra sig i andra medier än tryckta skrifter har varit en avsikt att så långt som möjligt utforma skyddet på ett sätt som stämmer överens med vad som gäller enligt tryckfrihetsförordningen. Denna strävan får sägas ha drivits mycket långt och har kommit till uttryck även i detaljlösningar och formfrågor. Skyddet för de nyare medierna skulle göras likvärdigt med det som redan uppnåtts i fråga om tryckta skrifter. Mot den hittills diskuterade lösningen av frågan om grundlagens räckvidd beträffande videogram kan därför med ett visst fog invändas att den skulle innebära ett avsteg från de principer som lagts till grund för uppbyggnaden av yttrandefrihetsgrundlagen.

Någon kan kanske finna en sådan invändning betydelselös. Givetvis är uppgiften att säkerställa att yttrandefriheten får behålla ett meningsfullt och effektivt skydd även när budskap sprids med hjälp av videoteknik, inte att värna om att vissa regler som på ett angränsande område utbildats just för ett sådant ändamål förs vidare till nya områden. På lång sikt kan det likväl visa sig värdefullt att hålla på



troheten mot den förebild för det konstitutionella skyddet för yttrandefriheten som finns fastlagd i tryckfrihetsförordningen.

Den tekniska utvecklingen på massmediernas område visar inte några tecken på att stanna av. En betydelsefull del av meningen med yttrandefrihetsgrundlagen ligger i att grundlagen kan bidra till att de rättsliga grundsatser som utbildats till skydd för yttrandefriheten får bli bestämmande för masskommunikationens villkor även under en utveckling som på ett djupgående sätt rör sig bort från vad vi hittills har varit vana vid. Om de från tryckfrihetsförordningen hämtade grundsatserna på detta sätt ska kunna bli styrande i det långa loppet, är det av vikt att troheten mot tryckfrihetsförordningens lösningar vidhålls. Avsteget från förebilden i tryckfrihetsförordningen är inte någon obetydlig invändning mot den förut berörda tanken på en ändring av yttrandefrihetsgrundlagen.

#### *6.6 En begränsad ändring*

Avsteget kan undvikas om ändringen av yttrandefrihetsgrundlagen begränsas till ett klagörande av att grundlagens räckvidd inte sträcker sig till videogram som inte mångfaldigas. Detta skulle innebära en avvikelse från utformningen av tryckfrihetsförordningen, men knappast från dess sakliga innebörd. Att någon skulle lämna ut en tryckt skrift till salu eller för annan spridning i ett enda exemplar är en i praktiken så avlägsen möjlighet att tryckfrihetsförordningen inte behöver ge något uttryckligt svar på hur en situation av sådant slag skulle bedömas. På motsvarande sätt som i fråga om videogram står det dock klart att offentlig förevisning av ett tryckalster, t.ex. en affisch, omfattas av tryckfrihetsförordningens skydd även om inte ett förtroligt meddelande genom en tryckt skrift skulle åtnjuta tryckfrihetsrättsligt skydd fullt ut.

Videotekniken skapar andra praktiska möjligheter. Erfarenheten har visat att de skraddarsydda videogrammen för det mesta inte framställs i fler exemplar än ett och att detta sätt att sprida upptagningar av rörliga bilder används i ganska stor omfattning. När det gäller yttrandefrihetsgrundlagen finns behovet av ett uttryckligt svar. Ett svar av den innebörd som nyss angivits avviker inte i sak från tryckfrihetsförordningens mönster.

Även den nu antydda mera begränsade ändringen i yttrandefrihetsgrundlagen är dock förenad med vissa svårigheter. Ett videogram kan kopieras gång efter annan så länge en användbar förlaga finns i behåll. Det är alltså möjligt att sprida identiska exemplar, framställda ett efter ett i takt med att beställningar kommer in, kanske efter en annons. Sådan verksamhet förekommer. När skall videogrammet anses ha blivit spritt? Skall exemplaren betraktas som tillhörande samma upplaga, eller rör det sig om skilda upplagor med olika spridningstidpunkter? Är

i så fall något av videogrammen mångfaldigat? När inträder preskription? Andra sätt att sprida rörliga bilder som upptagits på videogram kan ge anledning till frågor av samma slag.

Frågorna är av väsentlig betydelse för möjligheterna att ingripa mot spridning av olaga våldsskildring, barnpornografi, hets mot folkgrupp och andra yttrandefrihetsbrott. De ger anledning till tämligen komplicerade rättsliga överväganden. Klar vägledning i förarbeten eller litteratur står inte alltid att vinna. Rättstillämpningen på området är inte enkel.

I det långa loppet blir det ofrånkomligt att söka uppnå ett mera lätthanterligt rättstillstånd. Frågan står dock kvar om inte ett sådant mål nås bäst genom en utveckling i praxis, genom vilken olika detaljfrågor angående tillämpningen av det nya grundlagssystemet i yttrandefrihetsgrundlagen får sin lösning i konkreta fall som åskådliggör de frågor som blir av betydelse i praktiken. För egen del har jag inte frångått den grundinställning som jag gav uttryck för i 1992 års rapport, nämligen att det knappast är på sin plats att ännu ta upp några mera grundläggande frågor om utformningen av yttrandefrihetsgrundlagen till förnyade överväganden.

Ett steg på vägen bort från de praktiska svårigheter som nu gör sig gällande skulle emellertid kunna vara att genomföra den mera begränsade ändring av 1 kap. 10 § YGL som nyss har berörts. Svaren på de frågor som jag nyss pekade på skulle då även i fortsättningen få sökas i rättskällorna på tryckfrihetsförordningens område. De rättsliga villkoren för de nyare massmedierna skulle förbli likvärdiga med vad som gäller för det tryckta ordet, även när det gäller de mera svårbedömda rättstillämpningsfrågorna. Men de unika skraddarsydda videogrammen skulle skiljas bort från den mera komplicerade handläggningsform som är föreskriven för yttrandefrihetsmål. Den praktiska vinsten av detta skulle vara betydande. Någon förlust för yttrandefriheten i medier för spridning av budskap till allmänheten skulle inte uppstå.

Vad jag har anfört i det föregående skulle kunna ge anledning att införa ett tillägg till 1 kap. 10 § YGL så att bestämmelsen fick följande lydelse:

"Grundlagen är tillämplig på sådana filmer och ljudupptagningar som sprids till allmänheten genom att spelas upp, säljas eller tillhandahållas på annat sätt. *Sker spridningen på annat sätt än genom uppspelning, skall dock grundlagen tillämpas endast om filmen eller ljudupptagningen framställs i flera likadana exemplar.*"

En sådan regel blir inte en motsvarighet till stencilregeln i 1 kap. 5 § TF. Stencilregeln innebär en möjlighet att använda ett annat medium än tryck under samma rättsliga skydd som för tryck. Tillägget till yttrandefrihetsgrundlagen skulle bli ett av praktiska behov betingat klargörande av gränserna för grundlagens räckvidd i fråga om filmer

och videogram. Jag förordar att ett sådant förtydligande som nu angivits tas upp till vidare övervägande.

## 7 Ordningsregler

Av vad som har anförts i det föregående har framgått att den första tidens tillämpning av de nya grundlagsreglerna till skydd för yttrandefriheten har inneburit att Justitiekanslern fått ta ställning till åtskilliga frågor om hur grundlagen bör tolkas, i första hand när det gäller skyddet för rätten att uttrycka sig genom upptagningar av rörliga bilder i videogram. Arbetet har avsatt erfarenheter som kunnat läggas till grund för de förslag som har framförts i denna skrivelse. Min bedömning är, att det finns ett utrymme för att göra den nu gällande ordningen tydligare och enklare att tillämpa utan att skyddet för friheten att begagna ny teknik i den fria informationsspridningens och opinionsbildningens tjänst blir mindre effektivt.

Som ett sätt att möjliggöra det långtgående skydd för yttrandefriheten som yttrandefrihetsgrundlagen är avsedd att upprätthålla kan de grundlagsregler ses, som föreskriver skyldighet för dem som är verksamma i de av grundlagen skyddade medierna att ge sig till känna. Sådana regler finns i fråga om radiomedierna såväl som i fråga om filmer, videogram och andra upptagningar av rörliga bilder samt ljudupptagningar. Reglerna återfinns såvitt gäller filmer och videogram i 3 kap. 13 § YGL och innebär att bildupptagningarnas ursprung skall framgå av varje exemplar som är avsett för spridning. Underlåtenhet att iaktta dessa föreskrifter kan föranleda straff. Det är också ett brott att sprida upptagningar som saknar de föreskrivna uppgifterna. Därtill kommer att spridaren kan bli ansvarig för upptagningens innehåll, om detta är straffbart.

Under den tid som har gått sedan yttrandefrihetsgrundlagen trädde i kraft har Justitiekanslern i inte så få fall riktat ansvarstalan för innehållet i videogram mot dem som stått för den faktiska spridningen av videogrammen. Erfarenheten har visat att sådana videogram som innehåller barnpornografibrott som regel saknar alla uppgifter om ursprunget. I fråga om olaga våldsskildring i videogram är förhållandet praktiskt taget detsamma.

De regler som gäller för upptagningar av rörliga bilder leder emellanåt till att åtal inte kan väckas för yttrandefrihetsbrott, trots att innehållet i ett utgivet videogram framstår som straffbart. Det behöver emellertid inte för den skull alltid vara uteslutet att väcka åtal för underlåtenhet att ange ursprungsuppgifter. Sådana åtal kan även i övrigt framstå som motiverade för att ge effektivitet åt den yttrandefrihetsrättsliga regleringen.

I den verksamhet som hittills har bedrivits på yttrandefrihetsgrundlagens område har Justitiekanslern hittills i endast ett ärende tagit upp frågan om sådana brister hos videogram i formellt avseende som nu har berörts. De praktiska möjligheterna att beivra underlåtenhet att ange ursprungsuppgifter har emellertid ökat på senare tid. Justitiekanslern har nu för avsikt att i större utsträckning än tidigare genom lagföring söka verka för att reglerna om ursprungsmärkning vinner efterföljd.

På längre sikt torde en sådan verksamhet kunna medverka till att användningen av videoband som massmedium i högre grad än som redan har skett närmas till vad som gäller för tryckta skrifter. Den mera dolda spridning som nu äger rum är kanske inte möjlig att helt komma till rätta med. Men om de skraddarsydda videogrammen behandlas i vanlig straffrättslig ordning, om en bättre efterlevnad av föreskrifterna om ursprungsuppgifter på videogram uppnås och om fall av barnpornografibrott och olaga våldsskildring i videogram som faller under yttrandefrihetsgrundlagen får behandlas av vanliga åklagare, kan det sannolikt leda till värdefulla resultat t.ex. i fråga om viss postorderförsäljning. Det skulle kunna innebära att det konstitutionella skyddet för yttrandefriheten i massmedier förblir oförminskat, att den allmänna respekten för regleringen befästs, att utsikterna att driva tillbaka spridningen av barnpornografi och olaga våldsskildring ökar och att Justitiekanslerns uppgift som åklagare i fråga om yttrandefrihetsbrott får rimligare proportioner.

Johan Hirschfeldt

Bertil Wennberg

EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV 95/46/EG  
av den 24 oktober 1995  
om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av  
personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter

EUROPAPARLAMENTET OCH  
EUROPEISKA UNIONENS RÅD  
HAR ANTAGIT DETTA DIREK-  
TIV

med beaktande av Fördraget om  
upprättandet av Europeiska gemen-  
skapen, särskilt artikel 100a i detta,

med beaktande av kommissionens  
förslag<sup>(1)</sup>,

med beaktande av Ekonomiska och  
sociala kommitténs yttrande<sup>(2)</sup>,

i enlighet med det förfarande som  
anges i fördragets artikel 189b,<sup>(3)</sup>  
och med beaktande av följande:

1) Gemenskapens målsättningar  
som uttryckts i fördraget, så-

<sup>(1)</sup> EGT nr C 277, 5.11.1990, s. 3,  
och EGT nr C 311, 2.1.1992, s. 30.

<sup>(2)</sup> EGT nr C 159, 17.6.1991, s. 38.

<sup>(3)</sup> Europaparlamentets yttrande av  
den 11 mars 1992 (EGT nr C 94,  
13.4.1992, s. 198), bekräftat den 2  
december 1993 (EGT nr C 342,  
20.12.1993, s. 30), rådets gemen-  
samma ståndpunkt av den 20 feb-  
ruari 1995 (EGT nr C 93,  
13.4.1995, s. 1 ) och Europapar-  
lamentets beslut av den 15 juni  
1995 (EGT nr C 166, 3.7.1995).

som detta ändrats genom Fördraget  
om Europeiska unionen, består i att  
förverkliga en allt fastare samman-  
slutning av de europeiska folken, i  
att upprätta allt närmare relationer  
mellan de stater som förenas i ge-  
menskapen, i att säkerställa ekono-  
miska och sociala framsteg i si-  
na länder genom gemensamma  
åtgärder för att undanröja de  
barriärer som delar Europa, i att  
fortgående förbättra levnadsvillko-  
ren för dess folk, i att be-  
vara och stärka fred och frihet och i att  
främja demokratin på grundval av  
de grundläggande rättigheter som  
erkänns i medlemsstaternas grund-  
lagar och lagar liksom i den euro-  
peiska konventionen om skydd för  
de mänskliga rättigheterna och de  
grundläggande friheterna.

2) Systemen för databehandling av  
uppgifter är till för människor-  
nas skull. Oavsett fysiska perso-  
ners medborgarskap eller  
hemvist måste systemen re-  
spektera dessa personers grund-  
läggande fri- och rättigheter -  
särskilt rätten till privatlivet -  
och bidra till ekonomiska och  
sociala framsteg, handelns ut-  
veckling och enskilda personers  
välfärd.

3) Upprättandet av den inre mark-  
naden och dennas funktion, som  
i enlighet med artikel 7a i för-  
draget innebär fri rörlighet för

varor, personer, tjänster och kapital, förutsätter inte bara att personuppgifter fritt kan överföras från en medlemsstat till en annan utan också att enskilda personers grundläggande rättigheter skyddas.

- 4) Inom gemenskapen behandlas och används personuppgifter allt oftare inom olika ekonomiska och samhällliga områden. Framstegen på informationsteknikens område har gjort det avsevärt lättare att behandla och utbyta sådana uppgifter.
  - 5) Den ekonomiska och sociala integration som är en följd av upprättandet av den inre marknaden och dennas funktion i enlighet med artikel 7a i fördraget kommer med nödvändighet att leda till en betydande ökning av flödet av personuppgifter över gränserna mellan samtliga aktörer på de ekonomiska och samhällliga områdena, oavsett om dessa aktörer tillhör den privata eller den offentliga sektorn. Utbytet av personuppgifter mellan företag i olika medlemsstater kommer att öka. De nationella myndigheterna i de olika medlemsstaterna måste som ett led i tillämpningen av gemenskapsrätten samarbeta och utbyta personuppgifter för att kunna fullgöra sina åligganden eller utföra arbetsuppgifter för en myndighet i en annan medlemsstat inom det område utan inre
- gränser som den inre marknaden innebär.
- 6) Det ökade vetenskapliga och tekniska samarbetet liksom det samordnade införandet av nya telekommunikationsnät inom gemenskapen nödvändiggör och underlättar dessutom det gränsöverskridande flödet av personuppgifter.
  - 7) Skillnaden i skyddsnivå mellan medlemsstater vad gäller enskilda personers fri- och rättigheter, särskilt rätten till privatliv med avseende på behandling av personuppgifter, kan hindra översändande av sådana uppgifter från en medlemsstats territorium till en annans. Denna skillnad kan därför utgöra ett hinder för att utöva en rad ekonomiska aktiviteter på gemenskapsnivå, snedvrیدا konkurrensen och hindra myndigheterna att fullgöra de skyldigheter som åligger dem enligt gemenskapsrätten. Denna skillnad i skyddsnivå beror på olikheter i nationella lagar och andra författningar.
  - 8) För att hindren mot flöden av personuppgifter skall kunna avskaffas måste skyddsnivån när det gäller enskilda personers fri- och rättigheter med avseende på behandlingen av sådana uppgifter vara likvärdig i alla medlemsstater. Denna målsättning är av grundläggande betydelse för den inre marknaden men kan inte uppnås genom

åtgärder endast av medlemsstaterna, i synnerhet med tanke på omfattningen av de skillnader som för närvarande finns mellan nationell lagstiftning på området och med tanke på behovet av att samordna lagstiftningen i medlemsstaterna för att säkerställa en sådan enhetlig reglering av det gränsöverskridande flödet av personuppgifter som överensstämmer med målsättningen för den inre marknaden enligt artikel 7a i fördraget. Det är därför nödvändigt att gemenskapen vidtar åtgärder för att åstadkomma en tillnärmning av lagstiftningen.

- 9) Eftersom tillnärmningen av de nationella lagstiftningarna kommer att leda till ett likvärdigt skydd kommer medlemsstaterna inte längre att kunna hindra det fria flödet av personuppgifter mellan dem under hänvisning till enskilda personers fri- och rättigheter, särskilt rätten till privatliv. Medlemsstaterna kommer att få ett handlingsutrymme, som i samband med genomförandet av detta direktiv också kommer att kunna utnyttjas av näringslivet och arbetsmarknadens parter. Medlemsstaterna kommer därför att i sin nationella lagstiftning särskilt kunna ange de allmänna villkor som skall gälla för behandlingen av uppgifter. Medlemsstaterna skall härvid sträva efter att förbättra det skydd som deras nuvarande lagstiftning ger. Inom ramen för detta

handlingsutrymme och i enlighet med gemenskapsrätten kan skillnader uppkomma vid genomförandet av direktivet, vilket kan påverka flödet av uppgifter såväl inom en medlemsstat som på gemenskapsnivå.

- 10) Ändamålet med den nationella lagstiftningen om behandling av personuppgifter är att skydda grundläggande fri- och rättigheter, särskilt den rätt till privatlivet som erkänns både i artikel 8 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna och i gemenskapsrättens allmänna rättsprinciper. Av denna anledning får tillnärmningen av denna lagstiftning inte medföra någon inskränkning i det skydd de ger, utan skall i stället syfta till att garantera en hög skyddsnivå inom gemenskapen.
- 11) De principer om skydd för enskilda personers fri- och rättigheter, särskilt rätten till privatlivet, som detta direktiv innehåller, utgör en precisering och en förstärkning av principerna i Europarådets konvention av den 28 januari 1981 om skydd för enskilda vid automatisk databehandling av personuppgifter.
- 12) Principerna för skyddet måste gälla för all behandling av personuppgifter som utförs av

- en person vars verksamhet regleras av gemenskapsrätten. En fysisk persons behandling av uppgifter uteslutande för personliga ändamål eller för hemmabruk, såsom korrespondens eller förande av adressregister, skall dock inte omfattas.
- 13) Sådan verksamhet som avses i avdelningarna V och VI i Fördraget om Europeiska unionen och som rör allmän säkerhet, försvar, statens säkerhet och statens verksamhet på straffrättens område faller inte inom tillämpningsområdet för gemenskapsrätten, dock med förbehåll för medlemsstaternas skyldigheter enligt artiklarna 56.2, 57 eller 100a i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen. Sådan behandling av personuppgifter som är nödvändig för att skydda statens ekonomiska välbefinnande omfattas inte av detta direktiv, när behandlingen har samband med frågor om statens säkerhet.
- 14) För närvarande görs inom ramen för informationssamhället betydande framsteg såvitt avser tekniken för att uppta, överföra, bearbeta, registrera, lagra eller lämna ut ljud- eller bilduppgifter om fysiska personer; detta direktiv bör därför tillämpas på behandling av sådana uppgifter.
- 15) Behandlingen av sådana uppgifter omfattas av detta direktiv endast om den sker med hjälp av automatisk databehandling eller om de uppgifter som behandlas ingår eller avses ingå i ett register som är uppbyggt efter vissa med utgångspunkt i för enskilda personer utformade kriterier för att underlätta tillgång till de berörda uppgifterna.
- 16) Behandlingen av ljud- och bilduppgifter - exempelvis i samband med videoövervakning - omfattas inte av detta direktiv om den utförs för att tillgodose den allmänna säkerheten, försvaret, statens säkerhet eller statens verksamhet på straffrättens område eller till annan verksamhet som inte faller inom gemenskapsrättens tillämpningsområde.
- 17) När det gäller behandling av ljud- och bilduppgifter för journalistiska ändamål eller i litterärt eller konstnärligt skapande, särskilt på det audiovisuella området, skall direktivets principer i enlighet med bestämmelserna i artikel 9 tillämpas restriktivt.
- 18) För att undvika att en enskild person förvägras det skydd som tillkommer honom enligt detta direktiv skall varje behandling av personuppgifter inom gemenskapen ske i enlighet med lagstiftningen i en av medlemsstaterna. Med



- 
- hänsyn till detta bör behandlingen av uppgifter som utförs av någon som på uppdrag av en registeransvarig som är etablerad i en medlemsstat regleras av den statens lagstiftning.
- 19) Etablering på en medlemsstats territorium förutsätter effektiv och faktisk verksamhet med hjälp av en stabil struktur. Härvid har den berörda verksamhetens rättsliga form inte avgörande betydelse, oavsett om det är fråga om en filial eller om ett dotterbolag som är en juridisk person. Om den ansvarige är etablerad på flera medlemsstaters territorier, särskilt genom dotterbolag, måste han för att undvika varje kringgående garantera att varje verksamhet uppfyller bestämmelserna i den nationella lagstiftning som gäller för aktiviteterna.
- 20) Den omständigheten att den registeransvarige är etablerad i ett tredje land får inte utgöra ett hinder för det skydd som enskilda personer ges i detta direktiv. I sådana fall skall på behandlingen av uppgifter tillämpas den medlemsstats lagstiftning som innehåller de hjälpmedel som används för behandlingen. Det bör finnas garantier för att de rättigheter som följer av detta direktiv respekteras i praktiken.
- 21) Detta direktiv påverkar inte de territorialitetsregler som gäller på straffrättens område.
- 22) Medlemsstaterna bör i sin lagstiftning eller genom andra bestämmelser som antas för att genomföra detta direktiv närmare ange de allmänna villkoren för att en behandling skall vara tillåten. Särskilt artikel 5 jämförd med artiklarna 7 och 8 tillåter medlemsstaterna att, oavsett de allmänna regler som gäller, ange särskilda villkor för behandlingen av uppgifter på särskilda områden och för de olika kategorier av uppgifter som behandlas i artikel 8.
- 23) Medlemsstaterna har befogenhet att genomföra skyddet för enskilda personer både genom en generell lagstiftning om skydd för enskilda personer såvitt avser behandling av personuppgifter och genom särskild lagstiftning som till exempel om statistiska institut.
- 24) Sådan lagstiftning som rör skydd för juridiska personer med avseende på behandling av uppgifter som angår dem berörs inte av detta direktiv.
- 25) Principerna för skyddet måste avspeglas dels i de förpliktelser som åvilar personer, myndigheter, företag, institutioner, organ eller andra registeransvariga särskilt med avseende på uppgifternas kva-

litet, den tekniska säkerheten, anmälningar till tillsynsmyndigheten och de omständigheter under vilka behandling får utföras, dels i de rättigheter som tillkommer enskilda personer, vilkas personuppgifter blir föremål för behandling, att bli informerade om att behandling sker, att få tillgång till uppgifterna, att begära rättelse och att under vissa omständigheter invända mot behandlingen.

- 26) Principerna för skyddet måste gälla all information som rör en identifierad eller identifierbar person. För att avgöra om en person är identifierbar skall härvid beaktas alla hjälpmedel som i syfte att identifiera vederbörande rimligen kan komma att användas antingen av den registeransvarige eller av någon annan person. Skyddsprinciperna gäller inte för uppgifter som gjorts anonyma på ett sådant sätt att den registrerade inte längre är identifierbar. En sådan uppförandekodex som avses i artikel 27 kan vara ett användbart redskap för att ge vägledning om hur uppgifter kan göras anonyma och behållas i en form som gör det omöjligt att identifiera den registrerade.

- 27) Enskilda personer skall skyddas både i samband med automatisk databehandling av uppgifterna och i samband med manuell behandling.

Omfattningen av detta skydd får inte faktiskt bero på den teknik som används eftersom detta skulle kunna skapa en allvarlig risk för kringgående. När det gäller manuell behandling omfattar detta direktiv endast register och inte ostrukturerade akter. Särskilt innehållet i ett register måste vara strukturerat efter bestämda kriterier som avser enskilda personer, för att lätt ge tillgång till personuppgifter. I enlighet med definitionen i artikel 2 c) kan de olika kriterier som gör det möjligt att fastställa de enskilda delarna av en strukturerad samling personuppgifter och de olika kriterier som reglerar möjligheten att få tillgång till en sådan samling utformas av varje medlemsstat. Akter eller grupper av akter liksom dessas omslag, vilka inte är strukturerade enligt särskilda kriterier, faller inte under några omständigheter inom detta direktivs tillämpningsområde.

- 28) Varje behandling av personuppgifter måste vara laglig och korrekt gentemot berörda personer. Uppgifterna måste särskilt vara adekvata, relevanta och nödvändiga med hänsyn till de ändamål för vilka de behandlas. Dessa ändamål skall vara uttryckligt angivna, berättigade och bestämda vid tiden för insamling av uppgifterna. Sådana ändamål med behandlingen

som läggs fast sedan uppgifterna samlats in får inte vara oförenliga med de ändamål som ursprungligen angavs.

29) Senare behandling av personuppgifter för historiska, statistiska eller vetenskapliga ändamål kan - förutsatt att medlemsstaterna ger lämpliga garantier - inte allmänt sett anses oförenliga med de ändamål för vilka uppgifterna tidigare samlades in. Dessa garantier skall särskilt hindra att uppgifterna används för att vidta åtgärder mot eller fatta beslut som rör en viss person.

30) För att vara tillåten skall en behandling av personuppgifter dessutom utföras med den registrerades samtycke eller vara nödvändig för ingåendet eller utförandet av förpliktelser i enlighet med ett avtal som är bindande för den registrerade, eller fordras enligt lagstiftning vid utförandet av något som är i det allmännas intresse eller är ett led i myndighetsutövning eller vara i en fysisk eller juridisk persons intresse förutsatt att skyddet av den registrerades fri- och rättigheter inte går före. För att särskilt garantera jämvikt mellan de berörda intressena och för att samtidigt säkerställa en effektiv konkurrens får medlemsstaterna närmare ange på vilka villkor användning och utlämnande till tredje man av personuppgifter får

äga rum inom ramen för tillåtna aktiviteter som av företag och andra organ utövas i deras löpande verksamhet. Medlemsstaterna får även närmare ange på vilka villkor personuppgifter i marknadsföringssyfte får vidarebefordras till tredje man, oavsett om detta sker kommersiellt eller av välgörenhetsorganisationer, föreningar eller stiftelser, exempelvis av politisk karaktär, men förutsatt att regler iakttas som har till syfte att ge den registrerade möjlighet att invända mot att de uppgifter som rör honom behandlas utan att behöva ange sina skäl och utan att åsamkas kostnader för detta.

31) Behandling av personuppgifter måste även anses tillåten när den utförs för att skydda ett intresse som är av avgörande betydelse för den registrerades liv.

32) Det ankommer på den nationella lagstiftningen att avgöra om den som ansvarar för en behandling som utförs i det allmännas intresse eller vid myndighetsutövning skall vara en myndighet eller något annat offentlighetsligt eller civilrättsligt subjekt, såsom exempelvis en yrkesorganisation.

33) Uppgifter som på grund av sin natur kan kränka grundläggande fri- och rättigheter eller

- privatlivets helgd får inte behandlas utan samtycke av den registrerade. Dock måste det finnas en uttrycklig möjlighet att för att tillgodose särskilda behov, i synnerhet när behandlingen av uppgifterna utförs för ändamål som har samband med hälso- och sjukvården av personer som är underkastade tystnadsplikt eller för att genomföra berättigade åtgärder av vissa föreningar eller stiftelser vilkas syften är att skydda utövningen av vissa grundläggande fri- och rättigheter.
- 34) När det av hänsyn till viktiga allmänna intressen är nödvändigt, måste medlemsstaterna kunna avvika från förbudet mot att behandla känsliga kategorier av uppgifter på sådana områden som exempelvis folkhälsa och socialskydd, särskilt för att säkerställa kvalitet och lönsamhet när det gäller förfaranden som används i samband med ansökningar om förmåner och tjänster inom sjukförsäkrings-systemet, i samband med vetenskaplig forskning och i samband med offentlig statistik. Dock åligger det medlemsstaterna att sörja för att det finns lämpliga och konkreta garantier för att skydda enskilda personers grundläggande rättigheter och privatliv.
- 35) Myndigheters behandling av personuppgifter för officiellt erkända religiösa sammanslutningars räkning för att uppfylla målsättningar som uttrycks i grundlagen eller folkrätten utförs för att tillgodose viktiga samhällliga intressen.
- 36) Om det i samband med att allmänna val hålls för att det demokratiska systemet skall fungera är nödvändigt att de politiska partierna i vissa medlemsstater samlar in uppgifter om enskilda personers politiska uppfattning får behandling av sådana uppgifter tillåtas av hänsyn till viktiga allmänna intressen, på villkor att bestämmelser om lämpliga garantier föreskrivs.
- 37) För sådan behandling av personuppgifter som sker för journalistiska ändamål eller konstnärligt eller litterärt skapande - särskilt på det audiovisuella området - bör det fastställas undantag från eller begränsningar i förhållande till vissa bestämmelser i detta direktiv så långt detta är nödvändigt för att förena enskilda personers grundläggande rättigheter med yttrandefriheten, särskilt den rätt att ta emot och lämna upplysningar som särskilt fastslås i artikel 10 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. För att åstadkomma en avvägning mellan de grundläggande fri-

och rättigheterna åligger det medlemsstaterna att besluta om nödvändiga undantag och begränsningar såvitt avser de generella åtgärder som har avseende på uppgiftsbehandlings berättigande, åtgärder för att vidareföra uppgifter till tredje land och tillsynsmyndighetens befogenheter. Detta får dock inte leda till att medlemsstaterna beslutar om undantag från åtgärder som vidtas för att säkerställa behandlingens säkerhet. Den tillsynsmyndighet som är behörig på området bör utrustas med i vart fall vissa befogenheter att utövas efter behandlingen i fråga, exempelvis befogenhet att med jämna mellanrum offentliggöra en rapport eller att överlämna ärenden till rättsliga myndigheter.

38) En korrekt behandling av uppgifter förutsätter att de registrerade kan få kännedom om behandlingen och att de - när uppgifter samlas in hos dem - kan få korrekt och fullständig information med hänsyn till de närmare omständigheterna vid insamlingen.

39) I vissa fall rör behandlingen uppgifter som den registeransvarige inte har samlat in direkt från den registrerade. Vidare kan utlämnande av uppgifter till tredje man vara tillåten även om utlämnandet

inte kunde förutses när uppgifterna samlades in från den registrerade. I samtliga dessa fall skall den registrerade informeras när uppgifterna registreras eller senast när uppgifterna för första gången lämnas ut till tredje man.

40) Det är dock inte nödvändigt att ställa detta krav om den registrerade redan känner till informationen. Detta krav behöver inte heller ställas om registreringen eller utlämnandet uttryckligen regleras i lagstiftningen eller om lämnande av information till den berörda personen visar sig vara omöjligt eller innebära oproportionerligt stora ansträngningar, vilket skulle kunna vara fallet i samband med behandling för historiska, statistiska eller vetenskapliga ändamål. I detta sammanhang kan antalet registrerade, uppgifternas ålder och de kompensatoriska åtgärder som kan vidtas tas i beaktande.

41) Alla måste kunna utöva sin rätt att få tillgång till uppgifter som rör dem och som är föremål för behandling, för att i detalj kunna försäkra sig om att uppgifterna är korrekta och om att behandlingen är tillåten. Av samma anledning måste var och en ha rätt att få reda på den logik som gäller för den automatiska databehandlingen av uppgifter som rör honom, åtminstone såvitt

avser sådana automatiska beslut som avses i artikel 15.1. Denna rättighet får inte kränka affärshemligheten eller upphovsrätten, särskilt inte den upphovsrätt som skyddar programvaran. Detta bör dock inte få resultera i att den registrerade nekas all information.

42) Medlemsstaterna kan av hänsyn till intresset hos den registrerade eller till andras fri- och rättigheter begränsa rätten till tillgång till uppgifter och information. De kan till exempel besluta att tillgång till uppgifter av medicinsk art endast får erhållas genom förmedling av någon som är yrkesmässigt verksam inom hälso- och sjukvården.

43) Rätten till tillgång till uppgifter och information samt vissa skyldigheter hos den registeransvarige kan inskränkas av medlemsstaterna i den utsträckning som det är nödvändigt för att skydda till exempel statens säkerhet, försvaret, allmän säkerhet eller viktiga ekonomiska eller finansiella intressen som är av betydelse för en medlemsstat eller för unionen, liksom för brottsutredningar och åtal och åtgärder som rör överträdelser av etiska regler som gäller för sådana yrken som särskilt regleras i lagstiftning. På förteckningen över undantag och begränsningar bör upptas

de uppgifter för övervakning, tillsyn eller reglering som är nödvändiga på de tre sistnämnda områdena, nämligen allmän säkerhet, ekonomiska och finansiella intressen samt beivrande av brott. Uppräkningen av uppgifter på dessa tre områden påverkar inte undantag eller begränsningar av hänsyn till statens säkerhet och försvaret.

44) För att uppfylla vissa av de nämnda målsättningarna kan medlemsstaterna på grund av bestämmelser i gemenskapsrätten tvingas att avvika från bestämmelserna i detta direktiv om rätten till tillgång till uppgifter, skyldigheten att informera enskilda personer och kvaliteten på uppgifterna.

45) I sådana fall då uppgifter av hänsyn till allmänna intressen, på grund av myndighetsutövning eller av hänsyn till en persons berättigade intressen kan bli föremål för tillåten behandling, skall varje berörd person ändå, på berättigade och avgörande skäl som avser hans särskilda situation, ha rätt att invända mot att uppgifter som rör honom själv behandlas. Medlemsstaterna har dock möjlighet att anta bestämmelser av motsatt innehåll.

46) Skyddet för de registrerades fri- och rättigheter förutsätter såvitt avser behandling av

- personuppgifter att lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder vidtas både när systemet för behandlingen utformas och när själva behandlingen sker, särskilt för att garantera säkerheten och för att på så sätt hindra all otillåten behandling. Det åligger medlemsstaterna att säkerställa att de registeransvariga respekterar dessa åtgärder. Åtgärderna skall garantera en lämplig säkerhetsnivå med hänsyn till den nuvarande utvecklingsnivån och till kostnaderna för genomförandet under hänsynstagande till de risker som behandlingen innebär och arten av de uppgifter som skall skyddas.
- 47) När ett meddelande som innehåller personuppgifter överlämnas genom förmedling av en organisation för telekommunikation eller elektronisk post, vars enda ändamål är att översända sådana meddelanden, blir det normalt den från vilken meddelandet härrör och inte den person som erbjuder nämnda tjänst som anses ansvarig för behandlingen av personuppgifterna. De som erbjuder sådana tjänster kommer dock normalt att anses som ansvariga för behandlingen av de ytterligare personuppgifter som fordras för att tjänsten skall kunna användas.
- 48) Anmälningsförfarandet är avsett för att göra en behandlings syfte och viktigaste egenskaper allmänt kända för att säkerställa att behandlingen sker i enlighet med de nationella åtgärder som vidtas för att genomföra detta direktiv.
- 49) För att undvika olämpliga administrativa formaliteter kan medlemsstaterna besluta om undantag från och förenklingar av anmälningsplikten såvitt avser sådana fall då behandlingen sannolikt inte kommer att kränka de berörda personernas fri- och rättigheter, förutsatt att detta är i överensstämmelse med en åtgärd som vidtagits av en medlemsstat och som särskilt anger begränsningarna. Medlemsstaterna kan även besluta om undantag och förenklingar i fall då någon som utsetts av den registeransvarige försäkrar sig om att de utförda behandlingarna inte kommer att kränka de registrerades fri- och rättigheter. Den person som sålunda utsetts att skydda uppgifterna måste - vare sig han är anställd av den registeransvarige eller inte - ha möjlighet att utöva sin verksamhet på ett fullständigt oberoende sätt.
- 50) Undantag från anmälningsplikten och förenklad anmälan bör kunna tillåtas särskilt då det är fråga om behandling av

- 
- uppgifter som endast syftar till att ett register skall föras, som är avsett för att i enlighet med nationell lagstiftning ge allmänheten information och som är tillgängligt för allmänheten eller var och en som kan styrka att han har ett berättigat intresse.
- 51) Det förhållandet att den registeransvarige omfattas av förenklatanmälningsförfarande eller är undantagen från anmälningsplikt befriar honom inte från de övriga förpliktelser som följer av detta direktiv.
- 52) I detta sammanhang måste en efterföljande kontroll från den behöriga myndighetens sida i allmänhet anses som en tillräcklig åtgärd.
- 53) Vissa typer av behandling - till exempel behandling som har till ändamål att utesluta den berörde från möjligheten att utöva en rättighet, motta en förmån eller ingå ett avtal eller sådan behandling som innebär användning av ny teknik - kan på grund av sin natur, sin omfattning eller sitt ändamål innebära särskilda risker för att de registrerades fri- och rättigheter skall kränkas. Medlemsstaterna kan om de önskar det precisera dessa risker i sin lagstiftning.
- 54) Med tanke på omfattningen av den behandling av uppgifter som utförs i samhället torde det antal behandlingar som innebär särskilda risker vara mycket begränsat. Medlemsstaterna måste föreskriva att tillsynsmyndigheten eller den som utövar tillsyn i samråd med tillsynsmyndigheten företar en förhandskontroll av dessa behandlingar innan de utförs. Sedan en sådan förhandskontroll genomförts får tillsynsmyndigheten i enlighet med den nationella lagstiftningen som gäller för myndigheten yttra sig över eller tillåta behandlingen. En sådan kontroll kan även företas som ett led i det nationella parlamentets förberedande arbete med en åtgärd eller som ett led i arbetet med en åtgärd som grundas på en sådan lagstiftande åtgärd som definierar behandlingens art och anger lämpliga skyddsåtgärder.
- 55) För de fall då den registeransvarige inte respekterar de registrerades rättigheter måste det i medlemsstatens lagstiftning finnas möjlighet till rättslig prövning. Personer som lider skada till följd av otillåten behandling skall ha rätt till ersättning av den registeransvarige, vilken kan befrias från skadeståndsansvar om han kan visa att han inte är ansvarig för skadan, särskilt i fall då han kan påvisa att ett fel begåtts av den registrerade eller i fall av force majeure. Sanktioner skall vidtas mot



såväl privaträttsliga som offentligrättsliga subjekt som överträder de nationella bestämmelser som antagits för att genomföra detta direktiv.

56) Gränsöverskridande flöden av personuppgifter är nödvändiga för den internationella handelns utveckling. Det skydd som genom detta direktiv tillförsäkras enskilda personer inom gemenskapen hindrar inte att personuppgifter överförs till sådana tredje länder som garanterar en adekvat skyddsnivå. Frågan om skyddsnivåns adekvans skall bedömas med hänsyn till alla de omständigheter som har samband med en överföring eller en grupp av överföringar.

57) Om ett tredje land inte garanterar en adekvat skyddsnivå skall överföring av personuppgifter till det landet förbjudas.

58) Undantag från detta förbud skall under vissa omständigheter kunna medges om den registrerade lämnar sitt samtycke, om överföring är nödvändig för ett avtal eller ett rättsligt anspråk, när skyddet av väsentliga samhällsintressen kräver det, till exempel vid internationellt utbyte av uppgifter mellan skattemyndigheter eller tullmyndigheter eller mellan socialförsäkringsmyndigheter eller om överföringen utförs med utgångs-

punkt i ett register som upprättats genom lagstiftning och som är avsett att vara tillgängligt för allmänheten eller för personer som har ett berättigat intresse. En sådan överföring bör inte omfatta alla uppgifter eller hela kategorier av uppgifter som finns i registret. När registret är avsett att vara tillgängligt för personer med ett berättigat intresse skall överföringen göras endast på begäran av dessa personer eller om de själva är mottagarna.

59) Särskilda åtgärder kan vidtas för att uppväga en otillräcklig skyddsnivå i ett tredje land om den registeransvarige ställer lämpliga garantier. Bestämmelser om förfaranden för förhandling mellan gemenskapen och tredje land måste antas.

60) Överföring till tredje land får i vilket fall som helst endast utföras i enlighet med bestämmelser som medlemsstaterna antagit för genomförande av detta direktiv, särskilt artikel 8 i detta.

61) Medlemsstaterna och kommissionen måste på sina respektive kompetensområden uppmuntra berörda delar av näringslivet att anta uppförandekodexar för att underlätta genomförandet av detta direktiv med beaktande av de särskilda former av behandling

- som utförs på vissa områden och med respekt för de nationella bestämmelser som antagits för dess genomförande.
- 62) För skyddet av enskilda personer med avseende på behandlingen av personuppgifter är det av avgörande betydelse att medlemsstaterna inrättar oberoendetillsynsmyndigheter.
- 63) Dessa myndigheter måste ges nödvändiga resurser för att utföra sina uppgifter, såsom befogenhet att - särskilt när det gäller klagomål från enskilda personer - undersöka och intervensera samt befogenheter att inleda rättsliga förfaranden. De måste även bidra till att garantera insyn i behandlingen av uppgifter i de medlemsstater under vilkas jurisdiktion de hör.
- 64) Tillsynsmyndigheterna i de olika medlemsstaterna kommer att behöva bistå varandra i samband med utförandet av de uppgifter som åligger dem för att säkerställa att skyddsreglerna respekteras på ett tillfredsställande sätt i hela Europeiska unionen.
- 65) En arbetsgrupp för skydd av enskilda personer i samband med behandling av personuppgifter skall inrättas på gemenskapsnivå. Gruppen skall vid utförandet av sina uppgifter vara fullständigt oberoende. Gruppen skall med hänsyn till sin särskilda karaktär ge kommissionen råd och bidra till den enhetliga tillämpningen av de nationella regler som antagits för att genomföra detta direktiv.
- 66) Med avseende på överföring av uppgifter till tredje land fordrar genomförandet av detta direktiv att kommissionen ges befogenhet att besluta om genomförandet och att ett förfarande i enlighet med riktlinjerna i rådets beslut 87/373/EEG <sup>(1)</sup> införs.
- 67) Den 20 december 1994 träffade Europaparlamentet, rådet och kommissionen en överenskommelse om ett *modus vivendi* beträffande genomförandeåtgärder för rättsakter som antagits i enlighet med förfarandet i artikel 189b i Romfördraget.
- 68) De principer för skyddet av enskilda personers fri- och rättigheter, och då särskilt rätten till privatliv, som i detta direktiv uppställs med
- <sup>(1)</sup> EGT nr L 197, 18.7.1987, s. 33. avseende på behandling av personuppgifter skall för vissa områdens vidkommande kunna kompletteras eller preciseras med hjälp av särskilda bestämmelser som skall överensstämma med dessa principer.

- 69) Medlemsstaterna bör ges en frist på högst tre år räknat från ikraftträdandet av de nationella bestämmelser som antas för att genomföra detta direktiv, så att de stegvis kan tillämpa de nya nationella bestämmelserna på alla sådana behandlingar som redan påbörjats. För att möjliggöra ett kostnadseffektivt genomförande av dessa bestämmelser skall medlemsstaterna tillåtas att under ytterligare en tidsperiod, som löper ut tolv år efter dagen för antagandet av detta direktiv, vidta åtgärder för att säkerställa att då befintliga manuella register bringas i överensstämmelse med vissa av direktivets bestämmelser. Uppgifter som ingår i dessa register och som behandlas manuellt under denna förlängda övergångsperiod skall dock när det är föremål för en ytterligare sådan behandling bringas i överensstämmelse med dessa bestämmelser.
- 70) Det är inte nödvändigt att den registrerade på nytt lämnar sitt samtycke till att den registransvarige fortsätter att behandla känsliga uppgifter, när en sådan behandling är nödvändig för genomförandet av ett avtal som har slutits på grundval av frivilligt och informerat samtycke före dessa bestämmelsers ikraftträdande.
- 71) Detta direktiv hindrar inte en medlemsstat från att anta bestämmelser för att reglera sådan marknadsföring som riktar sig till konsumenter som har hemvist inom dess territorium, förutsatt att dessa regler inte rör skyddet av enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter.
- 72) Detta direktiv gör det möjligt att vid genomförandet av dessa bestämmelser ta hänsyn till principen om allmänhetens rätt till tillgång till allmänna handlingar.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS  
FÖLJANDE

## KAPITEL 1

## ALLMÄNNA BESTÄMMELSER

*Artikel 1***Direktivens syfte**

1. Medlemsstaterna skall i enlighet med detta direktiv skydda fysiska personers grundläggande fri- och rättigheter särskilt rätten till privatliv, i samband med behandling av personuppgifter.

2. Medlemsstaterna får varken begränsa eller förbjuda det fria flödet av personuppgifter mellan medlemsstaterna av skäl som har samband med det under punkt 1 föreskrivna skyddet.

*Artikel 2***Definitioner**

I detta direktiv avses med

a) *personuppgifter*: varje upplysning som avser en identifierad eller identifierbar fysisk person (*den registrerade*). En identifierbar person är en person som kan identifieras, direkt eller indirekt, framför allt genom hänvisning till ett identifikationsnummer eller till en eller flera faktorer som är specifika för hans fysiska, fysiologiska, psykiska, ekonomiska, kulturella eller sociala identitet,

b) *behandling av personuppgifter* (*behandling*): varje åtgärd

eller serie av åtgärder som vidtas beträffande personuppgifter, vare sig det sker på automatisk väg eller inte, till exempel insamling, registrering, organisering, lagring, bearbetning eller ändring, återvinning, inhämtande, användning, utlämnande genom översändande, spridning eller annat tillhandahållande av uppgifter, sammanställning eller samkörning, blockering, utplåning eller förstöring,

c) *register med personuppgifter* (*register*): varje strukturerad samling av personuppgifter som är tillgänglig enligt särskilda kriterier, oavsett om samlingen är centraliserad, decentraliserad eller spridd på grundval av funktionella eller geografiska förhållanden,

d) *registeransvarig*: den fysiska eller juridiska person, den myndighet, den institution eller det andra organ som ensamt eller tillsammans med andra bestämmer ändamålen och medlen för behandlingen av personuppgifter. När ändamålen och medlen för behandlingen bestäms av nationella lagar och andra författningar eller av gemenskapsrätten kan den registeransvarige eller de särskilda kriterierna för att

utse honom anges i nationell rätt eller i gemenskapsrätten,

- e) *registerförare*: den fysiska eller juridiska person, den myndighet, den institution eller det andra organ som behandlar personuppgifter för den registeransvariges räkning,
- f) *tredje man*: den fysiska eller juridiska person, den myndighet, den institution eller det andra organ än den registrerade, den registeransvarige, registerföraren och de personer som under den registeransvariges eller registerförarens direkta ansvar har befogenhet att behandla uppgifterna,
- g) *mottagare*: den fysiska eller juridiska person, den myndighet, den institution eller det andra organ till vilket uppgifterna utlämnas, vare sig det är en tredje man eller inte. Myndigheter som kan komma att motta uppgifter inom ramen för ett särskilt uppdrag skall dock inte betraktas som mottagare,
- h) *den registrerades samtycke*: varje slag av frivillig, särskild och informerad viljeyttring genom vilken den registrerade godtar behandling av personuppgifter som rör honom.

#### Artikel 3

#### Tillämpningsområde

1. Detta direktiv gäller för sådan behandling av personuppgifter som helt eller delvis företas på automatisk väg liksom för annan behandling än automatisk av personuppgifter som ingår i eller kommer att ingå i ett register.

2. Detta direktiv gäller inte för sådan behandling av personuppgifter

- som utgör ett led i en verksamhet som inte omfattas av gemenskapsrätten, exempelvis sådan verksamhet som avses i avdelningarna V och VI i Fördraget om Europeiska unionen, och inte under några omständigheter behandlingar som rör allmän säkerhet, försvar, statens säkerhet (inbegripet statens ekonomiska välstånd när behandlingen har samband med frågor om statens säkerhet) och statens verksamhet på straffrättens område,

- av en fysisk person som ett led i verksamhet av rent privat natur eller som har samband med hans hushåll.

#### Artikel 4

#### Tillämplig nationell rätt

1. Varje medlemsstat skall tillämpa de nationella bestämmelser som den för genomförandet av detta direktiv antar för behandlingen av personuppgifter när

- a) behandlingen utförs som ett led i verksamhet inom den medlemsstats territorium, där den registeransvarige är etablerad. Om en registeransvarig är etablerad inom flera medlemsstaters territorier skall han vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att alla verksamheter uppfyller kraven enligt den tillämpliga nationella lagstiftningen,
- b) den registeransvarige inte är etablerad inom en medlemsstats territorium utan på en plats där medlemsstatens lagstiftning gäller på grund av folkrätten,
- c) den registeransvarige inte är etablerad på gemenskapens territorium och för behandling av personuppgifter använder databehandlad eller icke data-behandlad utrustning som befinner sig på den nämnda medlemsstatens territorium, om inte sådan utrustning endast används för att låta uppgifter passera genom gemenskapen.
2. Under de omständigheter som avses i punkt 1 c) måste den registeransvarige utse en företrädare som är etablerad inom den berörda medlemsstatens territorium, utan att detta i övrigt påverkar de eventuella rättsliga åtgärder som kan komma att inledas mot den ansvarige själv.

## KAPITEL II

ALLMÄNNA BESTÄMMELSER OM NÄR PERSONUPPGIFTER  
FÅR BEHANDLAS*Artikel 5*

Medlemsstaterna skall inom de begränsningar som bestämmelserna i detta kapitel innebär, precisera på vilka villkor behandling av personuppgifter är tillåten.

## AVDELNING I

PRINCIPER OM UPPGIFTER-  
NAS KVALITET*Artikel 6*

1. Medlemsstaterna skall föreskriva att personuppgifter
- a) skall behandlas på ett korrekt och lagligt sätt,
- b) skall samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål; senare behandling får inte ske på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål. Senare be-

handling av uppgifter för historiska, statistiska eller vetenskapliga ändamål skall inte anses oförenlig med dessa ändamål förutsatt att medlemsstaterna beslutar om lämpliga skyddsåtgärder,

- c) skall vara adekvata och relevanta och inte får omfatta mer än vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål för vilka de har samlats in och för vilka de senare behandlas,
- d) skall vara riktiga och, om nödvändigt, aktuella. Alla rimliga åtgärder måste vidtas för att säkerställa att personuppgifter som är felaktiga eller ofullständiga i förhållande till de ändamål för vilka de samlades in eller för vilka de senare behandlas, utplånas eller rättas,
- e) förvaras på ett sätt som förhindrar identifiering av den registrerade under en längre tid än vad som är nödvändigt för de ändamål för vilka uppgifterna samlades in eller för vilka de senare behandlades. Medlemsstaterna skall vidta lämpliga skyddsåtgärder för de personuppgifter som lagras under längre perioder för historiska, statistiska eller vetenskapliga ändamål.

2. Det åligger den registeransvarige att säkerställa att punkt 1 efterlevs.

## AVDELNING II

PRINCIPER SOM GÖR ATT  
UPPGIFTSBEHANDLING KAN  
TILLÅTAS*Artikel 7*

Medlemsstaterna skall föreskriva att personuppgifter får behandlas endast om

- a) den registrerade otvetydigt har lämnat sitt samtycke, eller
- b) behandlingen är nödvändig för att fullgöra ett avtal i vilket den registrerade är part eller för att vidta åtgärder på begäran av den registrerade innan ett sådant avtal ingås, eller
- c) behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den registreransvarige, eller
- d) behandlingen är nödvändig för att skydda intressen som är av grundläggande betydelse för den registrerade, eller
- e) behandlingen är nödvändig för att utföra en arbetsuppgift av allmänt intresse eller som är ett led i myndighetsutövning som utförs av den registreransvarige eller tredje man till vilken uppgifterna har lämnats ut, eller

- f) behandlingen är nödvändig för ändamål som rör berättigade intressen hos den registreransvarige eller hos den eller de tredje män till vilka uppgifterna har lämnats ut, utom när sådana intressen uppvägs av den registrerades intressen eller dennes grundläggande fri- och rättigheter som kräver skydd under artikel 1.1.

## AVDELNING III

SÄRSKILDA BEHANDLINGS-  
KATEGORIER*Artikel 8***Behandlingen av särskilda kategorier av uppgifter**

1. Medlemsstaterna skall förbjuda behandling av personuppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse, medlemskap i fackförening samt uppgifter som rör hälsa och sexualliv.

2. Punkt 1 gäller inte om

- a) den registrerade har lämnat sitt uttryckliga samtycke till en sådan behandling, utom när det enligt medlemsstatens lagstiftning anges att förbudet i punkt 1 inte kan upphävas genom den registrerades samtycke, eller



- 
- b) behandlingen är nödvändig för att fullgöra de skyldigheter och särskilda rättigheter som åligger den registeransvarige inom arbetsrätten, i den omfattning detta är tillåtet enligt en nationell lagstiftning som föreskriver lämpliga skyddsåtgärder, eller
- c) behandlingen är nödvändig för att skydda den registrerades eller någon annan persons grundläggande intressen när den registrerade är fysiskt eller rättsligt förhindrad att ge sitt samtycke, eller
- d) behandlingen utförs inom ramen för berättigad verksamhet hos en stiftelse, en förening eller ett annat icke vinstdrivande organ, som har ett politiskt, filosofiskt, religiöst eller fackligt syfte, förutsatt att behandlingen endast rör sådana organs medlemmar eller personer som på grund av organets ändamål har regelbunden kontakt med detta och uppgifterna inte lämnas ut till tredje man utan den registrerades samtycke, eller
- e) behandlingen rör uppgifter som på ett tydligt sätt offentliggörs av den registrerade eller är nödvändiga för att kunna fastslå, göra gällande eller försvara rättsliga anspråk.
3. Punkt 1 gäller inte när behandlingen av uppgifterna är nödvändig med hänsyn till förebyggande hälso- och sjukvård, medicinska diagnoser, vård eller behandling eller administration av hälso- eller sjukvård eller när dessa uppgifter behandlas av någon som är yrkesmässigt verksam på hälso- och sjukvårdsområdet och som enligt nationell lagstiftning eller bestämmelser som antagits av behöriga nationella organ är underkastad tystnadsplikt eller av en annan person som är ålagd en liknande tystnadsplikt.
4. Under förutsättning av lämpliga skyddsåtgärder och av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse får medlemsstaterna antingen i sin nationella lagstiftning eller genom ett beslut av tillsynsmyndigheten besluta om andra undantag än de som nämns i punkt 2.
5. Behandling av uppgifter om lagöverträdelser, brottmålsdomar eller säkerhetsåtgärder får utföras endast under kontroll av en myndighet eller - om lämpliga skyddsåtgärder finns i nationell lag - med förbehåll för de ändringar som medlemsstaterna kan tillåta med stöd av nationella bestämmelser som innehåller lämpliga och specifika skyddsåtgärder. Ett fullständigt register över brottmålsdomar får dock föras endast under kontroll av en myndighet.
- Medlemsstaterna får föreskriva att uppgifter som rör administrativa sanktioner eller avgöranden i

tvistemål också skall behandlas under kontroll av en myndighet.

6. De undantag från punkt 1 som anges i punkterna 4 och 5 skall anmälas till kommissionen.

7. Medlemsstaterna skall bestämma på vilka villkor ett nationellt identifikationsnummer eller något annat vedertaget sätt för identifiering får behandlas.

#### *Artikel 9*

#### **Behandling av personuppgifter och yttrandefriheten**

Medlemsstaterna skall med avseende på behandling av personuppgifter som sker uteslutande för journalistiska ändamål eller konstnärligt eller litterärt skapande besluta om undantag och avvikelser från bestämmelserna i detta kapitel, kapitel IV och kapitel VI endast om de är nödvändiga för att förena rätten till privatlivet med reglerna om yttrandefriheten.

#### AVDELNING IV

#### INFORMATIONSPLIKT TILL DEN REGISTRERADE

#### *Artikel 10*

#### **Information vid insamling av uppgifter från den registrerade**

Medlemsstaterna skall föreskriva att den registeransvarige eller hans företrädare i vart fall skall

ge den person från vilken uppgifter om honom själv samlas in följande information, utom i fall då han redan känner till informationen:

- a) Den registeransvariges och dennes eventuella företrädarens identitet.
- b) Ändamålen med den behandling för vilken uppgifterna är avsedda.

- c) All ytterligare information, exempelvis

- mottagarna eller de kategorier som mottar uppgifterna,
- huruvida det är obligatoriskt eller frivilligt att besvara frågorna samt eventuella följder av att inte svara,
- förekomsten av rättigheter att få tillgång till och att erhålla rättelse av uppgifter som rör honom,

i den utsträckning som den ytterligare informationen - med hänsyn till de särskilda omständigheter under vilka uppgifterna samlas in - är nödvändig för att tillförsäkra den registrerade en korrekt behandling.

#### *Artikel 11*

#### **Information när uppgifterna inte har samlats in från den registrerade**

1. Om uppgifterna inte har samlats in från den registrerade, skall medlemsstaterna föreskriva att den registeransvarige eller hans företrädare vid tiden för registreringen av personuppgifter eller, om utlämnande till en tredje man kan förutses, inte senare än vid den tidpunkt då uppgifterna först lämnas ut, skall ge den registrerade åtminstone följande information, utom när den registrerade redan känner till informationen:

- a) Den registeransvariges och dennes eventuella företrädarens identitet.
- b) Ändamålen med behandlingen.
- c) All ytterligare information, exempelvis
  - de kategorier av uppgifter som behandlingen gäller,
  - mottagarna eller de kategorier som mottar uppgifterna,
  - förekomsten av rättigheter att få tillgång till och att erhålla rättelse av de uppgifter som rör honom,

i den utsträckning som den ytterligare informationen

- med hänsyn till de särskilda omständigheter under vilka uppgifterna samlas in - är nödvändig för att tillförsäkra den registrerade en korrekt behandling.

2. Bestämmelserna i punkt 1 skall inte gälla när det - särskilt i samband med behandling för statistis-

ka ändamål eller historiska eller vetenskapliga forskningsändamål - visar sig omöjligt eller innebära en oproportionerligt stor ansträngning att ge information eller om registrering eller utlämnande uttryckligen föreskrivs i författning. I sådana fall skall medlemsstaterna föreskriva lämpliga skyddsåtgärder.

#### AVDELNING V

#### DEN REGISTRERADES RÄTT ATT FÅ TILLGÅNG TILL UPPGIFTER

##### *Artikel 12*

#### **Rätt till tillgång**

Medlemsstaterna skall säkerställa att varje registrerad har rätt att från den registeransvarige

- a) utan hinder och med rimliga intervall samt utan större tidsutdräkt eller kostnader
  - få bekräftelse på om uppgifter som rör honom behandlas eller inte och information om åtminstone ändamålen med behandlingen, de berörda uppgiftskategorierna och mottagarna eller mottagarkategorierna till vilka uppgifterna utlämnas,
  - få begriplig information om vilka uppgifter som behandlas och all tillgänglig information om varifrån dessa uppgifter kommer,
  - få kännedom om den logik som används när uppgifter

- som rör honom behandlas på automatisk väg åtminstone såvitt avser sådana automatiska beslut som avses i artikel 15.1,
- b) i förekommande fall få sådana uppgifter som inte behandlats i enlighet med bestämmelserna i detta direktiv rättade, utplånade eller blockerade, särskilt om dessa är ofullständiga eller felaktiga,
- c) få genomfört att en tredje man till vilken sådana uppgifter utlämnats underrättas om varje rättelse, utplåning eller blockering som utförts i enlighet med punkt b), om detta inte visar sig vara omöjligt eller innebära en oproportionerligt stor ansträngning.
- a) statens säkerhet,
- b) försvaret,
- c) allmän säkerhet,
- d) förebyggande, undersökning, avslöjande av brott eller åtal för brott eller av överträdelser av etiska regler som gäller för lagreglerade yrken,
- e) ett viktigt ekonomiskt eller finansiellt intresse hos en medlemsstat eller hos Europeiska unionen, inklusive monetära frågor, budgetfrågor och skattefrågor,
- f) en tillsyns-, inspektions- eller regleringsfunktion som, även om den är av övergående karaktär, är förbunden med myndighetsutövning i de under punkterna c), d) och e) nämnda fallen,
- g) skydd av den registrerades eller andras fri- och rättigheter.

#### AVDELNING VI

#### UNDANTAG OCH BEGRÄNSNINGAR

##### Artikel 13

#### Undantag och begränsningar

1. Medlemsstaterna får genom lagstiftning vidta åtgärder för att begränsa omfattningen av de skyldigheter och rättigheter som anges i artiklarna 6.1, 10, 11.1, 12 och 21 i fall då en sådan begränsning är en nödvändig åtgärd med hänsyn till

2. Under förutsättning av lämpliga rättsliga garantier får medlemsstaterna, i synnerhet om uppgifterna inte används för åtgärder eller beslut som avser särskilda registrerade personer, i fall då det uppenbarligen inte föreligger någon risk att den berörda personens privatliv kränks, genom lagstiftning begränsa de rättigheter som anges i artikel 12 när uppgifterna endast behandlas för ändamål som har med

vetenskaplig forskning att göra eller när uppgifterna endast lagras i form av personuppgifter under en begränsad tid som inte överstiger den tid som är nödvändig för att framställa statistik.

#### AVDELNING VII

#### DEN REGISTRERADES RÄTT ATT GÖRA INVÄNDNINGAR

##### *Artikel 14*

#### **Den registrerades rätt att göra invändningar**

Medlemsstaterna skall tillförsäkra den registrerade rätten att

- a) åtminstone i de fall som avses i artikel 7 e) och f) när som helst av avgörande och berättigade skäl som rör hans personliga situation motsätta sig behandling av uppgifter som rör honom, utom när den nationella lagstiftningen föreskriver något annat. När invändningen är berättigad får den behandling som påbörjats av den registeransvarige inte längre avse dessa uppgifter,
- b) efter anmodan och utan kostnader motsätta sig behandling av personuppgifter som rör honom och som den registeransvarige bedömer kan komma att behandlas för ändamål som rör direkt marknadsföring, eller att bli informerad

innan personuppgifter för första gången lämnas ut till tredje man eller används för tredje mans räkning för ändamål som rör direkt marknadsföring, och att uttryckligen få erbjudande om att utan kostnader motsätta sig ett sådant utlämnande eller sådan användning.

Medlemsstaterna skall vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de registrerade känner till den rättighet som anges i första stycket i b).

##### *Artikel 15*

#### **Databehandlade beslut**

1. Medlemsstaterna skall ge varje person rätten att inte bli föremål för ett beslut som har rättsliga följder för honom eller som märkbart påverkar honom och som enbart grundas på automatisk behandling av uppgifter som är avsedda att bedöma vissa personliga egenskaper hos honom, exempelvis hans arbetsprestationer, kreditvärdighet, pålitlighet och uppträdande.
2. Om inte annat följer av övriga bestämmelser i detta direktiv skall medlemsstaterna föreskriva att en person får bli föremål för ett beslut av det slag som avses i punkt 1 om beslutet
  - a) fattas som ett led i ingåendet eller fullgörandet av ett avtal, förutsatt att den registrerades

begäran om ingående eller fullgörande av avtalet har bifallits eller att det vidtas lämpliga åtgärder för att skydda hans berättigade intressen, exempelvis möjligheten för honom att göra sin uppfattning gällande, eller

- b) tillåts i lagstiftning som innehåller bestämmelser till skydd för den registrerades berättigade intressen.

eller otillåtna handlingar eller förlust genom olyckshändelse samt mot ändringar, otillåten spridning av eller otillåten tillgång till uppgifterna, särskilt om behandlingen innefattar överföring av uppgifter i ett nätverk, och mot varje annat slag av otillåten behandling.

Dessa åtgärder skall med beaktande av den nuvarande tekniska nivån och de kostnader som är förenade med åtgärdernas genomförande åstadkomma en lämplig säkerhetsnivå i förhållande till de risker som är förknippade med behandlingen och arten av de uppgifter som skall skyddas.

#### AVDELNING VIII

#### SEKRETESS OCH SÄKERHET VID BEHANDLING

##### *Artikel 16*

##### **Sekretess vid behandling**

Den som utför arbete under den registeransvarige eller registerföraren, liksom registerföraren själv, och som får tillgång till personuppgifter, får behandla dem endast enligt instruktion från den registeransvarige, om han inte är skyldig att göra det enligt lag.

##### *Artikel 17*

##### **Säkerhet vid behandling**

1. Medlemsstaterna skall föreskriva att den registeransvarige skall genomföra lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att skydda personuppgifter från förstöring genom olyckshändelse

2. Medlemsstaterna skall föreskriva att den registeransvarige, när behandlingen utförs för dennes räkning, skall välja en registerförare som kan ge tillräckliga garantier vad gäller de tekniska säkerhetsåtgärder och de organisatoriska åtgärder som måste vidtas och tillse att dessa åtgärder genomförs.

3. När uppgifter behandlas av en registerförare skall hanteringen regleras genom ett avtal eller genom en annan rättsligt bindande handling mellan registerföraren och den registeransvarige och i handlingen skall särskilt föreskrivas att

- registerföraren endast får handla på instruktioner från den registeransvarige,

- de skyldigheter som anges i punkt 1, såsom de definieras i lagstiftningen i den medlemsstat i vilken registerföraren är etablerad, även skall åvila registerföraren.

4. För att säkra bevisning skall de delar av avtalet eller den rättsligt bindande handlingen som rör skyddet av uppgifter och de krav som rör åtgärder som anges i punkt 1 föreligga i skriftlig eller därmed jämförlig form.

#### AVDELNING IX

#### ANMÄLAN

##### *Artikel 18*

#### **Anmälningsplikt gentemot tillsynsmyndigheten**

1. Medlemsstaterna skall föreskriva att den registeransvarige eller hans eventuelle företrädare före genomförandet av en behandling eller en serie behandlingar som helt eller delvis genomförs på automatisk väg och som har samma eller flera närbesläktade ändamål skall underrätta den tillsynsmyndighet som avses i artikel 28.

2. Medlemsstaterna får endast i följande fall och på följande villkor föreskriva om undantag från anmälningsplikten eller förenklad anmälningsplikt:

- Om medlemsstaten för de typer av behandling, i sam-

band med vilka det med hänsyn till de behandlade uppgifterna inte är sannolikt att de registrerades fri- och rättigheter kränks, anger behandlingens ändamål, vilka uppgifter eller kategorier av uppgifter som behandlas, vilka registrerade eller kategorier av registrerade som avses, till vilka mottagare eller kategorier av mottagare uppgifterna lämnas ut samt hur länge uppgifterna skall bevaras och/eller

- om den registeransvarige i enlighet med den nationella lagstiftning som gäller för denne, utser ett uppgiftsskyddsombud, som särskilt skall ha till uppgift

- att på ett oberoende sätt säkerställa den interna tillämpningen av de nationella bestämmelser som antagits till följd av detta direktiv,

- att föra ett register över de behandlingar som utförs av den registeransvarige, vilket register skall innehålla den information som nämns i artikel 21.2,

för att på detta sätt säkerställa att de registrerades fri- och rättigheter sannolikt inte kommer att kränkas som en följd av behandlingarna.

- 3. Medlemsstaterna får föreskriva att punkt 1 inte skall gälla för en

sådan behandling vars enda syfte är förändring av ett register, som enligt lagar eller andra författningar är avsett att förse allmänheten med information och som är tillgängligt antingen för allmänheten eller för var och en som kan styrka ett berättigat intresse.

4. Medlemsstaterna får föreskriva undantag från anmälningsplikten eller ett förenklat anmälningsförfarande för sådan behandling som avses i artikel 8.2 d).

5. Medlemsstaterna får föreskriva att vissa eller alla icke-automatiska behandlingar av personuppgifter skall anmälas eller att ett förenklat anmälningsförfarande skall gälla för dem.

d) mottagarna eller de kategorier av mottagare till vilka uppgifterna kan komma att lämnas ut,

e) föreslagna överföringar av uppgifter till tredje land,

f) en allmän beskrivning som gör det möjligt att preliminärt bedöma lämpligheten av de åtgärder som i enlighet med artikel 17 vidtagits för att trygga säkerheten i behandlingen.

2. Medlemsstaterna skall ange villkoren för anmälan till tillsynsmyndigheten av förändringar som rör den i punkt 1 angivna informationen.

#### *Artikel 19*

##### **Anmälan innehåll**

1. Medlemsstaterna skall precisera vilka uppgifter som anmälan skall innehålla. Den skall åtminstone innehålla

- a) den registeransvariges och dennes eventuella företrädares namn och adress,
- b) ändamålen med behandlingen,
- c) en beskrivning av den eller de kategorier av registrerade som berörs och av de uppgifter eller kategorier av uppgifter som hänförs till dem,

#### *Artikel 20*

##### **Förhandskontroll**

1. Medlemsstaterna skall bestämma vilka behandlingar som kan innebära särskilda risker för den registrerades fri- och rättigheter och skall säkerställa att dessa behandlingar kontrolleras innan de påbörjas.

2. Sådana förhandskontroller skall utföras av tillsynsmyndigheten när den mottagit anmälan från den registeransvarige eller från uppgiftsskyddsombudet, som i tveksamma fall skall rådfråga tillsynsmyndigheten.

3. Medlemsstaterna kan också utföra sådana kontroller som ett led



i det nationella parlamentets förberedande arbete med en åtgärd eller som ett led i arbetet med en åtgärd som grundas på en sådan lagstiftande åtgärd, som definierar behandlingens art och anger lämpliga skyddsåtgärder.

#### Artikel 21

##### **Behandlingarnas offentlighet**

1. Medlemsstaterna skall vidta åtgärder för att tillse att behandlingarna görs offentligt tillgängliga.

2. Medlemsstaterna skall föreskriva att tillsynsmyndigheten skall föra ett register över sådana behandlingar som har anmälts i enlighet med artikel 18.

Registret skall innehålla åtminstone den information som anges i artikel 19.1 a)-e).

Registret skall vara allmänt tillgängligt.

3. För sådan behandling som inte omfattas av anmälningsplikt skall medlemsstaterna föreskriva att de registeransvariga eller något annat organ, som medlemsstaterna utser, på lämpligt sätt skall tillhandahålla var och en som begär det åtminstone den information som anges i artikel 19.1 a)-e).

Medlemsstaterna får föreskriva att denna bestämmelse inte skall tillämpas på sådan behandling vars enda ändamål är att föra ett register, som i enlighet med lagar eller andra författningar är avsett att ge allmänheten information och som är tillgängligt för allmänheten eller för var och en som kan styrka ett berättigat intresse.

## KAPITEL III

## RÄTTSLIG PRÖVNING, ANSVAR OCH SANKTIONER

*Artikel 22***Rättslig prövning**

Medlemsstaterna skall - utan att det påverkar möjligheten att utnyttja något administrativt förfarande, till exempel vid den tillsynsmyndighet som avses i artikel 28, som kan användas innan ett ärende anhängiggörs hos en rättslig instans - föreskriva att var och en har rätt att föra talan inför domstol om sådana kränkningar av rättigheter som skyddas av den nationella lagstiftning som är tillämplig på ifrågavarande behandling.

*Artikel 23***Ansvar**

1. Medlemsstaterna skall föreskriva att var och en som lidit skada till följd av en otillåten behandling eller av någon annan åtgärd som är oförenlig med de nationella bestämmelser som antagits till följd av detta direktiv, har rätt till ersättning av den registeransvarige för den skada som han har lidit.

2. Den registeransvarige kan helt eller delvis undgå detta ansvar om han bevisar att han inte är ansvarig för den händelse som orsakade skadan.

*Artikel 24***Sanktioner**

Medlemsstaterna skall anta lämpliga bestämmelser för att säkerställa att detta direktiv genomförs fullständigt och skall särskilt besluta om de sanktioner som skall användas vid överträdelse av de bestämmelser som antagits för att genomföra detta direktiv.

## KAPITEL IV

## ÖVERFÖRING AV PERSONUPPGIFTER TILL TREDJE LAND

*Artikel 25***Principer**

1. Medlemsstaterna skall föreskriva att överföringen av personuppgifter som är under behandling eller som är avsedda att behandlas efter överföring till tredje land endast får ske om ifrågavarande tredje land - utan att detta påverkar tillämpningen av de nationella bestämmelser som antagits till följd av de andra bestämmelserna i detta direktiv - säkerställer en adekvat skyddsnivå.

2. Bedömningen av om skyddsnivån i ett tredje land är adekvat skall ske på grundval av alla de förhållanden som har samband med en överföring eller en grupp av överföringar av uppgifter. Härvid skall särskilt beaktas uppgiftens art, den eller de avsedda behandlingarnas ändamål och varaktighet, ursprungslandet och det slutliga bestämmelselandet, de allmänna respektive särskilda rättsregler som gäller i ifrågavarande tredje land liksom de regler för yrkesverksamhet och säkerhet som gäller där.

3. Medlemsstaterna och kommissionen skall informera varandra när de anser att ett tredje land inte erbjuder en adekvat skyddsnivå enligt punkt 2.

4. Om kommissionen i enlighet med ett sådant förfarande som beskrivs i artikel 31.2 finner att ett tredje land inte erbjuder en sådan adekvat skyddsnivå som beskrivs i punkt 2 i denna artikel, skall medlemsstaterna vidta de åtgärder som är nödvändiga för att hindra överföring av uppgifter av samma slag till ifrågavarande tredje land.

5. Vid lämpligt tillfälle skall kommissionen inleda förhandlingar för att avhjälpa den situation som uppstått när kommissionen kommit till den slutsats som anges i punkt 4.

6. Kommissionen kan, i enlighet med det i artikel 31.2 angivna förfarandet, konstatera att ett tredje land genom sin interna lagstiftning eller på grund av de internationella förpliktelser som - särskilt till följd av sådana förhandlingar som anges i punkt 5 och som gäller skyddet för privatliv och enskilda personers grundläggande fri- och rättigheter - åligger landet har en skyddsnivå som är adekvat i den mening som avses i punkt 2 i denna artikel.

Medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att följa kommissionens beslut.

*Artikel 26***Undantag**

1. Med undantag från artikel 25 skall medlemsstaterna

- om det inte finns tvingande regler om detta i deras lagstiftning - föreskriva att överföring av personuppgifter till ett tredje land som inte har en adekvat skyddsnivå i den mening som avses i artikel 25.2 får ske om

- a) den registrerade otvetydigt har samtyckt till den planerade överföringen, eller
- b) överföringen är nödvändig för att fullgöra ett avtal mellan den registrerade och den registeransvarige eller för att på den registrerades begäran genomföra åtgärder som vidtas innan avtalet ingås, eller
- c) överföringen är nödvändig för att ingå eller fullgöra ett avtal mellan den registeransvarige och tredje man i den registrerades intresse, eller
- d) överföringen är nödvändig eller bindande enligt författning av skäl som rör viktiga allmänna intressen eller för att fastslå, göra gällande eller försvara rättsliga anspråk, eller
- e) överföringen är nödvändig för att skydda intressen som är av avgörande betydelse för den registrerade, eller

f) överföringen görs från ett offentligt register som enligt lagar eller andra författningar är avsett att ge allmänheten information och som är tillgängligt antingen för allmänheten eller för var och en som kan styrka ett berättigat intresse, i den utsträckning som de i lagstiftningen angivna villkoren för tillgänglighet uppfylls i det enskilda fallet.

2. Utan att detta påverkar tillämpningen av punkt 1 får en medlemsstat tillåta överföring av personuppgifter till ett tredje land som inte säkerställer en skyddsnivå som är adekvat enligt artikel 25.2, om den registeransvarige ställer tillräckliga garantier för att privatliv och enskilda personers grundläggande fri- och rättigheter skyddas samt för utövningen av motsvarande rättigheter. Sådana garantier kan framgå av lämpliga avtalsklausuler.

3. Medlemsstaten skall informera kommissionen och de övriga medlemsstaterna om de överföringar som tillåtits enligt punkt 2.

Om en medlemsstat eller kommissionen på grunder som är berättigade med hänsyn till skyddet för privatliv och enskilda personers grundläggande fri- och rättigheter gör en invändning skall kommissionen vidta lämpliga åtgärder i enlighet med det förfarande som avses i artikel 31.2.

Medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att följa kommissionens beslut.

4. Om kommissionen i enlighet med det förfarande som anges i artikel 31.2 beslutar att vissa standardavtalsklausuler erbjuder tillräckliga garantier enligt punkt 2, skall medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder för att följa kommissionens beslut.

## KAPITEL V

### UPPFÖRANDEKODEX

#### *Artikel 27*

1. Medlemsstaterna och kommissionen skall uppmuntra utarbetande av uppförandekodexar som - med beaktande av de särskilda förhållandena på olika områden - skall bidra till att på ett riktigt sätt genomföra de nationella bestämmelser som medlemsstaterna antar för att genomföra detta direktiv.

2. Medlemsstaterna skall föreskriva att branschorganisationer eller andra organ som företräder andra kategorier av registeransvariga, som har upprättat förslag till nationella kodexar eller som avser att ändra eller utöka existerande nationella kodexar, kan lägga fram dessa för bedömning av den nationella myndigheten.

Medlemsstaterna skall föreskriva att denna myndighet bland annat skall kontrollera att de förslag som har lagts fram för myndigheten är i överensstämmelse med de nationella bestämmelser som antagits till följd av detta direktiv. Om myndigheten anser det lämpligt skall den inhämta synpunkter från de registrerade eller deras företrädare.

3. Förslag till gemenskapskodexar och förslag till ändringar eller tillägg till existerande sådana kodexar kan läggas fram för den arbetsgrupp som avses i artikel 29. Denna arbetsgrupp skall bland annat avgöra om de förslag som lagts fram för gruppen är i överensstämmelse med de nationella bestämmelser som antagits för att genomföra detta direktiv. Om gruppen anser det lämpligt skall den inhämta synpunkter från de registrerade eller deras företrädare. Kommissionen kan tillse att de kodexar som godkänts av arbetsgruppen offentliggörs på lämpligt sätt.

## KAPITEL VI

TILLSYNSMYNDIGHET OCH ARBETSGRUPP FÖR SKYDD  
AV ENSKILDA MED AVSEENDE PÅ BEHANDLINGEN AV  
PERSONUPPGIFTER*Artikel 28***Tillsynsmyndighet**

1. Varje medlemsstat skall tillse att det utses en eller flera myndigheter som har till uppgift att inom dess territorium övervaka tillämpningen av de bestämmelser som medlemsstaterna antar till följd av detta direktiv.

Dessa myndigheter skall fullständigt oberoende utöva de uppgifter som åläggs dem.

2. Varje medlemsstat skall tillse att tillsynsmyndigheten hörs när sådana lagar eller andra författningar utarbetas som rör skyddet av enskilda personers fri- och rättigheter med avseende på behandlingen av personuppgifter.

3. Varje tillsynsmyndighet skall särskilt ha

- undersökningsbefogenheter, såsom befogenhet att få tillgång till uppgifter som blir föremål för behandling och befogenhet att inhämta alla uppgifter som är nödvändiga för att sköta tillsynen,
- effektiva befogenheter att ingripa, som till exempel att kunna avge yttranden i enlig-

het med artikel 20 innan en behandling äger rum, och se till att sådana yttranden i lämplig omfattning offentliggörs, att kunna besluta om blockering, utplåning eller förstöring av uppgifter, att kunna besluta om tillfälligt eller slutligt förbud mot behandling, att kunna ge den registeransvarige varning eller tillrättavisning eller att kunna hänvisa saken till nationella parlament eller till andra politiska institutioner,

- befogenhet att inleda rättsliga förfaranden när de nationella bestämmelser som antagits till följd av detta direktiv har överträtts eller att uppmärksamma de rättsliga myndigheterna på dessa överträdelser.

Sådana beslut av tillsynsmyndigheten som går en part emot kan överklagas till domstol.

4. Var och en kan, på egen hand eller företrädd av en organisation, vända sig till tillsynsmyndigheten med begäran om skydd för sina fri- och rättigheter med avseende på behandling av personuppgifter. Den berörda personen skall informeras om vilka följder hans begäran har fått.

Var och en kan i samband med tillämpningen av de nationella bestämmelser som har antagits med stöd av artikel 13 i detta direktiv till tillsynsmyndigheten ge in en begäran om att få kontrollera om en behandling är tillåten. Den berörda personen skall informeras om vilka följder hans begäran har fått.

5. Varje tillsynsmyndighet skall regelbundet upprätta en rapport om sin verksamhet. Denna rapport skall offentliggöras.

6. En tillsynsmyndighet har, oavsett vilken nationell lagstiftning som gäller för den aktuella behandlingen, behörighet att inom sin egen medlemsstats territorium utöva de befogenheter som i enlighet med punkt 3 åligger den. Varje myndighet kan av en myndighet i en annan medlemsstat anmodas att utöva sina befogenheter.

De övervakande myndigheterna skall i den utsträckning som det behövs samarbeta med varandra, särskilt genom att utbyta användbar information.

7. Medlemsstaterna skall föreskriva att tillsynsmyndighetens ledamöter och personal, även sedan deras anställning upphört, skall ha tystnadsplikt med avseende på förtrolig information som de har tillgång till.

#### Artikel 29

Arbetsgrupp för skydd av enskilda med avseende på behandlingen av personuppgifter

1. En arbetsgrupp för skydd av enskilda med avseende på behandling av personuppgifter, härnäst kallad "arbetsgruppen" inrättas härmed.

Arbetsgruppen skall vara rådgivande och oberoende.

2. Arbetsgruppen skall vara sammansatt av en företrädare för den eller de tillsynsmyndigheter som utsetts av varje medlemsstat, av en företrädare för den eller de myndigheter som har inrättats för gemenskapens institutioner och organ samt av en företrädare för kommissionen.

Varje medlem av arbetsgruppen skall utses av den institution eller av den eller de myndigheter som han företräder. När en medlemsstat har fler tillsynsmyndigheter än en, skall dessa utse en gemensam företrädare. Detsamma skall gälla för de myndigheter som inrättats för gemenskapens institutioner och organ.

3. Arbetsgruppen skall fatta beslut med enkel majoritet av tillsynsmyndigheternas företrädare.

4. Arbetsgruppen skall välja sin ordförande. Ordförandens mandattid skall vara två år. Mandatet kan förlängas.

5. Arbetsgruppens sekretariatsuppgifter skall ombesörjas av kommissionen.

6. Arbetsgruppen skall själv fastställa sin arbetsordning.

7. Arbetsgruppen skall behandla frågor som förts upp på dess dagordning av ordföranden, antingen på dennes eget initiativ eller på begäran av en företrädare för tillsynsmyndigheterna eller för kommissionen.

#### *Artikel 30*

1. Arbetsgruppen skall

- a) utreda varje fråga som rör tillämpningen av de nationella bestämmelser som antagits för genomförandet av detta direktiv, för att bidra till en enhetlig tillämpning av bestämmelserna,
- b) yttra sig till kommissionen om skyddsnivån inom gemenskapen och i tredje land,
- c) ge kommissionen råd om varje föreslagen ändring av detta direktiv, om vilka ytterligare eller särskilda åtgärder som bör vidtas för att skydda fysiska personers fri- och rättigheter med avseende på behandling av personuppgifter och om alla andra föreslagna gemenskapsåtgärder som rör sådana fri- och rättigheter,

d) avge yttranden om de uppförandekodexar som utarbetas på gemenskapsnivå.

2. Om arbetsgruppen konstaterar förekomsten av sådana skillnader mellan medlemsstaternas lagstiftning eller praxis, som kan vara till nackdel för likvärdigheten i skyddet för personer med avseende på behandlingen av personuppgifter inom gemenskapen, skall gruppen informera kommissionen om detta.

3. Arbetsgruppen kan på eget initiativ utfärda rekommendationer i alla frågor som rör skyddet av personer med avseende på behandlingen av personuppgifter inom gemenskapen.

4. Arbetsgruppens yttranden och rekommendationer skall framläggas för kommissionen och den kommitté som avses i artikel 31.

5. Kommissionen skall informera arbetsgruppen om det sätt på vilket den har tagit hänsyn till yttrandena och rekommendationerna. För att göra detta skall kommissionen utarbeta en rapport som också skall framläggas för Europaparlamentet och rådet. Rapporten skall offentliggöras.

6. Arbetsgruppen skall utarbeta en årsrapport om situationen rörande skyddet för fysiska personer med avseende på behandlingen av personuppgifter inom gemenskapen och i tredje land, som den skall översända till kommissionen,



Europaparlamentet och rådet.  
Rapporten skall offentliggöras.

## KAPITEL VII

### GEMENSKAPENS ÅTGÄRDER FÖR GENOMFÖRANDE

#### *Artikel 31*

#### **Kommittén**

1. Kommissionen skall biträdas av en kommitté som är sammansatt av företrädare för medlemsstaterna och som har kommissionens företrädare som ordförande.

2. Kommissionens företrädare skall förelägga kommittén ett förslag till åtgärder. Kommittén skall yttra sig över förslaget inom en tid som ordföranden bestämmer med hänsyn till hur brådslande ärendet är.

Yttrandet skall avgas med den majoritet som anges i artikel 148.2 i fördraget. Vid omröstning i kommittén skall medlemsstaternas röster vägas på det sätt som anges i den artikeln. Ordföranden skall inte rösta.

Kommissionen skall besluta om åtgärder som skall ha omedelbar verkan. Om emellertid åtgärderna avviker från kommitténs yttrande, skall kommissionen omedelbart underställa rådet ärendet. I detta fall gäller följande:

- Kommissionen skall uppskjuta genomförandet av åtgärderna under en tidsfrist om tre månader räknad från meddelandedatum.
- Rådet kan med kvalificerad majoritet fatta ett avvikande beslut inom den tidsfrist som anges i den första strecksatsen.

## SLUTBESTÄMMELSER

#### *Artikel 32*

1. Medlemsstaterna skall sätta i kraft de lagar och andra författningar, som är nödvändiga för att följa detta direktiv, senast tre år efter dess antagande. När en medlemsstat antar dessa bestämmelser skall de innehålla en hänvisning till detta direktiv eller åtföljas av en sådan hänvisning när de offentliggörs. Närmare före-

skrifter om hur hänvisningen skall göras skall varje medlemsstat själv utfärda.

2. Medlemsstaterna skall se till att sådan behandling som redan pågår när de nationella bestämmelser som antas till följd av detta direktiv träder i kraft bringas i överensstämmelse med dessa bestämmelser inom tre år från denna tidpunkt.

I fråga om sådana uppgifter som redan finns i manuella register vid ikraftträdandet av de nationella bestämmelser som antas för att genomföra detta direktiv får medlemsstaterna, med avvikelse från föregående stycke, föreskriva att behandlingen skall bringas i överensstämmelse med artiklarna 6-8 i detta direktiv inom tolv år räknat från dagen för direktivets antagande. Medlemsstaterna skall dock ge den registrerade rätt att på begäran och särskilt i samband med att han utövar sin rätt till tillgång till uppgifter, erhålla rättelse, utplåning eller blockering av uppgifter som är ofullständiga, felaktiga eller lagrade på ett sätt som inte är förenligt med de legitima ändamål som den registeransvarige vill uppnå.

3. Med undantag från punkt 2 kan medlemsstaterna under förutsättning av lämpliga skyddsåtgärder föreskriva att uppgifter som endast bevaras för historisk forskning inte behöver överensstämma med artiklarna 6-8 i detta direktiv.

4. Medlemsstaterna skall till kommissionen överlämna texten till de nationella bestämmelser som de antar inom det område som omfattas av detta direktiv.

#### *Artikel 33*

Kommissionen skall första gången senast tre år efter den tidpunkt som anges i artikel 32.1 och därefter regelbundet till rådet och Europaparlamentet avge en rapport om genomförandet av detta direktiv, eventuellt försedd med lämpliga ändringsförslag. Rapporten skall offentliggöras. Kommissionen skall särskilt undersöka tillämpningen av detta direktiv på behandling av ljud- och bilduppgifter som rör fysiska personer och skall framlägga alla lämpliga förslag som med beaktande av informationsteknikens och informationssamhällets utveckling visar sig nödvändiga.

*Artikel 34*

Detta direktiv riktar sig till medlemsstaterna.

Utfärdat i Luxemburg den 24 oktober 1995.

*På Europaparlamentets v ägnar*

K. HÄNSCH

*Ordförande*

*På rådets vägnar*

L. ATIENZA SERNA

*Ordförande*

1993-09-03

Offentlighetsprincipen, tillämpning vid beslag och konfiskering med  
anledning av tryck- och yttrandefrihetsbrott - förslag till lagändringar

1993-09-03

2355-93-90

Regeringen  
Justitiedepartementet

Regeringen beslöt den 24 juni 1993 att uppdra åt Justitiekanslern att analysera förhållandet mellan å ena sidan tryckfrihetsförordningens bestämmelser om rätten att ta del av allmänna handlingar och å andra sidan tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens bestämmelser om tvångsmedel och konfiskering samt att lägga fram de förslag till lagändringar som kan anses motiverade med anledning av analysen.

Justitiekanslern överlämnar härmed promemorian "Offentlighetsprincipen, tillämpning vid beslag och konfiskering med anledning av tryck- och yttrandefrihetsbrott - förslag till lagändringar". Jag har i arbetet med promemorian biträtt av byråcheferna Bertil Wennberg och Håkan Rustand samt kammarrättsassessorn Anders Lindgren.

Uppdraget är härmed slutfört.

Johan Hirschfeldt

Anders Lindgren

## Innehållsförteckning

Sammanfattning	5
Författningsförslag	6
1 Uppdraget och arbetets genomförande	9
2 Bakgrund	10
2.1 Kort om problemet	10
2.2 Offentlighetsprincipen och särskilt om 2 kap. 14 § tryckfrihetsförordningen	10
2.3 Domstolsoffentligheten	15
2.4 Brottskatalogerna i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen samt de tillämpliga be- stämmelserna i sekretesslagen	18
2.5 Beslag och konfiskering i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen	23
2.6 Spridningsförbudet i 6 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen och 3 kap. 13 § yttrandefrihetsgrundlagen	28
2.7 Beslag och förverkande enligt brottsbalken och rättegångsbalken	29
2.8 Bakgrunden till och genomförandet av 1993 års ändringar i 5 kap. 6 § och 9 kap. 16 § i sekretesslagen	30
2.9 Arkivfrågorna m.m.	33
3 Allmänna överväganden	35
3.1 Inskränkningar i rätten att få kopior av vissa allmänna handlingar	35
3.1.1 Den föreslagna lösningen är att inskränka kopierätten	37
3.1.2 Skall en inskränkning i kopierätten gälla vid alla tryck- och yttrandefrihetsbrott?	37
3.1.3 Den föreslagna inskränkningen får och behöver inte vara undantagslös	38
3.1.4 Den föreslagna inskränkningens förhållande till dagens sekretessbestämmelser	40

3.1.5	Principiella synpunkter på valet av lagteknisk lösning . . . . .	42
3.1.6	Syftet med att få en kopia av beslagtagen framställning bör få efterforskas . . . . .	43
3.1.7	Rätten att överklaga . . . . .	44
3.1.8	Andra synsätt på problemet . . . . .	44
3.2	Pliktexemplarsfrågan . . . . .	45
4	Kommentar till lagförslagen . . . . .	47
Bilaga	Utredningsuppdraget . . . . .	50

### Sammanfattning

I denna promemoria lämnas i avsnitt 2 en beskrivning av problemet om offentlighetsprincipens tillämpning vid beslag och konfiskering med anledning av tryck- och yttrandefrihetsbrott samt en bakgrundsbeskrivning i fråga om bl.a. offentlighetsprincipen med dess kopierätt, domstolsoffentligheten, brottskatalogerna i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen, beslags- och konfiskeringsinstitutet, det -förbud mot spridning av tryckta skrifter, filmer och ljudupptagningar som beslagtogs eller konfiskerats samt de i sammanhanget aktuella bestämmelserna i sekretesslagen.

I avsnitt 3 analyseras problemet och lämnas följande förslag: Justitiekanslern föreslår en ändring av de regler i tryckfrihetsförordningen som för närvarande reglerar rätten att få kopior av allmänna handlingar. Kopierätten inskränks således vad avser sådana tryckta skrifter, videogram m.m. som har tagits i beslag eller konfiskerats i mål om tryck- eller yttrandefrihetsbrott och som utgör allmänna handlingar.

Inskränkningen skall emellertid inte vara absolut. Kopior skall få lämnas ut eller handlingar tillhandahållas för kopiering, om ändamålet med beslaget eller konfiskeringen inte därigenom äventyras.

Vidare diskuteras i promemorian frågan om Justitiekanslern - som ett komplement till systemet med pliktexemplarsleveranser - bör åläggas att leverera exemplar av beslagtagna skrifter, videogram m.m. till bibliotek och Arkivet för ljud och bild.



## Författningsförslag

1. Förslag till  
Lag om ändring i tryckfrihetsförordningen <sup>1</sup>

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 12 och 13 §§ tryckfrihetsförordningen skall ha följande lydelse.

## Nuvarande lydelse

## Föreslagen lydelse

## 2 kap. 12 §

Allmän handling som får lämnas ut skall på begäran genast eller så snart det är möjligt på stället utan avgift tillhandahållas den, som önskar taga del därav, så att handlingen kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas. Handling får även skrivas av, avbildas eller tagas i anspråk för ljudöverföring. Kan handling ej tillhandahållas utan att sådan del därav som icke får lämnas ut röjes, skall den i övriga delar göras tillgänglig för sökanden i avskrift eller kopia.

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

*Rätten att avbilda eller ta en allmän handling i anspråk för ljudöverföring gäller inte handlingar som tagits i beslag eller konfiskerats i mål om tryckfrihetsbrott eller om yttrandefrihetsbrott. Ett sådant tillhandahållande får dock ske om ändamålet med beslaget eller konfiskeringen inte äventyras.*

## 2 kap. 13 §

Den som önskar taga del av allmän handling har även rätt att mot fastställd avgift få avskrift eller kopia av handlingen till den del den får lämnas ut. Myndighet är dock ej skyldig att lämna ut upptagning för automatisk databehandling i annan form än utskrift. Ej heller föreligger

---

<sup>1</sup> Tryckfrihetsförordningen omtryckt 1991:1500.

skyldighet att framställa kopia av karta, ritning, bild eller annan i 3 § första stycket avsedd upptagning än som nyss har angivits, om svårighet möter och handlingen kan tillhandahållas på stället.

*Rätten att få avskrift eller kopia av en handling gäller inte sådana handlingar som avses i 12 § tredje stycket. Ett sådant utlämnande får dock ske om ändamålet med beslaget eller konfiskeringen därigenom inte äventyras.*

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

---

Denna lag träder i kraft den ...

2. Förslag till  
Lag om ändring i sekretesslagen (1980:100) <sup>2</sup>

Härigenom föreskrivs i fråga om sekretesslagen (1980:100)  
dels att 5 kap. 6 §<sup>3</sup> skall upphöra att gälla,

dels att 12 kap. 3 § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

12 kap. 3 §<sup>4</sup>

Sekretess för uppgift i mål eller ärende i domstols rättskipande eller rättsvårdande verksamhet upphör att gälla i målet eller ärendet, om uppgiften förebringas vid offentlig förhandling i samma mål eller ärende. *Detta gäller dock inte sekretess enligt 5 kap. 6 §.*

Sekretess för uppgift i mål eller ärende i domstols rättskipande eller rättsvårdande verksamhet upphör att gälla i målet eller ärendet, om uppgiften förebringas vid offentlig förhandling i samma mål eller ärende.

Förebringas sekretessbelagd uppgift som avses i första stycket vid förhandling inom stängda dörrar, består sekretessen under den fortsatta handläggningen, om domstolen inte förordnar annat. Sedan domstolen har skilt målet eller ärendet ifrån sig, består sekretessen endast om domstolen i domen eller beslutet har förordnat om det. Sådant förordnande skall alltid meddelas för uppgift för vilken sekretess gäller enligt 9 kap. 3 § andra stycke, om det skulle strida mot avtal som avses där att uppgiften röjs.

Fullföljs talan i mål eller ärende vari domstol har meddelat förordnande om att sekretess för uppgift skall bestå, skall den högre rätten pröva förordnandet när den skiljer målet eller ärendet ifrån sig.

---

Denna lag träder i kraft den ...

---

<sup>2</sup> Sekretesslagen omtryckt 1992:1474.

<sup>3</sup> Senaste lydelse 1993:437.

<sup>4</sup> Senaste lydelse 1993:437.

## 1 Uppdraget och arbetets genomförande

Regeringen uppdrog genom beslut den 24 juni 1993 åt Justitiekanslern att analysera förhållandet mellan å ena sidan tryckfrihetsförordningens (TF) bestämmelser om rätten att ta del av allmänna handlingar och å andra sidan tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens (YGL) bestämmelser om beslag och konfiskering samt att lägga fram de förslag till lagändringar som kan anses motiverade med anledning av analysen. Beslutet m.m. har lagts till denna promemoria som bilaga.

Under arbetet med uppdraget har Justitiekanslern samrått med företrädare för Riksarkivet, Kungl. Biblioteket, Arkivet för ljud och bild samt Statens biografbyrå.

I promemorian har i två avseenden använts uttryck som bör förklaras här.

- 1) "Kopierätt" användes som ett uttryck för rätten att ta respektive få ut kopior av en allmän handling enligt bestämmelserna i 2 kap. 12 och 13 §§ TF.
- 2) "Spridningsförbud" betecknar det straffsanktionerade förbud mot spridning av tryckta skrifter, filmer eller ljudupptagningar, som lagts under beslag eller förklarats konfiskerad, som stadgas i 6 kap. 3 § andra stycket TF respektive 3 kap. 13 § fjärde stycket YGL.

## 2 Bakgrund

### 2.1 Kort om problemet

Vad som utgör en allmän handling och rätten att ta del av sådana handlingar regleras i tryckfrihetsförordningen. Rätten att ta del av allmänna handlingar tillkommer varje svensk medborgare till "främjande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning" (2 kap. 1 § TF). Tryckfrihetsförordningen är även exklusiv lag när det gäller ingripanden på grund av innehållet i tryckta skrifter.

Tryckfrihetsförordningen medger att tryckta skrifter med visst innehåll tas i beslag och konfiskeras om innehållet utgör tryckfrihetsbrott. Ett förordnande om konfiskering innebär i princip att den tryckta skriften som tagits i beslag skall förstöras. Syftet med åtgärden är självfallet att förhindra vidare spridning av skriften.

I såväl tryckfrihetsförordningen som yttrandefrihetsgrundlagen finns bestämmelser om straff för spridande av framställningar som är föremål för beslag eller förklarats konfiskerade (6 kap. 3 § TF och 3 kap. 13 § YGL). Förhållandet mellan å ena sidan tryckfrihetsförordningens regler om allmänna handlingar och om rätten att erhålla kopior av allmänna handlingar och å andra sidan tryckfrihetsförordningens regler om beslag och konfiskering (till vilka yttrandefrihetsgrundlagen delvis hänvisar) framgår emellertid inte uttryckligen av tryckfrihetsförordningen. Frågeställningen synes inte ha fått någon belysning i den juridiska litteraturen. Inte heller har frågan behandlats vid tillkomsten av nu gällande tryckfrihetsförordning eller yttrandefrihetsgrundlag.

Problemet är dock uppenbart. Det föreligger således en skyldighet för det allmänna att lämna ut kopior av handlingar som tagits i beslag eller konfiskerats just för att förhindra en vidare spridning.

### 2.2 Offentlighetsprincipen och särskilt om 2 kap. 13 § tryckfrihetsförordningen

#### **Sammanfattning**

Envar har rätt att hos myndigheter ta del av allmänna handlingar. Envar har också rätt att kopiera en allmän handling eller att - mot avgift - utfå en kopia av handlingen - kopierätten. Rätten att ta del av allmänna handlingar kan inskränkas endast i vissa i lag givna hänseenden. Sådana inskränkningar är meddelade i sekretesslagen.

*Rätten att ta del av allm ända handlingar*

En inom svensk rätt vedertagen princip är att all förvaltning och rättskipning skall ske i öppna former och under insyn av allmänheten.

En del i denna rätt till insyn är den i tryckfrihetsförordningen stadgade rätten att hos myndigheter och domstolar ta del av allmänna handlingar. Andra kapitlet i tryckfrihetsförordningen inleds med följande bestämmelse.

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

Det står således var och en fritt att hos myndigheter och domstolar ta del av där förvarade handlingar, oavsett syftet härmed.

Handlingsoffentligheten är en grundläggande del av offentlighetsprincipen och står därmed som en garant för insynen i ett öppet samhälle. Petrén och Ragnemalm har sammanfattat offentlighetsprincipens syfte på följande sätt (Petrén-Ragnemalm, Sveriges grundlag s. 388).

"Sammanfattningsvis har offentlighetsprincipen angivits skola fylla tre huvuduppgifter, nämligen att garantera rättssäkerheten, effektiviteten i förvaltningen och effektiviteten i folkstyret."

Begäran att få ta del av en allmän handling kan framställas anonymt. Den myndighet hos vilken en sådan begäran görs får inte efterforska vem det är som begär ut en allmän handling. Myndigheten kan således inte kräva att vederbörande legitimerar sig. Myndigheten får inte heller efterforska i vilket syfte handlingen begärs utlämnad. Myndigheten har dock rätt att fråga efter uppgifter i dessa avseenden i den utsträckning det behövs för att myndigheten skall kunna pröva om hinder föreligger mot att handlingen lämnas ut. En sådan efterforskning kan således vara tillåten för att myndigheten skall kunna göra en sekretessprövning.

*Begreppet allm än handling*

Allmänheten har sålunda rätt att ta del av allmänna handlingar. Med handling förstås framställning i skrift eller bild samt upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniska hjälpmedel. Exempel på handlingar är myndigheters diarium, beslut och andra handlingar samt böcker, tidningar, fotografier, filmer, videogram, grammofonskivor m.m. Som allmän handling anses dock inte tryckt skrift, ljud- eller bildupptagning eller annan handling som ingår i bibliotek.

En handling är allmän om den förvaras hos en myndighet och den är ingiven eller upprättad där. Med förvaras förstås att handlingen rent faktiskt finns hos myndigheten. Med ingiven förstås att handlingen har

givits in, skickats in, telefaxats in etc. till myndigheten av någon enskild eller av en annan myndighet. Med upprättad förstås att handlingen expedierats från en myndighet, hänför sig till ett slutbehandlat ärende eller eljest färdigställts inom myndigheten.

Även sådana framställningar som åtnjuter ett upphovsrättsligt skydd enligt upphovsrättslagen (1960:729) eller lagen (1960:730) om rätt till fotografisk bild omfattas av bestämmelserna om allmänna handlingar. Enligt 1 kap. 8 § TF och 1 kap. 12 YGL gäller visserligen om upphovsmans rätt vad som är stadgat i lag. Det upphovsrättsliga regelsystemet innebär bl.a. en ensamrätt för upphovsmannen att framställa och mångfaldiga exemplar av verken, fotografierna etc. Av 24 a § upphovsrättslagen och 12 § tredje stycket lagen om rätt till fotografisk bild följer emellertid att allmän handling utan hinder av upphovsrätt eller rätt till fotografisk bild skall tillhandahållas i den ordning 2 kap. TF stadgar.

#### *Inskränkningar i offentlighetsprincipen*

Rätten att ta del av allmänna handlingar är inte oinskränkt. Hänsyn till viktiga motstående intressen har nödvändiggjort åtskilliga undantag från offentlighetsprincipen. Rätten att ta del av allmänna handlingar får dock inskränkas endast i de syften som är angivna i 2 kap. 2 § TF. Sådana begränsningar skall vara noggrant angivna i en särskild lag eller annan lag vartill den särskilda lagen hänvisar. Begränsningar i rätten att ta del av allmänna handlingar har också meddelats i en särskild lag, sekretesslagen (1980:100).

Handlingar som är att anse som allmänna har vem som helst rätt att få ta del av om inte någon sekretessbestämmelse förhindrar detta.

#### *Hur tillgodoses tillgången till allmänna handlingar*

Tillgången till allmänna handlingar kan tillgodoses på tre olika sätt, nämligen utfående av allmän handling för att ta del av den på stället (2 kap. 12 § TF), utfående av avskrift eller kopia av allmän handling (2 kap. 13 § TF), samt lämnande av uppgift ur allmän handling (15 kap. 4 § sekretesslagen).

#### 2 kap. 12 § TF

Den enskilde har rätt att "genast eller så snart det är möjligt på stället" ta del av en allmän handling. Detta innebär en rätt att få tillfälle att på plats i myndighetens lokaler läsa, avlyssna eller titta på en allmän handling. Den enskilde har också rätt att skriva av, avbilda eller ta handlingen i anspråk för ljudöverföring. Den enskilde kan således med egen medhavd utrustning, exempelvis en kopianator eller en bandspelare, kopiera handlingen. Myndighetens originalhandling får dock inte tas med från

myndigheten. Innehåller handlingen avsnitt som inte får lämnas ut skall handlingen ändå i övriga delar göras tillgänglig för den enskilde, som begär det, i form av en kopia eller avskrift. Skyldigheten att tillhandahålla handlingen föreligger dock inte om bl.a. "betydande hinder möter".

Beträffande skriftliga handlingar e.d. torde i normalfallet inte några problem vara för handen. Myndigheten lämnar ut handlingen för påseende så att säga över disk och kan vanligen också ombesörja att handlingen kopieras. Beträffande sådana handlingar som förutsätter tillgång till tekniska hjälpmedel kan dock problem uppstå. Departementschefen anförde i prop. 1973:33 med förslag till ändringar i tryckfrihetsförordningen m.m. (s. 81 f.) bl.a. att det fick anses följa av reglerna i dåvarande 2 kap. 8 § TF att myndigheterna är skyldiga att utan avgift tillhandahålla sådant tekniskt hjälpmedel och att detta skall ske så snart som möjligt. Departementschefen tillade dock att myndigheten inte tillgång till det tekniska hjälpmedel som behövs så föreligger inte någon skyldighet för myndigheten att anskaffa hjälpmedlet och att det i sådant fall får anses föreligga betydande hinder. Saknar myndigheten nödvändiga hjälpmedel är det emellertid enligt departementschefen inte någonting som hindrar att den enskilde tar del av upptagningen genom eget medhavt hjälpmedel. - Det kan enligt Justitiekanslerns mening anses ligga i sakens natur att en viss varsamhet då kan vara påkallad, särskilt om handlingen kan befaras bli skadad eller förstörd.

Möjligheten att kopiera en handling är enligt lagtexten begränsad till att handlingen skrivs av, avbildas eller tas i anspråk för ljudöverföring. Under senare år har emellertid kopieringstekniken utvecklats och i praktiken kommit att stå till allmänhetens förfogande. Så är fallet med videoapparater och avläsningsapparatur (s.k. scanners etc.). Även om lagtextens ordalydelse synes innebära en begränsning i de möjligheter som står den enskilde till buds beträffande kopiering så får lagtexten enligt min mening antas ha den innebörden att även andra nya kopieringsmöjligheter som kan tillkomma avses. Det får således antas att lagtexten skall vara teknikneutral.

Som en jämförelse kan här nämnas att 2 kap. 13 § TF inte innehåller någon begränsning i detta avseende beträffande möjligheten att få en kopia av en allmän handling. Enligt 2 kap. 13 § TF har den enskilde i princip rätt att få en kopia av exempelvis ett videogram. Att den enskilde skulle vara förhindrad att framställa en sådan kopia med egen medhavd utrustning enligt 2 kap. 12 § TF kan inte utläsas av regleringen. Önskar den enskilde sålunda koppla upp sin utrustning mot myndighetens för kopiering synes detta följaktligen inte möta något hinder. Handlar det däremot om att den enskilde skall hantera myndighetens exemplar i sin egen utrustning torde utrymme finnas för nödvändiga restriktioner.



Med "betydande hinder" avses i övrigt exempelvis att handlingen vid tillfället används i myndighetens arbete, den är utlånad eller att utrymmesbrist eller risk för skada på en ömtålig handling föreligger.

Den enskilde torde i princip ha rätt att studera handlingen utan överinseende av någon tjänsteman. JO har i ett ärende (JO 1984/85 s. 264) uttalat, att en läkare inte får kräva att patienten tar del av sin journal i läkarens närvaro. En tjänstemans närvaro kan dock vara påkallad av ordnings- eller säkerhetsskäl. Gör myndigheten den bedömningen att handlingen kan komma att förstöras eller stjälas kan myndigheten avdela en person att övervaka studiet av handlingen, jfr Bohlin, Offentlighetsprincipen, s. 75.

Myndigheten har naturligtvis alltid tid på sig att göra en sekretessprövning, detta gäller vid alla former av utlämnande av allmänna handlingar.

#### 2 kap. 13 § TF

Den enskilde har rätt att om han så vill mot avgift få en kopia av handlingen. Den som vill ta del av en handling kan således, om han så önskar, begära att få en kopia av handlingen för att ta med sig för vidare studier på annan plats eller per telefon beställa en kopia.

Även sådana upptagningar som kräver tekniska hjälpmedel, exempelvis videogram, skall kopieras och kopian tillställas den enskilde mot avgift. Beträffande sådana upptagningar gäller emellertid en viss begränsning i skyldigheten att kopiera handlingen. Det föreligger nämligen inte någon skyldighet för myndigheten att framställa kopia av sådana upptagningar om svårigheter möter och handlingen kan tillhandahållas på stället, dvs. kan göras tillgänglig för den enskilde på platsen. Offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittén uttalade i betänkandet (SOU 1975:22) Lag om allmänna handlingar (s. 150) att om myndigheten saknar kopieringsmöjligheter eller eljest särskilda svårigheter möter bör undantag kunna göras (jfr prop. 1975/76:160 s. 182 ff.).

Begäran om att få en kopia skall behandlas skyndsamt. Enligt uttalanden i prop. 1981/82:37 om offentlighetsprincipen och ADB ligger det i sakens natur att en begäran behandlas med förtur och att det i normalfallet skall krävas att behandlingen sker inom samma tid som avses i 2 kap. 12 § TF, dvs. i princip genast. Departementschefen anförde: "Med den moderna kopieringsteknik som de flesta myndigheter nu har tillgång till bör det enligt min mening inte erbjuda några större svårigheter för dem att uppfylla de krav som ställs upp." Den enskilde bör således tämligen omgående få besked om hans begäran har bifallits eller ej. Vid avskrifter och kopiering av ett större material får myndigheten emellertid ta längre tid på sig (s. 46 f.).

JO har uttalat att expediering av kopia bör kunna ske inom någon eller några dagar, högst en vecka, (se JO 1992/93 s. 607).

## 15 kap. 4 § sekretesslagen

Enligt 15 kap. 4 § sekretesslagen skall myndighet på begäran av enskild lämna uppgift ur allmän handling som förvaras hos myndigheten i den mån hinder inte möter på grund av bestämmelse om sekretess eller av hänsyn till arbetets behöriga gång. Detta innebär att myndigheten har att besvara exempelvis telefonförfrågningar från allmänheten om innehållet i allmänna handlingar. Det föreligger dock inte något sådant krav på skyndsamhet i handläggningen som krävs enligt 2 kap. 12 och 13 §§ TF. Vägrar myndigheten lämna uppgift kan ett sådant beslut inte överklagas, jfr 15 kap. 4 och 7 §§ sekretesslagen och Corell m.fl., Sekretesslagen, 3 uppl. s. 438 ff.

## 2.3 Domstolsoffentligheten

**Sammanfattning**

Under förundersökning råder s.k. förundersökningssekretess. Förhandlingar inför domstol är emellertid offentliga. Domstolen har dock möjlighet att när sekretessbelagda uppgifter förekommer i målet förordna om stängda dörrar. Sedan målet avslutats skall domstolen pröva om sekretessen i målet skall bestå.

Som framgått ovan är det en sedan gammalt gällande princip inom svensk rättskipning och förvaltning att allmänheten skall ha insyn i handläggningen av mål och ärenden.

Beträffande domstolarna brukar man i dagligt tal tala om förhandlingsoffentligheten, dvs. att förhandlingar vid domstolar är offentliga. Detta kommer till uttryck redan i grundlag. Enligt 2 kap. 11 § andra stycket regeringsformen skall förhandling vid domstol vara offentlig.

Av 2 kap. 12 § regeringsformen följer dock att förhandlingsoffentligheten kan begränsas genom lag. Det kan nämligen finnas situationer där det av hänsyn till enskilda eller allmänna intressen bör finnas en möjlighet att hålla förhandlingar inom stängda dörrar och därigenom inskränka allmänhetens möjlighet till insyn.

Närmare bestämmelser om offentlighet och sekretess vid allmän domstol finns i rättegångsbalken och i sekretesslagen.

5 kap. 1 § rättegångsbalken har följande lydelse.

Förhandling vid domstol skall vara offentlig.

Kan det antagas att vid förhandling kommer att förebringas uppgift, för vilken hos domstolen gäller sekretess som avses i sekretesslagen

(1980:100), må rätten, om det bedömes vara av synnerlig vikt att uppgiften ej röjes, förordna att förhandlingen i vad den angår uppgiften skall hållas inom stängda dörrar. Även i annat fall må förhandling hållas inom stängda dörrar, om sekretessen gäller enligt 7 kap. 22 §, 8 kap. 17 § eller 9 kap. 15 eller 16 § sekretesslagen eller, i vad avser domstolsförhandling under förundersökning i brottmål eller därmed likställt mål eller ärende, enligt 5 kap. 1 § eller 9 kap. 17 § samma lag. Förhandling skall alltid hållas inom stängda dörrar, om sekretessen gäller enligt 9 kap. 3 § andra stycket samma lag och det skulle strida mot avtal som avses där att uppgiften röjes vid förhandlingen.

Förhör med den som är under femton år eller lider av en psykisk störning får hållas inom stängda dörrar.

Är eljest för särskilt fall föreskrivet, att förhandling må hållas inom stängda dörrar, vare det gällande.

Den följande redovisningen av regelsystemet på detta område tar i huvudsak sikte på de bestämmelser som gäller i brottmål.

Vid misstanke om brott inleds vanligtvis en förundersökning. Under förundersökningen skall utredas bl.a. vem som kan misstänkas för brottet och om tillräckliga skäl föreligger för att väcka åtal mot denne. Förundersökningen leds av polismyndighet eller åklagare. Beträffande tryckfrihetsbrott och yttrandefrihetsbrott är Justitiekanslern ensam behörig åklagare och leder förundersökningen samt beslutar om tvångsåtgärder som husrannsakan och beslag, 9 och 10 kap. TF samt 7 kap. YGL.

Under en förundersökning är det ofta viktigt att kunna hemlighålla uppgifter. Sekretesslagen innehåller bestämmelser i 5 kap. 1 § om sekretess under förundersökningen med hänsyn till intresset att förebygga eller beivra brott samt 9 kap. 17 § om sekretess under förundersökningen med hänsyn till enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden, s.k. förundersökningssekretess. Förundersökningssekretessen är inte absolut.

Förundersökningssekretessen upphör i princip att gälla sedan åtal har väckts, jfr 9 kap. 18 § sekretesslagen och Corell m.fl. Sekretesslagen, 3:e uppl. s. 116 ff. Avslutas förundersökningen utan att några ytterligare åtgärder vidtas gäller förundersökningssekretessen alltså, dock högst 40 respektive 70 år.

Bestämmelserna om förundersökningssekretess är tillämpliga också i de fall där Justitiekanslern är åklagare, 11 kap. 4 § sista stycket sekretesslagen. Har åtal sålunda väckts vid domstol blir handlingarna i målet också offentliga såvida inte någon sekretessbestämmelse medför sekretess. Beträffande domstolarna gäller de allmänna bestämmelserna i sekretesslagen i tillämpliga delar. I vissa avseenden har dock sekretessen beträffande domstolarna reglerats särskilt.

Begär någon att sedan åtal väckts få ta del av handlingarna i ett mål, exempelvis ett videogram eller en tidskrift som givits in, ankommer det på domstolen att göra en sedvanlig sekretessprövning enligt de sekretessföreskrifter som kan vara tillämpliga.

Som exempel på särskilda regler om sekretess hos domstolar kan nämnas 9 kap.15 och 16 §§ sekretesslagen. Enligt dessa bestämmelser gäller sekretess hos domstolarna i mål av vissa slag för uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Sekretessen gäller om vissa skaderekvisit är uppfyllda.

Domstolarnas förhandlingar är som nyss sagts offentliga. Domstol får dock besluta att hålla en förhandling inom stängda dörrar om det kan antas att sekretessbelagd uppgift kommer att förebringas, muntligen eller skriftligen, och det bedöms vara av synnerlig vikt att uppgiften inte röjs.

Har förhandling hållits inom stängda dörrar och har det under förhandlingen förebringats sådan uppgift för vilken sekretess gäller hos domstolen kan domstolen förordna att uppgiften inte får röjas.

Sekretess för uppgift som förebringas vid en offentlig förhandling i målet upphör att gälla i målet. Har domstolen förordnat om stängda dörrar gäller sekretessen under den fortsatta handläggningen i målet om inte domstolen förordnar om annat. Sedan domstolen avslutat målet består dock sekretessen endast om domstolen i domen eller beslutet har förordnat om att sekretessen skall bestå. Överklagas målet har besvärinstansen att vid sitt avgörande av målet pröva om sekretessen skall bestå. Detta innebär att domstolen, som hållit en förhandling inom stängda dörrar, vid avslutandet av målet har att fatta beslut om eventuell fortsatt sekretess i målet. Domstolen har således härvidlag en möjlighet att helt eller delvis lätta på sekretessen.

Uppgifter som tas in i en dom eller beslut blir offentliga i den mån domstolen inte har förordnat att sekretessen alltjämt skall bestå. Detta innebär att innehållet i en dom helt eller delvis kan vara sekretessbelagt.

Oavsett rådande sekretess har en part i mål eller ärende i princip alltid rätt att få ta del av processmaterialet. Därmed är dock inte sagt att parten nödvändigtvis alltid får alla handlingarna i målet utlämnade till sig, Corell m.fl. Sekretesslagen, s. 402 ff. Den enskilde kan också efterge sekretess som gäller till förmån för honom själv och kan också efterge denna sekretess gentemot andra. Den som är misstänkt för brott har också rätt att lämna annars sekretessbelagda uppgifter till sitt ombud.

En myndighet kan emellertid lämna ut även sekretessbelagt material till enskild med förbehåll om att den enskilde inte får sprida uppgiften vidare eller på annat sätt utnyttja uppgiften (14 kap. 9 och 10 §§ sekretesslagen).

## 2.4 Brottskatalogerna i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen samt de tillämpliga sekretessbestämmelserna

### **Sammanfattning**

Ingripande mot någon för vad som förekommit i tryckt skrift, radioprogram, film eller ljudupptagning får endast ske om uttryckligt stöd finns i tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen. De gärningar som är kriminaliserade är också särskilt angivna i dessa lagar. Det finns inte några särskilda regler, med något undantag, om i vad mån sekretess skall gälla i mål om tryck- eller yttrandefrihetsbrott.

I detta avsnitt förtecknas de olika typerna av tryckfrihets- och yttrandefrihetsbrott (den s.k. brottskatalogen). För varje brottstyp redovisas också en analys av i vilken mån sekretess kan tänkas förekomma i brottmålet.

1 kap. 3 § TF har följande lydelse.

För missbruk av tryckfriheten eller medverkan däri må ej någon i annan ordning eller i annat fall än denna förordning bestämmer kunna tilltalas eller dömas till ansvar eller ersättningskyldighet eller skriften konfiskeras eller läggas under beslag.

För brott genom tryckt skrift kan således ansvar endast utdömas om stöd härför finns i tryckfrihetsförordningen. Vad som är tryckt skrift framgår av 1 kap. 5 och 6 §§ TF.

Med tryckfrihetsbrott förstås endast sådana brott som anges i 7 kap. 4 och 5 §§ TF. Andra brott mot tryckfrihetsförordningens bestämmelser i olika avseenden är således inte tryckfrihetsbrott. En förutsättning för att en gärning skall kunna beivras enligt 7 kap. 4 och 5 §§ TF är att gärningen också är straffbar enligt lag, den dubbla straffbarhetens princip. De brottsrubriceringar som räknas upp som tryckfrihetsbrott måste sålunda, för att kunna beivras som tryckfrihetsbrott, ha sin motsvarighet i vanlig lag.

Tryckfrihetsbrotten i 7 kap. 4 § är följande.

1. Högförräderi samt försök, förberedelse eller stämpling härtill. Brottet har sin motsvarighet i 19 kap. 1 och 14 §§ brottsbalken.
2. Krigsanstiftan. Brottet har sin motsvarighet i 19 kap. 2 § brottsbalken.
3. Spioneri samt försök, förberedelse eller stämpling härtill. Brottet har sin motsvarighet i 19 kap. 5 och 14 §§ brottsbalken.
4. Obehörig befattning med hemlig uppgift samt försök, förberedelse härtill samt stämpling till grovt brott. Brottet har sin motsvarighet i 19 kap. 7, 8 och 14 §§ brottsbalken.
5. Vårdslöshet med hemlig uppgift. Brottet har sin motsvarighet i 19 kap. 9 § brottsbalken.
6. Uppror samt försök, förberedelse samt stämpling härtill. Brottet har sin motsvarighet i 18 kap. 1 och 7 §§ brottsbalken.
7. Landsförräderi eller landssvek samt försök, förberedelse eller stämpling härtill. Brottet har sin motsvarighet i 22 kap. 1, 2 och 7 §§ brottsbalken.
8. Landsskadlig vårdslöshet. Brottet har sin motsvarighet i 22 kap. 3 § brottsbalken.
9. Ryktesspridning till fara för rikets säkerhet. Brottet har sin motsvarighet i 22 kap. 5 § brottsbalken.
10. Uppvigling. Brottet har sin motsvarighet i 16 kap. 5 § brottsbalken.
11. Hets mot folkgrupp. Brottet har sin motsvarighet i 16 kap. 8 § brottsbalken.
12. Barnpornografibrott. Brottet har sin motsvarighet i 16 kap. 10 a § brottsbalken.
13. Olaga våldsskildring (med avseende på sexuellt våld). Brottet har sin motsvarighet i 16 kap. 10 b § brottsbalken.
14. Förtal. Brottet har sin motsvarighet i 5 kap. 1 § brottsbalken.

15. Förolämpning. Brottet har sin motsvarighet i 5 kap. 3 § brottsbalken.

Tryckfrihetsbrotten i 7 kap. 5 § TF innebär otillåtet offentliggörande av handlingar och uppgifter. Punkterna 1 och 2 behandlar sådant brott mot tystnadsplikt som avses i 20 kap. 3 § brottsbalken, jfr 16 kap. sekretesslagen beträffande de situationer där meddelarfriheten är bruten. Punkten 3 gäller offentliggörande av uppgifter när riket är i krig eller omedelbar krigsfara där ett röjande innefattar annat brott mot rikets säkerhet än som anges i 7 kap. 4 § TF. Stadgandet i punkten 3 möjliggör tryckfrihetsrättsligt ansvar vid eventuella framtida straffskärpningar av brottsbalkens regler om brott mot rikets säkerhet vid krig eller omedelbar krigsfara i vad avser röjande av uppgifter.

Tryckfrihetsförordningen bygger på principen om ensamansvar. I 8 kap. TF återfinns sålunda bestämmelser om vem som bär det tryckfrihetsrättsliga ansvaret för tryckfrihetsbrott. Som exempel kan nämnas att beträffande periodiska skrifter bär den ansvarige utgivaren det straffrättsliga ansvaret för skriftens innehåll. Kapitlet innehåller också en presumtion för att den tryckfrihetsrättsligt ansvarige personen känt till och godkänt skriftens innehåll. Tryckfrihetsförordningen känner inte medverkansansvar.

Yttrandefrihetsgrundlagen innehåller i 1 kap. 4 § en bestämmelse av motsvarande innebörd som 1 kap. 3 § TF.

1 kap. 4 § YGL har följande lydelse.

Myndigheter och andra allmänna organ får inte utan stöd i denna grundlag ingripa mot någon på grund av att han i ett radioprogram, en film eller en ljudupptagning har missbrukat yttrandefriheten eller medverkat till ett sådant missbruk. Inte heller får de utan stöd av denna grundlag av sådan anledning göra några ingripanden mot programmet, filmen eller ljudupptagningen.

Yttrandefrihetsgrundlagen hänvisar i fråga om vilka brott som skall anses vara yttrandefrihetsbrott till bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen. Enligt 5 kap. 1 § första stycket YGL skall de gärningar som utgör tryckfrihetsbrott enligt 7 kap. 4 och 5 §§ TF anses som yttrandefrihetsbrott om de begås i ett radioprogram, en film eller en ljudupptagning och är straffbara enligt lag. I 5 kap. 1 § andra stycket anges att också sådana olaga våldsskildringar varigenom någon med rörliga bilder närgånget eller utdraget skildrar grovt våld mot människor eller djur med uppsåt att framställningen sprids, om inte gärningen med hänsyn till omständigheterna är försvarlig, är yttrandefrihetsbrott. Yttrandefrihetsgrundlagens bestämmelser om vad som är straffbart som olaga våldsskildring innebär således en utvidgning i förhållande till vad som

kan vara att bedöma som olaga våldsskildring enligt tryckfrihetsförordningen. Tryckfrihetsförordningen är i detta avseende begränsad till sexuellt våld, se punkten 13 ovan jfr även 16 kap. 10 b § Brb.

Även yttrandefrihetsgrundlagen bygger på principen om ensamansvar för, i första hand, utgivaren. Yttrandefrihetsgrundlagen innehåller också den en presumtion för att den yttrandefrihetsrättsligt ansvarige personen känt till framställningens innehåll och också medgivit framställningens offentliggörande. Inte heller yttrandefrihetsgrundlagen känner medverkansansvar.

Såväl tryckfrihetsförordningen som yttrandefrihetsgrundlagen innehåller bestämmelser som undantar meddelanden i annonser i vissa fall från vad som annars hade varit att bedöma som tryck- respektive yttrandefrihetsbrott.

Inledningsvis har de brott som är tryck- och yttrandefrihetsbrott redovisats. Nedan följer en redogörelse över i vad mån sekretessbestämmelser kan komma att gälla beträffande uppgifter i mål om tryck- och yttrandefrihetsbrott. Beträffande tryck- och yttrandefrihetsbrotten barnpornografibrott och olaga våldsskildring gäller sedan den 3 juni 1993 bestämmelser om sekretess. Dessa bestämmelser redovisas närmare i avsnitt 2.8.

Beträffande förundersökningen gäller bestämmelserna i 5 kap. 1 § och 9 kap. 17 § sekretesslagen om förundersökningssekretess generellt beträffande samtliga tryck- och yttrandefrihetsbrott. Sedan åtal väckts och handlingarna lämnats in till domstol blir handlingarna i målet offentliga om inte domstolen förordnar om sekretess (jfr avsnitt 2.3).

### Högförräderi

Brottet gäller rikets säkerhet. Rekvisiten i lagrummet ger inte någon klar eller tydlig bild över vilka gärningar som egentligen omfattas. Vad som i tid efter annan kan vara att anse som högförräderi kan inte närmare anges, jfr Axberger, Tryckfrihetens gränser, s. 171 ff.

Den sekretessbestämmelse som närmast torde kunna komma ifråga är försvarssekretessen i 2 kap. 2 § sekretesslagen, eventuellt också utrikessekretessen i 2 kap. 1 § sekretesslagen.

### Krigsanstiftan

Även beträffande detta brott torde närmast bestämmelserna om utrikes- och försvarssekretessen bli tillämpliga.



### Spioneri

Spioneribrottet förutsätter ett obehörigt befordrande, lämnande eller röjande av uppgifter i vissa avseenden. Brottet i sig har således karaktär av ett sekretessbrott. Därmed torde de enskilda sekretesstadganden i sekretesslagen som kan komma ifråga utifrån uppgifternas karaktär bli tillämpliga. Därtill torde främst utrikes- och försvarssekretessen kunna vara tillämplig.

### Obehörig befattning med hemlig uppgift

Även i detta fall har brottet karaktär av ett sekretessbrott. Därmed torde respektive sekretessbestämmelse vara tillämplig. Även här synes utrikes- eller försvarssekretessen främst kunna bli tillämpliga i vissa fall.

### Vårdslöshet med hemlig uppgift

Se ovan under spioneri och obehörig befattning med hemlig uppgift.

### Landsförräderi

Beträffande detta brott torde försvarssekretessen kunna bli tillämplig.

### Landsskadlig vårdslöshet

Även beträffande detta brott torde försvarssekretessen kunna bli tillämplig.

### Ryktesspridning till fara för rikets säkerhet

Någon sekretessbestämmelse som kan bli tillämplig beträffande detta brott synes inte föreligga.

### Uppvigling

Någon särskild sekretessbestämmelse som kan bli direkt tillämplig beträffande detta brott synes inte föreligga. Undantagsvis kan dock moment i gärningen avse förhållande som kan omfattas av sekretess.

### Hets mot folkgrupp

Någon sekretessbestämmelse som kan bli tillämplig beträffande detta brott synes inte föreligga.

### Barnpornografibrott

Sekretess gäller i enlighet med bestämmelserna i 9 kap. 16 § sekretesslagen. Vidare gäller sekretess enligt 5 kap. 6 § sekretesslagen i mål om ansvar för barnpornografibrott eller olaga våldsskildring eller för motsvarande tryckfrihets- eller yttrandefrihetsbrott för uppgift i skildring som har beslagtogs, förverkats eller konfiskerats i målet eller annars förekommer i detta, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan fara för att den sprids vidare i strid med brottsbalken, tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen.

### Olaga våldsskildring

Sekretess råder i vissa avseenden enligt 5 kap. 6 § sekretesslagen, se ovan under Barnpornografibrott.

### Förtal

Sekretess torde kunna förekomma endast i de avseenden bestämmelserna om sekretess i 7 - 9 kap. sekretesslagen om enskilda personliga och ekonomiska förhållanden medger det.

### Förolämpning

Se ovan under Förtal.

### 2.5 Beslag och konfiskering i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen

#### **Sammanfattning**

För att förhindra att tryckta skrifter, filmer och ljudupptagningar som har ett olagligt innehåll sprids finns bestämmelser i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen om beslag och konfiskering. Beträffande tryckta skrifter tar bestämmelserna om beslag och konfiskering sikte på exemplaren av en viss upplaga. Beträffande filmer och ljudupptagningar torde detsamma gälla. Framställs nya upplagor av en beslagtagna eller konfiskerad tryckt skrift eller annan framställning blir den nya upplagan att betrakta som ett nytt tryckfrihetsbrott eller, i förekommande fall, ett nytt yttrandefrihetsbrott.

Beivrandet av tryckfrihets- och yttrandefrihetsbrott vore i många fall föga meningsfullt om inte också en vidare spridning av en framställning med brottsligt innehåll kunde förhindras. En sådan ståndpunkt intogs redan av 1944 års tryckfrihetssakkunniga i betänkandet (SOU 1947:60)

Förslag till tryckfrihetsförordning, se s. 169 f. Det finns därför bestämmelser om tvångsmedel på tryck- och yttrandefrihetens område som möjliggör att exempelvis en tryckt skrift kan tas i beslag och konfiskeras, se också Tore Strömberg, Om konfiskation av tryckt skrift, artikel i Statsvetenskaplig tidskrift 1951 s. 130.

Ingripanden med anledning av vad som förekommit i tryckt skrift m.m. får endast ske med stöd av bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen respektive yttrandefrihetsgrundlagen. Detta innebär bl.a. att brottsbalkens regler om förverkande och rättegångsbalkens regler om beslag inte är tillämpliga på tryck- och yttrandefrihetens område. De tvångsmedel som kan komma ifråga regleras sålunda exklusivt i tryckfrihetsförordningen respektive yttrandefrihetsgrundlagen. I vissa avseenden kan dock såväl brottsbalkens regler om företagsbot som rättegångsbalkens bestämmelser om beslag vara tillämpliga, se nedan under avsnitt 2.7.

Enligt 7 kap. 7 § TF får tryckt skrift som innefattar tryckfrihetsbrott konfiskeras. Lagrummet har haft samma lydelse sedan år 1949, det år den nuvarande tryckfrihetsförordningen infördes.

Konfiskering innebär att alla för spridning avsedda exemplar av skriften skall förstöras. Likaså skall formar, stenar, stereotyper, plåtar och andra dylika, uteslutande för tryckningen av skriften användbart material, göras obrukbart.

Vad som sålunda skall förstöras eller göras obrukbart är upplagan av skriften jämte det material som varit särskilt utformat för tryckningen av just den aktuella skriften. Däremot undantas tryckpressar, sättmaskiner, ordbehandlare m.m. från konfiskering. Sådana maskiner kan nämligen användas också för att framställa andra tryckalster. Konfiskeringens syfte är att förhindra att den olagliga skriften sprids men inte att i övrigt hindra eller omöjliggöra annan verksamhet för framställning av tryckta skrifter.

Det som skall förstöras är skriften i dess helhet och inte enbart det avsnitt eller stycke som befunnits ha ett straffbart innehåll. Består en skrift av flera band, häften e.d. är det endast det aktuella bandet eller den del som är aktuell som kan förstöras. Till samma upplaga torde hänföras sådana exemplar som är tryckta vid samma tryckeri och därtill helt överensstämmer med varandra såväl beträffande innehåll som upplagebeteckning (där sådan finns). En vägledning härvidlag är bestämmelserna i 4 kap. 2 § TF om s.k. ursprungsuppgifter. En skrift som i riket framställts i tryckpress eller som mångfaldigats genom stencilering, foto-kopiering eller liknande tekniskt förfarande och för vilken gäller utgivningsbevis skall innehålla uppgift vem som har tryckt eller eljest mångfaldigat skriften samt om ort och år för mångfaldigandet om skriften är avsedd att utges här, 4 kap. 2 § TF. Detta gäller dock inte skrift som trycks i utlandet och som utges här, 13 kap. 1 § TF.

Det är domstol som beslutar om konfiskering. Konfiskering är, som framgår av lagtexten, inte obligatorisk. Även om en text har befunnits strida mot bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen så kan skriften redan ha nått en sådan spridning att en konfiskering kan vara meningslös. Konfiskering förutsätter dock att fråga är om ett tryckfrihetsbrott, dvs. sådana gärningar som anges i 7 kap. 4 och 5 §§ TF. Konfiskering kan således inte komma ifråga som reaktion på andra brott mot bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen. Däremot föreligger inte något krav på att exempelvis en gärningsman kan återfinnas och dömas för brottet. Konfiskering kan således ske efter ansökan utan att något åtal har väckts eller kan komma att väckas, 9 kap. 5 § TF (s.k. objektiv konfiskationstalan).

Konfiskeringen omfattar alla för spridning avsedda exemplar av skriften. För att ett ingripande överhuvudtaget skall få ske förutsätts emellertid att skriften är utgiven, dvs. utlämnad till salu eller för spridning på annat sätt. Ingripande kan sålunda icke ske mot skrifter som ännu inte lämnat tryckeriet. Däremot torde en skrift som distribuerats till exempelvis bokhandeln vara att anse som utgiven även om något exemplar ännu inte har blivit sålt. En skrift får anses som utgiven även om spridningen enbart skett inom en mindre krets utan att för den skull i övrigt ha varit avsedd att spridas till en större allmänhet. Exemplar som avses i 4 kap. 4 § TF (s.k. pliktexemplar) faller utanför konfiskering.

Likaså faller exemplar som förvärvats och redan kommit i enskilda personers besittning utanför ramen för ett konfiskeringsbeslut. De exemplar som så att säga kvarstår härefter kan däremot bli föremål för konfiskering. Det handlar i princip om de exemplar som alltjämt finns i lager eller är under leverans eller har nått detaljhandeln. Har en del av upplagan undanhållits myndigheterna för en senare distribution kan även dessa exemplar konfiskeras. Den som sprider en tryckt skrift som utspridaren vet är lagd under beslag eller förklarats konfiskerad kan också komma att straffas med böter eller fängelse.

Som framgått av det förut anförda är det den eller de aktuella upplagorna som kan konfiskeras. Framställs en ny upplaga av skriften blir det fråga om ett nytt tryckfrihetsbrott, se bl.a. Tore Strömberg a.a, jfr prop. 1990/91:64, Yttrandefrihetsgrundlag m.m. s. 126. Det blir i sådant fall fråga om att väcka nytt åtal och framställa ett nytt konfiskeringsyrkande beträffande den nya upplagan, dock under den förutsättningen att den nya upplagan framställs på ett sådant sätt att den omfattas av tryckfrihetsförordningens bestämmelser. I annat fall blir gärningen att bedöma enligt vanliga straffrättsliga bestämmelser.

Kan en skrift bli föremål för konfiskering kan den också läggas under beslag, 10 kap. 1 § TF. Ett beslag innebär att den tryckta skriften omhändertas av myndigheterna redan under utredningen för det misstänkta brottet. Syftet med ett beslag är att säkerställa konfiskering.

Skulle beslaget hävas, exempelvis vid en friande dom, skall de beslagtagna exemplaren återlämnas till den från vilket beslaget gjordes. Det är idag Justitiekanslern eller domstol som förordnar om beslag.

Det finns två typer av beslag, s.k. konfiskationsbeslag, 10 kap. 1 § TF, dvs. beslag där alla de för spridning avsedda exemplaren omhändertaras samt s.k. utredningsbeslag, 10 kap. 14 § TF, dvs. beslag sker av något enstaka exemplar i utredningssyfte.

Beträffande ärenden där konfiskationsbeslag förekommer skall åtal för tryckfrihetsbrott vara väckt inom två veckor från det att beslutet om beslaget meddelades.

Beträffande utredningsbeslag gäller ifråga om den tid inom vilken åtal skall vara väckt bestämmelserna i 27 kap. 7 § rättegångsbalken. Utredningsbeslag är inte inskränkt till enbart de exemplar som är avsedda för spridning. Detta synes medföra att beslag i utredningssyfte kan ske också hos den enskilde som förvärvat ett exemplar av ifrågavarande skrift. Inte heller är utredningsbeslaget begränsat till tryckfrihetsbrott utan sådant beslag får göras även beträffande övriga tryckfrihetsmål. Ett beslagttaget exemplar skall dock slutligen återställas till den från vilket beslaget skedde. Det synes gälla även om andra exemplar av samma skrift kan förklaras konfiskerade.

Beslag och konfiskering anses inte omfatta sådana exemplar som skall levereras som pliktexemplar enligt lagen (1978:487) om pliktexemplar av skrifter och ljud- och bildupptagningar. De exemplar som är inlämnade till bibliotek eller arkiv enligt denna lag är inte heller allmänna handlingar, se 2 kap. 11 § TF.

Beträffande filmer el.dyl. framställningar skall sådana lämnas till Arkivet för ljud och bild för kopiering. Originalen skall därefter återställas till den leveransskyldige, jfr 12 § andra stycket lagen (1978:487) om pliktexemplar av skrifter och ljud- och bildupptagningar. Ett sådant återställt exemplar torde dock kunna omfattas av beslag eller konfiskering om förutsättningarna i övrigt är uppfyllda.

Som ovan nämnts är det straffbart att sprida exemplar av tryckt skrift som utspridaren veterligt är lagd under beslag eller som har konfiskerats. Detta gäller dock inte tryckta skrifter som är tagna i beslag i bevissäkringssyfte enligt 10 kap. 14 § TF, se prop. 1975/76:204 s. 184.

Förordnande om beslag skall innehålla uppgift om det eller de stycken som föranlett beslaget. Beslaget gäller enbart det band, del, häfte m.m. där stycket ifråga förekommer.

Yttrandefrihetsgrundlagen innehåller i huvudsak motsvarande bestämmelser om konfiskering och beslag. Enligt 5 kap. 6 § YGL får en film eller ljudupptagning som innefattar ett yttrandefrihetsbrott konfiskeras. Beträffande yttrandefrihetsbrottet olaga våldsskildring kan också sådan särskild rättsverkan som avses i 36 kap. 7 § brottsbalken komma ifråga. Precis som vid tryckta skrifter är det alla exemplar som

är avsedda för spridning som skall förstöras. Beträffande gränsdragningen härvidlag får hänvisas till vad som anförts ovan.

I likhet med tryckfrihetsförordningens bestämmelser skall också de föremål som kan användas särskilt för att mångfaldiga filmen eller ljudupptagningen göras obrukbara. Vad som avses härvidlag är bl.a. så kallade masterband, matriser eller andra förlagor från vilka filmer och ljudupptagningar framställs. Det blir emellertid inte fråga om att förstöra dessa masterband utan lagstiftaren har förutsatt att exempelvis masterbanden avmagnetiseras för att därigenom omöjliggöra fortsatta framställningar. Själva bandet, bäraren av innehållet, kan följaktligen komma att användas på nytt för andra inspelningar. Konfiskeringsbeslut omfattar inte bandspelare, kopieringsapparat eller annan maskinell utrustning. Konfiskeringssyftet är som nyss nämnts att hindra vidare spridning av en framställning med visst innehåll men inte att förhindra eller omöjliggöra annan verksamhet i fråga om spridning av framställningar.

Liksom beträffande tryckta skrifter straffas den som sprider en film eller ljudupptagning, trots att han vet att den har tagits i beslag eller konfiskerats, med böter eller fängelse i högst ett år, 3 kap. 13 § sista stycket YGL.

Det är hela upplagan av filmen eller ljudupptagningen som får konfiskeras.

Det bör dock nämnas att "upplagebegreppet" med dagens snabba tekniska utveckling inrymmer nya problem för rättstillämpningen (jfr Justitiekanslerns rapport till regeringen 1992-12-23 (dnr 2903-91-90) avsnitt 4 och 5.3, se även JK-Beslut 1992 s. 180).

Kan en film eller ljudupptagning konfiskeras kan den också tas i beslag. Det får i denna del hänvisas till vad som anförts ovan om tryckta skrifter. Beträffande filmer och ljudupptagningar gäller beslaget endast de särskilda skivor, rullar eller andra delar av upptagningen där avsnitten förekommer.

I 10 kap. TF och 7 kap. YGL finns vidare bestämmelser om bl.a. utgivningsförbud i vissa fall och tagande i förvar av skrift vid krig eller krigsfara. Uppdragets genomförande fordrar inte att dessa särskilda tvångsmedel behandlas närmare.

Avslutningsvis bör nämnas möjligheten för Justitiekanslern att enligt 5 kap. 5 § lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden kostnadsfritt få del av varje skrift, radioprogram, film eller ljudupptagning som har bevarats enligt vissa bestämmelser i denna lag. Denna möjlighet ligger så att säga vid sidan av reglerna om beslag och konfiskering. Justitiekanslern har sålunda möjlighet att utan att något brott kan misstänkas ta del av exempelvis ett videogram. Bestämmelsen tillämpas dock endast i de fall där anledning föreligger att närmare granska en framställning från tryck- och yttrandefrihetssynpunkt.

Vidare får Statens biografbyrå enligt 13 § lagen (1990:886) om granskning och kontroll av filmer och videogram omhänderta ett exemplar av en film eller ett videogram som kan antas innehålla olaga våldsskildring för granskning. Omhändertagandet får bestå i högst 24 timmar eller, om särskilda skäl föreligger, högst fem dygn.

2.6 Spridningsförbudet i 6 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen och 3 kap. 13 § yttrandefrihetsgrundlagen

### **Sammanfattning**

För att förhindra att resterande exemplar av en upplaga som har tagits i beslag eller konfiskerats sprids finns bestämmelser i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen som kriminaliserar sådan spridning. Det blir således i sådana fall inte fråga om ett nytt tryck- eller yttrandefrihetsbrott.

Som anförts ovan i avsnitt 2.5 är det hela upplagan av en tryckt skrift som kan bli föremål för konfiskering och beslag. Undanhålls emellertid en del av upplagan för fortsatt spridning eller fortsätter tryckningen (för den händelse det för tryckningen nödvändiga materialet inte har kunnat konfiskeras) trots beslaget eller konfiskeringen kan även dessa exemplar omhändertas eller förstöras utan vidare åtgärd så snart de påträffas.

Den som med kännedom om att upplagan är tagen i beslag eller konfiskerad sprider tryckt skrift straffas med böter eller fängelse i högst ett år, 6 kap. 3 § andra stycket TF.

1944 års tryckfrihetssakkunniga anförde i betänkandet (SOU 1947:60) Förslag till tryckfrihetsförordningen bl.a. följande (s. 242).

Stadgandet i andra stycket innebär att, då tryckt skrift lagts under beslag eller konfiskerats, de exemplar av skriften, som icke omhändertagits av myndighet, drabbas av spridningsförbud. För straffbarhet enligt denna paragraf krävs vetskap om spridningshindret; att tryckt skrift är försedd med ursprungsbeteckning är dock utspridaren skyldig att kontrollera.

Spridningsförbudet gäller också enbart den eller de upplagor som är aktuella för ingripande. Skulle en ny upplaga framställas och spridas blir, som ovan nämnts i avsnitt 2.5, fråga om ett nytt tryckfrihetsbrott. En motsvarande bestämmelse om spridningsförbud finns i 3 kap. 13 § YGL. I avsnitt 2.5 har nämnts att spridningsförbudet inte gäller vid beslag i bevissäkringssyfte, se prop. 1975/76:204 s. 184.

Bestämmelsen i 6 kap. 3 § andra stycket TF tar således sikte på spridning av de tryckta skrifter som undgått beslag eller konfiskering. Frågan om en kopia som tillhandahållits enligt bestämmelsen om allmänna

handlingar i 2 kap. 13 § tryckfrihetsförordningen också faller under spridningsförbudet berörs inte närmare i förarbetena. Frågan är alltså inte besvarad och får ses som ett tolkningsspörsmål. Motsvarande situation råder beträffande tillämpningen av bestämmelsen 3 kap. 13 § sista stycket YGL.

## 2.7 Beslag och förverkande enligt rättegångsbalken och brottsbalken

### Sammanfattning

Brottsbalken och rättegångsbalken innehåller bestämmelser om förverkande och beslag. Dessa bestämmelser är dock inte annat än i något undantagsfall tillämpliga vid tryck- och yttrandefrihetsbrott.

Brott mot tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen kan, som ovan nämnts, beivras endast i de avseenden och i sådan ordning som anges i dessa båda grundlagar. Tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen kan sålunda sägas vara exklusiva både vad gäller det straff- och processrättsliga området. Vissa brott som begås genom tryckt skrift kan dock vara att beivra enligt brottsbalkens bestämmelser och den straffrättsliga processen handläggas i enlighet med rättegångsbalkens bestämmelser. Här kan nämnas bedrägeribrottet och koppleribrottet, se NJA 1979 s. 602, samt brott mot den upphovsrättsliga lagstiftningen.

Genom stadganden i tryckfrihetsförordningen respektive yttrandefrihetsgrundlagen har emellertid vanliga straffrättsliga och straffprocessuella regler givits tillämpning också inom det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området, se 7 kap. 6 § TF om påföljd vid brott och 10 kap. 14 § TF om s.k. utredningsbeslag. Enligt 14 kap. 5 § första stycket TF respektive 11 kap. 1 § andra stycket YGL gäller vad i lag eller författning eljest är stadgat i allt varom bestämmelser ej meddelats med stöd av tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen eller särskild lag som meddelats med stöd härav. Detta innebär att andra författningar i den mån dessa inte strider mot bestämmelser i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen också är tillämpliga inom det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området. Arbets- och näringslagstiftningen är således tillämplig i vad avser exempelvis boktryckerier och förlag.

I brottsbalken och viss speciallagstiftning finns bestämmelser om förverkande av egendom m.m. Enligt de inledande bestämmelserna i 36 kap. brottsbalken kan utbyte eller värde av brott enligt brottsbalken samt egendom som använts som hjälpmedel vid brott förklaras förverkat. Vidare kan föremål som under vissa förutsättningar kan befaras komma till brottslig användning eller kan användas som vapen eller som



hjälpmedel vid brott förklaras förverkade. Beträffande brott som är begånget i utövningen av näringsverksamhet kan värdet av de ekonomiska fördelar som brottet medfört förklaras förverkat. Beträffande brott vid näringsverksamhet kan också företagsbot komma ifråga. I stället för förverkande kan domstolen föreskriva åtgärd till förebyggande av missbruk av den annars förverkade egendomen.

Det är domstol som beslutar om förverkande. Förverkad egendom och företagsbot tillfaller staten. Egendom som förverkas kan antingen försäljas, oskadliggöras eller förstöras.

Egendom som kan förverkas kan också tas i beslag. Beslaget synes i många fall vara en förutsättning för att egendomen så småningom skall kunna förverkas. Enligt 36 kap. 1 § rättegångsbalken får föremål som skäligen kan antas äga betydelse för utredning om brott eller vara genom brott någon avhänt eller på grund av brott förverkat tas i beslag. Beträffande skriftliga handlingar och brev m.m. gäller särskilda bestämmelser.

Beslut om beslag fattas i första hand av undersökningsledaren eller åklagaren. Även den som med laga rätt griper eller anhåller misstänkt eller verkställer häktning, husrannsakan eller kroppsvisitation kan ta föremål som påträffas i samband därmed i beslag. Även domstol kan besluta om beslag. När beslag beslutas av annan än domstol skall åtal vara väckt inom en månad från det att beslaget verkställdes. Beträffande beslag av föremål av mindre värde gäller dock inte denna tidsbegrän-ning. Väcks inte åtal i rätt tid skall beslaget upphävas. När målet avgörs skall domstolen besluta om beslaget skall bestå.

Tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen innehåller särskilda bestämmelser om förverkande av egendom, nämligen det under avsnitt 2.5 ovan nämnda konfiskeringsinstitutet. Bestämmelserna i brottsbalken om förverkande blir därför i huvudsak inte tillämpliga ifråga om tryck- och yttrandefrihetsbrott. Däremot äger bestämmelserna i brottsbalken om företagsbot och annan särskild rättsverkan tillämpning i fråga om yttrandefrihetsbrottet olaga våldsskildring (5 kap. 6 § första stycket YGL). Den som i näringsverksamhet sålt otillåtna våldsskildringar kan således ådömas företagsbot, eventuellt också annan särskild rättsverkan.

2.8 Bakgrunden till och genomförandet av 1993 års ändringar i 5 kap. 6 § och 9 kap. 16 § sekretesslagen

### **Sammanfattning**

I syfte att bl.a. söka hindra att videogram och filmer som beslagtagits i mål om yttrandefrihetsbrotten barnpornografibrott och olaga våldsskildring skulle lämnas ut till allmänheten infördes under våren 1993

bestämmelser i sekretesslagen om sekretess vid barnpornografibrott och sekretess beträffande uppgifter i mål om barnpornografibrott och olaga våldsskildring om det föreligger risk för att uppgifterna i målet sprids vidare i strid mot lag.

Enligt 9 kap. 16 § sekretesslagen i dess lydelse före den 3 juni 1993 gällde sekretess hos domstol i mål om bl.a. sexualbrott för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kunde antas att den enskilde eller någon honom närstående led skada eller men om uppgiften röjdes. Bestämmelsen blev sålunda tillämplig vid exempelvis de brott i 6 kap. brottsbalken som omfattar sexuella gärningar mot barn. Däremot omfattade sekretessbestämmelsen inte barnpornografibrott.

Detta medförde att om ett barn blev utsatt för en brottslig sexuell handling så kunde rättegången i anledning härav ske under sekretess och förhandlingen hållas inom stängda dörrar. Blev barnet filmat under brottets utövande och filmen återopades som bevisning i målet blev filmen visserligen en allmän handling men den undantogs från offentligheten genom sekretessbestämmelsen. Om däremot fråga blev om att väcka åtal för barnpornografibrott så gällde inte några sekretessbestämmelser härvidlag utan filmen blev tillgänglig för allmänheten. Effekten av regleringen blev i praktiken ett tillstånd där den som så önskade med stöd av bestämmelserna om allmänna handlingar i tryckfrihetsförordningen ansågs ha möjlighet att ta del av filmen och även, mot avgift, erhålla en kopia av filmen.

Denna ordning kunde emellertid anses diskutabel från flera utgångspunkter. Det kunde ifrågasättas om inte barnets integritet var lika skyddsvärt i ett mål om barnpornografibrott enligt yttrandefrihetsgrundlagen som i ett sexualmål enligt brottsbalken. Även om barnet inte kunde identifieras eller sekretess inte var påkallad av annan anledning kunde starka skäl anföras för att lagstiftningen ändå i möjligaste mån rent allmänt borde skydda barn från att behöva förekomma i dylika sammanhang. Det kunde också framstå som om rätten att ta del av allmänna handlingar stod i konflikt med bestämmelserna i tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens bestämmelser om att olagliga skrifter och andra framställningar i vissa fall genom beslag och konfiskation skulle hindras att spridas vidare. Det kunde sägas vara märkligt att vidarespridning i praktiken skulle kunna komma att befrämjas eller rent av ombesörjas av de domstolar som hade att döma i målet.

Justitiekanslern gjorde mot denna bakgrund en framställning till regeringen och föreslog en ändring härvidlag. Regeringen föreslog i huvudsak i enlighet därmed i prop. 1992/93:256 om sekretess i mål om barnpornografibrott den ändringen att en ny sekretessbestämmelse borde infogas i 9 kap. 16 § sekretesslagen. Konstitutionsutskottet tillstyrkte, efter hörande av lagrådet, förslaget med en mindre språklig ändring

(1992/93:KU 40, Ändringar i sekretesslagen). Lagändringen trädde ikraft den 3 juni 1993 (SFS 1993:437). Sålunda gäller sekretess numera också i mål om ansvar för barnpornografibrott eller motsvarande tryckfrihets- eller yttrandefrihetsbrott. Därmed kan exempelvis de videogram som åberopas som bevisning i ett yttrandefrihetsmål om ansvar för barnpornografibrott undantas från offentlighet.

Under våren 1993 aktualiserades även liknande tillämpningsfrågor beträffande brottet olaga våldsskildring. Här ställde sig dock saken något annorlunda. Det kunde visserligen också här framstå som om rätten att ta del av allmänna handlingar kunde komma i konflikt med bestämmelserna om beslag och konfiskation. Det kunde också här sägas vara märkligt att vidare spridningen i praktiken skulle kunna komma att befrämjas eller rent av ombesörjas av de domstolar som hade att döma i målet. Däremot kunde sekretessaspekten inte anses väga lika tungt i dessa fall. I och för sig kunde det dock tänkas den situationen att de medverkade i dessa filmer inte deltog av fri vilja och att ett åtal för våldtäkt där filmen åberopades som bevisning kunde komma ifråga och att filmen därför skulle kunna sekretesskyddas enligt 9 kap. 16 § sekretesslagen i ett våldtäktsmål.

Justitiekanslern fann dock att redan spridningsproblematiken var sådan att en lagändring borde komma till stånd. Justitiekanslern gjorde därför, i samarbete med företrädare för Justitiedepartementet, en framställning till Riksdagens konstitutionsutskott och föreslog att även brottet olaga våldsskildring skulle omfattas av sekretess på så sätt att uppgifter i skildringar som tagits i beslag eller konfiskerats eller i annat fall förekom i samband med åtal beträffande olaga våldsskildring inte fick röjas om risk för vidare spridning av uppgiften förelåg. Justitiekanslern påpekade att problemets rätta lösning var att finna i en grundlagsändring men att den ringa tidsrymd som stod till förfogande gjorde en ändring i sekretesslagen nödvändig.

Konstitutionsutskottet uttalade efter hörande av lagrådet att i avvaktan på en mer generell lösning av den uppkomna frågan kunde problemet lösas med en sådan sekretessreglering som Justitiekanslern föreslagit (anf. utskottsbetänkande s. 12). Lagrådet hade ifrågasatt om den föreslagna bestämmelsen hörde hemma i sekretesslagen men godtog, mot bakgrund av att åtgärden var temporär för att komma tillrätta med ett akut problem, det framlagda förslaget. Lagändringen fick sin slutliga lydelse i en ny paragraf, 5 kap. 6 § sekretesslagen. Lagrummet lyder.

Sekretess gäller i mål om ansvar för barnpornografibrott eller olaga våldsskildring eller för motsvarande tryckfrihets- eller yttrandefrihetsbrott för uppgift i skildring som har beslagt tagits, förverkats eller konfiskerats i målet eller annars förekommer i detta, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan fara för att den sprids vidare i strid

med brottsbalken, tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen.

Vidare infördes en ändring i 12 kap. 3 § sekretesslagen om domstolssekretess. Lagen (1993:437) om ändring i sekretesslagen trädde ikraft den 3 juni 1993.

Bestämmelserna medför, eftersom sekretessreglerna inte är absoluta utan innehåller skaderekvisit, en möjlighet att i vissa fall lämna ut kopior, exempelvis för forskning. Detta insynsintresse och hur det kan tillgodoses har diskuterats närmare av Justitiekanslern i nu berörda framställningar och av konstitutionsutskottet, se bl.a. anf. prop. s. 16 och anf. utskottsbetänkande s. 11 och 13.

## 2.9 Arkivfrågorna m.m.

### **Sammanfattning**

Handlingar som lämnas till bibliotek och andra allmänna arkiv är inte allmänna handlingar och omfattas därför inte av offentlighetsprincipen. Allmänna handlingar som förvaras hos Riksarkivet omfattas däremot av offentlighetsprincipen.

Det finns en ordning med skyldighet att leverera pliktexemplar av skrifter och ljud- och bild upptagningar till vissa bibliotek samt Arkivet för ljud och bild.

Handlingar som kommit in eller upprättats i ett mål eller ärende hos en allmän domstol skall föras samman till en akt, 16 § protokollskungörelsen (1971:1066) för de allmänna domstolarna.

Sedan målet eller ärendet avslutats skall de allmänna handlingarna i målet eller ärendet arkiveras. Vid arkiveringen skall myndigheten pröva i vilken omfattning sådana handlingar som avses i 2 kap. 9 § TF skall tas om hand för arkivering. Myndigheternas arkiv skall bevaras, hållas ordnade och vårdas så att de tillgodoser rätten att ta del av allmänna handlingar, behovet av information för rättskipningen och förvaltningen samt forskningens behov. Detta framgår av bestämmelserna i arkivlagen (1990:782) samt arkivförordningen (1991:446).

Tillsynen över att myndigheterna fullgör arkivering och arkivvård ankommer på Riksarkivet och landsarkiven. Riksarkivet är chefsmyndighet för landsarkiven. Riksarkivet och landsarkiven kan ta emot myndigheternas arkiv för vidare arkivering. Hos Riksarkivet och landsarkiven gäller offentlighetsprincipen, dvs. handlingarna i arkivet är allmänna handlingar och allmänheten har, i den mån sekretess inte gäller, rätt att ta del av handlingarna enligt bestämmelserna i 2 kap. TF.

Enligt 4 kap. 4 § TF respektive 3 kap. 9 § YGL får föreskrifter om skyldighet att lämna skrifter, filmer och ljudupptagningar till bibliotek, arkiv eller myndighet meddelas i lag.

Enligt lagen (1978:487) om pliktexemplar av skrifter och ljud- och bildupptagningar skall pliktexemplar av skrifter lämnas till Kungl. biblioteket samt universitetsbiblioteken och pliktexemplar av ljud- och bildupptagningar lämnas till Arkivet för ljud och bild. I denna lag och i förordningen (1978:779) om pliktexemplar av skrifter och ljud- och bildupptagningar finns närmare angivet bl.a. hur och av vem pliktexemplarsskyldigheten skall uppfyllas. Skyldigheten att leverera pliktexemplar ankommer i princip på den som framställer eller annars gör framställningen tillgänglig för allmänheten. Denna leveransskyldighet är förenad med straffansvar och en vitessanktion.

Offentlighetsprincipen gäller inte hos vare sig biblioteken eller hos Arkivet för ljud och bild. Enligt 2 kap. 11 § TF är nämligen tryckt skrift, ljud eller bildupptagning eller annan handling som ingår i bibliotek eller som från enskild har tillförts allmänt arkiv uteslutande för förvaring och vård eller forsknings- och studieändamål eller privata brev, skrifter eller upptagningar som eljest ha överlämnats till myndighet uteslutande för ändamål som nu angivits inte att anse som allmän handling.

I vad mån ett pliktexemplar skall lämnas ut till allmänheten ankommer på respektive bibliotek eller Arkivet för ljud och bild att avgöra. Pliktexemplar lämnas ut för i första hand forskning, 13 resp. 16 §§ förordningen (1978:779) om pliktexemplar av skrifter och ljud- och bildupptagningar. Arkivet för ljud och bild har också att i vissa avseenden att göra upphovsrättsliga avvägningar innan exemplar framställs eller lämnas ut.

Lagen (1978:487) om pliktexemplar av skrifter och ljud- och bildupptagningar är för närvarande under revision, se Pliktleveransutredningens slutbetänkande (1992:92) Pliktleverans samt prop. 1993/94:10 om pliktexemplar av dokument.

### 3 Allmänna överväganden

#### 3.1 Inskränkningar i rätten att få kopior av vissa allmänna handlingar

**Justitiekanslerns förslag:** Justitiekanslern föreslår en ändring av de regler i tryckfrihetsförordningen som för närvarande reglerar rätten att få kopior av allmänna handlingar. Kopierätten inskränks således vad avser sådana tryckta skrifter, videogram m.m. som har tagits i beslag eller konfiskerats i mål om tryck- eller yttrandefrihetsbrott och som utgör allmänna handlingar.

Inskränkningen skall emellertid inte vara absolut. Kopior skall få lämnas ut eller handlingar tillhandahållas för kopiering, om ändamålet med beslaget eller konfiskeringen inte därigenom äventyras.

**Bakgrund till skälen för förslaget:** Tryckfrihetsförordningen innehåller regler som ger allmänheten en vidsträckt rätt att ta del av allmänna handlingar. I denna rätt ingår också att myndigheterna skall lämna ut kopior av handlingarna till den som så begär, om hinder inte möter på grund av sekretess. Samtidigt finns regler som ger stöd för att ta tryckta skrifter i beslag och att konfiskera dem och med den verkan att vidare spridning är förbjuden. Om någon åberopar rätten att i kopia få del av en handling vars vidare spridning samhället genom dessa tvångsmedel söker motverka, kan det tydligen uppstå en konflikt mellan intressen som uppbärs av skilda, men lika beaktansvärda motiv.

Under årens lopp har dessa till synes oförenliga principer kunnat rymmas inom en och samma grundlagsreglering utan att någon konflikt dem emellan har gett upphov till problem i den praktiska tillämpningen. Frågan har heller inte belysts närmare vid de tillfällen grundlagen varit föremål för översyn eller revidering.

Efter ikraftträdandet år 1992 av yttrandefrihetsgrundlagen, vars regelsystem i sin praktiska tillämpning kan leda till samma konflikt som kan uppstå enligt tryckfrihetsförordningens regler, har det berörda problemet emellertid blivit tydligt, inte minst i anslutning till två åtal som Justitiekanslern har väckt enligt de nya reglerna i denna grundlag. Det kan hänvisas till vad som anförts härom i avsnitt 2.8.

Den nuvarande utformningen av regelsystemet på området får till följd att det allmänna med stöd av bestämmelserna om allmänna handlingar kan komma att tvingas lämna ut beslagtagna eller konfiskerade handlingar. Detta kan underlätta eller möjliggöra ytterligare spridning i strid mot tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Det ter sig rent allmänt som en inkonsekvens att det allmänna måste lämna ut framställningar som tagits i beslag eller konfiskerats just för att förhindra en spridning av deras innehåll.

Det är mot denna bakgrund man skall se det uppdrag som har getts åt Justitiekanslern att analysera förhållandet mellan å ena sidan tryckfrihetsförordningens bestämmelser om rätten att ta del av allmänna handlingar och å andra sidan tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens bestämmelser om tvångsmedel och konfiskering samt att lägga fram de förslag till lagändringar som kan anses motiverade av analysen.

Det föreliggande problemet har många infallsvinklar och man kan överväga flera möjliga lösningar. Vissa sådana lösningar har man varit inne på under vårens lagstiftningsärende. Andra återstår att diskutera och överväga närmare.

Den genomgång av gällande rätt som har gjorts under utredningsarbetet här och som har redovisats i avsnitt 2 har gett vid handen att problemet inte har någon lösning inom det gällande regelsystemet. Man måste därför överväga ändringar i detta.

Utgångspunkten för dessa överväganden utgörs av det ändamål som beslags- och konfiskeringsinstitutet tjänar, nämligen att hindra fortsatt spridning av den brottsliga framställningen (jämför avsnitt 2.5).

När man överväger möjliga lösningar på problemet måste man samtidigt beakta att offentlighetsprincipen är grundläggande i vårt samhälle. Det kan därför inte komma ifråga att utan mycket tungt vägande skäl urholka denna princip. Häremot bryts emellertid intresset av att skrifter och andra framställningar som har tryck- eller yttrandefrihetsrättsligt skydd, men som har ett brottsligt innehåll, inte sprids vidare. Det gäller alltså att hitta en lämplig avvägning mellan dessa beaktansvärda men motstående intressen.

Som har nämnts finns det flera möjliga synsätt på problemet. Ett sådant synsätt vore att helt enkelt utmönstra beslags- och konfiskeringsinstitutet ur lagstiftningen. Ett annat synsätt vore att undanta beslagtagna eller konfiskerade handlingar från vad som i dag anses omfattat av begreppet allmän handling. Detta kunde tekniskt sett tämligen enkelt åstadkommas genom en ändring av 2 kap. 11 § TF.

Av olika skäl, som skall beröras längre fram, har dessa synsätt på problemen inte bedömts vara realistiska. Efter noggrant övervägande av de skilda alternativen föreslås därför en annan utväg ur problemet.

Vad som åsyftas är en mindre inskränkning i kopierätten. Fördelen med denna lösning är att den inte går längre än vad som krävs för att uppnå sina syften samtidigt som den på ett relativt okomplicerat sätt låter sig väl inpassas i tryckfrihetsförordningens nuvarande systematiska uppbyggnad.

**Närmare om skälen för Justitiekanslerns förslag:**

## 3.1.1 Den föreslagna lösningen är att inskränka kopierätten

Den möjlighet som således i första hand bör övervägas närmare är i vad mån bestämmelserna om kopior av allmänna handlingar enligt 2 kap. 12 och 13 §§ TF kan ändras ifråga om handlingar som tagits i beslag eller konfiskerats i samband med tryck- och yttrandefrihetsbrott utan att offentlighetsprincipens grundläggande syften därmed träds för när.

Den lagändring som gjordes i 5 kap. 6 § sekretesslagen i syfte att genom en sekretessreglering inskränka tillgången till sådana handlingar som tagits i beslag m.m. har, som såväl konstitutionsutskottet som lagrådet konstaterade, karaktären av en temporär åtgärd.

Det resultat som uppnåddes genom ändringen i sekretesslagen kan emellertid tas som en utgångspunkt för fortsatta överväganden.

Rätten att ta del av allmänna handlingar regleras i tryckfrihetsförordningen. Att generellt föreslå inskränkningar i denna grundläggande rätt utöver vad som idag är möjligt enligt bestämmelserna i 2 kap. 2 § TF bör inte komma ifråga.

Justitiekanslern ser inte heller någon anledning att föreslå en skärpning av sekretessbestämmelserna på de områden som det kan bli fråga om i samband med åtal för tryck- och yttrandefrihetsbrott. Det skulle, som tas upp vidare nedan, vara en alltför ingripande åtgärd att på ett sådant sätt mer eller mindre helt inskränka möjligheterna till insyn. Det saknas således anledning att föreslå inskränkningar i rätten att hos en myndighet efter begäran få tillfälle att läsa eller se eller avlyssna allmänna handlingar.

Istället förordas en ordning enligt det följande. Rätten att ta kopia enligt 2 kap. 12 § TF eller att få kopia enligt 2 kap. 13 § TF inskränks beträffande sådana skrifter och framställningar som är beslagtagna eller konfiskerade i mål om tryck- och yttrandefrihetsbrott. En sådan ny bestämmelse är fullt förenlig med de grunder för regleringen som anges i 1 kap. 1 § TF.

## 3.1.2 Skall en inskränkning i kopierätten gälla vid alla tryck- och yttrandefrihetsbrott?

De händelser som berörts i det föregående gällde yttrandefrihetsbrotten barnpornografibrott och olaga våldsskildring. Det finns dock anledning att överväga om ändringar i rätten att få ut allmänna handlingar i kopieform skall begränsas till att gälla vid tvångsmedelsanvändning och konfiskering endast i mål om sådana brott eller om de bör avse mål om samtliga de tryck- och yttrandefrihetsbrott som är upptagna i brottskatalogen i tryckfrihetsförordningen och den därtill anknyttande hänvisningen i yttrandefrihetsgrundlagen.



Det finns enligt Justitiekanslerns mening inte någon anledning att ställa den ena brottstypen framför den andra och därvid ge den ena eller andra brottstypen någon särställning i dessa avseenden. Alla bestämmelser om tryck- och yttrandefrihetsbrott har samma ändamål, nämligen att de straffbelagda gärningarna inte skall äga rum.

Att framställningar som exempelvis innefattar brott mot rikets säkerhet måste kunna tas i beslag och inte skall få spridas vidare är av lätt insedda skäl en nödvändighet. Någon närmare motivering för att framställningar som innehåller hets mot folkgrupp inte sprids torde inte heller vara erforderlig. Lagstiftningen har vidare redan klart markerat att straffbara sexuella skildringar inte bör få ges ytterligare spridning.

Vid det här aktuella ställningstagandet är det nödvändigt att beakta också bestämmelserna om beslag och konfiskering. Syftet med dessa bestämmelser är som tidigare nämnts att förhindra spridning av framställningar med brottsligt innehåll. Konfiskering är emellertid inte ett obligatoriskt tvångsmedel. Å andra sidan kan konfiskering ske vid alla typer av tryck- och yttrandefrihetsbrott. Att detta institut skulle vara tänkt att tillämpas beträffande enbart vissa brottstyper kan inte utläsas av förarbeten eller doktrin, jfr dock 1944 års tryckfrihetsakkunnigas redogörelse för äldre rätt i betänkandet (SOU 1947:60) Förslag till tryckfrihetsförordning s. 253.

Vad som nu anförts talar för att inskränkningen i kopierätten blir tillämplig i samband med beslag och konfiskering oavsett vilket tryck- eller yttrandefrihetsbrott som är i fråga.

### 3.1.3 Den föreslagna inskränkningen i kopierätten får och behöver inte vara undantagslös

Som inledningsvis har framhållits bör offentlighetsprincipen inte få begränsas annat än där mycket tungt vägande skäl talar för sådana ändringar. Detta synsätt bör anläggas också när det som här endast övervägs en sådan tämligen begränsad inskränkning i denna rätt som följer av en begränsning av kopierätten.

Detta är viktigt bl.a. för att allmänhetens förtroende för rättsväsendet bevaras och att åklagarnas och domstolarnas ställningstaganden kan debatteras offentligt.

Den föreslagna ändringen medför inte heller någon inskränkning i möjligheten för allmänheten att närvara vid en förhandling eller att på plats ta del av de allmänna handlingar som förekommer i målet eller ärendet. För att uppnå syftet med de nu diskuterade reglerna - att hindra otillbörlig spridning av sådant som är taget i beslag m.m. - är det emellertid inte nödvändigt att helt upphäva möjligheten att få ut kopior av sådana handlingar som är i beslag m.m.

Vad som bör inskränkas är kopiering som i huvudsak förutsätter användande av tekniska hjälpmedel, som avläsare, kopiator, bandspelare,

kamera m.m. Att söka hindra avskrift för hand ter sig principiellt mycket diskutabelt och dessutom föga meningsfullt. Det går knappast att hindra att någon i samband med att han tar del av handlingen också tecknar ned dess innehåll, exempelvis vid en föredragning av innehållet under en förhandling. Det är heller inte meningen att inskränka kopierätten i sådan omfattning. Rätten att skriva av en allmän handling skall därför inte inskränkas.

Även om det alltjämt kommer att vara möjligt för den enskilde att skriva av eller göra anteckningar om innehållet i beslagttaget eller konfiskerat material finns det vissa situationer där det kan vara rimligt att en skrift eller framställning kopieras och lämnas ut eller att egen kopiering tillåts.

Bestämmelserna om pliktexemplar som berörts ovan under avsnitt 2.9 kan visserligen sägas ge ett visst utrymme för bl.a. forskningen att ta del av det material som är ifråga i målet.

Det kan dock på goda grunder antas att bestämmelserna om leverans av pliktexemplar inte iakttas i alla sammanhang. Pliktexemplarsregleringen räcker sålunda inte till för att garantera insynen i det material som läggs fram inför domstolarna.

Begränsningen i kopierätten bör därför inte bli absolut. Det skall finnas en möjlighet att få ta eller erhålla kopior av sådana framställningar även i fortsättningen.

Justitiekanslern vill därför - med förebild i bestämmelsen i 5 kap. 6 § sekretesslagen - också föreslå att en bestämmelse införs med den innebörden att sådana handlingar som enligt det ovan anförda inte får kopieras eller lämnas ut i kopia kan lämnas ut om ändamålet med beslaget eller konfiskeringen inte äventyras genom ett sådant tillhandahållande eller utlämnande.

Här åsyftas närmast sådana situationer där tillhandahållande eller utlämnande av kopior begärts med stöd av de syften som bär upp tryck- och yttrandefrihetslagstiftningen, nämligen att säkerställa ett fritt meningsutbyte, en allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande och där grundad anledning finns till antagande att ett tillhandahållande eller utlämnande inte kommer att följas av en brottslig spridning.

Bestämmelsen avses således ge en rätt för företrädare för massmedier, forskare, ideella organisationer m.fl. att få ut kopior eller själva göra sådana kopior för att möjliggöra nyhetsrapportering, debatt och forskning på området. Ett utlämnande av en kopia förutsätter dock en prövning av domstolen eller myndigheten av att ändamålet med beslaget eller konfiskeringen inte äventyras.

En journalist eller en forskare kan behöva tillgång till en kopia t.ex. för att göra ett undersökande reportage eller undersökning om olaga våldsskildring som samhällsfenomen. Det kan även komma ifråga att en försvarsadvokat får en kopia i sitt uppdrag att försvara den för brottet misstänkte personen. Ett annat exempel är att kopior lämnas ut till en

sakkunnig som förordnats i mål om tryck- eller yttrandefrihetsbrott. Domstolen eller myndigheten har således att göra en förhållandevis ingående prövning innan exempelvis en kopia lämnas ut.

För att bedöma om en person som uppger sig vara forskare verkligen har ett sådant syfte och om detta är att anse som seriöst kan erinras om möjligheten att inhämta synpunkter om forskningens karaktär från de vetenskapliga forskningsrådets etiska nämnder.

Med denna lösning uppnås en möjlighet att tillgodose de ändamål som bär upp den konstitutionella skyddsregleringen för yttrandefriheten utan att man behöver tillgripa en lösning med sådana förbehåll som kan ställas upp enligt 14 kap. 9 och 10 §§ sekretesslagen. En sådan lösning låter sig inte heller naturligt inpassas i tryckfrihetsförordningen.

I fråga om den tilltänkta regelns praktiska tillämpning hänvisas till vad som anförs i avsnitt 4.

#### 3.1.4 Den föreslagna inskränkningens förhållande till dagens sekretessbestämmelser

Någon generell inskränkning av rätten att ta del av allmänna handlingar utöver vad som gäller i dag på grund av regler om sekretess föreslås således inte. Allmänheten kommer alltjämt att på begäran ha rätt att på plats ta del av skrifter eller framställningar som är under beslag. Allmänhetens insyn i exempelvis domstolarnas arbete vidmakthålls genom att det alltjämt föreligger en möjlighet att närvara under domstolsförhandlingarna och i samband därmed ta del av det beslagtagna materialet. I sammanhanget erinras om de villkor som gäller för den praktiska tillämpningen av 2 kap. 12 § TF som beskrivits i avsnitt 2.2.

Nu gäller visserligen en särskild bestämmelse om sekretess beträffande barnpornografibrott. Redan på denna grund är kopierätten nu begränsad i sådana fall. Begränsningen i insynen sträcker sig emellertid vidare än så. Bedömer domstolen att sekretess föreligger i målet är utomstående helt betagna rätten till insyn. Allmänheten får i sådana fall exempelvis inte närvara vid förhandlingar inför domstol. Även beträffande mål om andra tryck- och yttrandefrihetsbrott än barnpornografibrott kan sekretessbestämmelser innebära att insynen i målen är begränsad, jämför avsnitt 2.4 ovan.

Det kan alltså hävdas att redan genom dessa sekretessbestämmelser ett fullgott skydd finns mot att skrifter eller andra framställningar sprids vidare i de fall där lagstiftaren funnit skäl föreligga för att begränsa insynen. Att mot bakgrund härav allmänt begränsa kopierätten synes vara en i sammanhanget onödig inskränkning i offentlighetsprincipen.

Enligt Justitiekanslerns mening är detta dock inte fallet. Oavsett om sekretess råder i målet måste den principiella utgångspunkten vara att framställningar som tagits i beslag eller konfiskerats just för att

förhindra vidare spridning inte sprids vidare med stöd av bestämmelserna i 2 kap. TF och därigenom med det allmännas försorg.

Den föreslagna inskränkningen gäller enbart framställningar som har tagits i beslag eller konfiskerats i mål om tryck- och yttrandefrihetsbrott.

Bestämmelsen i 5 kap. 6 § sekretesslagen innebär emellertid en vidare inskränkning i kopierätten och är tillämplig även vid brottsbalksbrott och omfattar också andra framställningar som förekommer i såväl brottmål som i mål om tryck- och yttrandefrihetsbrott.

Det kan naturligtvis tänkas en ordning där handlingar m.m. som tagits i beslag eller förverkats med stöd av bestämmelserna i brottsbalken också undantas från kopierätten. Ett exempel kan vara kort eller bilder som är framställda på ett sådant sätt att de inte omfattas av tryckfrihetsförordningens bestämmelser men som har t.ex. ett våldspornografiskt innehåll. Väcks åtal mot någon för att denne sprider bilder med ett sådant pornografiskt innehåll blir dessa bilder, under förutsättning att de är att anses som allmänna handlingar, tillgängliga för envar i den utsträckning som gäller idag. Justitiekanslern har emellertid den uppfattningen att dessa fall kan antas komma att höra till undantagen och vill mot bakgrund härav inte nu tynga den gällande grundlagsregleringen med ändringar i denna del.

Denna fråga bör lämpligen kunna övervägas i ett annat sammanhang (jfr vad Justitiekanslern anfört tidigare i frågan, se prop. 1992/93:256 s. 18).

Som framgått ovan under avsnitt 2.5 kan framställningar ges in av allmänheten eller rekvireras av myndigheterna. Det behöver i dessa fall inte bli fråga om att göra beslag eller framställa konfiskeringsyrkanden utan talan kan komma att föras enbart beträffande det straffrättsliga svaret. Det finns emellertid inte någon anledning att låta inskränkningen i kopierätten omfatta också sådana framställningar. Där så är påkallat torde nämligen en förundersökning inledas och förundersökningssekretess råda. Under förundersökningen ges tillfälle till överväganden om beslag skall komma ifråga eller yrkande om konfiskering framställas.

För de fall där åtal undantagsvis kommer att väckas utan att tvångsmedel har använts saknas det anledning att särskilt reglera saken i grundlagen. Det kan vara fråga om situationer där framställningen nått en sådan spridning att ett beslag ter sig föga meningsfullt. Beträffande sändningar i televisionen kan beslag och konfiskering inte komma ifråga, eftersom tvångsmedlen endast kan tillgripas vad gäller film eller ljudupptagningar.

Det nu sagda innebär följaktligen en viss ändring i förhållande till den gällande bestämmelsen i 5 kap. 6 § sekretesslagen.

### 3.1.5 Principiella synpunkter på valet av lagteknisk lösning

Under utredningsarbetet här har övervägts också andra lagtekniska lösningar. Nu redovisas också dessa tänkbara lösningar och motiven till varför inte någon av dessa förordas.

En tänkbar lösning är att låta inskränkningen i kopierätten regleras i tryckfrihetsförordningen men att reglera de undantagsfall då kopior ändå skulle kunna lämnas ut i sekretesslagen.

En reglering i tryckfrihetsförordningen med särreglering i sekretesslagen vad avser möjligheten att under vissa förhållanden få ut kopior skulle i princip följa det system som nu gäller för allmänna handlingar, dvs. huvudregeln finns i grundlag medan undantag regleras i en särskild lag.

En bestämmelse om utfående av kopior skulle då lämpligen kunna placeras i 15 kap. sekretesslagen, som redan idag innehåller närmare tillämpningsbestämmelser om utfående av allmänna handlingar.

En sådan ordning skulle emellertid vara tveksam av flera skäl. Den första invändningen, som också kom till uttryck i det ovan nämnda betänkandet från konstitutionsutskottet, om att möjligheten att få ut kopior av allmänna handlingar rätteligen inte hörde hemma i sekretesslagen, väger tungt även beträffande den nu diskuterade ordningen. Kopierätten är inte någon sekretessfråga i egentlig mening. En bestämmelse om ett undantag från undantaget i rätten att få kopior saknar vid ett närmare betraktande det systematiska sambandet med övriga bestämmelser i sekretesslagen. En sådan ordning skulle också fordra ändringar i 1 kap. 1 §, 14 kap. samt 15 kap. sekretesslagen.

En fördel med en reglering i sekretesslagen vore möjligheten att knyta an utlämnandet av kopior till bestämmelserna i 14 kap. 9 och 10 §§ om förbehåll i samband med utlämnande av uppgifter. Även i denna del skulle emellertid ändringar bli nödvändiga, t.ex. såvitt avser den sanktion mot överträdelse av sådana förbehåll som finns i reglerna om brott mot tystnadsplikt i 20 kap. 3 § brottsbalken.

Ett alternativ kunde också vara att reglera kopierätten i tryckfrihetsförordningen med en särreglering av rätten att få ut kopior i lagen med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden eller i en helt ny lag.

Lagen med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden har sitt ursprung i bestämmelser om den särskilda juryrättegång som finns i tryck- och yttrandefrihetsmål. Dessa bestämmelser har överförts till den nu gällande lagen som också innehåller andra bestämmelser som ansluter till tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Det skulle mot bakgrund härav i och för sig vara tänkbart att föra in bestämmelser om rätten att få ut kopior i denna lag.

En viktig invändning häremot är emellertid att regler om utfående av allmänna handlingar då skulle spridas till flera lagar. Därigenom skulle överskådligheten på ett viktigt konstitutionellt område försvåras.

Samma argument kan anföras mot att stifta en särskild lag för ändamålet.

Den avgörande invändningen mot en reglering i vanlig lag är emellertid följande.

Skulle ett undantag från kopieringsförbudet regleras i vanlig lag finns det en risk att tid efter annan detta undantag kunde ändras i olika riktningar eller rent av upphävs med den verkan att varje möjlighet att få ut en kopia utesluts. Justitiekanslern har den uppfattningen att den grundläggande rätten att få ta del av allmänna handlingar - och det även i form av kopia - bör präglas av kontinuitet och stabilitet och att regleringen härom i så stor utsträckning som möjligt skall vara skyddad från ändringar. Ett sådant skydd ges bäst i grundlag.

En sådan ordning ligger också väl i linje med de uttalanden som konstitutionsutskottet och lagrådet gjorde i det ovan nämnda lagstiftningsärendet.

Det mest naturliga lösningen blir således att den föreslagna regleringen i sin helhet tas in i tryckfrihetsförordningen. Det blir i sammanhanget fråga om förhållandevis måttliga tillägg som synes kunna göras utan att några ändringar i övrigt synes nödvändiga.

Den nu föreslagna ändringen medför att bestämmelsen i 5 kap. 6 § sekretesslagen samt 12 kap. 3 § första stycket sista meningen sekretesslagen kan utmönstras ur lagstiftningen.

Ett par tillämpningsfrågor finns det dock anledning att ytterligare behandla.

### 3.1.6 Syftet med att få en kopia av beslagtaget material m.m. bör få efterforskas

Den bedömning domstolen eller myndigheten har att göra när någon begär att få kopia kan i vissa fall komma att förutsätta en närmare prövning bl.a. av vem som begär ut kopian och om syftet med begäran.

Enligt 2 kap. 14 § tredje stycket TF får en myndighet inte efterfråga vem som begär ut en handling eller efterfråga vilket syfte som ligger bakom en sådan begäran i större utsträckning än som behövs för att myndigheten skall kunna pröva om hinder föreligger mot att handlingen lämnas ut. Myndigheterna kan således inte rutinmässigt kräva legitimation av den som begär ut allmänna handlingar. Däremot får myndigheten göra efterforskningar där det är nödvändigt, exempelvis för att kunna göra en sekretessprövning.

Bestämmelsen i 2 kap. 14 § tredje stycket TF synes emellertid omfatta alla situationer där en allmän handling begärs utlämnad, oavsett i vilken form det sker. Någon ändring av lagrummet synes därför inte

påkallad för att den nu föreslagna prövningen skall kunna göras i de fall som avses med de ändringar i 2 kap. 12 och 13 §§ TF som föreslås.

### 3.1.7 Rätten att överklaga

Ett beslut att vägra lämna ut en allmän handling för kopiering eller i kopia kan överklagas enligt bestämmelserna i 2 kap. 15 § TF och 15 kap. 6 och 7 §§ sekretesslagen. Ordalydelsen i dessa lagrum synes, sedda i belysning av sekretesslagens syften som de anges i 1 kap. 1 § sekretesslagen, kunna omfatta också den situationen att myndigheten med stöd av de nya bestämmelserna exempelvis vägrar att lämna ut en kopia av en film. Någon ändring av bestämmelserna om överklagande för att täcka de fall av en vägran att lämna ut en kopia som kan uppkomma vid tillämpningen av de nu föreslagna reglerna synes därför inte heller vara nödvändig.

### 3.1.8 Andra synsätt på problemet

Under utredningsarbetet här har, som tidigare nämnts, kommit upp till diskussion också andra synsätt än de som analyserats i det föregående.

Enligt ett synsätt kan man finna anledning att överhuvud ifrågasätta tillämpning av bestämmelserna om beslag m.m. som ett verkningsfullt medel att möta en snabb teknisk utveckling.

En viktig faktor att beakta när man analyserar de frågor som gäller allmänna handlingar och kopierätten är nämligen den snabba tekniska utvecklingen som möjliggör bättre och snabbare kopiering och distribution i datanät m.m. Det finns inte anledning att tro att den tekniska utvecklingen vad gäller möjligheter att kopiera eller distribuera framställningar skulle avstanna. Vidare sker idag en spridning av skrifter och andra framställningar över nationella gränser både i mera materiella former och via signaler och radiovågor på ett sätt som tidigare knappast har kunnat förutses.

Med dessa nya spridningsformer kan det väcka tvivel om beslag och konfiskering i ett längre tidsperspektiv egentligen fyller sina syften. Att beslagta och konfiskera sådana framställningar, särskilt på det pornografiska området, som i ett globalt perspektiv kan antas ha nått en stor spridning, kan sålunda te sig mindre meningsfullt.

Med ett sådant synsätt skulle frågan aktualiseras om beslags- och konfiskeringsinstitutet liksom spridningsförbudet såsom mindre verkningsfulla skulle kunna utmönstras ur lagstiftningen.

De brott som särskilt angivits som tryck- och yttrandefrihetsbrott är emellertid sådana att det måste finnas möjligheter att ingripa mot att framställningar med sådant innehåll sprids vidare. Att skrifter eller andra framställningar som innehåller brott mot rikets säkerhet måste kunna omhändertas torde inte behöva motiveras särskilt. Det måste också

beaktas att de konventioner som Sverige anslutit sig till i internationella sammanhang ifråga om etniska minoriteter och barn förutsätter att Sverige kan leva upp till sina åtaganden vilket i dessa sammanhang förutsätter en verkningsfull nationell lagstiftning (Förenta Nationernas konvention den 21 december 1965 om avskaffande av alla former av rasdiskriminering samt Förenta Nationernas konvention den 20 november 1989 om barnets rättigheter).

Att utmönstra beslags- och konfiskeringsinstituten liksom spridningsförbudet är därför enligt Justitiekanslern inte ett synsätt som bör tas upp till närmare diskussion.

Ett helt annat grepp är att tänka sig att undanta beslagtagna eller konfiskerade handlingar från vad som nu anses omfattat av begreppet allmän handling genom att man ändrar 2 kap. 11 § TF.

I 2 kap. 11 § TF finns bestämmelser om undantag från vad som annars hade varit att betrakta som allmänna handlingar. Det kunde då vara ett alternativ att helt enkelt undanta också beslagtagna eller konfiskerade handlingar från vad som är allmänna handlingar. Reglerna i 2 kap. 11 § TF rör dock helt andra fall än det som nu diskuteras. Vad som skulle bli följderna av en sådan lösning i fråga om dokumentation och arkivering låter sig inte heller lätt överblickas.

En sådan inskränkning skulle också föra för långt genom att all insyn i materialet skulle gå förlorad. Detta måste ställas mot offentlighetsprincipens grundläggande syfte. En sådan lösning skulle därtill gå utöver vad som är nödvändigt för att klara ut problemet.

Sammanfattningsvis har Justitiekanslern därför funnit övervägande skäl tala för en inskränkning i kopierätten som inte går längre än som krävs med hänsyn till de syften som bär upp beslags- och konfiskeringsinstituten och som i sin helhet kan få sin närmare utformning inom ramen för tryckfrihetsförordningen.

### 3.2 Pliktexemplarsfrågan

**Justitiekanslerns bedömning:** Det kan övervägas om Justitiekanslern - som ett komplement till systemet med pliktexemplarsleverans - bör åläggas att leverera exemplar av beslagtagna skrifter, videogram m.m. till bibliotek och Arkivet för ljud och bild.

**Skälen för Justitiekanslerns bedömning:** En annan fråga som uppkommit under de utredningar som föregick åtalerna för barnpornografibrott respektive olaga våldsskildring och som också uppmärksammats under denna utredning är leveranser av pliktexemplar.

Som antytts i det föregående torde det få hållas för visst att skrifter och framställningar inte alltid levereras enligt bestämmelserna om pliktexemplar. Detta har också framkommit i de nu pågående målen vid Stockholms tingsrätt.



Syftet med pliktleveranser är att bevara och tillhandahålla yttringar av svenskt liv, samhälle och kultur för forskning och studier. Någon begränsning till innehåll eller syfte beträffande de skrifter m.m. som skall levereras föreligger inte.

Det är viktigt att samlingarna blir så kompletta som möjligt. Det kan därför övervägas att införa en bestämmelse med den innebörden att Justitiekanslern, skall överlämna exemplar eller kopior av exemplar som tagits i beslag i samband med utredningar vid tryck- och yttrandefrihetsbrott, i viss anslutning till de rutiner som gäller för leverans av pliktexemplar.

Lagen om pliktexemplar är för närvarande föremål för revision, se Pliktexemplarsutredningens slutbetänkande (SOU 1992:92) Pliktleverans samt regeringens proposition (1993/94:10) om pliktexemplar av dokument.

Hur en sådan ordning skall förhålla sig till bl.a. de straff och vitessanktioner som finns i pliktexemplarsregleringen är emellertid en fråga som bör övervägas ytterligare. Justitiekanslern lägger därför inte fram något förslag i dessa frågor.

## 4           Kommentar till lagförslagen

## 2 kap. 12 § TF, nytt tredje stycke:

Rätten att avbilda eller ta en allmän handling i anspråk för ljudöverföring gäller inte sådana handlingar som tagits i beslag eller konfiskerats i mål om tryckfrihetsbrott eller om yttrandefrihetsbrott enligt yttrandefrihetsgrundlagen. Ett sådant tillhandahållande får dock ske, om ändamålet med beslaget eller konfiskeringen därigenom inte äventyras.

## 2 kap. 13 § TF, nytt andra stycke:

Rätten att få avskrift eller kopia av en handling gäller inte sådana handlingar som avses i 12 § andra stycket. Ett sådant utlämnande får dock ske, om ändamålet med beslaget eller konfiskeringen därigenom inte äventyras.

Som framgått av det tidigare anförda föreslås införandet av en inskränkning i rätten att få ta allmän handling i anspråk för kopiering m.m. enligt 2 kap. 12 § TF eller utlämnad i kopia enligt 2 kap. 13 TF. Under avsnitt 3.1.1 har redogjorts för bakgrunden härtill. Här redovisas några detaljsynpunkter.

De allmänna handlingar som inte längre kommer att omfattas av kopierätten är handlingar som tagits i beslag oavsett om fråga är om konfiskationsbeslag, dvs. beslag av exemplar eller en upplaga, eller utredningsbeslag, dvs. beslag av enstaka exemplar i utredningssyfte. Beslag är en åtgärd som vanligtvis tillgrips redan under förundersökningsstadiet. Under förundersökning gäller s.k. förundersökningssekretess enligt bestämmelserna i 5 kap. 1 § och 9 kap. 17 § sekretesslagen. Sådan sekretess gäller även hos Justitiekanslern när denne leder förundersökning i tryck- och yttrandefrihetsmål, 11 kap. 4 § sekretesslagen. Detta innebär att förundersökningssekretess gäller beträffande de uppgifter som förekommer under förundersökningen, exempelvis innehållet i videogram.

Förundersökningssekretessen är emellertid inte absolut utan fordrar en skadeprövning i varje enskilt fall. Skulle sekretess inte föreligga under en förundersökning har allmänheten rätt att ta del av handlingarna i ärendet. Den nu föreslagna lagändringen kommer emellertid att innebära att allmänheten, oberoende av om någon sekretess gäller eller inte, saknar rätt att kopiera eller få en kopia av en beslagtagna skrift eller annan framställning om det inte vid en prövning befinns att ett utlämnande inte äventyrar ändamålet med beslaget.

Förundersökningssekretessen upphör normalt att gälla om åtal väcks. Oavsett om sekretess gäller hos domstolen eller inte så skall domstolen

enligt huvudregeln i de nya bestämmelserna inte låta allmänheten kopiera eller till allmänheten lämna ut kopior av skrifter eller andra framställningar som är under beslag eller konfiskerade.

Om åtalet inte bifalles skall beslaget bestå till dess lagakraftäggande dom föreligger. Därefter skall det hävas och den allmänna handlingen återställas till den hos vilken beslaget gjordes.

Om åtalet däremot vinner bifall gäller inskränkningen i kopierätten även sedan avgörandet i målet vunnit laga kraft om beslut om konfiskering meddelats i domen. De exemplar som i sistnämnda fall finns i beslag skall förstöras. Det exemplar som bevaras i domstolens akt omfattas fortsättningsvis av inskränkningen i kopierätten.

Enligt 14 kap. 5 § sekretesslagen har en tilltalad i mål hos domstol rätt att oavsett sekretess ta del av en handling eller annat material i målet eller ärendet. Enligt lagrummet kan denna rätt begränsas i vissa avseenden. Denna begränsning har betydelse på det förvaltningsrättsliga området. En parts rätt att enligt bestämmelserna i rättegångsbalken ta del av alla omständigheter som läggs till grund för avgörandet i målet kan emellertid inte begränsas, se Corell m.fl. Sekretesslagen, s. 402 ff. Detta är ett grundläggande rätts säkerhetskrav. Det är dock därmed inte nödvändigtvis så att handlingarna i målet i en eller annan form alltid skall lämnas ut till den misstänkte. Sker så inte måste dock på annat sätt ges full insyn i materialet, se Corell m.fl. a.a. s. 408 och Regeringsrättens årsbok 1989 not. 353.

I fråga om beslagtagna skrifter och andra framställningar gäller emellertid inte alltid sekretess. Oavsett om sekretess gäller i det enskilda fallet eller inte avses den föreslagna inskränkningen i kopierätten tillämpas också mot den tilltalade i mål om tryck- eller yttrandefrihetsbrott.

Detta hindrar naturligtvis inte att den tilltalade får ta del av exempelvis innehållet i ett videogram genom att det spelas upp för honom. Att lämna ut en kopia eller tillhandahålla ett original för kopiering till den som är misstänkt eller åtalad för ett tryck- eller yttrandefrihetsbrott synes inte vara någon lämplig ordning. Det erinras om vad som i avsnitt 3.1.3 sagts om försvarares rätt att få del av materialet för att tillvarata den misstänktes intresse i målet.

Inskränkningen i kopierätten hindrar aldrig att skriften eller framställningen, när sekretess inte råder, tillhandahålls så att den kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas. Detta innebär att myndigheten eller domstolen har att efter begäran exempelvis spela upp filmer och videogram, oavsett innehållet, jämför avsnitt 2.2 och 3.1.4.

En bestämmelse om inskränkning i kopierätten bör heller inte vara helt utan undantag. I vissa situationer kan det nämligen enligt lagförslaget föreligga godtagbara skäl som talar för att handlingen - utöver den insyn som följer av att den tillhandahålls på stället - också kan lämnas ut i kopia eller tillhandahållas för kopiering.

Prövningen av huruvida förutsättningar härför föreligger ankommer på den myndighet där handlingen förvaras. Det blir vanligen de allmänna domstolarna som har att ta ställning till om handlingarna kan lämnas ut i kopiaform. Även Riksarkivet och därefter allmän förvaltningsdomstol kan få anledning att göra sådana bedömningar.

Om en person sålunda begär att få ta del av exempelvis ett videogram som är beslagtaget i en yttrandefrihetsbrottmål där sekretess inte råder har myndigheten att utan ytterligare åtgärder låta vederbörande ta del av detta. Begär personen att också få en kopia av videogrammet har emellertid domstolen att göra den prövning som behövs för att kunna bedöma om handlingen kan lämnas ut i kopiaform. Ett beslut att vägra lämna ut en handling för kopiering eller i kopia kan överklagas enligt bestämmelserna i 2 kap. 15 § TF och 15 kap. 6 och 7 §§ sekretesslagen.

JUSTITIEDEPARTEMENTET	REGERINGSBESLUT 1993-06-24	Bilaga 93-2553
-----------------------	-------------------------------	-------------------

Justitiekanslern  
Box 2308  
103 17 STOCKHOLM

### **Uppdrag åt Justitiekanslern**

#### Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Justitiekanslern

att analysera förhållandet mellan å ena sidan tryckfrihetsförordningens bestämmelser om rätten att ta del av allmänna handlingar och å andra sidan tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens bestämmelser om tvångsmedel och konfiskering,

samt att lägga fram de förslag till lagändringar som kan anses motiverade med anledning av analysen.

Resultatet av uppdraget skall redovisas senast den 3 september 1993.

#### Bakgrund

I ett uppmärksammat mål vid Stockholms tingsrätt har konstaterats att en framställning som har givits in till en tingsrätt i anledning av att åtal väckts under påstående att den ingivna framställningen innefattar ett yttrandefrihetsbrott anses utgöra allmän handling enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF).

I regeringens proposition 1992/93:256 om ändring i sekretesslagen i mål om barnpornografibrott anförde föredragande statsrådet följande (a. prop. s. 7): "Vad som utgör en allmän handling och rätten att ta del av dessa handlingar regleras uteslutande i TF. Rätten att ta del av allmänna handlingar tillkommer varje svensk medborgare till "främjande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning" (2 kap. 1 § TF). TF är även exklusiv lag när det gäller ingripanden på grund av innehållet i

tryckt skrift. Och TF medger att tryckta skrifter med visst innehåll tas i beslag och konfiskeras om innehållet utgör tryckfrihetsbrott. Ett förordnande om konfiskering innebär som tidigare nämnts i princip att den tryckta skriften som tagits i beslag skall förstöras. Syftet med åtgärden är självfallet att förhindra vidare spridning av skriften. I såväl TF som YGL finns bestämmelser om straff för spridande av framställningar som är föremål för beslag eller förklarats konfiskerade (6 kap. 3 § TF och 3 kap. 13 § YGL). Förhållandet mellan å ena sidan TF:s regler om allmänna handlingar och om rätten att erhålla kopior av allmänna handlingar och å andra sidan TF:s regler om beslag och konfiskering (till vilka YGL hänvisar) framgår inte uttryckligen av TF. Frågeställningen synes inte ha fått någon belysning i den juridiska litteraturen. Inte heller har frågan behandlats vid tillkomsten av nu gällande TF eller av YGL. Den uppkomna frågan kan dessutom ses i ett vidare perspektiv, nämligen det som omfattar beslag av handlingar i ärenden och mål som ej avser tryckfrihets- eller yttrandefrihetsbrott. Dessa frågor är komplicerade och förtjänar att få en närmare belysning. En sådan analys fordrar emellertid en grundlig genomgång av hur gällande bestämmelser förhåller sig till varandra och ingående överväganden av möjligheterna till förtydliganden eller ändringar av gällande regler, vilka i detta sammanhang till stor del är av grundlagskaraktär. Jag avser att återkomma i annat sammanhang till regeringen i denna fråga."

Vid riksdagsbehandlingen (bet. 1992/93Ku140, rskr. 1992/93:364) betonades föredragande statsrådets uttalanden i denna del, bl.a. mot bakgrund av Lagrådets yttrande i ärendet, som då avsåg även frågan om sekretess i mål om ansvar för olaga våldsskildring. Utskottet anförde att det inhämtat att en översyn av grundlagsbestämmelserna skulle göras och att det förutsatte att eventuella förslag till grundlagsändringar skulle föreläggas riksdagen redan innevarande mandatperiod inom den tid som anges i 8 kap. 15 § första stycket regeringsformen (a. bet. s. 12).

Som anmärktes i prop. 1992/93:256 aktualiserar det problem som behandlas i det lagstiftningsärendet förhållandet mellan offentlighetsprincipen och dels TF:s och YGL:s regler om beslag och konfiskering, dels motsvarande regler i annan lagstiftning på lägre konstitutionell nivå. Vidare angavs där att en analys av problemet fordrar en grundlig genomgång och ingående överväganden. Detta kan knappast göras i hela sin vidd inom sådan tid att förslag till riksdagen kan läggas fram i december 1993. Därför bör den översyn av reglerna som bör göras med det tidsperspektivet omfatta enbart förhållandet mellan å ena sidan TF:s och YGL:s bestämmelser om tvångsmedel och konfiskering och å andra sidan 2 kap. TF. Översynen bör dock också kunna omfatta motsvarande frågeställning vad gäller sådana brott som enbart faller under brottsbalken men som finns med i TF:s och YGL:s brottskataloger. När denna

inledande analys har gjorts, får ställning tas till om ytterligare översyn skall göras beträffande motsvarande reglering i vanlig lag.

En framställning som konfiskerats, eller som tagits i beslag i sådant syfte, kan i kopia eller i ytterligare exemplar finnas tillgänglig hos andra myndigheter än hos t.ex. Justitiekanslern eller domstol. Framställningen kan exempelvis ha överlämnats till dessa myndigheter i enlighet med föreskrifter i lag om pliktexemplar för att myndigheterna skall förvara den eller för att myndigheten skall granska den, innan den visas offentligt. Frågan om förhållandet mellan 2 kap. TF och TF:s och YGL:s bestämmelser om tvångsmedel och konfiskering kan därmed vara av intresse även för dessa myndigheter.

#### Uppdraget

Uppdraget att göra en analys av förhållandet mellan bestämmelserna om allmänna handlingar och TF:s och YGL:s regler om tvångsmedel och konfiskering bör ges till Justitiekanslern. I redovisningen av uppdraget bör ingå förslag till de lagändringar som anses motiverade med anledning av analysen.

Samråd bör ske med Riksarkivet, Kungl. biblioteket, Arkivet för ljud och bild och med Statens biografbyrå.

Uppdraget bör utföras skyndsamt.

På regeringens vägnar

Reidunn Laurén

Christina Lindberg

(Vid läsning av remissvaren bör observeras att hänvisningar till sidor i JK:s rapport avser originalet och att pagineringen av rapporten i betänkandebilaga 4 inte överensstämmer med den i originalet.)

JUSTITIEDEPARTEMENTET

93-3481

## Remissammanställning

Innehållsförteckning sid

1. Justitiekanslerns rapport Offentlighetsprincipen, tillämpning vid beslag och konfiskering med anledning av tryck- och yttrandefrihetsbrott

- förslag till lagändringar (dnr 93-3343)

Riksdagens ombudsmän . . . . .	2
Svea hovrätt . . . . .	4
Hovrätten över Skåne och Blekinge . . . . .	9
Kammarrätten i Sundsvall . . . . .	10
Stockholms tingsrätt . . . . .	12
Malmö tingsrätt . . . . .	14
Göteborgs tingsrätt . . . . .	14
Riksåklagaren . . . . .	14
Domstolsverket . . . . .	15
Försvarmaktens organisationsmyndighet . . . . .	16
Kungl. biblioteket . . . . .	16
Arkivet för ljud och bild . . . . .	17
Stockholms universitet jur. fakultetsnämnden . . . . .	18
Stockholms universitet, journalistik, medier och kommunikation . . . . .	20
Riksarkivet . . . . .	22
Statens biografbyrå . . . . .	23
Radionämnden . . . . .	24
Sveriges Advokatsamfund . . . . .	24
Sveriges Domareförbund . . . . .	25
Sveriges Radio AB . . . . .	25
Sveriges Television AB . . . . .	26
Pressens Opinionsnämnd . . . . .	27
Tidningsutgivareföreningen . . . . .	29
Svenska Journalistförbundet . . . . .	33
TV5 Nordic . . . . .	35
Bilaga Remisslista . . . . .	36



## RIKSDAGENS OMBUDSMÄN

## 1 Justitiekanslerns lagförslag

Jag anser att Justitiekanslerns (JK) förslag till ändringar i tryckfrihetsförordningen (TF) i och för sig är väl avvägda och att de på ett tillfredsställande sätt löser den regelkollision som visat sig föreligga mellan TF:s bestämmelser om rätten att ta del av allmänna handlingar och TF:s och yttrandefrihetsgrundlagens (YGL) bestämmelser om beslag och konfiskering. De synpunkter jag vill framföra hänför sig i stället till frågan om vilka konsekvenser den föreslagna grundlagsändringen får för den tilltalade och hans försvarare i ett tryck- eller yttrandefrihetsmål vad gäller deras möjlighet att få ett eget exemplar av bevismaterial.

Av rapporten (s. 75) framgår att den föreslagna inskränkningen i kopierätten är avsedd att tillämpas också mot den tilltalade. Det anføres att en parts rätt att ta del av alla omständigheter som läggs till grund för avgörandet i målet inte innebär att själva handlingarna alltid skall lämnas ut till den misstänkte.

När det gäller den tilltalades försvarares möjlighet att erhålla ett exemplar anges i rapporten (s. 59) att det kan finnas skäl att tillämpa undantagsregeln att kopia får lämnas ut om ändamålet med beslaget eller konfiskeringen inte äventyras.

Ändamålet med bestämmelserna om allmänna handlingars offentlighet och rätten att ta del av dessa är som framgår av 2 kap. 1 § TF att främja ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning. Rätten att ta del av allmänna handlingar får begränsas i vissa avseenden (2 kap. 2 § TF). Sådana begränsningar skall anges i en särskild lag - sekretesslagen (SkrL) - eller i lag som SkrL hänvisar till.

Av bestämmelsen i 11 kap. 3 § lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens område (tillämpningslagen) framgår att rättegångsbalken (RB) skall tillämpas i fråga om rättegången i tryckfrihetsmål och yttrandefrihetsmål i den mån annat inte följer av tryckfrihetsförordningen, yttrandefrihetsgrundlagen eller bestämmelser i tillämpningslagen.

I 14 kap. 5 § SkrL görs ett generellt undantag från lagens bestämmelser om sekretess såvitt gäller parter i mål som handläggs enligt RB:s regler, genom att det där slås fast att sekretess inte innebär någon begränsning i en parts rätt enligt RB att få del av alla omständigheter som läggs till grund för ett avgörande av ett mål eller ärende.

Den nu nämnda regeln i SkrL innebär således att frågan om utlämnande till en part av sådana uppgifter som där åsyftas helt och hållet faller utanför tillämpningsområdet för SkrL. Till följd härav och på grund av den utformning som den aktuella regleringen har fått i RB framstår den rätt för en part att ta del av material som följer av RB

som helt fristående i förhållande till den rätt för den enskilde att ta del av allmänna handlingar som regleras i TF och SekrL. Även om det över huvud taget inte fanns några regler om handlingsoffentlighet, skulle med andra ord partens rätt enligt RB att ta del av processmaterial bestå oförändrad.

Det kan tilläggas att ändamålet med RB:s regler i det nu behandlade hänseendet väsentligen är ett annat än det som bär upp reglerna om handlingsoffentlighet, nämligen att tillförsäkra en part den insyn i processmaterialet som är nödvändig för att han, på det sätt som hänsynen till den enskildes rättssäkerhet kräver, skall kunna förbereda och utföra sin talan i ett mål inför domstol.

RB:s regler ger inte en part i ett straffprocessuellt förfarande en obetingad rätt att när som helst under detta till sig få utlämnade handlingar. Hans rätt i detta hänseende framgår av skilda regler i RB för olika skeden av förfarandet. Jag har i ett beslut den 8 oktober 1992 närmare redogjort för de bestämmelser som är aktuella (beslutet bifogas). De lagrum som där behandlas är 23 kap. 18 § första stycket, 23 kap. 21 § fjärde stycket, 45 kap. 7 § och 45 kap. 9 § RB.

Den nu nämnda regleringen innebär bl.a att den misstänkte och hans försvarare, sedan åtal har beslutats, har en ovillkorlig rätt att få en avskrift av förundersökningsprotokollet samt att stämningsansökningen och de till denna fogade handlingar som åklagaren vill åberopa som bevis skall delges den tilltalade sedan åtal har väckts.

Den tilltalade i exempelvis ett tryckfrihets- eller yttrandefrihetsmål har således för närvarande en obetingad rätt enligt RB att få ett eget exemplar av förundersökningsprotokollet och sådana handlingar som åberopas som bevis mot honom. Denna rätt måste anses omfatta också t.ex. tryckta skrifter och videogram som utgör bevismaterial, och detta även om det skulle vara fråga om sådant som har tagits i beslag och yrkas konfiskerat.

Det kan enligt min mening ur rättssäkerhetssynpunkt inte godtas att man inför en reglering som innebär att en tilltalad i ett tryckfrihets- eller yttrandefrihetsmål inte skulle ha rätt att få tillgång till ett eget exemplar av den bevisning av här avsett slag som åberopas mot honom. Det kan antas i många fall vara svårt eller till och med omöjligt för den tilltalade att förbereda sitt försvar på ett tillfredsställande sätt om han inte har tillgång till det alster som åtalet avser. Han kan t.ex. ha behov av att inhämta ett yttrande angående dettas innehåll från en sakkunnig.

Man kan inte heller begära att den misstänkte som ett led i förberedandet av sitt försvar skall tvingas till kanske täta och långvariga besök hos en myndighet för att studera den bevisning som åberopas mot honom. Det måste i detta sammanhang särskilt beaktas att det i mål av här aktuellt slag som regel torde vara fråga om att utkräva ansvar av en utgivare eller utspridare som inte utan vidare kan

förutsättas ha en detaljerad kunskap om innehållet i t.ex. det videogram som åtalet grundas på.

Det framstår vidare som helt främmande för de principer som gäller för förhållandet mellan en tilltalad och hans försvarare att försvararen skulle ges en mer vidsträckt rätt att ta del av processmaterialet än vad hans huvudman har. Jag kan här hänvisa till de uttalanden i denna fråga som återfinns i prop. 1986/87:89 s. 147.

Som framgår av det föregående kan det på goda grunder hävdas att de aktuella regelsystemen är konstruerade på sådant sätt att en parts rätt enligt RB att ta del av material gäller oberoende av den rätt för den enskilde att ta del av allmänna handlingar som följer av TF, och att en inskränkning i sistnämnda rätt därmed inte automatiskt får någon inverkan på en parts rättigheter enligt RB. Om detta befinnes vara innebörden av gällande rätt, kommer ett genomförande av de i promemorian föreslagna grundlagsändringarna uppenbarligen inte att på det sätt som där sägs medföra någon förändring av den tilltalades ställning i det nu behandlade hänseendet. Jag har under denna förutsättning inte någon invändning mot att förslaget genomförs i oförändrat skick.

Skulle man däremot i likhet med vad som görs i promemorian inta den ståndpunkten att TF:s regler om rätten att ta del av allmänna handlingar ytterst är bestämmande också för tilltalades och försvarares rätt att ta del av material i ett straffprocessuellt förfarande, bör enligt min mening ett särskilt undantag göras i grundlagsregleringen till säkerställande av denna rätt.

En annan sak är att det kan finnas anledning att på lämpligt sätt slå fast att den tilltalades och hans försvarares rätt att inneha exemplar av ett alster som åberopas som bevisning upphör i och med att det föreligger en lagakraftvunnen dom i målet varigenom alstret i fråga konfiskeras.

## SVEA HOVRÄTT

### 1. Sammanfattning

Hovrätten behandlar under avsnitt 2 JK:s rapport. I avsnitten 2.2 - 2.5 tar hovrätten upp några punkter i JK:s rapport, som hovrätten har olika invändningar mot eller som hovrätten anser behöver belysas ytterligare. I avsnitt 2.6 gör hovrätten därefter mot bakgrund av vad som sålunda och i övrigt framkommit bedömningen att det föreliggande förslaget är alltför oklart och utgör ett alltför otillräckligt beredningsunderlag för att kunna leda till det grundlagsförslag till riksdagen under hösten, som förutsatts i direktiven.

## 2.1 Bakgrund

Den i början av juni 1993 införda bestämmelsen i 5 kap. 6 § sekretesslagen tillkom efter en mycket skyndsam beredning för att inskränka allmänhetens rätt att från myndigheter, främst domstolar, skaffa kopior av beslagtagna skildringar (filmer och videogram) i bl.a. mål om ansvar för yttrandefrihetsbrott rörande spridning av barnpornografi och olaga våldsskildring. Bestämmelserna avser både rätten för den intresserade att själv - på stället - ta kopior av utlämnat material och rätten att hos myndigheten få beställa sådana kopior. Hovrätten talar i det följande ibland sammanfattningsvis om den enskildes "kopierätt".

Lagstiftningsärendet hade sin bakgrund i erfarenheter från ett mål vid Stockholms tingsrätt. I målet - ett yttrandefrihetsbrottmål - hade JK med stämningsansökan gett in ett stort antal filmer och videogram, vilka hade beslagtogs av JK och som yrkades konfiskerade av denne. Hos tingsrätten begärde därefter flera personer att få ta del av de beslagtagna videogrammen och filmerna eller att erhålla kopia av dem. Tingsrätten avtog genom beslut vid två skilda tillfällen framställningar om att få kopior av videogrammen. Dessa beslut upphävdes emellertid av hovrätten med hänvisning till reglerna i TF och sekretesslagen. Sedan JK därefter i en framställning till regeringen tagit upp frågan om lagstiftningsåtgärder tillkom ovannämnda bestämmelse i sekretesslagen, varigenom rätten att skaffa kopior av material av aktuellt slag inskränktes. Samtidigt infördes - i 9 kap. 16 § sekretesslagen - en bestämmelse om sekretess för vissa uppgifter i mål om ansvar för barnpornografibrott.

JK:s förevarande förslag innebär i huvudsak att bestämmelserna i 5 kap. 6 § sekretesslagen föreslås ersatta av bestämmelser intagna i 2 kap. 12-13 §§ TF. Förslaget synes i praktiken leda till i huvudsak samma begränsningar av kopierätten som uppnåddes genom sammarens lagstiftning.

## 2.2 Tillhandahålla handlingar på stället

JK synes ha utgått ifrån att allmänheten alltid skall äga rätt att hos myndigheten - på stället - få ta del av de handlingar, varom är fråga; självfallet dock med undantag för de uppgifter som är omfattade av sekretess. Enligt JK saknas det således anledning att föreslå några inskränkningar i rätten att hos en myndighet efter begäran få tillfälle att läsa eller se eller avlyssna allmänna handlingar (rapporten s. 55).

Enligt hovrättens mening fordrar dock den här upptagna frågan - som kommer att framgå av det följande - närmare belysning i flera olika hänseenden (se nedan under 2.2.1 - 2.2.3).

### 2.2.1 Lagtekniskt problem

Enligt 2 kap. 12 § andra stycket TF är myndighet inte skyldig att tillhandahålla handling på stället "om betydande hinder möter". Den bestämmelsen har koppling till bestämmelsen i 2 kap. 13 § första stycket TF, att domstol inte är skyldig att ordna med kopia "om svårighet möter och handlingen kan tillhandahållas på stället". Regleringen innebär alltså sammantaget att allmänheten antingen har rätt att på stället utfå handlingen eller om betydande hinder häremot möter - har rätt att utfå en kopia.

Enligt JK:s förslag avskaffas kopierätten beträffande ifrågavarande handlingar, dock med undantag för vissa forskningsändmål m.m. För det fall att avsikten med förslaget är att allmänheten alltid skall ha rätt att på stället få ta del av handlingarna - alltså även i de fall där betydande hinder föreligger - synes det enligt hovrättens mening nödvändigt att inta en uttrycklig bestämmelse om att myndighet, i det fall att kopierätt saknas, inte äger åberopa bestämmelsen om "betydande hinder".

Hovrätten vill dock framhålla att den - som framgår nedan - inte anser det realistiskt med en reglering som innebär att myndighet inte under några omständigheter äger vägra tillhandahållande av aktuellt slag.

### 2.2.2 Rättsliga/praktiska problem

JK-rapporten innehåller inte några överväganden om de rättsliga/praktiska problem som kan tänkas uppkomma när myndigheten skall göra en film eller ett videogram innehållande sekretessbelagda uppgifter tillgänglig på stället för en sökande.

Dessa problem kan dock i vissa fall bli betydande. Man får här tänka på fall då endast delar av en film eller ett videogram är att anse som sekretessbelagda. JK:s förslag synes här innebära att myndigheten då skall utredigera ett exemplar i vilket de sekretessbelagda delarna utmönstrats. En sådan procedur ställer emellertid myndigheten inför både rättsliga och praktiska svårigheter.

I rättsligt avseende kan sålunda utmönstringen av sekretessbelagda delar vara besvärlig. Som exempel kan nämnas en pornografisk film som på en rad skilda ställen innehåller bilder av delvis identifierbara, delvis icke identifierbara barn. Det bör påpekas att myndigheten härvid inte har någon egentlig vägledning av den redovisning som skall ske i själva beslagsbeslutet om vilka avsnitt etc. som föranlett beslaget (7 kap. 3 andra stycket YGL). Det måste nämligen krävas av myndigheten att den gör en egen, självständig prövning av sekretessfrågan.

Det bör också påpekas att beslagsmyndighetens redovisning görs med utgångspunkt från de straffbestämmelser som föranleder beslaget och inte utifrån bestämmelserna om sekretess. Är det t.ex. fråga om en

film med barnpornografiskt innehåll skall därför beslagsbeslutet innehålla uppgift om alla avsnitt som faller under straffbestämmelserna om barnpornografibrott (7 kap. 4 § p. 12 TF och 16 kap. 10 a § BrB) och därigenom även omfatta sådana avsnitt med icke identifierbara barn som inte faller under sekretessbestämmelsen i 9 kap. 16 § sekretesslagen.

Vad härefter angår de praktiska svårigheter som föreligger att åstadkomma ett exemplar i vilket sekretessbelagda uppgifter utmönstrats, är dessa uppenbara och behöver här inte kommenteras.

Mot JK-rapporten kan vidare anmärkas att den inte innehåller någonting om de problem som kan tänkas uppkomma för en myndighet när den - sedan eventuell utmönstring av sekretessbelagda uppgifter skett - skall låta allmänheten ta del av en film eller ett videogram. Skall myndigheten vara tvungen att iordningställa särskilt rum där visning av filmer kan ske? Skall myndigheten avdela särskild personal som skall sköta visningen? Hur skall myndigheten förfara om ett flertal personer infinner sig samtidigt och vill se olika filmer? Är det godtagbart att låta myndighetens ifrågavarande åtgärder få gå ut över det löpande arbetet?

### 2.2.3 Särskild hänsyn till behovet av att skydda unga?

Enligt TF gäller rätten att ta del av allmänna handlingar utan hänsyn till ålder, och den står alltså öppen även för unga personer.

När det gäller tryckta skrifter torde också frågan om den intresseras ålder i regel sakna betydelse.

När det gäller en film eller ett videogram kan man dock, när det gäller pornografiskt material, ställa frågan om även barn och ungdomar skall ha rätt att över huvud taget få ta del av materialet (jfr. bestämmelserna i 16 kap. 10 c och 12 §§ BrB).

Enligt hovrättens mening bör denna fråga ytterligare utredas.

### 2.3 Bör inskränkningen i kopierätten gälla även tryckta skrifter?

JK:s förslag om inskränkningar i kopierätten omfattar - i motsats till bestämmelsen i 5 kap. 6 § sekretesslagen - alla allmänna handlingar, alltså även - utom en film eller ett videogram - tryckta skrifter. I fråga om myndigheternas tillämpning av bestämmelserna om rätt till kopia till tryckta skrifter finns i JK:s rapport inte några uppgifter om att det uppkommit några praktiska eller andra problem för myndigheterna (beträffande JK:s motivering till att alla allmänna handlingar skall omfattas av hans lagförslag, se rapporten s. 55 f.).

Hovrätten ställer sig tveksam till om det finns några egentliga skäl som motiverar att de föreslagna inskränkningarna i kopierätten också skall omfatta tryckta skrifter. Problematiken är här delvis en annan än

när det gäller en film eller ett videogram. Förslaget innebär ju att beslagtagna skrifter, i den utsträckning de lämnas ut, skall få skrivas av på stället. När det gäller en tryckt skrift kan alltså en intresserad genom att för hand skriva av skriften skaffa sig en kopieliknande handling. Det är svårt att förstå varför han då inte skall kunna göra detsamma genom egen kopiering med en medhavd kamera eller kopiator.

#### 2.4 Det föreslagna undantaget från inskränkningen i kopierätten

Förslaget innebär att forskare, vissa massmediaföreträdare m.fl. under vissa förutsättningar även i fortsättningen skall kunna utfå kopior av beslagtagna handlingar varom är fråga. Enligt hovrättens mening kommer det i många fall att vara en mycket svår och grannlaga uppgift att avgöra vilka av t.ex. olika massmediaföreträdare som skall anses betrodda att utfå en kopia. Hovrätten finner det kunna ifrågasättas om inte förslaget i förevarande del (se rapporten s. 59 f.) behöver utvecklas och preciseras för att kunna ge tillämpande myndigheter erforderlig vägledning.

#### 2.5 Handlingsoffentligheten vid domstol

Förslaget innebär bl.a. att allmänheten inte skall få spela in innehållet på t.ex. en beslagtagen grammofonskiva eller ett beslagtaget fonogram. En detaljfråga i sammanhanget gäller hur domstol skall förfara om det vid en huvudförhandling spelas upp en handling av nyss angivet slag och åskådare spelar in rättegången på en medhavd bandspelare. Ingriper inte ordföranden innebär det att åskådaren får en otillåten kopia. Bestämmelsen i 5 kap. 9 § RB löser inte problemet. Saken har inte berörts i rapporten.

#### 2.6 Samlad bedömning

I olika sammanhang har framhållits vikten av noggrann beredning av grundlagsfrågor. JK har endast haft några månader på sig för att arbeta fram sitt förslag. Hovrätten finner - med hänvisning till vad som framkommit ovan under avsnitten 2.2 - 2.5 - förslaget vara alltför oklart och otillräckligt belyst för att kunna ligga till grund för lagstiftning. Enligt hovrätten bör det därför inte komma i fråga att forcera ärendet så att regeringen - såsom förutsätts i direktiven - senare i höst framlägger förslag till riksdagen. Hovrättens ställningstagande görs mot bakgrund av att ett genomförande av förslaget inte i praktiken synes komma att medföra några egentliga förändringar jämfört med den lagstiftning på området, som infördes tidigare i år.

## HOVRÄTTEN ÖVER SKÅNE OCH BLEKINGE

Hovrätten instämmer i huvudsak i justitiekanslerns bedömningar och tillstyrker förslaget om ändringar i 2 kap. 12 och 13 §§ tryckfrihetsförordningen och till ändring i sekretesslagen. Hovrätten vill emellertid framföra följande.

I 2 kap. tryckfrihetsförordningen regleras allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar. En inskränkning i denna rätt innebär inte utan vidare ett förbud för myndigheten att gå allmänheten till handa med dokument (jfr 1 § sekretesslagen). I promemorian underförstås emellertid att inskränkningar i "kopierätten" enligt 2 kap. 12 och 13 §§ tryckfrihetsförordningen har en motsvarighet i ett förbud att medge kopiering och att lämna ut kopior. I det fortsatta lagstiftningsarbetet bör belysas vilket det rättsliga stödet för detta förbud är. Det ter sig tveksamt om och i vad mån föreskriften i 6 kap. 3 § st.2 tryckfrihetsförordningen och dess motsvarighet i yttrandefrihetsgrundlagen om straff för spridning av tryckt skrift m.m. som är lagd under beslag eller förklarad konfiskerad kan tillämpas på en tjänsteman som tillåter kopiering eller lämnar ut kopior av allmänna handlingar. Sannolikt gör han sig emellertid skyldig till tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken, om han avviker från riktlinjerna i 2 kap 12 och 13 §§ tryckfrihetsförordningen.

En grundläggande princip i ett rättssamhälle är att en part i ett mål eller ärende skall ha fri insyn i de förhållanden som kan läggas till grund för en domstols eller en annan myndighets avgörande. För denna insyn viker också annars gällande sekretess i mycket stor omfattning (se 14 kap. 5 § sekretesslagen). En parts, liksom en försvarares rätt att ta del av handlingarna i målet bygger sålunda på en processuell befogenhet som faller utanför tryckfrihetsförordningen (jfr Corell m.fl., Sekretesslagen, 1992, s 403 ff.). Det kan därmed ifrågasättas om de nya bestämmelserna i 2 kap. 12 och 13 §§ tryckfrihetsförordningen är direkt tillämpliga på t.ex. en försvarare som önskar en kopia av en beslagtagna film för att kunna förbereda försvaret. Den nyss nämnda insynsrätten innebär emellertid hur som helst inte någon ovillkorlig rätt att få till sig utlämnade handlingar. I anledning av vad som sägs i promemorian s 59 bör å andra sidan framhållas att en begäran av en försvarare att få ut en kopia av en handling av relevans i målet måste behandlas med mycket stor generositet. Det förtjänar påpekas att 14 kap. 10 § sekretesslagen om förbehåll vid utlämnande av handling inte är tillämplig annat än för sekretessbelagt material och att det är osäkert vilken sanktion som kan träffa en försvarare som lämnar kopian vidare till den misstänkte. I praktiken kan man dock räkna med att det räcker att påpeka för försvararen att den misstänkte inte bör få förfoga över ett eget exemplar av handlingen.



I rapporten s. 74 anförs att om åtalet inte bifalls skall beslaget bestå till dess lagakraftägande dom föreligger. Hovrätten vill emellertid anmärka att enligt huvudregeln skall beslaget hävas utan hinder av förd talan ( 10 kap. 5 § st 2 tryckfrihetsförordningen samt Petré/ - Ragnemalm, Sveriges grundlagar 1980, s. 461 f).

## KAMMARRÄTTEN I SUNDSVALL

### SAMMANFATTNING

Kammarrätten kan ansluta sig till förslaget som redovisas i rapporten och har inget att invända mot de lämnade lagförslagen. Kammarrätten anser också att möjligheterna att ingripa mot någon som i strid med inskränkningen i kopierätten kopierar eller lämnar ut en kopia av allmän handling, som är tagen i beslag eller har konfiskerats i mål om tryck- eller yttrandefrihetsbrott, borde ha belysts närmare i rapporten.

### ALLMÄNNA SYNPUNKTER

Den föreslagna lösningen att inskränka kopierätten beträffande vissa allmänna handlingar får anses vara en lämplig avvägning mellan den grundläggande offentlighetsprincipen och intresset av att skrifter och andra framställningar som har tryck- eller yttrandefrihetsrättsligt skydd, men brottsligt innehåll, inte sprids vidare.

Kammarrätten delar uppfattningen att inskränkningen i kopierätten skall gälla vid alla tryck- och yttrandefrihetsbrott. Syftet med bestämmelserna om beslag och konfiskering är ju att förhindra spridning av allmänna handlingar med brottsligt innehåll. Konfiskering kan ske vid alla typer av tryck- och yttrandefrihetsbrott och någon begränsning i detta avseende i de föreslagna inskränkningarna i kopierätten bör därför inte ske.

I och för sig kan ifrågasättas om inte även rätten att skriva av en beslagtagen eller konfiskerad allmän handling skall inskränkas, eftersom också en avskrift kan motverka syftet med beslaget eller konfiskeringen. I rapporten anförs bl a att det ter sig principiellt mycket diskutabelt och dessutom föga meningsfullt att söka hindra avskrift för hand. Därvid hänvisas till svårigheterna att kontrollera och hindra någon från att skriva av en handling.

Praktiska svårigheter att bedöma t ex vad som är en avskrift och vad som bara är minnesanteckningar torde också uppstå. Övervägande skäl talar därför, som framhållits i rapporten, för att inte begränsa även rätten att skriva av en allmän handling. Av denna anledning ansluter sig kammarrätten till förslaget i denna del.

I rapporten har inte behandlats konsekvenserna av om någon i strid med den tänkta inskränkningen i kopierätten kopierar eller lämnar ut en kopia av en allmän handling som är tagen i beslag eller har konfiskerats i mål om tryck- eller yttrandefrihetsbrott. Här torde aktualiseras frågan om t ex vilka möjligheter myndighetens personal har att ingripa och vilka påföljder som kan uppkomma dels för enskild och dels för personal vid myndigheten, om någon sätter sig över inskränkningen. I 1 kap 12 § sekretesslagen hänvisas visserligen till brottsbalkens bestämmelse om brott mot tystnadsplikt för den som bryter mot förbud enligt sekretesslagen att t ex röja uppgift men det hade enligt kammarrättens mening varit lämpligt att konsekvenserna i nu berörda avseenden närmare belysts i rapporten.

Kammarrätten har inget att erinra mot de undantag som är tänkta i de föreslagna begränsningarna av kopierätten. Det kan vara rimligt att egen kopiering eller utlämnande av kopia tillåts i de situationer rapporten anger. I detta sammanhang uppkommer även frågan om det möjligen avsetts att också utredningsbeslag skall omfattas av undantaget.

Kammarrätten finner att den föreslagna inskränkningen i kopierätten framstår som väl anpassad till dagens sekretessbestämmelser. Möjligheten att begränsa kopierätten för handlingar som tagits i beslag eller förverkats med stöd av bestämmelserna i brottsbalken bör dock som framhållits i rapporten kunna utredas vidare. Därvid synes kunna övervägas en sekretessbestämmelse som gäller i mål om olaga våldsskildring i de fall det kan vara fråga om t ex filmade övergrepp mot vuxna personer, där övergreppen i sig kan vara brott enligt brottsbalken. I sådana fall torde kunna hävdas att intresset att värna den personliga integriteten ifråga om de vuxna människor som förekommer i skildringarna väger så tungt att det är motiverat att genomföra inskränkningar i offentligheten såsom skett beträffande barnpornografibrott.

Den valda lagtekniska lösningen finner kammarrätten enkel och lättöverskådlig. Ytterligare justeringar för att anpassa ändringarna till regelsystemet i övrigt framstår inte som nödvändiga.

Kammarrätten har inget att invända mot vad som anförs i rapporten om införandet av en bestämmelse där JK - som ett komplement till systemet med pliktexemplarsleveranser åläggs att leverera exemplar av allmänna handlingar, som tagits i beslag i samband med utredningar vid tryck- och yttrandefrihetsbrott, till bibliotek och Arkivet för ljud och bild.

Kammarrätten har inget att erinra mot utformningen av lagförslagen och de detaljsynpunkter som i rapporten anförts i anslutning till dem.

## STOCKHOLMS TINGSRÄTT

I. Justitiekanslerns rapport

De nu föreslagna ändringarna i TF ligger i sak nära den lagstiftning som beträffande detta ämne genomfördes under försommaren i år. Tingsrättens avdelning 8, som handlägger bland annat mål angående tryckfrihet och yttrandefrihet, är väl förtrogen med de praktiska och rättspolitiska problem som inställer sig när pornografiskt material finns tillgängligt hos domstolen. Sommarens lagstiftning löste den akuta situation som då förelåg.

Tingsrätten har inte några invändningar mot att de sakliga lösningar som på grund av omständigheterna fick genomföras under viss brådska nu i huvudsak permanentas och presenteras i den rättstekniska kapprock där de systematiskt rätteligen hör hemma.

På en punkt vill dock tingsrätten något utförligare ställa den föreslagna regleringen under diskussion och ifrågasätta om den lösning som valts är den lämpligaste avvägningen mellan motstående intressen.

I PM (s. 53) sägs utgångspunkten för övervägandena om en inskränkning i kopierätten utgöras av det ändamål som beslags- och konfiskeringsinstituterna tjänar, nämligen att hindra fortsatt spridning av den brottsliga framställningen. Samtidigt framhålls att offentlighetsprincipen - i vilken kopierätten är ett, icke oväsentligt, inslag - är grundläggande i vårt samhälle och att det därför inte kan komma ifråga att utan mycket tungt vägande skäl urholka denna princip. En fördel med den lösning som föreslås i PM sägs (s. 54) vara bland annat att den inte går längre än vad som krävs för att uppnå dess syften.

Beslag kan enligt TF vara av två slag, konfiskationsbeslag enligt TF 10:1 eller bevissäkringsbeslag enligt TF 10:14. Sistnämnda form av beslag sker inte för att hindra vidare spridning av skriften, utan därför att ett exemplar av denna kan antas äga betydelse för utredningen i ett tryckfrihetsmål. Att det inte är spridningsrisken som beslaget i detta fall ska motverka framgår också av förarbetena till TF 10:14 (prop. 1975/76:204 s. 184). Det sägs där att hänvisningen i TF 10:7 andra st. till spridningsförbudet i TF 6:3 beträffande "tryckt skrift som lagts under beslag" givetvis inte bör gälla beslag i bevissäkringssyfte. Brott mot spridningsförbudet i TF 6:3 kan omedelbart föranleda straff. Vill man straffa den som sprider vidare en i blott utredningssyfte beslagtagna skrift måste detta däremot ske i samband med att åtal väcks i ett nytt tryckfrihets- eller yttrandefrihetsbrottmål med eventuell prövning av jury etc.

Det kan alltså sägas att avsikten vid konfiskationsbeslag är att säkerställa att det går att göra det fysiskt omöjligt att företa vidare spridning. Vid utredningsbeslag däremot får rättsordningen även

fortsättningsvis lita till att det abstrakta straffhotet verkar avhållande på den som får en kopia att sedan "sprida" denna.

Det lagförslag som läggs fram i PM beaktar inte denna artskillnad mellan de två typerna av beslag. "De allmänna handlingar som inte längre kommer att omfattas av kopierätten är handlingar, som tagits i beslag oavsett om fråga är om konfiskationsbeslag, d.v.s. beslag av exemplar eller en upplaga, eller utredningsbeslag, d.v.s. beslag av enstaka exemplar i utredningssyfte." (s. 73) Det är möjligt att den fördel med förslaget, varom talades inledningsvis och som skulle vara att förslaget inte går längre än vad som krävs för att uppnå dess syften, skulle bli än tydligare om inskränkningen i kopierätten begränsades till handlingar som tagits i beslag för att trygga konfiskering. I vart fall borde utförligare diskuteras varför det inte anses nödvändigt att göra någon skillnad och vad som egentligen är motivet för att inskränka kopierätten i de fall där konfiskationsbeslag inte ansetts påkallat och den i utredningssyfte beslagtagna handlingen efter domens laga kraft ska återställas till den som drabbats av beslaget.

Enligt förslaget får dessutom tillhandahållande eller utlämnande ske om ändamålet med beslaget därigenom inte äventyras. Såvitt avser utredningsbeslag är det svårt att överhuvud föreställa sig fall där ett utlämnande av en kopia skulle kunna äventyra ändamålet med beslaget. Även detta talar för att utredningsbeslag inte bör hänföras till sådant beslag som kan föranleda inskränkning i kopierätten.

Det brukar vidare sägas att, när ett och samma ord eller begrepp - här "beslag" - används på flera olika ställen i en lag, det hela tiden bör kunna förstås på samma sätt. Annars skapas onödiga tolknings- svårigheter. Särskilt i våra grundlagar, där kraven på entydighet och klarhet alltid är angelägna, bör detta undvikas.

Tingsrätten anser att den här upptagna frågan bör belysas ytterligare under lagstiftningsärendets fortsatta behandling.

#### Särskilt yttrande

rådmannen Junestad tillägger för sin del:

En jämförelse mellan den föreslagna offentlighetsregleringen avseende yttrandefrihetsbrotten barnpornografibrott och olaga våldsskildring utvisar att någon laglig möjlighet ej står till buds för att hindra att allmänheten "på stället" får ta del av bevis i sistnämnda typ av mål medan sådan möjlighet finns beträffande motsvarande bevis i barnpornografimål. Denna skillnad har i lagförarbetena motiverats med integritetshänsyn. I massmedia har på senare tid förekommit uppgifter om att delar av massvåldtäkterna i det forna Jugoslavien videofilmats för exportändamål. Jag skulle ha svårt att låta allmänheten fritt få ta del av sådant material om det kom på rättens bord i ett yttrandefrihetsmål. Jag

skulle därför vilja ifrågasätta om denna typ av ofrivilliga integritetsövergrepp där offret kan identifieras ej vore förtjänt av samma skydd som motsvarande övergrepp i ett barnpornografimål.

#### MALMÖ TINGSRÄTT

Tingsrätten tillstyrker de förslag som lagts fram.

#### GÖTEBORGS TINGSRÄTT

Tingsrätten anser att Justitiekanslerns förslag utgör en ändamålsenlig lösning av de problem som behandlas i promemorian. Tingsrätten tillstyrker därför att de föreslagna ändringarna i tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen genomförs.

#### RIKSÅKLAGAREN

Allmänt sett ställer jag mig positiv till de förslag som JK avgett. Enligt min mening är det uppenbart att den konflikt som finns mellan tryckfrihetsförordningens nuvarande regler om kopierätt och bestämmelserna om beslag m.m. inte bör tillåtas kvarstå. Som JK angett måste den principiella utgångspunkten vara att framställningar som tagits i beslag eller konfiskerats just för att förhindra vidare spridning inte sprids vidare med stöd av bestämmelserna i 2 kap. TF.

Beträffande den lagtekniska lösningen delar jag de synpunkter som JK framfört.

I övrigt vill jag framhålla följande.

I svensk rätt är det en grundläggande princip att den som är part i ett mål skall ha rätt att ta del av allt material i målet. Exempelvis anges i 23 kap. 18 § RB att såväl den misstänkte som hans försvarare har rätt att förlöpa, i den mån det kan ske utan men för utredningen, ta del av vad som förekommit vid förundersökningen. Åtal får inte väckas innan den misstänkte och försvararen haft denna möjlighet.

Av 23 kap. 21 § 4 st. RB framgår att den misstänkte eller hans försvarare, så snart åtal har beslutats, alltid har rätt att på begäran få en avskrift av protokoll eller anteckningar från förundersökningen.

I 14 kap. 5 § sekretesslagen regleras kollisionen mellan rätten till partsinsyn i domstolars och andra myndigheters handläggning och

bestämmelserna om sekretess. Av bestämmelsens första stycke framgår att partsinsyn kan nekas i den mån det är av synnerlig vikt att sekretessbelagd uppgift inte röjs. Om det däremot är fråga om material som åberopas som bevis och på så sätt blir processmaterial får dock parten enligt bestämmelsens andra stycke en ovillkorlig rätt att ta del av materialet.

Material som tagits i beslag i tryckfrihets- och yttrandefrihetsmål torde i de allra flesta fall åberopas som bevis och därmed komma att utgöra processmaterial. Mot bakgrund av vad jag tidigare anfört är det enligt min mening inte godtagbart från rättssäkerhetssynpunkt att inskränkningen i kopierätten skall omfatta den tilltalade i målet och dennes försvarare.

JK har angett att det kan komma i fråga att en försvarsadvokat får en kopia i sitt uppdrag att försvara den för brottet misstänkte personen. Min uppfattning är att ett sådant tillhandahållande snarare måste vara regel för att åtminstone minimikraven vad gäller den tilltalades rättssäkerhet skall kunna uppfyllas.

## DOMSTOLSVERKET

Domstolsverket (DV) tillstyrker JKs förslag till ändringar i TF och sekretesslagen.

Lagrådet efterlyste i sitt yttrande över förslaget till ändringar i sekretesslagen (1992/93 KU 40) en mera generell lösning av problemet med vidarespridning av allmänna handlingar som är föremål för beslag eller konfiskation. Den lösning som JK nu föreslår innebär att den grundlagsskyddade rätten att erhålla kopior av allmänna handlingar inskränks. Inskränkningen tar sikte på handlingar som är föremål för beslag eller konfiskation och gäller oavsett vilket tryckfrihets- eller yttrandefrihetsbrott som är i fråga. Handlingarna får emellertid kopieras om ändamålet med beslaget eller konfiskeringen inte äventyras därigenom. Lösningen bygger således på det resultat som uppnåddes genom ändringarna i sekretesslagen.

Enligt DVs mening utgör JKs förslag en rimlig avvägning mellan intresset av domstolsoffentlighet och intresset av att hindra vidarespridning. DV vill emellertid framhålla att man genom de föreslagna inskränkningarna inte kommer till rätta med de stötande förhållanden som undantagsvis kan uppkomma genom att allmänheten alltjämt har möjlighet att ta del av de beslagtagna eller konfiskerade handlingarna på annat sätt. Domstolarna kommer således alltjämt att hamna i situationer där allmänheten har rätt att ta del av handlingarna på plats. Enligt DVs uppfattning är dock denna konsekvens ofrånkomlig. En

mera inskränkt offentlighet vid domstolarna gagnar varken rättssäkerheten eller ett fritt meningsutbyte.

Formuleringen av 2 kap 13 § TF skulle vinna i stringens om begreppet "*allmän handling*" kom till användning i paragrafens sista stycke. Vidare bör 2 kap 12 § sista stycket TF lyda "... om ändamålet med beslaget eller konfiskeringen *därigenom* inte äventyras."

#### FÖRSVARSMAKTENS ORGANISATIONSMYNDIGHET

FMO konstaterar att de förslag till författningsändringar Justitiekanslern föreslår i rapporten "Offentlighetsprincipen, tillämpning vid beslag och konfiskering med anledning av tryck- och yttrandefrihetsbrott - förslag till lagändringar" inte på något avgörande sätt rör försvarsmakten. I den mån uppgifter i ett tryckfrihetsmål rör försvarsmaktens verksamhet eller landets förhållande till en främmande stat, torde sekretesslagens (1980:100) bestämmelser redan idag ge erforderligt skydd. När det gäller brotten uppvigling och ryktesspridning till fara för rikets säkerhet, ger förslaget ett särskilt skydd, då någon tillämplig sekretessbestämmelse inte synes finnas i sådana tryck- eller yttrandefrihetsbrott. FMO tillstyrker därför de förslag till författningsändringar Justitiekanslern givit i rapporten.

#### KUNGL. BIBLIOTEKET

Kungliga biblioteket (KB) har anmodats yttra sig över rubricerade rapport och promemoria. KB avstår från att ha synpunkter på de rent lagtekniska aspekterna av förslaget och inskränker sig till de delar som har direkta konsekvenser för KB:s egen verksamhet.

#### 3.2 Pliktexemplarsfrågor

Justitiekanslern överväger med goda skäl att införa en bestämmelse att han skall leverera exemplar eller kopior av beslagtagna skrifter, videogram m m till de pliktleveransmottagande biblioteken respektive Arkivet för ljud- och bild. Han avstår emellertid av lagtekniska skäl från att lägga förslag om detta. För KB framstår det som utomordentligt viktigt att detta komplement till systemet med pliktexemplarsleverans verkligen kommer till stånd för att säkra också dessa skrifter m m för forskningen. Hur de lagtekniska komplikationerna skall hanteras avstår KB från att ha synpunkter på.

## ARKIVET FÖR LJUD OCH BILD

Offentlighetsprincipen är inte tillämplig på de pliktexemplar som levereras till Arkivet för ljud och bild (ALB). Som framgår av rubricerade rapport är enligt 2 kap. 11 § Tryckfrihetsförordningen skrifter eller ljud- eller bildupptagning som ingår i bibliotek eller från enskild har tillförts allmänt arkiv för bl.a forskningsändamål inte att anse som allmän handling. ALBs rätt att göra kopior eller på annat sätt tillhandahålla arkivmaterialet är mycket begränsat. Utan särskilt tillstånd från inblandade upphovsmän har ALB inte rätt att göra samlingarna tillgängliga för annat än forskningsändamål. ALB har därför betydligt mindre handlingsutrymme än biblioteken, då det gäller att avgöra om ett pliktexemplar skall lämnas ut till allmänheten.

ALB berörs således inte av själva huvudfrågan om utlämnande och kopiering av allmänna handlingar, och avstår från synpunkter på Justitiekanslerns förslag i denna del.

I avsnitt 3.2 Pliktexemplarsfrågan (sid. 71 ) görs bedömningen att det kan övervägas om Justitiekanslern bör åläggas att leverera beslagtagna skrifter, videogram m.m. till biblioteken och ALB.

ALB delar Justitiekanslerns uppfattning att det är viktigt att samlingarna av pliktexemplar blir så kompletta som möjligt. ALB kan, utifrån sina erfarenheter, bekräfta att pliktexemplar inte alltid levereras enligt lagbestämmelserna. Det gäller naturligtvis i särskilt hög grad sådant material, som kan komma ifråga för beslag och konfiskering. Där är det snarare sannolikt att pliktexemplar inte frivilligt lämnas till ALB.

Det här aktuella materialet, ljud- eller bildupptagningar som varit föremål för beslag eller konfiskering, kommer med all säkerhet att ha ett högt framtida forskningsvärde. Ett system där Justitiekanslern lämnar beslagtagna ljud- och bildupptagningar till ALB skulle troligen vara det mest effektiva sättet att garantera framtida forskare tillgång till dessa upptagningar, och ALB tillstyrker varmt att en sådan ordning införs.

Om detta inte skulle vara möjligt är det ändå viktigt att ALB får information från Justitiekanslern, när material inom arkivets ansvarsområde har utsatts för beslag eller konfiskering. Det kan i vissa fall ha stor betydelse för ALBs ställningstagande då det gäller utlämnande av materialet.

I sammanhanget kan påpekas att pliktexemplarslagen föreskriver att filmer som ej godkänts för visning av Statens biografbyrå skall levereras till ALB. Genom att på detta sätt även totalförbjudna filmer finns tillgängliga för forskning, har det ansetts att det allmännas krav på insyn i filmcensurans verksamhet i detta avseende tillgodoses.



## STOCKHOLMS UNIVERSITET JUR. FAKULTETSNÄMNDEN

**Allmänt**

Remissen avser delvis ändring av grundlag och gäller i sin helhet ändringar på ett grundlagsskyddat område. Den utsatta tiden har inte varit tillräckligt tilltagen för ärenden av den dignitet det därvid är fråga om. Ändringar avseende offentlighetsprincipens reglering i tryckfrihetsförordningen 2 kap. bör inte hastas fram.

**I Justitiekanslerns rapport**

Förslaget avser förhållandet mellan rätten att ta del av allmän handling och tryck- och yttrandefrihetsrättsliga regler om beslag och konfiskation i tryck- och yttrandefrihetsmål. Saken har aktualiserats i samband med mål där beslagtaget material begärs utlämnat till allmänheten, varvid risk för sådan spridning som beslagsreglerna syftar till att förhindra uppkommer.

Den ifrågavarande konflikten kan, om intresset bakom beslagsreglerna bedöms överväga offentlighetsintresset, i första hand lösas genom sekretessregler. Material som är föremål för beslag skulle då över huvud taget inte hållas tillgängligt för allmänheten. Justitiekanslern (JK) anser att en sådan lösning skulle utgöra en onödigt långtgående inskränkning i offentlighetsintresset.

Eftersom det uppmärksammade problemet inte gäller rätten att i samband med domstolsförhandling ta del av materialet i fråga utan endast risken för att materialet sprids vidare när det måste tillhandahållas i kopia föreslår JK en lagändring som tar sikte på rätten att utfå kopior av beslagtaget material. - Fakultetsnämnden tillstyrker förslagets inriktning härvidlag.

Enligt förslaget skall nya stycken tillföras TF 2 kap 12 och 13 §§. Rätten att få avbilda eller ta en allmän handling i anspråk för ljudöverföring begränsas därvid, liksom rätten att utfå avskrift eller kopia, såvitt avser material som beslagtagits eller konfiskerats i tryck- eller yttrandefrihetsmål. Begränsningen är inte undantagslös, jfr härom nedan. Begränsningen kommer därmed att gälla i alla tryck- och yttrandefrihetsmål, inte bara i de mål om barnpornografi och olaga våldsskildring som ursprungligen aktualiserade behovet av den översyn JK gjort.

Skälen för att utvidga förslaget till alla tryck- och yttrandefrihetsbrott är angivna på s 55 ff i promemorian. De är inte övertygande. Den angivna utgångspunkten, att "alla bestämmelser om tryck- och yttrandefrihetsbrott har samma ändamål, nämligen att de straffbelagda gärningarna inte skall äga rum", behöver inte medföra att alla processer

angående sådana brott skall vidlås av samma inskränkningar i offentlighetshänseende. Utgångspunkten är att största möjliga offentlighet skall råda och att den bör inskränkas först då helt övertygande skäl kan åberopas. Det är därvid felaktigt att behandla alla brott lika, "över en kam". Det bör särskilt framhållas att rätten att få ta del av kopia t.ex genom att få sig en handling tillsänd per brev eller telefax - kan vara den enda praktiska möjligheten till insyn för enskilda medborgare.

Intresset av att kunna förhindra en vidarespridning som är kontra-produktiv i förhållande till det väckta åtalet, dvs ett utlämnande av det slag som aktualiserades i samband med barnpornografimålet vid Stockholms tingsrätt, är givetvis stort. Det motiverar en inskränkning i kopierätten. Detsamma gäller i yttrandefrihetsmål angående olaga våldsskildring. I vissa andra mål är spridningsrisken redan idag förebyggd genom sekretessregler. Det gäller vid brott mot rikets säkerhet. I övrigt anförs i promemorian kort att det inte behövs någon motivering till varför ett i beslagttaget material avseende hets mot folkgrupp inte bör få spridas på angivet sätt.

Utgångspunkten för JK synes vara att förekomsten av ett beslag innebär att spridande genom utgivande av kopia inte bör förekomma. Ser man möjligheten att erhålla handling i kopia som ett praktiskt utflöde av rättegångsförfarandets offentlighet till underlättande av insyn för den som inte har möjlighet att fysiskt infinna sig vid domstolen är detta synsätt inte självklart riktigt. Än viktigare att beakta är allmänhetens möjlighet att via massmedia bilda sig en uppfattning om pågående mål genom att ta del av det material som påstås vara brottsligt. Det torde finnas fall då ett återgivande i faksimil i pressen av den skrift som är åtalad och tagen i beslag bör kunna ske utan att ändamålet med beslaget äventyras. Fakultetsnämnden ifrågasätter om inte detta snarare är regel än undantag beträffande tryckfrihetsbrott.

Förslagets utsträckande till alla brott, inklusive tryckfrihetsbrotten, innebär att ett förslag angående mål angående rörliga bilder utan tillräcklig motivering utsträcks till att gälla också tryckta skrifter. Eftersom något direkt behov avseende tryckta skrifter inte påvisats innebär detta för tryckfrihetsbrottens del således en s k smitteffekt.

Begränsningen är som nämnts inte undantagslös.

Tillhandahållande/utlämnande skall få ske om ändamålet med beslaget eller konfiskationen inte äventyras. Undantaget är enligt promemorian till för situationer där utlämnande begärts med stöd av i sammanhanget godtagbara syften.

"Bestämmelsen avses således ge en rätt för företrädare för massmedierna, forskare, ideella organisationer m.fl. att få ut kopior eller själv göra sådana kopior för att möjliggöra nyhetsrapportering, debatt och forskning på området", heter det i promemorian (s 59). Det synes vara fråga om att ge vissa institutioner i samhället rätt till materialet om de

kan övertyga domstolen om att ändamålet med beslaget eller konfiskeringen inte äventyras.

Även om förslaget har skäl för sig måste det påpekas att det därmed riktar sig mot offentlighetsprincipens kärna: den enskilde medborgarens rätt att utan att ange skäl få del av allmän handling. Summan av ändringsförslaget är nämligen att det begränsar rätten för mannen på gatan men möjliggör undantag för journalister, forskare, ideella organisationer m fl som kan ange skäl. Enligt fakultetsnämndens mening är intresset av att låta en journalist få ut en beslagtagn handling i kopia inte typiskt sett större än det som föreligger då någon annan, som inte kan ta sig till domstolen, önskar få en sådan handling sig tillsänd. Det vore önskvärt om bestämmelsen och dess motiv kunde utformas på ett från denna synpunkt mer neutralt sätt, så att det framgår att det avgörande för utlämnande är risken för ett från beslagets synpunkt oönskat spridande och inte om den som begär materialet företräder den ena eller andra samhällsinstitution. Om domstolen bedömer det möjligt att lämna kopior till företrädare till massmedia är det för övrigt allmänt sett ett tecken på att utlämnande bör kunna ske även till allmänheten.

Enligt fakultetsnämnden är behovet av den föreslagna begränsningen såvitt avser tryckfrihetsbrotten inte tillräckligt belagt. I övrigt tillstyrks förslaget med ovan redovisade kommentarer.

## STOCKHOLMS UNIVERSITET, JOURNALISTIK, MEDIER OCH KOMMUNIKATION

### Inledning.

JMK konstaterar att såväl JK:s rapport som justitiedepartementets PM har skrivits under tidspress, en tidspress som också präglar remissförfarandet. Det är olyckligt att grundlagsändringar rörande yttrande- och tryckfriheten utreds/beslutas på så kort tid. Det får inte bli så att en enskild, apart händelse som får stort utrymme i massmedia - i detta fall att Stockholms tingsrätt tvingades lämna ut barnpornografisk film - driver fram grundlagsändringar vars kon-sekvenser är svåra att överblicka.

Just frågan om offentlighet för barn- och våldspornografiska filmer som beslagtogs på grund av misstänkta yttrandefrihetsbrott fordrar dock en snabb lösning.

### I. Justitiekanslerns rapport.

Att en domstol kan tvingas medverka till kopiering och spridning av barn- eller våldspornografisk film - när sådana filmer har tagits i beslag eller konfiskerats - är en orimlig konsekvens av offentlighetsreglerna (TF 2:12, 2:13). Om detta råder uppenbarligen full enighet. JMK delar JK:s uppfattning att en tillfredsställande lösning på problemet fordrar grundlagsändring, och att lösningen bör innebära att man sätter upp hinder för kopiering/utlämnande av kopia.

Med sitt förslag till komplettering av TF 2:12 och 2:13 går JK dock betydligt längre än som är motiverat för att lösa det problem som uppdagades vid Stockholms tingsrätt våren 1993. JK ser det som "en inkonsekvens" (sid 52) att t ex en skrift som beslagtogs för att undvika spridning skulle vara offentlig och kopieringsbar hos domstolen, och söker/anför heller inga motiv för en sådan ordning. Det finns emellertid starka skäl att behålla kopieringsrätten för beslagtagna handlingar, och JMK motsätter sig bestämt ändringar i TF som begränsar rätten till kopia utöver vad som fordras för att hindra spridning av barn- och våldspornografisk film.

Offentlighetsintresset gör sig starkt gällande i domstolars verksamhet, och alldeles extra starkt i mål som gäller yttrandefrihetens gränser. När staten ingriper med tvångsmedel mot t ex en tryckt skrift (beslag) och den för tryckfrihetsbrott misstänkte hävdar att han/hon förföljs för sin samhällskritik är det av oerhört stor vikt att massmedia får möjlighet att visa allmänheten exempel på vad åtalet faktiskt gäller. Man kan, för att ta ett relativt färskt exempel, påminna om åtalet mot serietidningen POX. Ett annat exempel är åtalet mot Ahmed Rami/-Radio Islam. Om regler med den innebörd JK föreslår hade varit i kraft när dessa rättsprocesser pågick, skulle medborgarna i praktiken aldrig ha kunnat skaffa sig en väl-grundad uppfattning om åtalens rimlighet. Förtroendet för rätts-väsendet riskeras.

Hindren mot kopiering bör således enligt JMK:s uppfattning inskränkas till ett minimum, i syfte att stoppa just spridning av barn- och våldspornografisk film. Tilläggen i TF bör därför utformas sålunda:

*TF 2:12, st 3: Om, i mål om barnpornografibrott eller olaga våldsskildring enligt yttrandefrihetsgrundlagen 5:1, ändamålet med beslag eller konfiskering av handlingar äventyras skall dessa inte få avbildas eller tas i anspråk för ljudöverföring.*

*TF 2:13, st 2: Om ändamålet med beslag eller konfiskering av handlingar som avses i 12 § tredje stycket äventyras, skall kopior av sådana handlingar inte lämnas ut.*

Härav följer en skyldighet för domstolen att efterforska syftet med kopian/kopiering när handlingar av detta slag ska lämnas ut.

## RIKSARKIVET

Riksarkivet har intet att invända mot förslagen i justitiekanslerns rapport om inskränkning av rätten att enligt tryckfrihetsförordningen (TF) få kopior av tryckta skrifter, videogram m.m. som tagits i beslag eller konfiskerats i mål om tryck- eller yttrandefrihetsbrott. De allmänna bedömningar som redovisas och de lagtekniska lösningar som valts framstår som väl övervägda och ändamålsenligt utformade.

### **Avsnitt 2.9 Arkivfrågorna m.m.**

I den inledande sammanfattningen, första stycket, första meningen, till den deskriptiva framställningen i detta avsnitt förekommer ett komprimerat återgivande av bestämmelsen i 2 kap 11 § 3 p. TF som kan ge den oinitierade en vilseledande uppfattning. Bestämmelsen i TF tar sikte på tryckta skrifter, ljud- eller bildupptagningar som ingår i bibliotek eller som av enskild har tillförts allmänt arkiv endast för förvaring och vård eller forsknings- och studieändamål. Även Riksarkivet är ett allmänt arkiv i den mening som här avses.

### **Avsnitt 3.1 Inskränkningar i rätten att få kopior av vissa allmänna handlingar**

Riksarkivet tillstyrker förslagen till inskränkningar i kopierätten i fråga om skrifter, videogram m.m. som tagits i beslag eller konfiskerats och som utgör allmänna handlingar. Att inskränkningarna inte gjorts absoluta utan lämnar ett utrymme för undantag i de fall ändamålet med beslaget eller konfiskeringen inte äventyras, hälsas med tillfredsställelse. Riksarkivet konstaterar att motiven för avsteg från huvudregeln i stort rymms inom ramen för de ändamål att bevara och vårda myndigheters arkiv som anges i 3 § arkivlagen (1990:782).

Som statlig arkivmyndighet berörs Riksarkivet av förslagen. Exemplar av konfiskerade eller beslagtagna handlingar återfinns i arkiv som överlämnas för slutlig förvaring från Högsta domstolen, hovrätter och Justitiekanslern. Riksarkivet blir därmed en av de myndigheter som har att göra en syftesprövning när man ställs inför en begäran om kopior av beslagttaget eller konfiskerat material. Då de föreslagna ändringarna i TF inte undantar äldre material och de arkiv som förvaras hos de statliga arkivmyndigheterna i regel uppnått en viss ålder, kan praxis hos Riksarkivet och avgöranden i högre instans komma att avgöra när och i vilken utsträckning ändamålen med en konfiskering eller ett beslag inte längre skäligen kan äventyras och i stället övergått till att bli historia.

## STATENS BIOGRAFBYRÅ

Vi finner att justitiekanslerns genomgång och analys av ett komplicerat problem, där viktiga men oförenliga intressen står emot varandra, är mycket förtjänstfull, både i grundlighet i genomgången och i hävdandet av offentlighetsprincipen som grundläggande. Vi vill understryka detta inte minst mot bakgrund av den upprördhet hos allmänheten som kom till uttryck i samband med det väckta åtalet för barnpornografi- brott vid Stockholms tingsrätt, då debatten delvis kunde tolkas som att offentlighetsprincipen saklöst kunde inskränkas om bara det aktuella materialet är tillräckligt obehagligt.

Vi befinner oss ju själva i den situationen att filmsekvenser som vi enligt gällande lag förbjudit för offentlig visning, som arkiveras hos oss och som är allmänna handlingar, kan ses av vilken svensk medborgare som helst som besöker oss och att vi också är skyldiga att lämna ut kopior av detta material till den som så begär, utan att efterforska vare sig vederbörandes namn eller syfte med begäran. Även om detta likaledes i viss mening är paradoxalt, är det angeläget för oss att betona att det är riktigt och viktigt att det förhåller sig så. Det principiella, samhälleliga intresset av allmänhetens insyn i våra beslut har större tyngd än problemet med att vissa intresserade personer den vägen kan få ta del av material som inte är tillgängligt vid offentliga biografvisningar.

Utifrån den utgångspunkten kan vi helhjärtat stödja JK:s förslag om att den enda inskränkning i allmänhetens rätt att ta del av sådana allmänna handlingar som utgörs av t ex videogram som är beslagtagna eller konfiskerade, skall gälla den ovillkorliga rätten att få ut kopior. Vi instämmer samtidigt i JK:s förslag att sådan utlämning av kopior ändå skall kunna ske i de fall där det finns rimliga motiv och där "ändamålet med beslaget eller konfiskationen inte äventyras". Som ett par exempel kan nämnas Rädda Barnens intresse av att dokumentera och i sin opinionsbildning kunna använda delar av beslagttaget barnpornografiskt material för att påvisa och understryka barns rättighet att skyddas från denna typ av sexuellt utnyttjande, och det legitima i att massmedierna, utifrån egen förstahandskunskap, sakligt och korrekt kan redovisa vilken typ av våldspornografiskt material som finns i omlopp i Sverige.

Såvitt vi kan bedöma har justitiekanslern, efter att ha övervägt flera olika tänkbara lösningar, stannat för det förslag som kombinerar minsta möjliga inskränkning i offentlighetsprincipen med en praktisk lösning för förhindra vidare spridning av sådant material som lagstiftningen är till för att förhindra spridning av. Vi tillstyrker därför hans förslag till ändring i tryckfrihetsförordningen.

JK för också ett resonemang om införande av skyldighet för honom att, i samband med beslag av misstänkt olagliga skildringar av barnpornografi, våldspornografi och övriga olaga våldsskildringar, inge exemplar/kopior till Arkivet för ljud och bild, som en del av dokumenteringen av svenskt samhällsliv vid en given tidpunkt. Liksom JK är vi principiellt positiva till detta, även om detaljerna i en sådan skyldighet återstår att utreda. Förslaget har parallellitet med den redan gjorda lagändringen att ALB skall arkivera inte endast av biografbyrån godkända filmer/videogram utan även sådana som blivit föremål för förbud för offentlig visning.

#### RADIONÄMNDEN

Från de utgångspunkter som Radionämnden har att beakta föranleder varken rapporten eller promemorian någon kommentar.

#### SVERIGES ADVOKATSAMFUND

Det är inte tillfredsställande att regelsystemet på området får till följd att det allmänna med stöd av bestämmelserna om allmänna handlingar kan tvingas lämna ut beslagtagna eller konfiskerade handlingar, om ändamålet med beslaget eller konfiskeringen äventyras. Problemet måste dock lösas med beaktande av att offentlighetsprincipen är grundläggande i vårt samhälle och att det inte kan komma ifråga att utan mycket tungt vägande skäl göra avsteg från denna princip.

Den av justitiekanslern föreslagna lösningen att inskränka kopierätten är enligt samfundets mening en lämplig avvägning. Inskränkningen skall dock inte vara absolut. Rätten för allmänheten att ta del av berörda allmänna handlingar och möjligheten till insyn bör vidmakthållas.

Beträffande det föreslagna undantaget att en kopia får lämnas ut om ändamålet med beslaget eller konfiskeringen inte äventyras förutsätter samfundet att ändamålet bestäms objektivt. Grundad anledning skall finnas att tillhandahållande eller utlämnande inte kommer att följas av en brottslig spridning. Syftet är enligt utredningen att möjliggöra nyhetsrapportering, debatt och forskning på området. Vad som sägs på sid 59 om försvarsadvokat är något oklart men samfundet utgår från att försvarsadvokat alltid får rätt att ta del av materialet (jfm PM sid 75 n och 76 ö där man erinrar om försvararens rätt att få del av materialet för att tillvarata den misstänktes intresse i målet).

Samfundet delar Justitiekanslerns uppfattning att inskränkningen bör gälla oavsett vilket tryck- eller yttrandefrihetsbrott som är i fråga. Syftet bakom regler om beslag och konfiskering är desamma för dessa brott och enhetlighet bör eftersträvas.

#### SVERIGES DOMAREFÖRBUND

Domareförbundet tillstyrker förslaget.

#### SVERIGES RADIO AB

Sveriges Radio har inget att invända mot till de förslag till ändringar i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen som framförs i rubricerade dokument och har endast följande kommentarer.

På sid 19 i Justitiekanslerns rapport framgår att denne är ensam behörig åklagare och ledare av förundersökning av tryckfrihets- och yttrandefrihetsbrott. Sveriges Radio vill på nytt vilket bolaget senast betonade i sitt yttrande över SOU 1993:37 Justitiekanslern att detta faktum stundtals inte är känt av polismyndigheter och åklagare. Det vore därför önskvärt att kannedomen om lagstiftningen på detta området gjordes mer bekant.

På sid 38 konstateras att Justitiekanslern har möjlighet att få ta del av bla radioprogram utan att något brott kan misstänkas. Det utsägs vidare att denna möjlighet dock tillämpas endast i de fall anledning föreligger att granska en framställning från tryck- och yttrandefrihetssynpunkt. Det är tillfredsställande att detta nu finns direkt uttryckt eftersom det för några år sedan var oklart om Justitiekanslern kunde för andra än yttrandefrihetsändamål begära kopior av radioprogram.

På sid 59 framhålls att bla massmedier har rätt att få kopia av beslagtagna eller konfiskerade exemplar av filmer och liknande som är föremål för tryckfrihets- eller yttrandefrihetsprövning. Emellertid framgår det också att domstolen eller myndigheten skall göra en prövning av att ändamålet med beslaget eller konfiskeringen inte äventyras om materialet lämnas ut. Sveriges Radio vill påpeka att en sådan prövning inte kan vara nödvändig när representanter för massmedia skall få ut materialet eftersom dessa lyder under samma lagstiftning och skall ta hänsyn härtill vid en eventuell publicering. En sådan myndighetsprövning skulle också strida mot grundprincipen om att en myndighet inte skall kunna förbjuda publicering och det kan inte heller finnas möjlighet för en domstol eller myndighet att göra en adekvat bedömning av hur massmedia kommer att använda materialet.



Det exempel som justitiekanslern nämner - undersökande reportage - är en alltför inskränkt definition.

Bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen måste anses vara tillräckliga för att förhindra att massmedier skulle upprepa ett tryck- eller yttrandefrihetsbrott varför någon särskild prövning av massmediernas syfte med att få ut materialet inte skall behöva äga rum.

På sid 63 påpekas att sändningar i televisionen inte kan bli föremål för beslag och konfiskering. Detta gäller också radiosändningar eftersom de jämföras med sändningar i televisionen och inte är att betrakta som ljudupptagningar i Yttrandefrihetsgrundlagens mening.

#### SVERIGES TELEVISION AB

Sveriges Television (SVT) har inget att erinra mot de författningsförslag som framförs i justitiekanslerns rapport, vare sig vad avser förslagens innehåll i sak eller dess lagtekniska lösning. Med anledning av vad som anförs i rapporten vill SVT dock lämna följande synpunkter.

På sidan 19 i rapporten anges att Justitiekanslern ensam är behörig åklagare och förundersökningsledare vid tryck- och yttrandefrihetsbrott. SVT vill i sammanhanget uppmärksamma att detta förhållande inte är allmänt känt vid polis- och åklagarmyndigheterna. Det vore önskvärt att kännedomen om lagstiftningen på detta område kunde öka.

På sidan 38 konstateras att Justitiekanslern har möjlighet att få ta del av bl.a. radioprogram utan att något brott kan misstänkas. Det utsägs vidare att denna möjlighet dock endast tillämpas i de fall där anledning föreligger att närmare granska en framställning från tryck- och yttrandefrihetssynpunkt. SVT noterar med tillfredsställelse att detta nu direkt uttrycks, eftersom det tidigare har uppstått fråga om justitiekanslern kan begära kopior av radioprogram även för andra ändamål. SVT vill dock i sammanhanget understryka att hinder mot utlämnande i det enskilda fallet kan föreligga enligt 2 kap. 3 § yttrandefrihetsgrundlagen, på grund av tystnadsplikt med avseende på upphovsmans, meddelares eller medverkandes anonymitetsrätt.

På sidan 59 framhålls att bl.a. massmedier har rätt att få ut kopior eller själva göra kopior av allmänna handlingar som utgörs av framställningar vilka tagits i beslag eller konfiskerats i mål om tryck- eller yttrandefrihetsbrott, för att möjliggöra nyhetsrapportering, debatt och undersökande journalistik etc. SVT, som uppfattar det angivna friområdet som avsett att täcka allt insamlade av information som kan förekomma inom ramen för SVT:s publicistiska uppdrag, vill understryka att domstolens eller myndighetens förutsatta prövning av

att ändamålet med beslaget eller konfiskeringen inte äventyras inte får grunda någon rätt för myndigheten eller domstolen att ställa villkor avseende en eventuell publicering eller eljest företa åtgärd, eller meddela beslut som kan stå i strid med på tryck- och yttrandefrihetsområdet gällande förbud mot censur och andra hindrande åtgärder.

På sidan 63 påpekas att sändningar i television inte kan bli föremål för beslag och konfiskering. För undvikande av missförstånd vill vi påpeka att yttrandefrihetsgrundlagens uttryck "radiosändningar" omfattar sändningar i såväl television som radio.

#### PRESSENS OPINIONSNÄMND

Riksdagen har genom det provisoriska beslutet om ändringar i sekretesslagen under årets vårsession (SFS 1993:437) tagit ställning i den rättspolitiskt viktiga frågan om möjligheterna att hindra allmänheten från att sprida brottsliga bildframställningar med hjälp av rätten att få ut kopior av sådana framställningar ur domstolarnas akter. JK:s remitterade promemoria syftar mot en mera principriktig lösning. Opinionsnämnden kan ansluta sig till tankarna i förslaget. Det är sålunda tveksamt, om 5 kap 6 § sekretesslagen, som nu föreslås bli upphävd, står i överensstämmelse med villkoren i 2 kap 2 § tryckfrihetsförordningen (TF); i varje fall är det intresse som skyddas inte något typiskt intresse av sekretess, mera ett allmänt intresse att bekämpa brott. Det är således en klar fördel att inskränkningarna i kopierätten blir reglerade i 2 kap TF.

Från de synpunkter som nämnden har att anlägga har nämnden i övrigt inte funnit anledning att yttra sig.

Föredraganden i ärendet, Erik Holmberg, har under beredningen gjort vissa iakttagelser av närmast lagteknisk natur, vilka redovisas i en härvid fogad promemoria.

Bilaga till Pressens Opinionsnämnds remissyttrande den 12 oktober 1993.

Promemoria upprättad vid studium av Justitiekanslerns rapport *Offentlighetsprincipen, tillämpning vid beslag och konfiskering med anledning av tryck- och yttrandefrihetsbrott* f örslag till lagändringar

---

Stadgandena i 2 kap 12 och 13 §§ TF synes i förslaget ha fått en alltför begränsad räckvidd i det att mål om enbart konfiskering faller utanför beskrivningen i paragraferna. Som nämns i det följande, kan det finnas skäl för att låta även mål om enbart skadestånd omfattas av beskrivningen.

Enligt direktiven skulle översynen kunna omfatta frågan om förhållandet mellan bestämmelserna om allmänna handlingar å ena sidan och bestämmelserna om tvångsmedel och konfiskation å andra sidan även beträffande sådana brott som faller enbart under brottsbalken men som finns i tryckfrihetsförordningens (TF:s) och yttrandefrihetsgrundlagens (YFL:s) brottskataloger. JK:s förslag innebär emellertid att bestämmelserna skall gälla endast mål om tryckfrihets- och yttrandefrihetsbrott (PM s 61 f). Sådana bandinspelningar och andra handlingar i vanliga brottmål som inte är hemliga enligt sekretesslagen (SkrL) skall således efter de föreslagna ändringarna utan inskränkningar ställas till förfogande också för kopiering. Jag anser mig inte ha underlag för någon bestämd ståndpunkt i sakfrågan men har en föreställning om att en inskränkning av kopierätten även i allmänna brott- och tvistemål, bl a i mål om skadestånd, skulle kunna få betydelse exempelvis för att minska risken för intrång i upphovsrätt m m. Hursomhelst leder den föreslagna avfattningen till att föreskrifterna får ett mindre tillämpningsområde än 5 kap 6 § SkrL har.

Möjligen kunde man tänka sig följande omformulering av beskrivningen i 2 kap 12 § st 2: ". . . handlingar som har tagits i beslag, förklarats förverkade eller konfiskerats i mål vid domstol. . .". Formuleringen återverkar på innebörden av 13 §.

Det motiv som anföres i promemorian för att de föreslagna reglerna skall gälla enbart handlingar i mål om tryckfrihetsbrott och yttrandefrihetsbrott - JK säger sig inte vilja tynga grundlagsregleringen med ändringar i denna del - är knappast träffande. Som synes av den återgivna formuleringen, blir lagtexten med den här tänkta räckvidden rentav enklare, och detta även om texten avfattas med hänsyn också till de rena skadestånds- eller konfiskationsmålen.

Kopplingen mellan första och andra meningarna i de två föreslagna styckena i 12 och 13 §§ är språkligt mindre tillfredsställande. Rätten att avbilda etc och rätten att få avskrift etc betecknas sålunda i vardera styckets andra mening som

"Ett sådant tillhandahållande" respektive "Ett sådant utlämnande". Här föreligger således en växling av tankeobjekt.

Här förordas en avfattning i stil med följande, avsedd att inflyta i 2 kap 12 §; en snarlik formulering kan väljas i 13 §.

I fråga om sådana handlingar som har tagits i beslag, förklarats förverkade eller konfiskerats i mål vid domstol gäller rätten att avbilda eller kopiera endast om ändamålet med beslaget, förverkandeförklaringen eller konfiskeringen inte äventyras därigenom.

Den tolkning av uttrycket "skrivs av, avbildas eller tagas i anspråk för ljudöverföring" i 2 kap 12 § TF som JK gör (promemorian s 14 f) synes sakligt sett rimlig; han anför att lagtexten får antas ha den

innebörden att även andra kopieringsmöjligheter som kan tillkomma avses (såsom överföring med videoapparat eller sk scanner). Ut-talanden i lagförarbeten om innebörden av tidigare beslutade lagtexter brukar emellertid betraktas med viss skepsis. Bättre synes vara ett uttryck som klart svarar mot vad som åsyftas, exempelvis: "skrivs av, avbildas eller tagas i anspråk för överföring av text, ljud eller bild med tekniskt hjälpmedel" eller, kortare: "skrivs av, avbildas eller kopieras".

Erik Holmberg

## TIDNINGSUTGIVAREFÖRENINGEN

### Inledande synpunkt

Först en allmän reflexion: Ändringar av grundlag bör inte hastas fram. Man riskerar om så sker att inte kunna föra analysen tillräckligt långt och därmed att förlora greppet om följderna av vad man företar sig. Om man ändå finner att ändringar måste göras är det viktigt att man noga avgränsar dem till det nödvändiga. Ändringar av stor räckvidd kräver tid för begrundan både hos förslagsställare, remissinstanser och lagstiftare.

### I. JK:s promemoria

#### Utgångsläget

De grundlagsändringar som föreslås i JK-promemorian har snarast initierats av ambitionen att lösa en i sig betydelsefull ordningsfråga. Det har gällt att med en reglering i grundlag ersätta de provisoriska sekretessbestämmelser som införts sedan Stockholms tingsrätt tvingades lämna ut kopior på beslagtagna barnpornografiska videogram och befarades bli tvungen att göra detsamma med dito våldsvideogram.

Sekretessbestämmelserna utgör dock ett fullgott skydd mot en upprepning av den situation som därvid uppkom. Det brådskar därför inte med en grundlagsreglering. Mycket talar också för att en sådan skulle vinna på en fördjupad analys och ett remissförfarande utan den tidspress som kännetecknar den aktuella hanteringen av frågan. Konsekvenserna av det lagda förslaget är svåra att överblicka och enligt TU:s mening underskattade. TU förordar därför i första hand att frågan görs till föremål för förnyad utredning. Saken är inte färdigutredd.

Inför alternativet att promemorian leder till lagstiftningen underkastar vi den i det följande en kritisk granskning.

### Ett praktiskt problem

Vad som hände vid Stockholms tingsrätt motiverar inte de långtgående slutsatser som - till dels styrda av direktiven - dras i JK:s promemoria. Man har konfronterats med ett praktiskt problem som bör behandlas avgränsat, inte med en hisnande lucka i lagen som kräver en bred och resolut täckning. Men vad som föreslås är ett kopieförbud av generell räckvidd, när det gäller beslagtagna eller konfiskerade handlingar i tryck- och yttrandefrihetsmål, låt vara att förbudet är försett med vissa öppningar.

I promemorian (s 9) konstateras att förhållandet mellan å ena sidan tryckfrihetsförordningens (TF:s) regler om allmänna handlingar och om rätten att erhålla kopior av allmänna handlingar och å andra sidan dess regler om beslag och konfiskering (till vilka yttrandefrihetsgrundlagen delvis hänvisar) inte uttryckligen framgår av TF. Frågeställningen synes inte ha fått någon belysning i den juridiska litteraturen, noterar man, liksom att frågan inte heller har behandlats vid tillkomsten av nu gällande tryckfrihetsförordning eller yttrandefrihetsgrundlag.

Problemet är dock uppenbart, utbrister den annars svalt formulerade promemorian. Men trots den aktuella - och motiverade - upphetsningen bör man inte utesluta möjligheten att problemet varken praktiskt eller teoretiskt har uppenbarat sig av det enkla skälet att det inte har funnits på det tryckfrihetsrättsliga området, eller i vart fall inte funnits på ett så påträngande sätt att det har motiverat en lagändring som påverkar tryckfrihetens villkor.

### Långtgående ingrepp

Åklagarnas och domstolarnas ställningstaganden måste, som också påpekas i promemorian (s 57), kunna debatteras offentligt. En meningsfull debatt är en välgrundad debatt. Och det skall genast noteras att lagförslaget inte reser några hinder för dem som önskar att på plats ta del av handlingarna. Det är ändå ett långtgående ingrepp att genom ett kopieförbud beröva debatten själva underlaget för den -och för rättegången - d v s den dokumentation som faktiskt upplyser om vad någon åtalats eller fällts för. Betydelsen blir inte mindre av att beslag och konfiskeringar kan ske i samband med rättsliga prövningar av stor principiell vikt.

Tidigare har vi alltså inte haft några sådana ingrepp, bortsett från de begränsningar av offentligheten som har kunnat följa på en tillämpning av sekretesslagens bestämmelser. Beslag och konfiskeringar är ju också tämligen sällsynta.

Men gör man det, som föreslås i promemorian, till en huvudregel att kopierätten skall förvandlas till ett kopieförbud i samband med användningen av dessa tvångsmedel kan resultatet bli förödande för

tilltron till rättsväsendet och för tilltrons grunder. Beslag och konfiskeringar kan bli vanligare.

Sådana konfiskationsbeslag och eventuellt följande konfiskeringar tar sikte på exemplaren av en viss utgiven upplaga av tryckt skrift och på motsvarigheten för andra medier. Avsikten är att förhindra spridning. Sker en ny utgivning av samma framställning kan det bli en ny rättegång eftersom det i så fall rör sig om ett nytt brott. Men återgivandet kan också ske i ett sådant syfte och under sådana omständigheter att det är försvarligt. Då rör det sig inte om något brott.

Enstaka kopior utlämnade i samband med en rättegång kan enligt TU:s mening inte utgöra någon spridning. De är uttryck för den viktiga principen om förhandlingsoffentlighet vid domstolar.

Men finns då inte problemet? Jo, det har ju visat sig. I två fall, ett inträffat och ett befarat, har kopierätten förvandlats till något som liknar spridning i domstolens regi och lätt kunnat bli en okontrollerad spridning i andra hand. Där har man tangerat grundlagens spridningsförbud, på order av grundlagens offentlighetsprincip. Där fanns konflikten, nu tillfälligt löst i sekretesslagen.

#### Avgränsning nödvändig

Hur avgränsar man och löser konflikten i grundlag när man nu flyttar över den dit och hur gör man det utan allvarliga och onödiga förluster i den medborgerliga insynen i rättsväsendet? Det är den fråga som måste besvaras.

Man bör inte besvara den genom att betrakta ett generellt kopieförbud som den logiska (och länge förbisedda) hjälpen mot en spänning mellan å ena sidan offentlighetsprincipen och å andra sidan det spridningsförbud som är förenat med tvångsmedlen beslag och konfiskering - logiken bryter för övrigt samman när promemorian låter kopieförbudet omfatta också beslag i bevissäkringssyfte, som inte medför något spridningsförbud. Man bör undersöka var problemet finns och lösa det där.

Vi vet att vi har det när det gäller barnpornografibrott och olaga våldsskildring i ett medium som enkelt och i skymundan medger reproduktion i stora tal. Finns det tvingande skäl att gå vidare - till andra brottstyper och till andra medier?

Promemorians författare har visserligen känt sig tvingad av logiken att gå hela vägen, men det har visat sig vara en logik som inte håller och inte tvingar. Och det måste observeras att varje steg tas till en kostnad i möjligheterna att föra en dokumenterad debatt.

Att framställningar som exempelvis innefattar brott mot rikets säkerhet måste kunna tas i beslag och inte skall få spridas vidare är av lätt insedda skäl en nödvändighet, sägs det i promemorian (s 56). Det är för suggestivt formulerat. Sekretesslagen ger redan de möjligheter

som krävs för att skydda uppgifter som bör skyddas. En fördel med de möjligheterna är att de är förenade med skaderekvisit som tvingar till eftertanke vid begränsningen av medborgarnas insyn i den rättsliga prövningen.

Någon närmare motivering för att framställningar som innehåller hets mot folkgrupp inte sprids torde heller inte vara erforderlig, heter det vidare. Jo, en sådan motivering krävs. Den måste till att börja med avse risken att folk rusar till domstolen för att via kopierätten komma över framställningarna och därefter sörja för en spridning i lönnedom. Är det ett realistiskt antagande? Och vilken vikt skall vi tillmäta ett sådant antagande i förhållande till det klimat som v-i sannolikt får om vi fäller domar för hets mot folkgrupp utan att allmänheten kan vara säker på att den i öppna former erhåller en korrekt information om vari hetsen består? För TU:s del är slutsatsen att brottstypen inte bör innefattas i regleringen.

TU:s uppfattning i fråga om brottstyperna är att man bör stanna vid de två som har aktualiserats - barnpornografibrottet och olaga våldsskildring. I mediefrågan anser TU att tryckta skrifter bör hållas utanför regleringen. Ingenting har hänt som gör det motiverat att dra in dem i den. Det tryckta ordet bör inte utsättas för en påfrestning till följd av vad som har hänt i ett annat och till sin karaktär annorlunda medium.

Men TU har med tillfredsställelse noterat att man behåller en möjlighet att skydda barns identitet (9 kap. 16 §, sekretesslagen) i mål om ansvar för barnpornografibrott.

#### Undantag och "presumption"

Beträffande själva utformningen av lagförslaget har TU två synpunkter som vi själva fäster stor vikt vid - utöver dem som redan har anförts beträffande räckvidden. Den första gäller de medgivna undantagen från huvudregeln om kopieförbudet, den andra gäller "presumptionen" för förbudet.

I resonemanget om undantagen sägs bland annat att "Bestämmelsen avses således ge en rätt för företrädare för massmedierna, forskare, ideella organisationer m. fl. att få ut kopior eller själva göra sådana kopior för att möjliggöra nyhetsrapportering, debatt och forskning på området" (s 59). Det förklaras därefter att "En journalist eller en forskare kan behöva tillgång till en kopia t. ex. för att göra ett undersökande reportage eller undersökning om olaga våldsskildring som samhällsfenomen". Om avsikten är att möjliggöra en aktuell nyhetsrapportering och debatt - vilket den bör vara - måste detta komma till ett klart uttryck i den tänkta lagstiftningen. En aktuell nyhetsförmedling och debatt är en sak, forskning och allmänna beskrivningar av "samhällsfenomen" är en annan.

Så som lagtexten är utformad bortfaller enligt huvudregeln rätten att själv ta eller att få ut kopia av handlingar som har tagits i beslag eller konfiskerats. Men ett sådant tillhandahållande får ske "om ändamålet med beslaget eller konfiskeringen inte äventyras".

Konstruktionen påminner om det s k omvända skaderekvisit som finns i sekretesslagen och där den omedelbara "bevisbördan" åligger offentlighetsintresset. Kopieförbudet kräver således ingen särskild motivering, medan undantagen från förbudet gör det.

TU:s uppfattning är att man i stället bör använda sig av en konstruktion som liknar det s k raka skaderekvisitet. Innebörden blir då att kopierätten får vika om den kan antas äventyra ändamålet med beslaget och konfiskeringen. Det blir förbudet som skall prestera argumenten, inte offentligheten.

Skillnaden kan förefalla obetydlig men är det inte. Konstruktionen styr övervägandena.

#### SVENSKA JOURNALISTFÖRBUNDET

Svenska Journalistförbundet vill inledningsvis ta upp frågan om den mycket korta remisstid som förelegat i detta fall. Vi anser att det är mycket otillfredsställande att tvingas avge ett svar inom den korta tid vi nu haft till förfogande.

Vi skulle till nöds kunna acceptera detta om det gällde en smärre ändring i vanlig lag, men i detta fall handlar det om en ändring i en viktig del av offentlighetsprincipen, nämligen rätten att utan omgång få ut kopior av allmän handling.



## Justitiekanslerns rapport Offentlighetsprincipen etc

Det förslag till inskränkning i kopieringsrätten som framförs i Justitiekanslerns promemoria, beskrivs i denna som en "mindre" inskränkning. Svenska Journalistförbundet har svårt att se detta som en mindre inskränkning.

Bakgrunden är att förslaget till grundlagsändring tillkommit med anledning av att allmänna handlingar i form av videomaterial har måst lämnas ut från Tingsrätten i Stockholm. Materialet har rört barnpornografi och våldsbrott, men JK har i sitt förslag inte stannat vid att föreslå inskränkning i just dessa delar, utan kommer fram till att all kopieringsrätt - alltså även rätten att få ut kopior av tryckt material - skall inskränkas. JK föreslår vidare att de nya bestämmelserna skall gälla alla brott i TFs brottskatalog.

Svenska Journalistförbundet delar inte den uppfattningen och menar att förslaget skall avvisas. Vi är också synnerligen tveksamma om opinioner som uppstått i detta fall skall leda till att man direkt skrider till ändring av grundlag. Av den anledningen kanske det ligger närmare till hands - om man vill inskränka kopierätten vid yttrandefrihetsbrotten barnpornografibrott och olaga våldsskildring att göra sådan ändring i lagen med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden.

I förslaget finns en reservutgång för offentlighet och för att domstolarnas verksamhet skall kunna granskas av massmedier och forskare. Förslaget innebär i den delen att kopior skall få lämnas ut och handlingar tillhandahållas för kopiering, om ändamålet med beslaget eller konfiskeringen inte därigenom äventyras. Beslut om sådant utlämnande skall fattas av domstol.

Vi menar att förslaget även i denna del är för långt gående och att presumtionen i viktiga frågor som detta bör vara för offentlighet - inte tvärtom. I Justitiedepartementets promemoria Några rättegångsfrågor i tryckfrihets- och yttrandefrihetsmål" sägs på sid 16:

"Det är också av ytterst stor vikt att det inte i grundlag förs in bestämmelser som kunde medföra att myndigheter i tider av kris frestas att med stöd av i lag angivna begrepp med olika rättsverkan, i praktiken kringgå regler om tryckfrihet och yttrandefrihet."

Vi delar det synsättet och menar att det kan finnas risk för att en domstol i en speciell situation skulle kunna vägra utlämna handlingar i ett mål som handlar om ett stort antal tryckta skrifter och där det inte finns reella möjligheter att i praktiken skriva av hela materialet för hand och därmed omöjliggöra eller försvåra granskning av domstolens verksamhet.

Vi anser att man skall vara ytterst försiktig med inskränkningar i den svenska offentlighetsprincipen och att en bestämmelse som ger domstol rätt att bestämma om en allmän handling i form av videoband eller

liknande skall få lämnas ut eller ej, bättre hör hemma i annan lag än grundlag.

TV5 NORDIC

Vi har ingen erinran mot Justitiekanslerns förslag om ändringar av Tryckfrihetsförordningen 2:12 respektive 2:13.

Remissinstanser

1. Riksdagens ombudsmän
2. Justitiekanslern
3. Svea hovrätt
4. Hovrätten över Skåne och Blekinge
5. Kammarrätten i Sundsvall
6. Stockholms tingsrätt
7. Malmö tingsrätt
8. Göteborgs tingsrätt
9. Riksåklagaren
10. Domstolsverket
11. Överbefälhavaren
12. Kungl. biblioteket
13. Arkivet för ljud och bild
14. Juridiska Fakultetsnämnden vid Stockholms Universitet
15. Institutionen för journalistik, medier och komm. vid Sthlms  
Universitet
16. Riksarkivet
17. Statens biografbyrå
18. Radionämnden
19. Svenska kommunförbundet
20. Landstingsförbundet
21. Sveriges advokatsamfund
22. Sveriges Domareförbund
23. Sveriges Radio AB
24. Sveriges Television AB
25. Nordisk Television AB
26. Stiftelsen allmänhetens pressombudsman
27. Pressens opinionsnämnd
28. Svenska tidningsutgivareföreningen
29. Svenska journalistförbundet
30. Publicistklubben
31. Tidningarnas telegrambyrå AB
32. TV 5 Nordic Channel
33. Svensk Filmindustri AB

## Litteraturförteckning

### Litteratur

- Andersson, C., Ewald, L., Holmgren, K., Handboken i tele- och datakommunikation, Studentlitteratur, 1993
- Andersson, M., Ljunggren, P. SmartCard Guide, examensarbete vid Kungliga Tekniska Högskolan i Stockholm för Telia AB, 1995
- Axberger, Hans-Gunnar, Tryckfrihetens gränser, Liber förlag, 1984
- Beckman, N., Holmberg, C., Löfmarck M., Strahl, I., Wennberg, S., Kommentar till Brottsbalken II, Norstedts, 1990
- Berg, U., Berggren, N-O., Munck, J., Werner, A., Victor, D., Örn, C, Kommentar till Brottsbalken Del III, Norstedts, 1994
- Bernitz, U., Europarättens grunder, Marknadsrättsförlaget, Juristförlaget (distribution), 1994
- Bohlin, A., Offentlighetsprincipen, Juristförlaget, 1996
- Bonnier DataMedia Christer Sturmark författargrupp, Surfa Internet, 1995
- Brinnen, M., Ansvar och yttrandefrihet i telemedier, Institutet för rättsinformatik, Stockholms universitet, IRI-rapport 1995:2
- Brinnen, M., På väg mot en digital europeisk informationsmarknad, Institutet för rättsinformatik, Stockholms universitet, IRI-rapport 1993:4
- Bäcker, C., Rindeblad C., BBS-kommunikation Vad är det?, Vårdsskildringsrådets skriftserie, nr. 11, 1995
- Comerford, M., Lindskog, T., Elektronisk publicering En läges rapport om hotbilder och möjligheter, Stockholms universitet, JMK, Journalistik, medier och kommunikation, Arbetsrapport, augusti 1995
- Corell, H., Egerstedt, O., Eliason, M., Heuman, S., Regner, G., Sekretesslagen, Norstedts Gula Bibliotek, 1992
- Dagens IT, oberoende nyhetstidning om informationsteknik
- Eek, H., Nya tryckfrihetsförordningen, Wahlström & Widstrand, 1948
- Falck, A., Utgivaransvar i elektroniska medier, Institutet för rättsinformatik, Stockholms universitet, IRI-rapport 1987:6
- Forskningsministeriet, Danmark, INFO-SAMFUNDET ÅR 2 000
- Galtung, A., Medierätten, Nordisk Årsbok i Rättsinformatik
- Gates, B., Vägen till framtiden, Norstedts, 1995
- Hadenius, S., Weibull, L., Massmedier, Bokförlaget Bonnier Alba, 1994
- Holmberg, E., Stjernquist, N., Vår författning, Norstedts Juridik, 1993
- Honkonen, K., Rehn, M., Om datorspel, Vårdsskildringsrådets skriftserie, nr. 2
- Klasén, L., Olofsson, A., Den svenska marknaden för online, audiotex och CD-ROM, Teldok-rapport 93, 1995

- Negroponte, N., *Leva digitalt*, Bonniers, 1995
- Nordisk Medienyt, Nordiska Ministerrådets nyhetsbrev om mediepolitik och medieutveckling
- Norström, C., *EU och den svenska offentlighetsprincipen*, Bokförlaget Juridik och Samhälle, 1995
- NUTEK, *Teletjänster och IT-användning i Sverige*, R 1995:38
- Ny Teknik, *Teknisk tidskrift*
- Olsson, A. R., *Yttrandefrihet & tryckfrihet*, Tiden/SJF, 1992
- Olsson, A. R., *IT och det fria ordet - myten om storebror*, Bokförlaget Juridik & Samhälle, 1996
- Persson, Rosenberg, Åberg, *Ordningsslagen, Kommentarer och rättspraxis*, Fritzes förlag, 1994
- Petersson, G., *Optisk datalagring*, Studentlitteratur, 1995
- Petrén, G., Ragnemalm, H., *Sveriges grundlagar*, Publica, 1980
- Rådet för mångfald inom massmedierna, *Vad är mediekoncentration*, arbetsdokument 1995:1
- Rådet för mångfald inom massmedierna, *Mediekoncentration*, En bibliografi, arbetsdokument 1995:2
- Rådet för mångfald inom massmedierna, Staffan Sundin, *Svenska medieägare*, arbetsdokument, 1995:3
- Rådet för mångfald inom massmedierna, *Privat lokalradio*, arbetsdokument 1996:1
- Rådet för mångfald inom massmedierna, *Yttrandefriheten, grundlagen och mediekoncentrationen*, arbetsdokument 1996:2
- Rådet för mångfald inom massmedierna, *Television i Sverige*, arbetsdokument 1996:5
- Rättsfonden, *Yttrandefriheten Aktuella frågor*, 1988
- SCB, *Datorvanor* 1995
- Statskontoret, *Internet*, 1994:11
- Strömberg, H., *Tryckfrihetsrätt*, Studentlitteratur, 1992
- Strömberg, T., *Om konfiskation av tryckt skrift*, Statsvetenskaplig tidskrift 1951
- Sveriges Tekniska Attachéer, *IT världen runt Nationella initiativ, IT världen runt Regionala initiativ, IT världen runt Statligt stöd till mjukvaruutveckling*, undersökning gjord på uppdrag av Näringsdepartementet och IT-kommissionen, 1995
- Sveriges Tekniska Attachéer, *Interaktiv multimedia i Storbritannien*, utlandsrapport Storbritannien 9504
- Sveriges Tekniska Attachéer, *Online-tjänster i USA*, utlandsrapport USA 9504
- Sveriges Tekniska Attachéer, *Virtuell verklighet - en amerikansk realitet*, utlandsrapport USA 9511
- Sveriges Tekniska Attachéer, *ATM-tjänster i USA - användningsområden och erfarenheter*, utlandsrapport USA 9512

- Sveriges Tekniska Attachéer, Framtidens accessnät- drivkrafter och teknologier i USA, utlandsrapport USA 9513
- Sveriges Tekniska Attachéer, Elektronisk publicering i USA, utlandsrapport USA 9514
- Sveriges Tekniska Attachéer, Kommersiell verksamhet på Internet- USA:s virtuella näringsliv, utlandsrapport USA 9515
- Telecom idag, Tidningen om tele- och datakommunikation
- Toffler, A., Tredje Vågen, Esselte Info, 1982
- Toppedarforum, Datainspektionen, IT 2005 LEXIT, 1995
- Toppedarforum, Statskontoret, Internet- E-post och andra tillämpningar, 1995:15
- Wallin, A., Kriminella teknikzonen, Institutet för rättsinformatik, Stockholms universitet, IRI-rapport 1994:2
- Wennberg, B., Eliason, M., Regner, G., Yttrandefrihetsgrundlagen En presentation, Norstedts Juridik, 1995
- Vuori-Karvia, J., Räkna med bokdistributionen, artikel i Ordning, redbarhet och snabb expedition- Svenska Bokhandlareföreningen 1893-1993, Svenska Bokhandlareföreningen, Informationsförlaget, 1995
- Offentligt tryck**
- EG dir. 89/552/EEG om samordning av vissa bestämmelser som fastställts i medlemsstaternas lagar och andra författningar om utförandet av sändningsverksamhet för television ("TV-direktivet")
- EG dir. 95/47/EG om tillämpning av standarder för sändning av televisionssignaler
- EG dir. 90/338/EEG om konkurrens på marknaden för teletjänster
- EG dir. 95/46/EG om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter ("dataskyddsdirektivet")
- EG dir. 96/9/EC of the European parliament and of the council on the legal protection of databases
- EG:s grönbok om skydd av minderåriga och mänsklig värdighet i nya audiovisuella och informationstjänster, Green paper on the protection of minors and of human dignity in audiovisual and information services (COM (96) 483 final)
- EG:s resolution om olagligt och skadligt innehåll på Internet (126 48/96, ECO 365)
- EG:s grönbok Copyright and Related Rights in the Information Society (COM (95) 382 final)
- EG Meddelande från kommissionen, uppföljning av grönboken om copyright och närstående rättigheter i informationssamhället (COM (96) 568 final)
- prop. 1948:230 med förslag till tryckfrihetsförordning
- prop. 1975/76:204 om ändringar i grundlagsregleringen av tryck ~~friten~~

- prop. 1978/79:2 med förslag till lag om namn och bild i reklam  
prop. 1978/79:195 om förstärkt skydd för fri- och rättigheter m.m.  
prop. 1979:80:2 Förslag till sekretesslag m.m.  
prop. 1986/87:89 Ett reformerat tingsrättsförfarande  
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 följdlagstiftning till yttrandefrihetsgrundlagen  
m.m.  
prop. 1991/92:53 med förslag till ny lagstiftning för kabelsändningar  
m.m.  
prop. 1992/93:256 om sekretess i mål om barnpornografibrott  
prop. 1993/94:10 om pliktexemplar av dokument  
prop. 1993/94:114 Grundlagsändringar inför ett svenskt medlemskap  
i Europeiska unionen  
prop. 1993/94:118 Några rättegångsfrågor i tryckfrihets- och  
yttrandefrihetsmål m.m.  
prop. 1993/94:160 Ny myndighetsorganisation på radio- och TV-  
området  
prop. 1994/95:19 Del 1 Sveriges medlemskap i Europeiska unionen  
prop. 1994/95:170 Digitala ljudradiosändningar  
prop. 1995/96:71 Ändringar i pliktexemplarslagen  
prop. 1995/96:125 Åtgärder för att bredda och utveckla användningen  
av informationsteknik  
prop. 1995/96:127 Några frågor om sekretess  
prop. 1995/96:160 Radio- och TV-lag  
bet. 1978/79:LU6 med anledning av prop. 1978/79:2 med förslag till  
lag om namn och bild i reklam jämte motion  
bet. 1987/88:KU36 om ändringar i tryckfrihetsförordningen m.m. (prop.  
1986/87:151 samt motioner)  
bet. 1992/93:KU40 Ändringar i sekretesslagen  
bet. 1993/94:KU21 Grundlagsändringar inför ett svenskt medlemskap  
i Europeiska unionen  
bet. 1993/94:KU28 Ytterligare åtgärder mot barnpornografi  
bet. 1994/95:KU9 Grundlagsändringar inför ett svenskt medlemskap i  
Europeiska unionen (vilande grundlagsbeslut)  
SOU 1947:60 Förslag till tryckfrihetsförordning (1944 års tryck-  
frihetssakkunniga)  
SOU 1975:49 Massmediegrundlag (Massmedieutredningen)  
SOU 1975:75 Medborgerliga fri- och rättigheter Regeringsformen  
(1973 års fri- och rättighetsutredning)  
SOU 1979:49 Grundlagsskyddad yttrandefrihet (Yttrandefrihetsut-  
redningen)  
SOU 1981:19 Översyn av radiolagen (Radiorättsutredningen)  
SOU 1983:70 Värna yttrandefriheten (Yttrandefrihetsutredningen)

- SOU 1984:65 Via satellit och kabel (Massmediekommittén)
- SOU 1987:74 Optisk elektronisk övervakning (Utredningen om TV-övervakning m.m.)
- SOU 1988:52 Att följa medieutvecklingen
- SOU 1990:12 Meddelarrätt (Meddelarskyddskommittén)
- SOU 1992:110 Information och den nya InformationsTeknologin (Datastraffrättsutredningen)
- SOU 1993:10 En ny datalag (Datalagsutredningen)
- SOU 1994:34 Tekniskt utrymme för ytterligare TV-sändningar (Utredningen om tekniska förutsättningar för utökade sändningar av radio och television till allmänheten)
- SOU 1994:105 Ny lagstiftning om radio och TV (Radiolagsutredningen)
- SOU 1994:118 Informationsteknologin Vingar åt människans förmåga (IT-kommissionen)
- SOU 1994:146 Massmedieforskning för bransch och samhälle (Utredningen om sektoriell massmedieforskning)
- SOU 1995:78 Den svenska rymdverksamheten (Utredningen om den svenska rymdverksamheten)
- SOU 1995:37 Vårt dagliga blad (Pressutredningen -94)
- SOU 1995:68 IT-kommissionens arbetsprogram (IT-kommissionen)
- SOU 1996:16 Förankring och rättigheter (EU 96-kommittén)
- SOU 1996:25 Från massmedia till multimedia Att digitalisera svensk television (utredningen om tekniska förutsättningar för utökade sändningar av radio och television)
- SOU 1996:40 Elektronisk dokumenthantering (IT-utredningen)
- SOU 1996:110 Inför ett svenskt kulturnät (Kulturnät Sverige)
- SOU 1996:181 Mega-Byte (Ungdomens IT-råd)
- DsJu 1980:5 Remissyttranden över yttrandefrihetsutredningens betänkande (SOU 1979:49) Grundlagsskyddad yttrandefrihet
- DsJu 1985:4 Remissyttranden över yttrandefrihetsutredningens betänkande (SOU 1983:70) Värna yttrandefriheten
- DsJu 1986:4 Förslag om följdlagstiftning till en grundlagsreform angående yttrandefriheten
- Ds 1994:51 Skyddet för enskilda personers privatliv
- Ds 1995:48 Teleoperatörernas skyldigheter vid hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning
- DsJu 1996:71 Rättsligt skydd för databaser
- JO:s ämbetsberättelse 1993/94 JO1 s. 79 f.