

# Ett nytt grundlagsskydd för tryck- och yttrandefriheten?

*Tryck- och yttrandefrihetsberedningen inbjuder till debatt*

## *Del 1*

*Delbetänkande  
av Tryck- och yttrandefrihetsberedningen*

*Stockholm 2006*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

SOU 2006:96

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

Beställningsadress:  
Fritzes kundtjänst  
106 47 Stockholm  
Orderfax: 08-690 91 91  
Ordertel: 08-690 91 90  
E-post: [order.fritzes@nj.se](mailto:order.fritzes@nj.se)  
Internet: [www.fritzes.se](http://www.fritzes.se)

*Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.*  
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.  
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på  
<http://www.regeringen.se/remiss>

Tryckt av Edita Sverige AB  
Stockholm 2006

ISBN 978-91-38-22649-0  
ISSN 0375-250X

# Till Statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Regeringen beslutade den 30 april 2003 att tillkalla en beredning med uppgift att följa utvecklingen på det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området samt att utreda och lämna förslag till lösningar av olika problem på detta område.

Den 30 april 2003 förordnade chefen för Justitiedepartementet justitierådet Göran Regner att, fr.o.m. samma dag, som ordförande ingå i en beredning på det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området. Den 24 september 2003 förordnade chefen för Justitiedepartementet professorn Hans-Gunnar Axberger, nuvarande rättschefen Cecilia Bergman, verksjuristen Martin Brinnen, hovrättsassessorn Kerstin Bröms Lumpus, kanslirådet Lena Carlsson, jur.kand. Anna Maria Dermark, jur. kand. Gunhild Frylén, direktören Per Hultengård, nuvarande kanslirådet Pia Kjellander, nuvarande ämnesrådet Magnus Larsson, byråchefen Håkan Rustand, nuvarande chefsjuristen Jan Stålhandske, nuvarande rådmannen Helen Svensson, kanslichefen Bertil Wennberg, nuvarande riksåklagaren Fredrik Wersäll och förbundsjuristen Olle Wilöf att, fr.o.m. samma dag, som experter biträda beredningen. Den 6 oktober 2003 förordnade chefen för Justitiedepartementet riksdagsledamöterna Nils Fredrik Aurelius, Gustav Fridolin, Kenth Högström, Kerstin Lundgren och Ingvar Svensson, f.d. riksdagsledamoten Kenneth Kvist och fil.dr., f.d. chefredaktören Jörgen Ullenhag att, fr.o.m. samma dag, ingå i en samrådsgrupp till beredningen. Genom beslut den 4 mars 2004 entledigades Cecilia Bergman fr.o.m. samma dag. Den 29 april 2004 entledigades Magnus Larsson och samma dag förordnades rättssakkunniga Helena Forsaeus att som expert biträda beredningen, båda besluten med verkan fr.o.m. den 3 maj 2004. Den 15 juli 2004 ersattes Fredrik Wersäll av överåklagaren Lena Moore. Den 29 september 2004 entledigades Helen Svensson från sitt uppdrag som expert, med verkan fr.o.m. den 1 oktober 2004. Lena Carlsson ersattes den 1 januari 2005

av nuvarande kanslirådet Hans Öjemark. Den 14 februari 2005 förordnades byråchefen Gun Löfgren Cederberg att som expert biträda beredningen. Den 25 februari 2005 ersattes Helena Forsaeus av Magnus Larsson. Den 5 april 2005 entledigades Lena Moore och Anna Maria Dermark från sina uppdrag som experter. Den 17 oktober 2005 ersattes Pia Kjellander av departementssekreteraren Karin Liby. Den 1 januari 2006 ersattes Kenth Högström av riksdagsledamoten Anders Bengtsson. Den 15 mars 2006 ersattes Jan Stålhandské av numera rådmannen Anders Nauclér och den 1 juni 2006 entledigades Anders Nauclér från sitt uppdrag som expert. Den 23 oktober 2006 ersattes Gustav Fridolin av jur. kand. Alf Karlsson.

Som sekreterare åt beredningen har hovrättsassessorn Katarina Rikte tjänstgjort.

Beredningen har antagit namnet Tryck- och yttrandefrihetsberedningen (Ju 2003:04).

Beredningen överlämnade i november 2004 delbetänkandet "Vissa tryck- och yttrandefrihetsrättsliga frågor. Internationellt rättsligt bistånd, brottskatalogen, målhandläggningsfrågor m.m.", SOU 2004:114. Beredningen överlämnar härmed delbetänkandet "Ett nytt grundlagsskydd för tryck- och yttrandefriheten? Tryck- och yttrandefrihetsberedningen inbjuder till debatt".

I förevarande debattbetänkande behandlar beredningen frågan om ett nytt grundlagsskydd för tryck- och yttrandefriheten och frågan om ny teknik för framställning av skrifter och tekniska upptagningar omfattas av grundlagarna. Som underlag för en diskussion om ett nytt grundlagsskydd presenteras bl.a. tre lagtextalternativ. Alternativet, liksom betänkandet i övrigt, har tillkommit efter diskussioner med deltagarna i den parlamentariska samrådsgruppen och med experterna. Presentationen av alternativen innebär inte att beredningen, samrådsgruppen eller experterna tagit ställning i frågan om ett nytt grundlagsskydd för tryck- och yttrandefriheten bör skapas och hur det i så fall skall vara utformat, utan de alternativ som presenteras är de huvudvarianter som beredningen anser är mest illustrativa för en diskussion om en ny reglering till skydd för tryck- och yttrandefriheten i framtiden. Därvid utgör den nuvarande utformningen av skyddet, eventuellt med vissa justeringar, också ett huvudalternativ.

Beredningen fortsätter nu sitt arbete bl.a. med frågan om integritetsaspekter på det frivilliga grundlagsskyddet i databasregeln (1 kap. 9 § yttrandefrihetsgrundlagen). Beredningen kommer också

att fortsätta arbetet med frågan om ett nytt grundlagsskydd för tryck- och yttrandefriheten efter det att remissyttranden lämnats.

Stockholm den 15 november 2006

*Göran Regner*

*/Katarina Rikte*



# Innehåll

## Del 1

<b>Förkortningar</b> .....	<b>13</b>
<b>Sammanfattning</b> .....	<b>15</b>
<b>1 Uppdraget m.m.</b> .....	<b>33</b>
<b>2 Det nu gällande tryck- och yttrandefrihetsrättsliga systemet</b> .....	<b>41</b>
2.1 Inledning.....	41
2.2 De tryck- och yttrandefrihetsrättsliga principerna.....	46
2.2.1 Etableringsfrihet .....	46
2.2.2 Förbud mot censur och hindrande åtgärder .....	48
2.2.3 Ensamansvar med meddelarskydd.....	49
2.2.4 Särskild brottskatalog m.m. ....	52
2.2.5 Särskild rättegångsordning m.m. ....	53
2.3 Förutsättningarna för TF:s och YGL:s tillämplighet .....	54
2.3.1 Formella krav .....	54
2.3.1.1 TF.....	54
2.3.1.2 YGL.....	56
2.3.2 Materiella krav.....	57
2.3.2.1 Inledning.....	57
2.3.2.2 Uttryckliga undantag i TF och YGL .....	59
2.3.2.3 Undantag utifrån tolkning av syftet med TF och YGL.....	62
2.3.2.4 Tidigare diskussion av om det materiella tillämpningsområdet kan anges klarare i grundlagstexten .....	65

2.3.3	Territoriella krav .....	68
2.4	TF:s och YGL:s historik .....	69
2.4.1	Inledning.....	69
2.4.2	Utvecklingen före år 1950 .....	70
2.4.3	Utvecklingen efter år 1950 fram till YGL:s ikraftträdande .....	74
2.4.4	Utvecklingen efter YGL:s ikraftträdande.....	77
2.5	Självsanering och särskild granskning av radio och TV m.m. ....	78
2.5.1	PO och PON .....	79
2.5.2	Granskningsnämnden för radio och TV .....	82
2.5.3	Särskilt om Internet .....	84
<b>3</b>	<b>Ny teknik och nya medieformer för kommunikation till allmänheten .....</b>	<b>89</b>
3.1	Inledning.....	89
3.2	Beskrivning .....	90
3.2.1	Fysiska databärare .....	90
3.2.2	TV .....	92
3.2.3	Ljudradio .....	95
3.2.4	Internet .....	97
3.2.5	Särskilt om digital bio och annan offentlig uppspelning ur en databas .....	99
3.2.6	Särskilt om e-böcker och e-tidningar.....	100
<b>4</b>	<b>Internationell utblick .....</b>	<b>103</b>
4.1	Inledning.....	103
4.2	Sammanfattning av kapitel 8 ”En sammanfattande skiss” i Thomas Bulls studie .....	104
4.3	Sammanfattning av kapitel 9 ”Jämförande analys av likheter och skillnader” i Thomas Bulls studie .....	105
4.3.1	Likheter.....	105
4.3.1.1	Regleringen och dess syften.....	105
4.3.1.2	Materiella frågor .....	105



4.3.2	Skillnader.....	107
4.3.2.1	Regleringen och dess syften .....	107
4.3.2.2	Materiella frågor .....	107
4.3.3	I förhållande till Sverige .....	108
4.3.3.1	Generella frågor.....	108
4.3.3.2	Materiella frågor .....	109
<b>5</b>	<b>Beredningens utgångspunkter för den fortsatta diskussionen.....</b>	<b>111</b>
5.1	Teknikberoende .....	111
5.1.1	Inledning .....	111
5.1.2	Vad menas med teknikberoende? .....	112
5.1.3	Hittillsvarande diskussion i lagstiftningsarbetet kring frågan om teknikberoende .....	114
5.1.3.1	Inledning.....	114
5.1.3.2	Den diskussion som föregick YGL.....	116
5.1.3.3	Diskussionen efter YGL:s tillkomst .....	126
5.1.4	I vad mån är nu gällande reglering teknik- beroende? .....	131
5.1.4.1	Inledning.....	131
5.1.4.2	Regler om tillämpningsområdet .....	132
5.1.4.3	Specialregler inom tillämpningsområdet ...	138
5.1.4.4	Omfattas de nya teknikerna av nu gällande grundlagsreglering av yttrande- friheten? .....	142
5.1.4.5	Bedömning och kommentarer.....	151
5.1.5	I vad mån bygger nu gällande tryck- och yttrandefrihetsrättsliga principer på medie- bundenhet?.....	161
5.1.5.1	Etableringsfrihet.....	161
5.1.5.2	Förbud mot censur och hindrande åtgärder .....	161
5.1.5.3	Ensamansvar med meddelarskydd.....	162
5.1.5.4	Särskild brottskatalog m.m. ....	162
5.1.5.5	Särskild rättegångsordning m.m. ....	163

5.2	Problem med det nu gällande tryck- och yttrandefrihetsrättsliga systemet .....	163
5.2.1	Inledning.....	163
5.2.2	Vilka problem föreligger med det nu gällande systemet? .....	164
5.2.2.1	Svårigheter att avgöra om grundlagarna är tillämpliga.....	164
5.2.2.2	Underliga effekter .....	178
5.2.2.3	Problem i förhållande till andra länder m.m. ....	181
5.2.2.4	Andra problem.....	182
5.2.3	Vilka problem är det mest angeläget att försöka lösa?.....	186
5.2.4	Förslag till tänkbara lösningar inom ramen för det nu gällande tryck- och yttrandefrihetsrättsliga skyddet.....	191
<b>6</b>	<b>Hur påverkar EU-medlemskapet TF och YGL? .....</b>	<b>199</b>
6.1	Inledning.....	199
6.2	Kort om EG-rätten .....	199
6.3	De tre pelarna .....	202
6.3.1	Den första pelaren.....	203
6.3.2	Den tredje pelaren.....	206
6.4	Särskilt om EG-rättens förhållande till svensk lag och grundlag .....	210
6.5	Utvecklingen inom EU m.m. ....	213
6.5.1	Det konstitutionella fördraget .....	213
6.5.2	Pågående arbete på vissa rättsområden.....	217
6.5.3	Framtiden m.m.....	219
6.6	Överväganden.....	220
<b>7</b>	<b>Varför särskild grundlagsreglering av tryck- och yttrandefriheten? .....</b>	<b>225</b>

<b>8</b>	<b>Hur skulle ett nytt grundlagsskydd för tryck- och yttrandefriheten kunna utformas?</b>	
	<b>Tre huvudalternativ .....</b>	<b>235</b>
8.1	Inledning.....	235
8.2	Alternativen.....	245
8.2.1	Ett minimalalternativ .....	245
8.2.2	Ett mellanting .....	251
8.2.3	Ett maximalalternativ .....	255

## Bilagor

1	Lagtext till avsnitt 8.2.1 Ett minimalalternativ.....	261
2	Lagtext till avsnitt 8.2.2 Ett mellanting.....	267
3	Lagtext till avsnitt 8.2.3 Ett maximalalternativ .....	273
4	Lagtext till ”Status quo-lösningen”.....	311
5	Författningskommentar .....	315
6	Kommittédirektiv 2003:58 .....	341
7	Litteraturförteckning.....	353

## Del 2

### Bilaga 8

Reglering av yttrandefrihet – en kartläggning och jämförelse  
av Thomas Bull, docent i offentlig rätt vid Uppsala universitet



# Förkortningar

a.	anförd, anförda
a.a.	anfört arbete
art.	artikel
bet.	betänkande
BrB	brottsbalken
dir.	direktiv
dnr	diarienummer
Ds	departementsstencil
EG	Europeiska gemenskapen
Europakonventionen	Europeiska konventionen (4 november 1950) om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
HD	Högsta domstolen
JK	Justitiekanslern
JO	Justitieombudsmannen
KU	konstitutionsutskottet
MGU	Mediegrundlagsutredningen
MK	Mediekommittén
MMU	Massmedieutredningen
OSEK	Offentlighets- och sekretess- kommittén
p.	punkt

PO	Allmänhetens pressombudsman
PON	Pressens opinionsnämnd
prop.	proposition
PuL	personuppgiftslagen
RB	rättegångsbalken
RF	regeringsformen
rskr.	riksdagens skrivelser
SJF	Svenska Journalistförbundet
SOU	statens offentliga utredningar
TF	tryckfrihetsförordningen
tillämpningslagen	lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden
TYB	Tryck- och yttrandefrihetsberedningen
YFU	Yttrandefrihetsutredningen
YGL	yttrandefrihetsgrundlagen

# Sammanfattning

## 1 Uppdraget m.m.

I Tryck- och yttrandefrihetsberedningens uppdrag ingår att överväga frågan om det mot bakgrund av den tekniska och mediala utvecklingen är möjligt att i längden behålla en teknikberoende grundlagsreglering av yttrandefriheten i medierna och om det på sikt finns anledning att slå samman TF och YGL till en grundlag omfattande såväl tryckfrihet som annan yttrandefrihet.

Beredningen tolkar sitt uppdrag i denna del så att beredningen skall överväga om det finns anledning att överge det nu gällande grundlagsskyddet för tryck- och yttrandefriheten och hur ett nytt skydd skulle kunna utformas om man anser att det finns sådan anledning. Beredningen uppfattar uppdraget så att det står beredningen fritt att överväga vilka regleringsmodeller som helst, men att en fråga som skall besvaras särskilt är om det finns anledning att slå samman TF och YGL till en grundlag omfattande såväl tryckfrihet som annan yttrandefrihet.

Beredningen har valt att börja behandlingen av frågan om ett nytt grundlagsskydd för tryck- och yttrandefriheten genom att lämna detta debattbetänkande. Det är avsett att tjäna som underlag för en bred diskussion om huruvida ett nytt grundlagsskydd för tryck- och yttrandefriheten behövs i Sverige och hur detta i så fall bör utformas. Beredningen tar inte ställning för den ena eller andra lösningen utan har inriktat sig på att redovisa för- och nackdelar med olika synsätt. Förhoppningen är att detta skall stimulera till en öppen och konstruktiv debatt om för- och nackdelar med TF och YGL och andra regleringsmodeller och om hur grundlagsskyddet för yttrandefriheten bör se ut i framtiden.

## 2 Det nu gällande tryck- och yttrandefrihetsrättsliga systemet

Friheten att yttra sig i tryckt skrift och skrift som mångfaldigats genom stencilering, fotokopiering eller liknande tekniskt förfarande skyddas i TF medan friheten att yttra sig genom ljudradio, television och vissa liknande överföringar, t.ex. databaser, samt filmer, videogram, ljudupptagningar och andra tekniska upptagningar skyddas i YGL. Regelverken utgör vid en internationell jämförelse en unikt detaljerad reglering på grundlagsnivå. De bygger på principerna om etableringsfrihet, förbud mot censur och hindrande åtgärder, ensamansvar med meddelarskydd, särskild brottskatalog och särskild rättegångsordning.

För att TF och YGL skall vara tillämpliga måste vissa formella, materiella och territoriella krav vara uppfyllda. De formella kraven avser den använda kommunikationstekniken och spridningen till allmänheten, med bortseende från innehållet. Det är de krav som avser kommunikationstekniken som kan sägas göra grundlagsskyddet teknikberoende (se närmare nedan). De materiella kraven tar sikte på om innehållet i yttrandet kan anses ha med yttrandefriheten att göra eller inte. Bedrägeri och liknande anses t.ex. inte falla in under grundlagsskyddet. De territoriella kraven avser anknytningen till Sverige.

Grundlagsskyddet för tryck- och yttrandefriheten har en lång historia och stark förankring i Sverige. Den första tryckfrihetsförordningen trädde i kraft redan år 1766. Flera av de principer som ligger till grund för det nu gällande tryck- och yttrandefrihetsrättsliga systemet infördes då. Regleringen har därefter ändrats vid ett stort antal tillfällen och den nu gällande tryckfrihetsförordningen trädde i kraft år 1950. YGL tillkom med TF som förebild och trädde i kraft år 1992.

Den efterhandsgranskning av innehåll som sker genom pressbranschens självgranskningsorgan PO och PON och genom Granskningsnämnden för radio och TV är i viss mån en förutsättning för TF:s och YGL:s nuvarande lydelse. Det finns också en viss självgranskningsverksamhet i fråga om Internet. Om verksamheterna inte hade funnits hade grundlagsreglerna kanske varit mera omfattande, t.ex. beträffande integritetsskyddet.



### **3 Ny teknik och nya medieformer för kommunikation till allmänheten**

I kapitel 3 beskrivs utvecklingen avseende tekniker och medieformer för kommunikation till allmänheten. Utvecklingen beskrivs i fråga om fysiska databärare, dvs. föremål som används för att överföra information mellan människor genom förflyttning av föremålet, t.ex. videoband och dvd-skivor, och i fråga om TV, ljudradio, Internet, digital bio och annan offentlig uppspelning ur en databas samt s.k. e-böcker och e-tidningar. Beredningen har funnit att av de nya teknikerna för kommunikation med allmänheten är det enbart digital bio och annan offentlig uppspelning ur en databas som klart faller utanför nu gällande grundlagsskydd. Beredningen har också funnit att övervägande skäl talar för att även e-böcker och e-tidningar som levereras med innehåll faller utanför grundlagsskyddet såvitt avser det innehållet.

### **4 Internationell utblick**

Beredningen har låtit göra en studie av utformningen av skyddet för yttrandefriheten i Danmark, Norge, Finland, Tyskland, USA och Storbritannien. Studien finns i sin helhet i bilaga 8 till detta betänkande och beredningens sammanfattning av studiens kapitel 8 "En sammanfattande skiss" och kapitel 9 "Jämförande analys av likheter och skillnader" finns i kapitel 4 i detta betänkande.

I de studerade länderna är det vanligast att skyddet för yttrandefriheten finns i grundlag men att det också finns för området central reglering i vanlig lag, t.ex. vad gäller olika tekniska former för yttranden. Inget av de studerade länderna har ens en tillnärmelsevis lika detaljerad grundlagsreglering av yttrandefriheten som Sverige – någon enstaka grundlagsparagraf vars närmare innehåll framgår av praxis är det vanliga. Det är vanligen inte så att det konstitutionella regelverket direkt anknutits till vissa medier eller former för yttranden, men i de flesta av länderna betonas i grundlagen den betydelse som massmedia har i yttrandefrihetssammanhang på ett eller annat sätt.

Flera av de principer vi känner igen från svensk rätt på detta område återfinns också i utländsk rätt. Mest märkbart torde detta vara när det gäller förbud mot censur och hindrande åtgärder. Etabliringsfrihet är en indirekt följd av att staten inte får hindra eller

inskränka yttranden i de flesta av de studerade systemen. Ensamsvar är däremot helt okänt i de studerade länderna. De flesta rättsordningar godtar ingrepp mot flera medverkande och inte sällan i alla led som ett offentliggörande kan innefatta.

Någon form av skydd för meddelare och andra källor är vanligt förekommande. Det svenska systemet med särskilda regler för offentligt anställda enligt vilka dessa ansvarsfritt kan avslöja annars sekretessbelagd information är dock helt unikt, även om våra nordiska grannländer inte har alltför avvikande system på detta område.

Någon typ av konstitutionellt stadgad brottskatalog som den i svensk rätt förekommer inte i något av de studerade länderna.

Flera länder har olika särlösningar för rättegångar i yttrandefrihetsfrågor. Det kan gälla rätt till jury, särskilda bevisregler eller presumtioner, begränsningar i möjligheterna att få skadestånd m.m. Även koncentration av allmän åtalsrätt till en institution, liknande det svenska systemet med JK som exklusiv åklagare, finns det exempel på bland de studerade länderna.

När det gäller regleringen av yttrandefrihetens gränser kan noteras att Sverige har en internationellt sett tämligen liberal reglering av sexuellt explicit material och att lagstiftning mot hetsbrott av olika slag förekommer i alla de studerade länderna utom i USA. De grupper som skyddas av sådan lagstiftning skiljer sig dock åt mellan länderna. Frågan huruvida kommersiella yttranden som reklam omfattas av yttrandefriheten behandlas också olika i de studerade länderna. Danmark, Norge och Storbritannien har alltså regler om straff för blasfemiska yttranden. De flesta av de studerade länderna tillåter processer om förtal mot juridiska personer. I de flesta av de studerade länderna går skyddet för privatlivet längre än i Sverige och det synes också vara på frammarsch i flera av länderna, inte minst genom reglering av bildanvändning och skydd mot paparazzi-fotografer.

## **5 Beredningens utgångspunkter för den fortsatta diskussionen**

### *Teknikberoende*

TF och YGL omfattar masskommunikation som sker med hjälp av något av de medier eller någon av de tekniker som anges i grundlagarna. Med termen teknikberoende (eller medieberoende) i fråga

om skyddet för tryck- och yttrandefriheten avses i detta betänkande att regler för sin tillämplighet ställer krav på att viss teknik används för att föra ut yttrandet till allmänheten. I databasregeln (1 kap. 9 § YGL) ställs t.ex. krav på att tillhandahållandet skall ske med hjälp av elektromagnetiska vågor, ur en databas, att mottagaren skall starta överföringen och att innehållet skall kunna ändras endast av den som driver verksamheten.

Frågan om teknikberoende diskuterades under det mångåriga utrednings- och lagstiftningsarbete som föregick YGL. Den har också diskuterats därefter i samband med ändringar i grundlagen. I avsnitt 5.1.3 finns en översikt över den hittillsvarande diskussionen i lagstiftningsarbetet kring frågan om teknikberoende.

I avsnitt 5.1.4 behandlas frågan i vad mån nu gällande reglering är teknikberoende och i vad mån det i så fall är detta och inte andra karaktäristika hos regleringen som medför problem. En fråga som berörs är också om teknikberoende kan innebära fördelar. Dessa aspekter saknas ofta vid diskussion av frågan om teknikberoende.

Regleringen i TF innebär att inte någon teknik för maskinell framställning av skrifter utesluts från grundlagsskydd. Begreppet tryckpress omfattar alla traditionella trycktekniker, bl.a. offsetpress som alltjämt är och bedöms under lång tid förbli den dominerande trycktekniken för stora upplagor. Även många nya tekniker, som den s.k. indigopressen, omfattas av begreppet. Alla andra tekniker för framställning av skrifter kan falla in under grundlagsskyddet enligt TF om utgivningsbevis gäller för skriften eller den förses med uppgift om vem som mångfaldigat skriften samt om ort och år för detta.

Skyddet i YGL gäller dels för yttranden i tekniska upptagningar, dels för viss kommunikation med hjälp av elektromagnetiska vågor, t.ex. TV och ljudradio. Definitionen av begreppet teknisk upptagning är generell och innebär att alla fysiska databärare som kräver ett tekniskt hjälpmedel för att kunna uppfattas omfattas av begreppet. Även begreppet elektromagnetiska vågor är generellt och torde täcka alla tänkbara former av medierad kommunikation som sker utan användande av en fysisk databärare. Reglerna om elektromagnetiska vågor (1 kap. 6 och 9 §§ YGL) täcker tillsammans in de sätt på vilka sådan kommunikation kan ske, dvs. såväl överföringar som startas av mottagaren som av avsändaren täcks in.

De problem teknikberoendet medför är att det finns en risk att masskommunikation med ny teknik kan falla utanför grundlagsskyddet på grund av att tekniken inte omfattas av reglerna, att

grundlagsregleringen blir komplicerad och att gränsdragningsproblem kan uppkomma. Avgränsnings- och tillämpningsproblem är dock inte unika för TF och YGL utan torde föreligga i fråga om mycken lagstiftning.

Teknikberoendet innebär också viktiga fördelar. En fördel är att grundlagsskyddet genom teknikberoende som utgångspunkt är oberoende av yttrandets innehåll. Ett grundlagsskydd som i stället knyts till innehållet, t.ex. genom formuleringar som ”grundlagen omfattar alla yttranden som är riktade till allmänheten och är av betydelse för ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande” öppnar för avsevärt godtycke vid bedömningen av om grundlagsskydd föreligger. I ett s.k. skymningsläge skulle myndigheterna ha större möjlighet att inskränka yttrandefriheten skönsmässigt. Även i lugna tider skulle en sådan reglering vara mycket problematisk eftersom uppfattningarna om vilka yttranden som är av sådan betydelse som sägs i regeln säkert är många. Huruvida grundlagsskydd föreligger skulle troligen bli mycket oklart.

En annan fördel med ett teknikberoende eller medieberoende skydd för tryck- och yttrandefriheten är att det medger att man har kvar de tryck- och yttrandefrihetsrättsliga principerna för i princip alla yttranden som faller under regleringen. Flera av principerna bygger nämligen för sin tillämplighet på mediebundenhet. Detta gäller för principen om ensamansvar och meddelarfrihet och principen om särskild rättegångsordning. Mediebundenhet är inte ett absolut krav för tillämpning av principerna om etableringsfrihet, förbud mot censur och hindrande åtgärder och särskild brottskatalog men är av betydelse även för dem. Även ett grundlagsskydd som skulle omfatta alla yttranden som riktas till allmänheten oavsett innehåll skulle alltså vara problematiskt. I de fall då yttrandet inte varit knutet till ett medium skulle ett sådant grundlagsskydd innebära svårigheter att i efterhand avgöra om yttrandet varit riktat till allmänheten och vilket innehåll det haft. Principen om ensamansvar och meddelarfrihet skulle inte kunna gälla i sådana fall och knappast heller principen om särskild rättegångsordning. Även förutläggningarna för att upprätthålla de övriga tryck- och yttrandefrihetsrättsliga principerna skulle vara sämre än med ett teknikberoende skydd.

Beredningens slutsats beträffande teknikberoendet är att TF och YGL lämnar stort utrymme för nya tekniker att falla in under grundlagsskyddet och att risken för att medierad masskommunikation

med ny teknik faller utanför skyddet just på grund av tekniken inte är särskilt stor. Digital bio och annan offentlig uppspelning ur en databas är dock en sådan medierad masskommunikation som faller utanför grundlagsskyddet på grund av tekniken. Övervägande skäl talar också för att e-böcker och e-tidningar som levereras med innehåll faller utanför grundlagsskyddet. Ny teknik för framställning av skrifter och tekniska upptagningar omfattas av grundlagarna. Teknikberoendet kan inte nu anses utgöra något verkligt stort problem och kan inte heller förväntas bli det under en överblickbar framtid. Svårigheterna när det gäller grundlagarnas grundläggande krav på spridning till allmänheten framstår som betydligt större än de problem teknikberoendet medför.

#### *Problem med det nu gällande tryck- och yttrandefrihetsrättsliga systemet*

I redovisningen av vilka problem som föreligger med det nu gällande tryck- och yttrandefrihetsrättsliga systemet tar beredningen upp alla förhållanden som utgör eller kan uppfattas som problem med nu gällande system. Även sådana förhållanden som har med teknikberoendet att göra tas upp. Förhållandena delas in i fyra kategorier; Svårigheter att avgöra om grundlagarna är tillämpliga, Underliga effekter, Problem i förhållande till andra länder och Andra problem.

De problem som beredningen anser det mest angeläget att försöka lösa är dels svårigheterna att avgöra om grundlagsskydd föreligger eller inte i de fall då tekniska upptagningar saknar ursprungsuppgifter och därmed sammanhängande problem att fastställa vilken upplaga en teknisk upptagning hör till, dels frågan om grundlagsskydd för digital bio och annan offentlig uppspelning ur en databas. Om man anser att det är ett stort problem med att avgöra om YGL är tillämplig på tekniska upptagningar finns det anledning att på nytt överväga frågan om en stencilregel för tekniska upptagningar. Beredningen lämnar i bilaga 4 förslag till hur en sådan regel skulle kunna utformas. Beredningen lämnar där också förslag till en regel som ger grundlagsskydd åt digital bio och annan offentlig uppspelning ur en databas.

Det bör klargöras att även redaktioner för stencilerade eller på liknande sätt framställda periodiska skrifter omfattas av det automatiska grundlagsskyddet enligt databasregeln. Även förslag till hur detta skulle kunna ske lämnas i bilaga 4.

Om man skulle stanna för att skyddet för tryck- och yttrandefriheten inte skall ändras i grunden utan att det gällande systemet skall vara kvar anser beredningen att man även bör överväga att genomföra det förslag som beredningen lagt fram i sitt delbetänkande SOU 2004:114 för att klargöra gränsen mellan webbsändningsregeln i 1 kap. 6 § första stycket andra meningen YGL och databasregeln i 1 kap. 9 § YGL. Om man vill öka möjligheterna att lämna internationellt rättsligt bistånd bör man också genomföra förslagen angående detta i delbetänkandet.

## **6 Hur påverkar EU-medlemskapet TF och YGL?**

Beredningens slutsats är att det inte med hänsyn till EU-samarbetet finns anledning att nu genomgripande förändra grundlagsskyddet för yttrandefriheten genom TF och YGL men att utvecklingen inom EU kan innefatta skäl för ett mindre detaljerat skydd för tryck- och yttrandefriheten i framtiden. Även Europadomstolens tillämpning av Europakonventionen kan verka i denna riktning. Skälen för ett mindre detaljerat skydd måste dock vägas mot de nackdelar som är förenade med ett skydd av det slaget.

## **7 Varför särskild grundlagsreglering av tryck- och yttrandefriheten?**

Grundlagsskyddet för tryck- och yttrandefriheten har sin egentliga juridiska motivering i att det begränsar möjligheterna för lagstiftaren att snabbt ingripa mot yttranden som av någon anledning anses vara inte önskvärda. Genom kravet på grundlagstiftningsform med två riksdagsbeslut med ett mellanliggande riksdagsval ges tid för eftertanke och debatt kring förslag om inskränkningar. Eftersom det inte i vårt land krävs någon kvalificerad riksdagsmajoritet för grundlagsändring är det inte svårt att göra sådana inskränkningar, om det finns en stabil majoritet i riksdagen för dessa. Grundlagsskyddet och kanske särskilt den traditionellt breda uppslutningen kring tryck- och yttrandefriheten i Sverige gör dock förmodligen att det politiskt finns en tröskel för grundlagsändringar. Härtill kommer att det vanligen anses böra finnas en bred riksdagsmajoritet för grundlagsändringar. Riskerna för eller möjligheten av folkomröstning angående ett grundlagsförslag kan också vara en hämmande faktor.

Yttrandefriheten är i första hand förknippad med den enskilda individens rätt att komma till tals. I dagens samhälle är det emellertid ofrånkomligt att den organiserade form för utövande av yttrandefrihet som medierna representerar också står i fokus. Detta har två aspekter. För att verkligen nå många med ett budskap krävs att det sker i organiserade former så att det som yttras inte bara når en mera begränsad närstående krets. Det är därför som den ur allmän synpunkt ”viktiga” yttrandefriheten utövas i medier, oavsett om det är fråga om politik, kommersiella yttranden eller annat. Samtidigt innebär en organiserad medieform att vanligtvis åtskilliga enskilda individer är involverade i yttrandenas tillkomst och spridning och att det utnyttjas tekniska hjälpmedel. Detta gör att det finns fler ”angreppspunkter” för den som vill ingripa för att hindra att yttranden når ut till allmänheten. Medier är på detta sätt mer sårbara även om de också har en styrka i organisationen. Ett särskilt grundlagsskydd för medierna kan motiveras med det synsätt som nu anlagts.

## **8 Hur skulle ett nytt grundlagsskydd för tryck- och yttrandefriheten kunna utformas? Tre huvudalternativ**

### *Inledning*

När Tryck- och yttrandefrihetsberedningen har övervägt frågan hur ett nytt grundlagsskydd för tryck- och yttrandefriheten skulle kunna utformas har tre klart särskiljbara alternativ utkristalliserats; ett minimalalternativ, ett maximalalternativ och ett mellanting i fråga om utförlighet i grundlagen. Alternativen presenteras närmare i avsnitt 8.2 och lagtexter till alternativen finns i bilaga 1–3 till detta betänkande.

När man överväger frågan om ett helt nytt grundlagsskydd för tryck- och yttrandefriheten kan man naturligtvis tänka sig ett närmast oändligt antal regleringsvarianter. De tre alternativ som beredningen presenterar är de huvudvarianter som beredningen anser är mest illustrativa för en diskussion om ett nytt grundlagsskydd för tryck- och yttrandefriheten i framtiden.

Två andra alternativ som ligger nära till hands är sammanslagning av TF och YGL utan några materiella ändringar och bibehållande av

TF och YGL men med materiella ändringar i fråga om de problem som beredningen anser det mest angeläget att försöka lösa.

Beredningen anser att det inte är motiverat att endast slå samman TF och YGL till en sammanhållen grundlag för tryck- och yttrandefriheten utan att göra några ändringar i sak. Detta alternativ har därför inte behandlats vidare.

Alternativet att bibehålla TF och YGL och göra materiella ändringar i fråga om de problem som beredningen anser det mest angeläget att försöka lösa innebär inte i grunden något nytt skydd för tryck- och yttrandefriheten och det är därför inte motiverat att i detta debattbetänkande om möjliga alternativ till dagens ordning presentera ett fullständigt lagförslag avseende detta alternativ jämsides med de tre alternativ som nämnts ovan. Detta hindrar inte att också en sådan "status quo-lösning" med att ha kvar TF och YGL, men med de materiella ändringar som förs fram som tänkbara lösningar på de nuvarande största problemen, också bör ses som ett huvudalternativ för framtiden. För att underlätta en jämförelse mellan de tre "nya" huvudalternativen och "status quo-lösningen" finns i bilaga 4 till detta betänkande YGL:s nuvarande och föreslagna lydelse i de delar där beredningen för fram materiella ändringar som tänkbara lösningar på de nuvarande största problemen.

#### *Minimalalternativet*

Detta alternativ innebär att TF och YGL upphävs och att yttrandefriheten skyddas enbart genom artikel 10 i Europakonventionen, RF:s nu gällande allmänna regler om yttrandefriheten och en ny bestämmelse i RF.

Den nya regeln kan förslagsvis placeras som en ny sista mening i 2 kap. 13 § andra stycket RF. Meningen skulle kunna ha följande lydelse *"I fråga om yttranden som offentliggörs genom skrifter, tekniska upptagningar och elektroniska överföringar skall i synnerhet iakttas grundsatser om frihet från censur och andra hindrande åtgärder före annat offentliggörande än visning av rörliga bilder, om etableringsfrihet för annat än etersändningar, om frihet att sprida yttranden till allmänheten samt om rätt att lämna uppgifter för sådant offentliggörande."*

Den nya regeln innebär en erinran om att de uppräknade principerna skall iakttas inom ramen för artikel 10 i fråga om alla yttranden men särskilt när det är fråga om begränsning av yttrande-



friheten i de angivna medierna. De principer som skall iakttas är förbud mot censur och hindrande åtgärder, etableringsfrihet, frihet att sprida yttranden och meddelarfrihet. Från förbudet mot censur och hindrande åtgärder har dock undantagits offentliggörande av rörliga bilder genom visning och från etableringsfriheten har etersändningar undantagits. Regeln gör det alltså möjligt att behålla i dag gällande filmcensur och krav på tillstånd för etersändningar.

Tillämpningsområdet för skyddet enligt detta alternativ blir större än tillämpningsområdet för TF och YGL. Skyddet är också teknikoberoende eftersom det inte kräver att vissa medier eller tekniker används. Å andra sidan blir det mindre klart och förutsebart vad skyddet för yttrandefriheten mera precist består i än vad det är med dagens detaljerade regler i TF och YGL. Det blir t.ex. mindre klart i vilken utsträckning en meddelare är fri från ansvar. Det kommer i högre grad att överlämnas till riksdagen och domstolarna att bestämma skyddets närmare innehåll. Skyddet blir också mindre stabilt eftersom dess innehåll inte närmare anges i grundlag, åtminstone under en övergångstid tills en konstitutionell praxis etablerats.

Om skyddet för yttrandefriheten skulle utformas enligt detta alternativ skulle det förutsätta att lagprövningsrätten får större utrymme t.ex. genom att uppenbarhetsrekvisitet i lagprövningsparagrafen (11 kap. 14 § RF) avskaffas för att skyddet i praktiken inte skall bestämmas helt genom vanliga riksdagsbeslut om rättighetsbegränsning. Den yttrandefrihet som i dag regleras av RF skulle därigenom få ett starkare rättsligt skydd. Med ett sådant skydd för yttrandefriheten kan en möjlighet vara att en författningsdomstol prövar det mera detaljerade skyddets grundlagsenlighet.

I fråga om de tryck- och yttrandefrihetsrättsliga principerna innebär alternativet att principen om förbud mot censur och hindrande åtgärder och principen om etableringsfrihet kan anses skyddade. Ett visst meddelarskydd, och därmed en viss begränsning i ansvaret för yttranden, kommer att gälla men det blir betydligt mindre klart i vilken omfattning meddelare skyddas mot ingripanden och vem som kan bli ansvarig för ett yttrandes innehåll än med nuvarande reglering. Grundlagsskyddet för principerna om särskild brottskatalog och särskild rättegångsordning faller bort helt.

Ett skydd av den typ som här skisserats torde ge avsevärt färre problem i förhållande till EG-rätten än nu gällande skydd eftersom det är så kortfattat och obestämt.

För att ge skydd också åt principerna om ensamansvar, särskild brottskatalog och särskild rättegångsordning skulle man även kunna formulera den nya regeln i RF enligt följande (tillägg till den ovan angivna regeln är kursiverade):

”I fråga om yttranden som offentliggörs genom skrifter, tekniska upptagningar och elektroniska överföringar skall i synnerhet iakttas grundsatser om

1. frihet från censur och andra hindrande åtgärder före annat offentliggörande än visning av rörliga bilder,
2. etableringsfrihet för annat än etersändningar,
3. frihet att sprida yttranden till allmänheten,
4. rätt att lämna uppgifter för sådant offentliggörande,
5. *ensamansvar för författare, utgivare och annan,*
6. *särskild beskrivning av vilka gärningar som får medföra straff- och skadeståndsansvar som yttrandefrihetsbrott samt*
7. *särskild rättegångsordning med Justitiekanslern som åklagare och med juryprövning av yttrandefrihetsbrott.* ”

Punkten 7 innebär då grundlagsskydd för principen om att JK är åklagare i mål som gäller yttrandefriheten och för principen att jury skall pröva yttrandefrihetsbrott. Punkterna 5 och 6 ger däremot inte på samma sätt grundlagsskydd. De anger ju inte i sak vem som skall bära ensamansvaret i olika fall respektive vilka gärningar som utgör yttrandefrihetsbrott utan överlämnar detta att bestämmas i vanlig lag. Dessa principer får alltså ett sämre skydd med förevarande alternativ än med nu gällande skydd enligt TF och YGL.

#### *Mellantinget*

Detta alternativ innebär att TF och YGL upphävs och att tryck- och yttrandefriheten skyddas genom artikel 10 i Europakonventionen, RF:s nu gällande allmänna regler om yttrandefriheten och ett nytt kapitel 3 i RF med rubriken Yttrandefriheten i vissa medier. I detta kapitel anges de grundläggande tryck- och yttrandefrihetsrättsliga principerna på ett utförligare sätt än i den nya paragraf i RF som ingår i Minimalalternativet ovan. Detaljreglerna ges i en vanlig lag, här benämnd Massmedielagen. I RF anges också vilka medier som skall omfattas av den lagen, dock utan någon närmare definition av medierna. Hänvisningen till TF och YGL i det nu gällande andra stycket i 2 kap. 1 § RF ersätts med en hänvisning till

3 kap. RF beträffande friheten att yttra sig i skrifter, tekniska upptagningar, ljudradio, television och vissa liknande överföringar.

I 1 § i det nya 3 kap. RF anges att kapitlet gäller yttrandefriheten i skrifter, tekniska upptagningar och ljudradio- och televisionsprogram som är avsedda för allmänheten med den närmare avgränsning som anges i en särskild lag (Massmedielagen). Det anges också att kapitlet även gäller för andra överföringar till allmänheten med hjälp av elektromagnetiska vågor i den omfattning som närmare anges i den lagen.

De följande 2–13 §§ ger grundlagsskydd åt de tryck- och yttrandefrihetsrättsliga principerna. I nu gällande TF och YGL läggs den närmare innebörden i principerna detaljerat fast i en mängd bestämmelser. I det förevarande alternativet anges innebörden i principerna mindre exakt. För närmare precisering av innebörden hänvisar vissa av grundlagsbestämmelserna i förevarande alternativ till vanlig lag. I 14 § anges också att föreskrifter i övrigt som angår friheten att yttra sig i skrifter, tekniska upptagningar och program meddelas i en särskild lag och av 15 § följer slutligen att den lag som det hänvisas till i vissa av de föregående paragraferna och som avses i 14 § (Massmedielagen) stiftas genom ett beslut varom minst tre fjärdedelar av de röstande föreningar sig eller i samma ordning som grundlag.

Den särskilda lagen, Massmedielagen, bör i vart fall innehålla regler om

- vilka medier som omfattas av lagen, dvs. en definition av tekniska upptagningar och angivande av vilka ljudradio- och TV-sändningar och andra överföringar som omfattas av lagen
- vilka yttranden som med hänsyn till sitt innehåll inte omfattas av lagen och det nya 3 kap. RF även om de framförs i sådana medier som faller in under tillämpningsområdet, t.ex. motsvarigheter till 1 kap. 8–10 §§ TF och 1 kap. 12–13 §§ YGL om bl.a. upphovsrätt, kommersiella annonser och barnpornografi
- vilka gärningar som utgör yttrandefrihetsbrott
- beslag och konfiskering
- i vilka fall en meddelare kan fällas till ansvar
- undantag från tystnadsplikten och straffbestämmelser om brott mot tystnadsplikten
- vem som utser utgivare, vilka krav som ställs på utgivaren, vem som efter författaren/utgivaren svarar för yttrandefrihetsbrott
- i vilka fall JK får överlämna åklagaruppgiften till allmän åklagare
- utseende av jury och om rättegången i övrigt

Eftersom närmare definitioner av de medier som omfattas av 3 kap. RF inte finns intagna i RF blir tillämpningsområdet för grundlagsskyddet med förevarande alternativ mindre klart än i dag. Det lämnas i större utsträckning än i dag åt lagstiftaren och domstolarna att avgöra grundlagens tillämpningsområde. Huruvida tillämpningsområdet blir större eller mindre blir alltså beroende av utformningen av Massmedielagen. Om definitionerna i den lagen utformas helt i överensstämmelse med nu gällande TF och YGL blir tillämpningsområdet för skyddet detsamma som i dag. Hur tillämpningsområdet än bestäms i den lagen blir en skillnad mot i dag att ändring av tillämpningsområdet för det detaljerade skyddet inte måste ske genom grundlagsändring.

Grundlagsskyddet kommer fortfarande att vara i viss mån teknikberoende eller mediebundet eftersom 3 kap. RF gäller för vissa medier. Teknikberoendet kan dock sägas bli mindre eftersom definitioner av medierna inte finns i grundlagen. Samtidigt kommer de mera detaljerade reglerna i Massmedielagen dock att kräva närmare angivelse av tillämpningsområdet.

Alla de tryck- och yttrandefrihetsrättsliga principerna har erhållit något skydd genom reglerna i det skisserade 3 kap. RF men den särskilda brottskatalogen finns inte längre intagen i grundlagen. Principernas innehåll är inte lika uttömmande beskrivet som i det nu gällande grundlagsskyddet. En närmare beskrivning kan göras i Massmedielagen. Om den utformas helt i överensstämmelse med nu gällande TF och YGL kommer de tryck- och yttrandefrihetsrättsliga principerna att gälla i samma utsträckning som i dag men skyddet blir inte lika stabilt eftersom ändring av skyddet inte måste ske genom grundlagsändring.

Genom den nya regeln i 3 kap. 15 § RF blir skyddet mera stabilt än om Massmedielagen skulle kunna stiftas genom ett enkelt majoritetsbeslut. Å andra sidan uppnår man knappast någon avsevärt större flexibilitet än vad som gäller med dagens skydd.

För att uppnå likhet med den nu gällande principen om särskild brottskatalog inklusive principen om dubbel straffbarhet skulle brottskatalogen behöva tas in i RF. Den variant som valts här, för att hålla 3 kap. RF kort, innebär att det för ändring i ”brottskatalogen”, dvs. ändring beträffande gränserna för vad som är tillåtet att yttra, är tillräckligt med ändring av Massmedielagen på det sätt som anges i 3 kap. 15 § RF. Man kan också tänka sig att ta in brottskatalogen i 3 kap. RF och därigenom få samma skydd i fråga om gränserna för vad som är tillåtet att yttra som i dag.

Huruvida problemen med nu gällande reglering, t.ex. svårigheterna att fastställa om skyddet gäller eller inte, kommer att kvarstå beror på hur Massmedielagen utformas. Om den utformas helt i överensstämmelse med nu gällande TF och YGL blir effekten enbart att nu gällande avgränsningsproblem m.m. flyttas från grundlag till vanlig lag, inte att de löses. Det blir dock lättare att anpassa skyddet till teknikutvecklingen.

Även frågan huruvida det här diskuterade alternativet är lättare att förena med EG-rätten än nu gällande reglering beror av hur Massmedielagen utformas materiellt. Redan de i 3 kap. RF angivna principerna kan emellertid innebära konflikter med EG-rätten, t.ex. principerna om meddelarfrihet, rätt till anonymitet och efterforskningsförbud. Det här diskuterade alternativet innebär alltså inte att risken för konflikter med EG-rätten helt undanröjs. Det torde dock inte framstå som så principiellt tveksamt om EG-rätt får ta över vanlig svensk lag som om den tar över svensk grundlag utan att detta kommer till uttryck i lagstiftningen. Nya EG-regler kan dessutom få ett snabbare genomslag i den svenska lagstiftningen.

Frågan om ökat utrymme för lagprövning (eventuellt i en författningsdomstol) aktualiseras även i detta alternativ.

#### *Maximalalternativet*

TF och YGL läggs samman till en ny yttrandefrihetsgrundlag till skydd för både yttrandefriheten i tryckta skrifter, tekniska upptagningar samt radioprogram och andra liknande överföringar. Materiella ändringar görs i fråga om de problem som beredningen anser det mest angeläget att försöka lösa, dvs. en stencilregel för tekniska upptagningar införs, grundlagsskydd för digital bio och annan offentlig uppspelning ur en databas införs, databasregeln ändras för att klargöra att även verksamhet som drivs av en redaktion för stencilerade eller på liknande sätt framställda skrifter omfattas av det automatiska grundlagsskyddet och förslaget i beredningens delbetänkande SOU 2004:114 angående ändring av 1 kap. 6 och 9 §§ YGL genomförs för att klargöra webbsändningsregeln och gränsdragningen mot databasregeln.

Sammanläggningen resulterar i en ny yttrandefrihetsgrundlag med 13 kapitel där de materiella reglerna överensstämmer med dem som gäller i dag utom på de fyra ovan nämnda punkterna där ändringar vidtagits.

Genom stencilregeln för tekniska upptagningar minskar man det enligt beredningens mening största problemet med nu gällande reglering enligt TF och YGL nämligen svårigheten att avgöra om YGL är tillämplig på tekniska upptagningar. De övriga ändringarna innebär att gränsdragningsproblemen minskar och att digital bio och annan offentlig uppspelning ur en databas får grundlagsskydd.

Det är inte särskilt komplicerat att slå samman TF och YGL till en grundlag eftersom YGL är utformad med TF som förebild. Det är dock tveksamt om den nuvarande uppdelningen av skyddet för yttrandefriheten på två grundlagar egentligen innebär något problem i sig och om en sammanslagning av TF och YGL utgör någon förbättring, ens i pedagogiskt avseende. En sammanslagning innebär inte heller i sig att teknikberoendet minskar och den kan väntas leda till samma invändningar om risk för smittoeffekt eller uttunning av skyddet för tryckfriheten, som framfördes i anledning av förslaget till en utbyggnad av TF med en andra avdelning om offentliga framställningar i 1986 års lagrådsremiss.

Om en stencilregel införs för tekniska upptagningar kommer tillämpningsområdet för grundlagsskydd för sådana upptagningar att kunna vara detsamma som i dag, bortsett från vissa utländska upptagningar. Tillämpningsområdet kommer att bero på i hur stor utsträckning aktörerna önskar falla in under reglerna. Om de önskar grundlagsskydd kommer de att sätta ut ursprungsuppgifter. Tekniska upptagningar utan ursprungsuppgifter kommer att falla utanför grundlagsskyddet. I fråga om överföringar med hjälp av elektromagnetiska vågor sker en utvidgning av tillämpningsområdet genom den nya regeln om digital bio och annan offentlig uppspelning ur en databas.

När det gäller teknikberoendet innebär förevarande lagtextalternativ med de materiella ändringarna att vissa negativa effekter av grundlagsskyddets teknikberoende undanröjs. Skyddet kommer dock fortfarande att vara teknikberoende i samma mån som dagens grundlagsskydd.

De tryck- och yttrandefrihetsrättsliga principerna är med förevarande alternativ opåverkade och kommer att gälla i samma utsträckning som i dag för de medier som faller in under grundlagsskyddet.

Av problemen med det nu gällande grundlagsskyddet kommer det enligt beredningens mening viktigaste att minskas genom förevarande alternativ, nämligen problemet att avgöra om tekniska upptagningar faller in under grundlagsskyddet. Alternativet innebär

också att digital bio och annan offentlig uppspelning ur en databas, som nu faller utanför grundlagsskyddet, förs in under detta. Vidare klargörs att även en redaktion för skrift som framställs genom stencilering eller annat motsvarande förfarande har automatiskt grundlagsskydd för databasverksamhet enligt databasregelns första stycke. Oklarheterna i webbsändningsregeln undanröjs också, liksom oklarheterna med gränsdragningen mellan den regeln och databasregeln. De övriga problem som föreligger med nu gällande system kvarstår dock. Komplexitetsgraden i lagtexten minskar visserligen genom sammanslagningen av TF och YGL. Så t.ex. är 4 kap. i nya YGL en sammanslagning av 3 kap. YGL med de regler i 4, 5 och 6 kap. TF som rör framställning och spridning och i 12 kap. 8 § nya YGL behövs inte hänvisningarna till TF som nu finns i 10 kap. 1 § andra stycket YGL. Den särskilda regeln i 7 kap. 1 § andra stycket tredje meningen nu gällande YGL om tid för väckande av åtal i fråga om tekniska upptagningar som saknar någon ursprungsuppgift kan också utgå. Men en sammanslagning kan också anses innebära en risk för smittoeffekt.

Grundlagsskydd enligt förevarande alternativ är knappast mera svårförenligt med EG-rätten och Europakonventionen än det nu gällande skyddet utan mindre. Det är dock tänkbart att det skulle hävdas att stencilregeln för tekniska upptagningar gynnar svenska upptagningar och därmed strider mot EG-rätten. Det måste då noteras att regeln skulle gälla för såväl svenska som utländska tekniska upptagningar. Det skulle alltså finnas möjligheter för utländska upptagningar att få samma grundlagsskydd som svenska. Det här diskuterade grundlagsskyddet torde innebära att det blir något färre konflikter mellan grundlagsskyddet å ena sidan och EG-rätten och Europakonventionen å den andra eftersom det blir tydligare i vilka fall grundlagen gäller. Man kan också förvänta sig att en del aktörer som i dag har grundlagsskydd väljer att inte sätta ut ursprungsuppgifter, t.ex. den som kopierar små upplagor av skivor eller videoband, vilket också minskar antalet konflikter. Problemen i förhållande till andra länder skulle minska ytterligare om man i förevarande lagtextalternativ även skulle genomföra de förslag till ändringar för att öka möjligheterna att lämna internationellt rättsligt bistånd på det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området som beredningen förde fram i SOU 2004:114.





# 1 Uppdraget m.m.

I regeringsformens andra kapitel om grundläggande fri- och rättigheter nämns yttrandefriheten främst. Det anges att varje medborgare gentemot det allmänna är tillförsäkrad yttrandefrihet och att denna består i frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Den yttrandefrihet som utövas genom tryckta skrifter har sedan länge skyddats i en särskild grundlag; tryckfrihetsförordningen (TF). Den nu gällande tryckfrihetsförordningen tillkom år 1949. Genom yttrandefrihetsgrundlagen (YGL), som trädde i kraft år 1992, fick yttrandefriheten ett grundlagsskydd motsvarande det som gällde för tryckta skrifter enligt TF även när den utövas genom yttranden i ljudradio, television och vissa liknande överföringar, t.ex. vissa databaser, samt filmer, videogram, andra upptagningar av rörliga bilder samt ljudupptagningar.

För att anpassa grundlagsskyddet till den tekniska utvecklingen har ett flertal ändringar gjorts i YGL sedan ikraftträdandet. På förslag av Mediekommittén (MK) infördes den 1 januari 1999 bl.a. den samlande benämningen tekniska upptagningar i YGL. Detta innebar att grundlagens tillämpningsområde vidgades till att omfatta även upptagningar med enbart text och/eller stillbilder. Det innebar också ett klargörande av att grundlagen omfattade upptagningar med olika kombinationer av innehåll. Efter förslag av Mediegrundlagsutredningen (MGU) utvidgades den s.k. databasregeln i 1 kap. 9 § YGL från den 1 januari 2003 till att utöver vanlig databasverksamhet även omfatta print on demand-framställning av tekniska upptagningar, skrifter eller bilder ur en databas samt viss användning av push-teknik. I samma lagstiftningsärende gjordes också ett tillägg av en ny andra mening i 1 kap. 6 § första stycket YGL för att klargöra att direktsändningar via Internet och uppspelningar via Internet som startar på tider som sändaren bestämmer omfattas av regeln.

Både MK och MGU påpekade att det var viktigt att följa utvecklingen noggrant. MGU angav att man bör ha en beredskap att utreda olika frågor på yttrandefrihetsområdet och att detta skulle kunna åstadkommas genom inrättande av en stående beredning som har till uppgift att följa utvecklingen och utreda och lämna förslag till lösningar av olika problem på yttrandefrihetens område. Vid remissbehandlingen av MGU:s betänkande var många remissinstanser positiva till förslaget att inrätta en stående beredning. I april 2003 tillkallades så Tryck- och yttrandefrihetsberedningen med uppgift att följa utvecklingen på det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området samt utreda och lämna förslag till lösningar av olika problem på detta område. Sedan beredningen i december 2004 lämnat sitt första delbetänkande SOU 2004:114 om internationellt rättsligt bistånd, brottskatalogen och målhandläggningsfrågor m.m. har beredningen främst arbetat med frågan om ett nytt grundlagsskydd för tryck- och yttrandefriheten. Som ett steg i behandlingen av denna fråga lämnas detta debattbetänkande.

Som bakgrund till uppdraget att arbeta med frågan om ett nytt grundlagsskydd för tryck- och yttrandefriheten sägs bl.a. följande i beredningens direktiv:

Utvecklingen på informationsteknikens område har gått fort sedan tillkomsten av YGL. De medier som omfattas av YGL har fortlöpande utvecklats. Nya bärare av information har tillkommit och tillkommer alltjämt. Möjligheterna att snabbt och enkelt få tillgång till information har ökat drastiskt. De nya medieformerna innebär många gånger ökade möjligheter till interaktivitet vilket kan få till följd att avgränsningen mellan masskommunikation och privat kommunikation blir mindre tydlig. Utvecklingen har också inneburit att gränserna mellan tidigare relativt klart avgränsade tele-, data- och mediesektorer blivit mer otydliga. Gränserna mellan olika medier har därför blivit allt svårare att dra. Härigenom torde det bli svårare och svårare att avgöra om yttranden faller inom eller utanför grundlagsskyddet.

Av naturliga skäl är det svårt att göra några förutsägelser om hur den massmediala framtiden kommer att se ut. Men det är inte omöjligt att de traditionella massmedierna där innehållet är fixerat, såsom är fallet med tryckta skrifter, radio och TV, på längre sikt kommer att ersättas av individuellt anpassade upptagningar och sändningar. En sådan utveckling kräver förmodligen en grundläggande förändring av grundlagsskyddet. Det är också tänkbart att skrifter kan komma att stå utan grundlagsskydd på grund av att de framställs med hjälp av en teknik som inte är att beteckna som tryckpress...

En omdebatterad fråga är om det är praktiskt möjligt att i längden behålla den nu rådande teknikberoende regleringen av tryck- och yttrandefriheten. Redan under det lagstiftningsarbete som föregick

YGL diskuterades frågan om en teknikberoende eller teknikoberoende grundlag för yttrandefriheten. Det lades också fram förslag om att samla skyddet för tryck- och yttrandefriheten i en gemensam grundlag. Något sådant förslag genomfördes emellertid aldrig, bl.a. på grund av den risk som ansågs föreligga för att skyddet för tryckta skrifter skulle kunna komma att försvagas med en sådan lösning. Diskussionen i dessa frågor har därefter fortsatt, bl.a. i Mediekommitténs betänkande Grundlagsskydd för nya medier (SOU 1997:49). I det lagstiftningsarbete som följde det betänkandet uttalade Lagrådet att det synes ändamålsenligt att ju förr dess hellre inrikta lagstiftningsarbetet på en samlad grundlag omfattande såväl tryckfrihet som annan yttrandefrihet (prop. 1997/98:43 s. 312). Även i det lagstiftningsarbete baserat på Mediegrundlagsutredningens betänkande Yttrandefrihetsgrundlagen och Internet (SOU 2001:28) som har slutförts under år 2002 har från olika håll den synpunkten framförts att tiden nu är mogen för en genomgripande förändring av skyddet för yttrandefriheten.

Regeringen anför därefter att det sagda visar att det är nödvändigt att kontinuerligt bevaka den tekniska och mediala utvecklingen och att det måste finnas en hög beredskap för att kunna anpassa grundlagsskyddet till de förhållanden som råder i samhället så att skyddet inte urholkas. Avslutningsvis anför regeringen under rubriken Bakgrund att den ökande internationaliseringen har inneburit att det blir svårare att upprätthålla den unika svenska tryck- och yttrandefrihetsregleringen, att EG-rätten och EU-samarbetet i övrigt kan på vissa områden ha eller få ett innehåll som synes vara svårt att alltid förena med bestämmelserna i TF och YGL och att vårt tryck- och yttrandefrihetsrättsliga system vållar problem också i annat internationellt samarbete, framför allt när det gäller internationell brottsbekämpning.

Under rubriken Uppdraget i stort anges att beredningen tillkallas med uppgift att följa utvecklingen på det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området samt utreda och lämna förslag till lösningar på de olika problem som uppkommer på detta område samt att utgångspunkten skall vara att grundlagsskyddet för tryck- och yttrandefriheten inte försvagas. Det sägs vidare att en viktig uppgift blir att följa den tekniska och mediala utvecklingen på yttrandefrihetsområdet och att beredningen skall lämna förslag till hur de problem ur tryck- och yttrandefrihetsrättslig synpunkt som därmed uppstår bör lösas. Regeringen fortsätter:

Beredningen bör vid sina överväganden eftersträva att tekniken inte skall vara av avgörande betydelse för mediernas grundlagsskydd. I beredningens uppdrag ligger således att överväga frågan om det mot bak-

grund av den tekniska och mediala utvecklingen är möjligt att i längden behålla en teknikberoende grundlagsreglering av yttrandefriheten i medierna och om det på sikt finns anledning att slå samman TF och YGL till en grundlag omfattande såväl tryckfrihet som annan yttrandefrihet.

Regeringen anger också att det i beredningens uppdrag ingår att identifiera och lämna förslag till lösningar även av andra problem än sådana som är att hänföra till den tekniska utvecklingen. Det kan t.ex. röra sig om att ge förslag på hur konflikter mellan grundlagarna och EG-rätten kan lösas. Därefter anges i direktiven några frågor som beredningen särskilt skall uppmärksamma i sitt arbete. Av dessa frågor återstår nu sedan delbetänkandet SOU 2004:114 lämnats endast frågan om ny teknik för framställning av skrifter och tekniska upptagningar omfattas av grundlagarna och frågan om integritetsaspekter på det frivilliga grundlagsskyddet. Frågan om ny teknik för framställning av skrifter och tekniska upptagningar omfattas av grundlagarna sammanhänger med frågan om grundlagarnas teknikberoende och behandlas därför i detta debattbetänkande i avsnitt 5.1.4.5 och 5.2.2.1, jfr även avsnitt 5.2.3. Det kan redan här förutskickas att beredningens slutsats är att ny teknik för framställning av skrifter och tekniska upptagningar omfattas av gällande grundlagsregler och att någon ändring inte nu behövs för att bereda ny teknik för framställning av skrifter och tekniska upptagningar grundlagsskydd. Det kan vidare noteras att av de frågor som preciseras i direktiven är det, som nämnts ovan, nu endast frågan om integritetsaspekter på det frivilliga grundlagsskyddet enligt databasregeln som beredningen inte har behandlat i det föregående delbetänkandet eller tar upp i detta betänkande.

Som framgått av redovisningen ovan har beredningen fått omfattande uppgifter. När det gäller frågan om ett nytt grundlagsskydd för yttrandefriheten kan uttalandena i direktiven synas oklara i viss mån. Det anges ju bl.a. att beredningen bör eftersträva att tekniken inte skall vara av avgörande betydelse för mediernas grundlagsskydd. En "medie"-anknuten yttrandefrihet måste emellertid avse yttranden som förmedlas i någon särskild form. Ett visst mått av "teknik"-beroende kan därför ses som en förutsättning för ett särskilt grundlagsskydd för yttrandefriheten i medierna. Det anges också i direktiven att beredningen skall överväga frågan om det mot bakgrund av den tekniska och mediala utvecklingen är möjligt att i längden behålla en teknikberoende grundlagsreglering av yttrandefriheten i medierna och att beredningen skall överväga

om det på sikt finns anledning att slå samman TF och YGL till en grundlag omfattande såväl tryckfrihet som annan yttrandefrihet.

Beredningen tolkar sitt uppdrag i denna del så att beredningen skall överväga om det finns anledning att överge det nu gällande grundlagsskyddet för tryck- och yttrandefriheten och hur ett nytt skydd skulle kunna utformas om man anser att det finns sådan anledning. Beredningen uppfattar uppdraget så att det står beredningen fritt att överväga vilka regleringsmodeller som helst, men att en fråga som skall besvaras särskilt är om det finns anledning att slå samman TF och YGL till en grundlag omfattande såväl tryckfrihet som annan yttrandefrihet.

Beredningen har valt att börja behandlingen av frågan om ett nytt grundlagsskydd för tryck- och yttrandefriheten genom att lämna detta debattbetänkande. Betänkandet är avsett att tjäna som underlag för en bred diskussion om huruvida ett nytt grundlagsskydd för tryck- och yttrandefriheten behövs i Sverige och hur detta i så fall bör utformas. Beredningen tar inte ställning för den ena eller andra lösningen utan har inriktat sig på att redovisa för- och nackdelar med olika synsätt. Förhoppningen är att detta skall stimulera till en öppen och konstruktiv debatt om för- och nackdelar med TF och YGL och andra regleringsmodeller och om hur grundlagsskyddet för yttrandefriheten bör se ut i framtiden. Beredningen avser sedan att fortsätta sitt arbete med denna fråga med ledning av vad som kommit fram under diskussionen.

En första fråga som uppdraget ger anledning att ställa är naturligtvis hur det nu gällande grundlagsskyddet enligt TF och YGL närmare är utformat. Detta behandlas i kapitel 2 i betänkandet. För förståelsen av grundlagsskyddet för yttrandefriheten i Sverige och inställningen till detta är det viktigt att ha klart för sig att TF har en lång historia och att YGL är utformad med TF som förebild. I kapitel 2 finns därför också en historik. Här framgår även i vad mån den tekniska och mediala utvecklingen har föranlett ändringar i TF och YGL. Kapitel 2 innefattar avslutningsvis också ett avsnitt om mediernas självsanering och annan efterhandsgranskning av innehåll. Anledningen till att detta behandlas är att verksamheterna i viss mån kan ses som en förutsättning för grundlagsreglernas nuvarande utformning. Om verksamheterna inte hade funnits hade grundlagsregleringen kanske varit mera omfattande, t.ex. beträffande integritetsskyddet. Man kan därför inte bortse från dessa verksamheter när man diskuterar skyddet för tryck- och yttrandefriheten.

En annan viktig fråga är hur den tekniska och mediala utvecklingen ser ut. Detta behandlas i kapitel 3 där ny teknik och nya medieformer för kommunikation till allmänheten beskrivs. Beredningen har också ansett det väsentligt att studera hur yttrandefrihetsskyddet ser ut i andra länder. En redovisning avseende Norge, Danmark, Finland, Tyskland, Storbritannien och USA har därför på beredningens uppdrag skrivits av Thomas Bull, docent i offentlig rätt vid Uppsala universitet. Redovisningen finns i bilaga 8 och en sammanfattning av redovisningen finns i kapitel 4.

Kapitel 5 behandlar beredningens utgångspunkter för den fortsatta diskussionen. I avsnitt 5.1 behandlas frågan om teknikberoende. Här besvaras bl.a. frågor under rubrikerna Vad menas med teknikberoende?, I vad mån är nu gällande reglering teknikberoende?, Omfattas de nya teknikerna av nu gällande grundlagsreglering av yttrandefriheten? och I vad mån bygger nu gällande tryck- och yttrandefrihetsrättsliga principer på mediebundenhet?. Avsnitt 5.2 handlar om problem med det nu gällande tryck- och yttrandefrihetsrättsliga systemet. Här redovisas vilka problem som föreligger med det nu gällande systemet, vilka problem beredningen anser att det är mest angeläget att försöka lösa och hur detta kan tänkas ske inom ramen för det nu gällande tryck- och yttrandefrihetsrättsliga systemet, om detta behålls i sina huvuddrag.

Förhållandet till EU och dess medlemsländer är betydelsefullt när det handlar om modellen för det svenska grundlagsskyddet för yttrandefriheten. I kapitel 6 behandlas därför frågan hur EU-medlemskapet påverkar TF och YGL.

Kapitel 7 behandlar skälen för ett särskilt grundlagsskydd för tryck- och yttrandefriheten.

I kapitel 8 behandlas slutligen frågan hur ett nytt grundlagsskydd för tryck- och yttrandefriheten skulle kunna utformas. I inledningen tas vissa principiella frågor upp. Därefter presenteras tre huvudalternativ till nytt skydd för yttrandefriheten; ett minimalalternativ, ett mellanting och ett maximalalternativ. De presenteras i löpande text i kapitel 8 och i form av lagtextskisser i bilaga 1–3. Författningskommentar till lagtexterna finns i bilaga 5.

Det kan tänkas att diskussionen om ett nytt grundlagsskydd för yttrandefriheten utmynnar i att man inte skall vidta några genomgripande förändringar i grundlagsskyddet utan nöja sig med att åtgärda vissa problem inom det gällande regelverket (jfr avsnitt 5.2). Beredningen har kallat detta status quo-lösningen. Till betänkandet fogas i bilaga 4 lagtext även till en sådan lösning.

Beredningen är medveten om att det finns en del upprepningar i betänkandet. Dessa har gjorts för att underlätta läsningen.

Avslutningsvis kan anmärkas att det finns frågor som aktualiseras när man överväger det framtida grundlagsskyddet för yttrandefriheten, t.ex. den principiella frågan om skydd för yttrandefriheten i förhållandet mellan enskilda, men som inte tas upp till närmare behandling i detta betänkande. Det är möjligt att beredningen får anledning att överväga sådana frågor längre fram. Slutligen bör det anmärkas att det kan finnas anledning att återkomma till redan behandlade frågor med hänsyn till utveckling på medieområdet som nu inte överblickas.





## 2 Det nu gällande tryck- och 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. yttrande- och informationsfrihet och dessa friheter tillförsäkras också medborgarna i 2 kap. 1 § första stycket RF. Tryckfriheten skyddas emellertid särskilt i TF och motsvarande frihet att yttra sig i ljudradio, television och vissa liknande överföringar samt filmer, videogram, ljudupptagningar och andra tekniska upptagningar skyddas särskilt i YGL, jfr 2 kap. 1 § andra stycket RF. TF och YGL kompletteras av lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden (tillämpningslagen).

YGL tillkom efter förebild av TF och bygger på samma grundläggande principer, nämligen

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

I 1 kap. 3 § TF och 1 kap. 4 § YGL föreskrivs att ingripanden på grund av missbruk av tryck- eller yttrandefriheten inte får göras i annan ordning eller i annat fall än de som anges i TF och YGL. Denna princip kallas *exklusivitetsprincipen* och är grundvalen för TF:s och YGL:s ställning som exklusiv straff- och processlag i fråga om missbruk av tryck- och yttrandefriheten. Principen innebär att ingripanden på grund av missbruk av tryck- eller yttrandefriheten inte får göras på annat sätt eller i andra fall än de som TF och YGL anger. Förutom straffrättsliga ingripanden anses principen förbjuda även sådana sanktioner som uppsägning, avskedande och disciplinära

åtgärder samt skadeståndsskyldighet som inte grundas på tryck- eller yttrandefrihetsbrott eller på arbetsrättsliga avtal om brott mot tystnadsplikt i förhållandet mellan enskilda eller på liknande åtaganden.

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 ("genom etern") undantag från principen om etableringsfrihet och beträffande filmer som skall visas offentligt finns undantag från förbudet mot censur.

Det detaljerade skydd för yttrandefriheten på grundlagsnivå som TF och YGL ger är i sin utförlighet unikt internationellt sett. Det ger yttrandefriheten, till den del den utövas i medier som omfattas av TF eller YGL, ett stabilt skydd eftersom ändring av reglerna kräver två likalydande beslut med riksdagsval emellan. För yttrandefriheten till den del den inte omfattas av TF eller YGL, t.ex. när yttrandet sprids via en webbsida som inte tillhandahålls av ett massmedieföretag och för vilken inte heller något utgivningsbevis gäller, är skyddet inte lika stabilt och detaljerat på grundlagsnivå. Till skydd för yttrandefriheten i den delen gäller endast de mera allmänna reglerna i RF och den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Regleringen i RF liknar mer än den i TF och YGL hur yttrandefrihetsskyddet är utformat i andra länders konstitutioner.

RF:s garanti för yttrande- och informationsfriheten (2 kap. 1 § första stycket 1 och 2) innebär att varje medborgare gentemot det allmänna är tillförsäkrad

- yttrandefrihet, dvs. frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor, och
- informationsfrihet, dvs. frihet att inhämta och mottaga upplysningar samt att i övrigt taga del av andras yttranden.

Dessa friheter får emellertid inskränkas genom lag. Efter bemyndigande i lag får de också i vissa fall begränsas genom annan författning (2 kap. 12 § första stycket RF). Detta gäller också bl.a. 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 att tillgodose ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle och att begränsningen aldrig får gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den samt att begränsningen inte heller får sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen som en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsning får inte heller göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

Enligt 2 kap. 13 § RF gäller särskilt för begränsning av yttrande- och informationsfriheten att sådan får ske med hänsyn till rikets säkerhet, folkförsörjningen, allmän ordning och säkerhet, enskilda anseende, privatlivets helgd eller förebyggandet eller beivrandet av brott. Friheten att yttra sig i näringsverksamhet får också begränsas. I övrigt får yttrande- och informationsfriheten begränsas 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 yttrande- 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 (s.k. ordningsföreskrifter) inte anses som begränsning av yttrande- eller 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 utskottsytttrandet 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.

Om t.ex. en lag stiftas vilken kan inkräkta på yttrandefriheten aktualiseras frågan om lagprövning enligt 11 kap. 14 § RF. Där föreskrivs att om domstol eller annat offentligt organ finner att en föreskrift står i strid med grundlag eller annan överordnad författning eller att stadgad ordning i något väsentligt hänseende har åsidosatts vid dess tillkomst, får föreskriften inte tillämpas. Om riksdagen eller regeringen har beslutat föreskriften skall tillämpning dock underlåtas endast om felet är uppenbart. Det har i förarbetena till 11 kap. 14 § RF ansetts att ovan angivna ”materiella” begränsningsramar inte är särdeles tjänliga som underlag för lagprövning (SOU 1978:34 s. 109).

Sedan den 1 januari 1995 gäller Europakonventionen, 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 regler till skydd för yttrandefriheten. Enligt artikeln skall envar äga rätt till yttrandefrihet. Rätten sägs innefatta åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan offentlig myndighets inblandning och oberoende av territoriella gränser. Det anges i artikeln att eftersom utövandet av de nämnda friheterna medför ansvar och skyldigheter får det underkastas sådana formföreskrifter, villkor, inskränkningar eller straffpåföljder som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till statens säkerhet, till den territoriella integriteten eller den allmänna säkerheten, till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral eller för annans goda namn och rykte eller rättigheter, för att förhindra att förtroliga underrättelser sprids eller för att upprätthålla domstolarnas auktoritet och opartiskhet. Artikeln hindrar inte en stat att kräva tillstånd för radio-, TV- eller biograföretag. Innebörden av artikel 10 framgår närmare i den praxis som Europadomstolen i Strasbourg har utformat. Också om en lag stiftas som kan anses strida mot artikel 10 kan lagprövning enligt 11 kap. 14 § RF vara aktuell. Dessutom kan det bli fråga om s.k. konventionsenlig lagtolkning eller -tillämpning (se NJA 2005 s. 805).

Europakonventionen utgör också en del av EG-rätten. Enligt artikel 6 i Maastrichtfördraget skall EU nämligen som allmänna principer för gemenskapsrätten respektera de grundläggande rättigheterna så som de garanteras i Europakonventionen och så som de följer av medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner. På EG-rättens område kan en svensk lag komma att inte tillämpas på grund av att den strider mot denna rättsordnings skydd för yttrandefriheten (se prop. 1993/94:114 s. 19).

Vid regeringskonferensen i Nice år 2000 antog EU en egen särskild stadga om skydd för de grundläggande rättigheterna som delvis bygger på Europakonventionen. Stadgan är inte juridiskt bindande men högtidligt proklamerad av Europaparlamentet, rådet, kommissionen och medlemsstaterna. I kapitel II om friheter finns bl.a. bestämmelser om skydd av personuppgifter (artikel 8) och om yttrandefrihet och informationsfrihet (artikel 11). Rättighetsstadgan riktar sig till EU:s institutioner och till medlemsstaterna till den del

dessa domstolar och andra organ tillämpar EG-rätt eller annan unionsrätt. Flertalet av artiklarna i stadgan grundar sig antingen på Europakonventionen och dess tilläggsprotokoll eller på EG-fördraget. Skyddsnivån enligt Europakonventionen skall alltid iakttas enligt stadgan. I fråga om sociala och ekonomiska rättigheter utgår artiklarna till stor del från den europeiska sociala stadgan. EU:s stadga om skydd för de grundläggande rättigheterna ingår som en del i förslaget till nytt konstitutionellt fördrag. Det kan tänkas att den kommer att påverka EG-rätten även om förslaget till nytt konstitutionellt fördrag inte kommer att träda i kraft (jfr avsnitt 6.5.1). Eftersom yttrandefriheten i allt väsentligt är densamma enligt stadgan och Europakonventionen har frågan om stadgans framtida status antagligen inte någon större betydelse i detta sammanhang.

Utöver bestämmelserna i RF och Europakonventionen gäller inga särskilda regler av konstitutionell natur till skydd för yttrandefriheten när den utövas i medier som inte faller in under TF eller YGL. Dessa båda grundlagar kan emellertid sägas indirekt erbjuda ett visst skydd även åt uttrycksformer som faller utanför deras tillämpningsområde. Det kan ju te sig meningslöst att ingripa mot ett yttrande som faller utanför tillämpningsområdet, t.ex. en teaterpjäs, om samma yttrande kan spridas straffritt genom ett grundlagsskyddat medium, exempelvis en bok eller ett teaterprogram. Detta brukar kallas TF:s och YGL:s paraplyeffekt (jfr SOU 1983:70 s. 79).

För yttranden som faller utanför TF:s eller YGL:s tillämpningsområden gäller följande avvikelser från skyddet enligt dessa grundlagar. Någon grundlagsskyddad etableringsfrihet finns inte. Det finns alltså inget som hindrar att det allmänna i lag uppställer krav på tillstånd för att driva viss verksamhet. I 2 kap. 20 § RF anges dock att begränsningar i rätten att driva näring eller utöva yrke får införas endast för att skydda angelägna allmänna intressen och aldrig i syfte enbart att ekonomiskt gynna vissa personer eller företag. Något särskilt grundlagsförbud mot förhandsgranskning och hindrande åtgärder finns inte heller. Enbart de straff- och processrättsliga reglerna i vanlig lag (inklusive Europakonventionen) gäller för avgörande av frågan om yttrandets eventuella lagstridighet. Vilka yttranden som är straffbara bestäms i första hand av BrB 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 förhållandevis vida och vaga. Enligt BrB kan ansvar

för brott utkrävas av såväl gärningsmän som 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 som faller utanför dessa grundlagar. 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 vanlig lag när yttrandena faller utanför TF:s och YGL:s tillämpningsområde. Skadeståndsanspråk kan då grundas på andra yttranden än sådana som består i de särskilda brott som finns i TF:s och YGL:s brottskatalog och skadeståndsanspråk kan också riktas mot flera personer än enligt TF och YGL.

## **2.2 De tryck- och yttrandefrihetsrättsliga principerna**

### **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 ljudradio- och TV-program (radio-program används i YGL som gemensam beteckning) genom tråd (3 kap. 1 § YGL) och att framställa och sprida tekniska upptagningar (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). Rätten att sända program genom tråd är dock inte helt oinskränkt. Enligt 3 kap. 1 § andra stycket YGL får det nämligen i lag meddelas föreskrifter i fråga om bl.a. skyldighet för nätinnehavare att ge utrymme för vissa program i den utsträckning det behövs med hänsyn till allmänhetens intresse av tillgång till allsidig upplysning. Denna s.k. must carry-princip innebär en skyldighet för nätinnehavare att tillhandahålla utrymme i nätet för dels sändningar från Sveriges Television AB och TV 4 AB, dels sändningar från lokala kabelsändarföretag (8 kap. 1 och 2 §§ radio- och TV-lagen 1996:844).

När det gäller rätt att sända program på annat sätt än genom tråd ("genom etern") råder inte 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 § YGL anges 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 i radio- och TV-lagen. Lagen gäller för sändningar av program som är riktade till allmänheten och avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel. 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. För sändningar genom tråd gäller lagen endast om sändningen 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 tre gigahertz. Tillståndskravet omfattar endast sändningar genom etern. Att sändningar i tråd är tillståndsfria följer av YGL. Tillstånd enligt radio- och TV-lagen krävs inte för viss sändning av sökbar text-TV och inte heller för vissa sändningar som är särskilt anpassade för syn- eller hörselskadade. Regeringen meddelar tillstånd att sända TV-program och tillstånd att till hela landet eller till utlandet sända ljudradioprogram (2 kap. 2 § radio- och TV-lagen). Sådana sändningstillstånd får enligt 3 kap. 1 § förenas med villkor som innebär att sändningsrätten skall utövas opartiskt och sakligt och med beaktande av att en vidsträckt yttrande- 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 sändningar 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 yttrande- och informationsfrihet. 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 en domstol eller av en nämnd vars sammansättning är bestämd i lag och vars ordförande skall vara eller ha varit ordinarie domare. Prövningen av beslut av regeringen skall göras av domstol och behöver endast avse beslutets laglighet.

### 2.2.2 Förbud mot censur och hindrande åtgärder

Förbudet mot *censur* (1 kap. 1 § första stycket och 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. Ingripande mot överträdelse av vad som är tillåtet att yttra får ske först i efterhand. Utgivarens rätt att bestämma över vad som skall publiceras är en annan sak eftersom förbudet mot förhandsgranskning endast gäller ingripanden från det allmänna. Censurförbudet i TF är kategoriskt medan det i YGL är försett med vissa undantag.

Beträffande rörliga bilder i filmer, videogram eller andra tekniska upptagningar som skall visas offentligt gäller 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 rörliga bilder. Med stöd i denna paragraf gäller enligt lagen (1990:886) om granskning och kontroll av filmer och videogram regler om förhandsgranskning och godkännande av filmer och videogram som skall visas offentligt. Granskningen utförs av Statens biografbyrå. Grundlagsbestämmelsen medger inte förhandsgranskning av filmer och videogram som sprids till allmänheten över disk, per postorder eller på liknande sätt. Inte heller TV-sändningar som är riktade till allmänheten får förhandsgranskas, eftersom undantaget i YGL endast avser tekniska upptagningar och inte radiosändningar. Av samma skäl gäller censurförbudet också för rörliga bilder som tillhandahålls allmänheten i databaser.

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. Sådana regler om tillstånd och villkor för sändning av ljudradio- och TV-program genom eter finns som redan nämnts i radio- och TV-lagen.

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. Bestämmelserna om reklam i 7 kap. 3 och 4 §§ samt 10 § första och tredje stycket radio- och TV-lagen övervakas dock av Konsumentombudsmannen och sändningar som sker med stöd av tillstånd till vidare sändning enligt 3 kap. 5 § samma lag skall inte granskas av Granskningsnämnden för radio och TV. Granskningsnämnden behandlas närmare i avsnitt 2.5.2.

Förbudet mot *hindrande åtgärder* (1 kap. 2 § andra stycket TF 1 kap. 3 § första stycket andra meningen YGL) innebär att det allmänna inte får, på grund av innehållet i en skrift eller annat medium som avses i YGL, hindra framställning eller spridning av skriften eller motsvarande åtgärder beträffande 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 eller ljudupptagningar. Där 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 rena ordningsskäl.

### 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 med grundlagsskydd 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 medverkan tillämpas alltså inte. Ansvar enligt TF och YGL för innehållet i en framställning kan till följd av detta kallas exklusivt. Ansvar är också *successivt* vilket betyder att det i första hand åvilar den som kan sägas stå närmast brottet (t.ex. för en tryckt periodisk skrift utgivaren) 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 det 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. 4 § 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 (5 kap. 2 § första stycket TF) och för de framställningar som omfattas av YGL (4 kap. 1 § första stycket YGL). 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 och tekniska upptagningar. En framställning skall också bevaras under en viss tid efter att den offentliggjorts.

Principen om ensamansvar är till gagn för yttrandefriheten genom att olika medverkande till ett grundlagsskyddat yttrandes tillkomst och spridning normalt inte riskerar att få ansvara för sin medverkan. Samtidigt medger principen att ingripanden mot brottsliga yttranden ofta kan ske effektivt eftersom omfattande utredningar inte behöver göras av t.ex. vem som ansvarar för visst material på en stor tidningsredaktion. Reglerna om vem som är ansvarig för yttrandefrihetsbrott är olika för olika medier men vissa grunddrag är desamma.

Med *meddelarskydd* avses här meddelar- och anskaffarfrihet, rätten till anonymitet och efterforskningsförbud. Reglerna om rätt till anonymitet och efterforskningsförbudet är utformade på samma sätt i TF och YGL. De innebär i huvudsak följande. Författare eller annan 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 i eller varit avsedd att införas i ett medium som skyddas av TF eller YGL har tystnadsplikt beträffande sådana 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 framställning för publicering (3 kap. 4 § TF och 2 kap. 4 § YGL) i vidare mån än som erfordras för åtal eller annat ingripande mot honom som inte står i strid med TF eller YGL.

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*) framgår av 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 sin medverkan anges i 7 kap. 3 § TF och 5 kap. 3 § YGL. Det gäller gärningar som utgör 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. Dessa gärningar är inte tryck- eller yttrandefrihetsbrott utan brott enligt brottsbalken eller annan vanlig lag.

Även de undantagsfall då den som anskaffar uppgift eller under rättelse 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. Enligt 1 kap. 9 § 5 TF och 1 kap. 12 § första stycket YGL är emellertid vanlig lag tillämplig på det *sätt* på vilket uppgift eller under rättelse anskaffats. En anskaffare har alltså inte rätt att straffritt t.ex. göra inbrott för att anskaffa uppgift. Om enbart själva informationsanskaffandet omfattas av en straffbestämmelse i vanlig lag är anskaffaren dock 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 och 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 har 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 i 7 kap. 4 § är högförräderi, krigsanstiftan, spioneri, obehörig befattningsmed hemlig uppgift, vårdslöshet med hemlig uppgift, uppror, landsförräderi eller landssvek, landsskadlig vårdslöshet, ryktesspridning till fara för rikets säkerhet, uppvigling, hets mot folkgrupp, brott mot medborgerlig frihet, olaga våldsskildring, förtal, förolämpning, olaga hot, hot mot tjänsteman och övergrepp i rättsak samt, i den omfattning som anges, försök, förberedelse och stämpling till dessa brott. Före den 1 januari 1999 fanns även barnpornografibrott med bland tryck- och yttrandefrihetsbrotten men det undantogs då helt från TF:s och YGL:s skydd.

I 7 kap. 5 § TF 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 enligt lag innefattar annat brott mot rikets säkerhet än som anges i 7 kap. 4 § TF.

Av 5 kap. 1 § första stycket YGL följer 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 ansvar för dels den som i bild 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 straffansvaret enligt YGL är något mera omfattande än enligt TF eftersom även skildring av annat våld än sexuellt sådant är straffbar enligt YGL men detta beror på att rörliga bilder inte kan förekomma i en skrift.

Som framgått ovan krävs för ansvar för tryck- eller 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. I fråga om påföljder för tryck- och yttrandefrihetsbrott hänvisar TF och YGL till BrB.

Som framgått i det föregående har brottskatalogen betydelse inte bara för det straffrättsliga ansvaret utan också för det skadeståndsrättsliga. Skadestånd för missbruk av tryck- eller yttrandefriheten i TF eller YGL kan ju utgå bara om det föreligger ett tryck- eller yttrandefrihetsbrott. Det kan tilläggas att skadestånd vid sidan av TF och YGL kan utgå i avtalsförhållanden eftersom grundlagarna i princip inte reglerar förhållanden mellan enskilda (jfr avsnitt 2.1).

### 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 och 7 och 9 kap. YGL). Reglerna innebär huvudsakligen följande. JK är ensam åklagare i mål av detta slag och den vanliga polis- och åklagarorganisationen är bortkopplad (om inte JK anlitar den för sin räkning). Frågan huruvida tryck- 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. Rätten, som består av yrkesdomare, kan då frikänna den tilltalade eller hänföra brottet under en mildare straffbestämmelse. Har juryn frikänt den tilltalade är detta bindande för rätten också i högre instans. I 7 kap. tillämpningslagen finns bl.a. bestämmelser om gemensam handläggning av tryck- och yttrandefrihetsmål och andra mål.

En tryckt skrift och en teknisk upptagning som innefattar tryck- respektive 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 ses till att ytterligare exemplar inte kan framställas.

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

## 2.3 Förutsättningarna för TF:s och YGL:s tillämplighet

För att TF och YGL skall vara tillämpliga måste vissa formella, materiella och territoriella krav vara uppfyllda. De formella kraven avser kommunikationstekniken och spridningen, med bortseende från innehållet. Det är de krav som avser kommunikationstekniken som kan sägas göra grundlagsskyddet teknikberoende (jfr avsnitt 5.1). De materiella kraven har betydelse för grundlagarnas exklusiva tillämplighet som straff- och processlag och tar sikte på om innehållet i yttrandet kan anses utgöra ett missbruk av tryck- och yttrandefriheten, dvs. enkelt uttryckt om yttrandets innehåll har med den i TF och YGL grundlagsskyddade yttrandefriheten att göra eller inte. De territoriella kraven avser anknypningen till Sverige.

### 2.3.1 Formella krav

#### 2.3.1.1 TF

TF gäller för skrifter som framställts i tryckpress och 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. 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 försäljning eller för spridning på annat sätt i Sverige. Bestäm-

melsen kan ge intrycket att TF endast är tillämplig på skrifter som är utgivna. Av förbudet mot censur och hindrande åtgärder i 1 kap. 2 § TF framgår emellertid att TF är tillämplig också på skrifter som ännu inte är utgivna. Innebörden av bestämmelsen i 1 kap. 6 § TF är att ingripanden enligt TF mot en tryckt eller därmed jämställd skrift får ske först efter utgivningen.

Begreppet "tryckpress" i TF får anses avse alla metoder för mångfaldigande som innebär att färgen överförs från tryckmediet, t.ex. en tryckplåt, till tryckbäraren, t.ex. papper, genom en direktkontakt och ett fysiskt tryck mellan dem (jfr SOU 2001:28 s. 359 ff.). Detta innebär att även många nya tekniker omfattas av begreppet.

När det gäller skrift som framställts i tryckpress är TF tillämplig även när endast något exemplar lämnats ut eller avses lämnas ut för spridning. Det krävs dock att skriften når eller avses nå andra än dem som befinner sig i en mindre, slutet krets. Ett sådant fall föreligger t.ex. när ett enda tryckt plakat förs omkring i en folksamling. När det gäller skrifter som framställs genom stencilering, fotokopiering eller liknande tekniskt förfarande krävs för att TF skall vara tillämplig att skriften verkligen är eller avses bli mångfaldigad. Hur många exemplar som krävs får bedömas mot bakgrund av att skriften skall kunna lämnas ut för spridning till andra än dem som befinner sig i en mindre, slutet krets (jfr SOU 2001:28 s. 374 ff.).

Utöver skrifter omfattar TF enligt 1 kap. 7 § andra stycket även radioprogram och tekniska upptagningar som avses i YGL och som oförändrat återger hela eller delar av innehållet i en periodisk skrift, om det är ägaren till skriften som sprider eller låter sprida innehållet på detta sätt. (Regeln tar sikte på främst "taltidningar" för synskadade.) Enligt lagrummet skall sådana program och upptagningar jämföras med en bilaga till skriften. Regeln kallas därför bilageregeln. Genom regeln uppnås att det tryckfrihetsrättsliga ansvaret för spridningen av den periodiska skriftens innehåll hålls samlat hos samma person. Enligt Högsta domstolens avgörande i NJA 2003 s. 31 omfattar bilageregeln inte sådant tillhandahållande som avses i 1 kap. 9 § YGL (databasregeln, se nedan), t.ex. datorlagrade "pressklipparkiv".

### 2.3.1.2 YGL

YGL omfattar ljudradio, television, och vissa liknande överföringar, filmer, videogram, ljudupptagningar och andra tekniska upptagningar. Med vissa liknande överföringar avses andra överföringar av ljud, bild eller text som sker med hjälp av elektromagnetiska vågor än sändningar av ljudradio och television, t.ex. överföringar från vissa databaser på Internet.

Med *tekniska upptagningar* avses enligt 1 kap. 1 § fjärde stycket YGL upptagningar som innehåller text, bild eller ljud och som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel. Exempel på tekniska upptagningar är filmer, videogram, kassetband, vinyl- och cd-skivor, cd-rom- och dvd-skivor m.m.

Beträffande tekniska upptagningar sägs i 1 kap. 10 § första stycket YGL att grundlagen är tillämplig på tekniska upptagningar som är utgivna och att en upptagning anses utgiven då den utlämnats för att spridas till allmänheten i Sverige genom att spelas upp, säljas eller tillhandahållas på annat sätt. Denna regel kan, i likhet med 1 kap. 6 § TF, ge intrycket att YGL endast är tillämplig på upptagningar som är utgivna. Av förbudet mot censur och hindrande åtgärder i 1 kap. 3 § YGL framgår emellertid att YGL är tillämplig också på upptagningar som ännu inte är utgivna. Innebörden av bestämmelsen i 1 kap. 10 § första stycket är att ingripanden enligt grundlagen mot en teknisk upptagning får ske först efter utgivningen. För tekniska upptagningar gäller detsamma som för skrifter som framställts genom stencilering, fotokopiering eller liknande tekniskt förfarande om upptagningarna sprids eller avses spridas genom utlämnande av exemplar och inte genom offentlig visning. Det krävs alltså att upptagningarna framställs eller avses framställas i tillräckligt många exemplar för att kunna lämnas ut för spridning till andra än dem som befinner sig i en mindre, sluten krets. Det är inte tillräckligt med endast ett eller ett fåtal exemplar (jfr SOU 2001:28 s. 374 ff.).

I fråga om sändningar av *radioprogram* anges i 1 kap. 6 § första stycket första punkten 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 vara riktad till vem som helst som önskar ta emot den utan särskild begäran från mottagaren. Mottagaren är beträffande sändningar av detta slag aktiv endast genom att slå på mottagarapparaten och välja kanal.



Traditionella ljudradio- och TV-sändningar faller in under denna regel. Av andra punkten i första stycket följer att även tillhandahållande av direktsända och inspelade program ur en databas, s.k. webbsändningar, faller in under denna paragraf.

För att andra överföringar från en *databas* skall omfattas av grundlagsskyddet krävs enligt databasregeln (1 kap. 9 § YGL) bl.a. att innehållet i databasen kan ändras endast av den som driver verksamheten och att den som driver verksamheten antingen är ett sådant massmedieföretag som anges i regeln, dvs. en redaktion för en tryckt periodisk skrift eller för radioprogram, ett företag för yrkesmässig framställning av tryckta eller därmed enligt TF jämställda skrifter eller av tekniska upptagningar eller en nyhetsbyrå, eller att den som driver verksamheten har utgivningsbevis för den. För att utgivningsbevis skall utfärdas krävs bl.a. att överföringarna utgår från Sverige.

De nu berörda reglerna behandlas också i avsnitt 5.1.4.2.

## 2.3.2 Materiella krav

### 2.3.2.1 Inledning

För att det detaljerade skydd för yttrandefriheten som TF och YGL innehåller skall gälla för ett yttrande krävs – förutom att yttrandet framställts i något av de medier som anges i dessa grundlagar och att en viss spridning uppnåtts eller varit avsedd – också att vissa förutsättningar är uppfyllda beträffande yttrandets innehåll. Så t.ex. bestraffas bedrägeri som begås genom ett i och för sig grundlagsskyddat medium enligt BrB utan hinder av TF och YGL. De krav som rör bl.a. yttrandets innehåll anger grundlagarnas materiella tillämpningsområde. Frågan var gränserna för det materiella tillämpningsområdet går är komplicerad och behandlas här i korthet.

En viktig del av skyddet för tryck- och yttrandefriheten enligt TF och YGL är att ingripanden på grund av innehållet i yttranden i de medier som omfattas av dessa grundlagar får ske bara om tryckfrihets- respektive yttrandefrihetsbrott föreligger, dvs. bara när gärningen upptas i brottskatalogen i TF och YGL. Denna princip kallas *exklusivitetsprincipen* och framgår av 1 kap. 3 § TF och 1 kap. 4 § YGL. Där föreskrivs att ingripanden på grund av missbruk av tryck- respektive yttrandefriheten inte får göras utom i de fall som

anges i TF och YGL. Vad som är missbruk av tryck- och yttrandefriheten bestäms utifrån innebörden av och syftet med tryck- och yttrandefriheten så som detta 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 eller YGL:s skydd som exklusiv straff- och processlag. Den användning av de grundlagsskyddade medierna som omfattas av detta skydd brukar sägas falla inom grundlagarnas materiella tillämpningsområde till skillnad från det formella tillämpningsområdet som anger vilka medier som omfattas av grundlagarna med bortseende från innehållet. Den användning av de grundlagsskyddade medierna som faller inom det materiella tillämpningsområdet men som anses otillåten upptas som tryckfrihetsbrott i TF:s brottskatalog (vilken ju även gäller i fråga om YGL med tillägg beträffande olaga våldsskildring). Övrig användning som faller inom det materiella tillämpningsområdet kan alltså inte bestraffas eftersom bestraffning enligt exklusivitetsprincipen får ske endast i de fall som anges i grundlagarna. Beträffande den användning av de i och för sig grundlagsskyddade medierna som inte faller in under det materiella tillämpningsområdet kan däremot lagföring ske med stöd endast i vanlig lag.

Frågan var gränsen för det materiella tillämpningsområdet går är komplicerad. I fråga om vissa yttranden anges det i uttryckliga bestämmelser i TF och YGL att de faller utanför grundlagarnas tillämpningsområde. Dessa bestämmelser redovisas i avsnitt 2.3.2.2. Beträffande andra yttranden får frågan om de faller inom eller utanför TF:s och YGL:s tillämpningsområde bedömas utifrån en tolkning av syftet med TF och YGL. Detta behandlas i avsnitt 2.3.2.3. I avsnitt 2.3.2.4 redovisas slutligen den tidigare diskussionen av frågan om TF:s materiella tillämpningsområde kan anges tydligare i grundlagstexten. Det kan redan här påpekas att de problem som finns med att avgöra TF:s och YGL:s materiella tillämpningsområde beror på den svenska grundlagsregleringens utförlighet.

Motsvarande problem saknas dock inte helt vid andra typer av skydd för yttrandefriheten där vissa slag av yttranden ofta anses mera skyddsvärda än andra. Så t.ex. brukar yttranden i politiska sammanhang vara bättre skyddade än kommersiell reklam.

### 2.3.2.2 Uttryckliga undantag i TF och YGL

Sedan den 1 januari 1999 gäller att TF och YGL inte är tillämpliga på skildring av barn i pornografisk bild (1 kap. 10 § TF och 1 kap. 13 § YGL). Barnpornografi faller alltså numera under vanlig lag.

Enligt 1 kap. 8 § TF, till vilken 1 kap. 12 § YGL hänvisar, gäller bestämmelser i vanlig lag i fråga om den rätt som tillkommer upphovsman till litterärt eller konstnärligt verk eller framställare av fotografisk bild, i fråga om upphovsrätten närstående rättigheter och i fråga om förbud mot att återge litterärt eller konstnärligt verk på ett sätt som kränker den andliga odlingens intressen. Sådana bestämmelser som avses i paragrafen finns i upphovsrättslagen (1960:729).

I 1 kap. 9 § TF sägs vidare att vad som föreskrivs i vanlig lag gäller i fråga om

- 1) förbud mot kommersiell annons i den mån annonsen används vid marknadsföring av alkoholhaltiga drycker eller tobaksvaror,
- 2) förbud mot kommersiell annons som används vid marknadsföring av andra varor än tobaksvaror samt tjänster om det i annonsen förekommer ett varukännetecken som är i bruk för en tobaksvara eller enligt gällande bestämmelser om varumärken är registrerat eller inarbetat för en sådan vara,
- 3) förbud mot kommersiell annons som meddelats till skydd för hälsa eller miljö enligt förpliktelse som följer av anslutning till EU,
- 4) förbud mot offentliggörande i yrkesmässig kreditupplysningsverksamhet av kreditupplysning som innebär otillbörligt intrång i enskilds personliga integritet eller som innehåller oriktig eller missvisande uppgift, ersättningskyldighet för sådant offentliggörande samt rättelse av oriktig eller missvisande uppgift och
- 5) ansvar och ersättningskyldighet som avser det sätt på vilket uppgift eller underrättelse anskaffats.

Enligt hänvisning i 1 kap. 12 § YGL gäller detsamma på YGL:s område. I andra stycket i samma paragraf sägs att bestämmelserna i

denna grundlag inte hindrar 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 driver programverksamheten (s.k. sponsring). I 7 kap. radio- och TV-lagen finns regler om reklam och annan annonsering. I förarbetena (prop. 1990/91:64 s. 113) anges angående 1 kap. 12 § andra stycket YGL att meningen med bestämmelsen är att öppna en möjlighet att genom lag avgöra om reklam skall få förekomma i inhemsk radio och TV och att regleringen skiljer sig från den i TF på så sätt att möjligheten till lagstiftning uttryckligen nämns i lagtexten och inte bara framgår av en tolkning av grundlagen med hänsyn till dess syfte. Förklaringen till skillnaden anges ligga i att medgivandet till lagstiftning gäller förbud mot reklam såväl som reglering av reklamens villkor.

Lagregler om förbud mot sådana annonser som avses i 1 kap. 9 § 1 TF finns i alkohollagen (1994:1738) och tobakslagen (1993:581). Vid marknadsföring av alkoholdrycker till konsumenter får annonsering inte ske i ljudradio- och TV-program (4 kap. 10 § alkohollagen) och, i fråga om alkoholdrycker som innehåller mer än 15 volymprocent alkohol, inte heller i periodiska skrifter. I fråga om marknadsföring av alkoholdrycker som innehåller högst 15 volymprocent alkohol till konsumenter genom annonsering i skrifter på vilka TF är tillämplig gäller vissa krav beträffande bilder, omfång och innehåll (4 kap. 11 a § alkohollagen). Även vid marknadsföring av tobaksvaror till konsumenter gäller ett förbud mot annonsering i periodiska skrifter, radio och TV (14 § tobakslagen). Vid tillåten marknadsföring av alkohol och tobak skall särskild måttfullhet iakttas. Handlingar som strider mot reglerna om marknadsföring skall vid tillämpning av marknadsföringslagen (1995:450) anses otillbörliga (12 § alkohollagen, 15 § tobakslagen).

Lagregler om förbud mot sådan indirekt tobaksreklam som avses i 1 kap. 9 § 2 TF finns i 14 a § tobakslagen.

Sådana regler om förbud mot offentliggörande av viss kreditupplysning som avses i 1 kap. 9 § 4 TF finns i kreditupplysningslagen (1973:1173).

Vad som sägs i 1 kap. 9 § 5 TF om att regler i vanlig lag gäller i fråga om ansvar och ersättningsskyldighet som avser det sätt på vilket uppgift eller underrättelse anskaffats innebär att en anskaffare inte har rätt att t.ex. straffritt göra inbrott för att anskaffa en

uppgift. Anskaffarfriheten innebär alltså att själva anskaffandet av information är fritt från straffansvar (utom i vissa fall av grövre brott mot rikets säkerhet, se nedan) men ger inte straffrihet i de fall då sättet för anskaffandet av information är straffbart enligt vanlig lag, t.ex. som inbrottsstöld.

I 6 kap. 2 § TF sägs att vanlig lag gäller för det fall att någon 1) förevisar pornografisk bild på eller vid allmän plats genom skyltning eller på annat liknande sätt som kan väcka allmän anstöt, 2) utan föregående beställning med post eller på liknande sätt tillställer någon sådan bild och 3) bland barn och ungdom sprider tryckt skrift som kan verka förråande eller medföra annan allvarlig fara för de unga. 3 kap. 12 § YGL innehåller en motsvarande bestämmelse för tekniska upptagningar. Bestämmelserna innebär att brotten otillåtet förfarande med pornografisk bild (16 kap. 11 § BrB) och förledande av ungdom (16 kap. 12 § BrB) faller utanför grundlagarnas materiella tillämpningsområde och i stället bestraffas enligt BrB när de begås med användande av tryckta skrifter eller tekniska upptagningar.

YGL innehåller även i 3 kap. 11§ en regel som anger att vanlig lag gäller för det fall att någon i förvärvssyfte till den som är under femton år lämnar ut tekniska upptagningar med rörliga bilder med ingående skildringar av verklighetstroget våld eller hot om våld mot människor eller djur. Regeln innebär att sådant förfarande faller utanför grundlagarnas materiella tillämpningsområde och att i stället 16 kap. 10 c § BrB om otillåten utlämning av teknisk upptagning blir tillämplig.

Från TF:s och YGL:s tillämpningsområde undantas också enligt 7 kap. 2 § TF respektive 5 kap. 2 § YGL s.k. kodade meddelanden, dvs. annonser och liknande där det inte av innehållet omedelbart framgår att meddelandet är straffbart.

Vissa brott av en meddelare faller också enligt uttryckliga bestämmelser utanför grundlagarnas tillämpningsområde och bestraffas i stället enligt BrB. De fall då detta gäller anges i 7 kap. 3 § TF respektive 5 kap. 3 § YGL. Det gäller vissa grövre brott mot rikets säkerhet, uppsåtligt oriktigt utlämnande av allmän handling som inte är tillgänglig för envar och uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt i de fall som anges i sekretesslagen. Enligt samma paragrafer är anskaffande av uppgifter för publiceringssyfte straffbart enligt BrB när det utgör vissa grövre brott mot rikets säkerhet.

Av 1 kap. 8 § YGL följer slutligen också att BrB tillämpas på yttranden i radio- och TV-program som består i direktsändningar

av dagshändelser eller av sådana gudstjänster eller offentliga tillställningar som anordnas av någon annan än den som bedriver programverksamheten.

### 2.3.2.3 Undantag utifrån tolkning av syftet med TF och YGL

Frågan vilken annan användning än den som upptagits i avsnitt 2.3.2.2 av de i och för sig grundlagsskyddade medierna som faller utanför TF:s och YGL:s materiella tillämpningsområde har behandlats i förarbetena till TF (prop. 1948:230 s. 172 med hänvisning till SOU 1947:60 s. 115–121) och av bl.a. Axberger i ”Tryckfrihetens gränser” 1984 s. 38 ff. samt Persson i ”Exklusivitetsfrågan” 2002.

#### *Gränsdragningen mot straffbestämmelser i vanlig lag*

De brott som upptas i brottskatalogen i TF omfattas naturligtvis av TF:s och YGL:s materiella tillämpningsområde. Brotten är som nämnts 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, brott mot medborgerlig frihet, olaga våldsskildring, förtal, förolämpning, olaga hot, hot mot tjänsteman, övergrepp i rättssak och, i den utsträckning som anges, försök, förberedelse och stämpling till sådana brott.

Frågan vilka andra brott som kan anses falla inom respektive utanför TF:s och YGL:s materiella tillämpningsområde är som angetts komplicerad och inte helt klar. I förarbetena anges bl.a. att man utgår från att begagnandet av grundlagsskyddade medier som ett medel i den enskilda näringsverksamhetens tjänst inte kräver grundlagsskydd varför oredliga eller illojala yttranden inte skall upptas som tryckfrihetsbrott. Exempel på sådana gärningar som faller utanför det materiella tillämpningsområdet är bedrägeri, oredligt förfarande, svindleri och förfalskning. Enligt NJA 1979 s. 602 faller också koppleri utanför TF:s materiella tillämpningsområde.

Frågan behandlades av MGU i samband med dess överväganden efter det s.k. Aftonbladsmålet (NJA 1999 s. 275) av om ytterligare brott, främst olaga hot och andra hotbrott, skulle upptas i brotts-

katalogen (SOU 2001:28 s. 405 ff.). Efter en genomgång av förarbeten och doktrin kom MGU fram till att följande grundläggande utgångspunkter borde gälla vid övervägandena av om ett visst brott var av den arten att det i princip kunde föras in i TF:s brottskatalog (a. bet. 2001:28 s. 416 f.):

Brottet måste kunna begås genom ett yttrande i ett grundlagsskyddat medium. Yttrandet skall vara straffbart i sig. Detta innebär att brottet i princip inte får innehålla något moment som står utanför den ensamansvariges kontroll, dvs. man ska i princip med ledning av enbart själva yttrandet kunna bedöma om det är straffbart eller inte... Yttrandets innehåll skall också kunna anses falla inom det område som kan avgränsas utifrån tryckfrihetens syfte och innebörd, som därvid skall tolkas vidsträckt. Detta innebär att man utgår från att begagnandet av grundlagsskyddade medier som ett medel i den enskilda näringsverksamhetens tjänst ej kräver grundlagsskydd varför oredliga eller illojala yttranden ej skall upptas som tryckfrihetsbrott. Exempel på gärningar som inte skall upptas som tryckfrihetsbrott är bedrägeri, oredligt förfarande, svindleri och förfalskning... Vidare kan en utgångspunkt vara att... samma inskränkningar i yttrandefriheten skall gälla oavsett om yttrandet framförs i ett grundlagsskyddat medium eller om det framförs på annat sätt. I den mån man anser att en gärning omfattas av TF:s materiella tillämpningsområde och bör införas i brottskatalogen bör alltså bestämmelsen där överensstämma med den i BrB. Av principen om dubbel straffbarhet följer också att en gärning är straffbar som tryckfrihetsbrott endast om den också är straffbar enligt vanlig lag.

Med tillämpning av dessa utgångspunkter kom MGU till slutsatsen att följande brottbalksbrott, utöver de hotbrott som infördes i brottskatalogen med verkan från den 1 januari 2003, var av den arten att de i princip skulle kunna upptas i brottskatalogen, dvs. de kunde i princip anses falla inom TF:s och YGL:s materiella tillämpningsområde: grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning, visst fall av sjö- eller luftfartssabotage, visst fall av flygplatssabotage, förgripelse mot tjänsteman, otillbörligt verkande vid röstning, hot mot förman, förförelse av ungdom, bestickning och tjänstefel. I fråga om visst fall av ofredande ansåg kommittén att det var tveksamt om det var ett brott av sådan art att det i princip kunde upptas som tryck- och yttrandefrihetsbrott och beträffande förargelseväckande beteende konstaterade kommittén att det inte kunde uteslutas att det kunde utgöra ett tryck- eller yttrandefrihetsbrott.

Regering och riksdag gjorde ingen invändning mot MGU:s slutsatser i denna del.

MGU:s slutsatser och resonemang har dock kritiserats av Persson i ”Exklusivitetsfrågan” (s. 417 ff.).

### *Gränsdragningen mot regler om reklam*

Kommersiell marknadsföring omfattas i princip av skyddet för yttrandefriheten. Detta framgår av Europadomstolens praxis i anslutning till artikel 10 och av 2 kap. 1 och 13 §§ RF (jfr NJA 1999 s. 749). Enligt den senare paragrafen får friheten att yttra sig i näringsverksamhet begränsas. Marknadsföringslagen (1995:450) innehåller sådana begränsningar.

Som framgått ovan finns det uttryckliga regler i TF och YGL om att regler i vanlig lag gäller i fråga om förbud mot kommersiella annonser för alkohol och tobak och i fråga om förbud till skydd för hälsa eller miljö mot kommersiella annonser. YGL har också i 1 kap. 12 § andra stycket en uttrycklig regel om möjlighet till förbud mot reklam i radio och TV.

Marknadsföring i övrigt i näringsverksamhet kan falla in under marknadsföringslagen. Lagen innehåller bl.a. regler om att marknadsföring skall stämma överens med god marknadsföringssed, att reklam inte får vara vilseledande och om förbud och ålägganden. Bernitz anger i Marknadsföringslagen (1997, s. 87) att lagens gränser gentemot yttrande- och tryckfriheten är en uppmärksammas och juridiskt komplicerad fråga, att tillkomsten av den nya marknadsföringslagen inte ändrat rättsläget och att man har undvikit att låta gränsdragningen komma till uttryck i lagtexten. Förhandskontroll av reklam genom ett offentligt organ har inte ansetts möjlig till följd av principen om censurförbud. Däremot har ingripanden i efterhand ansetts tillåtna.

Marknadsföringslagen är av hänsyn till tryck- och yttrandefriheten endast tillämplig på marknadsföring i kommersiell verksamhet som har ett kommersiellt syfte (och alltså inte syftar till nyhetsförmedling eller opinionsbildning) och som har rent kommersiella förhållanden till föremål (a.a. s. 91 f., jfr ovan nämnda NJA 1999 s. 749). Det kan ofta vara svårt att dra gränsen mellan kommersiell marknadsföring och andra yttranden, se t.ex. resningsärendet NJA 2001 s. 319 angående ett s.k. blandat meddelande och NJA 2003 s. 25 angående kommersiellt syfte. I tveksamma fall har grundlagsreglerna i TF och YGL företräde.



Lagen (1978:800) om namn och bild i reklam kan sägas komplettera marknadsföringslagen. Lagen uppställer ett förbud för näringsidkare att vid marknadsföring använda annans namn eller bild utan dennes samtycke. Överträdelse kan medföra böter och skadeståndsskyldighet. Av tryckfrihetsrättsliga skäl är räckvidden av lagen begränsad till kommersiell marknadsföring (jfr ovan nämnda NJA 1999 s. 749).

#### *Andra gränsdragningsproblem*

TF och YGL skyddar mot ingripanden från det allmänna. Offentligt anställda är alltså i princip skyddade mot ingripanden från staten när de utnyttjar sin meddelarfrihet. Gränsdragningsproblem kan dock uppkomma. En fråga är t.ex. om meddelarfriheten kan åberopas av t.ex. en åklagare mot en enskild medborgare för uttalanden som åklagaren gjort i tjänsten vid en presskonferens, dvs. kan meddelarfriheten åberopas av staten mot en enskild medborgare? (jfr Axberger, Meddelarfrihet – till statens tjänst? i Om våra rättigheter III, antologi utgiven av Rättsfonden).

Slutligen kan nämnas att det även kan uppkomma problem rörande gränsdragningen mellan TF:s och YGL:s regler å ena sidan och den civilrättsliga avtalsfriheten och vissa civilrättsliga lagar å andra sidan.

#### **2.3.2.4 Tidigare diskussion av om det materiella tillämpningsområdet kan anges klarare i grundlagstexten**

Frågan om TF:s materiella tillämpningsområde kan komma till klarare uttryck i grundlagstexten har berörts vid ett par tillfällen i utrednings- och lagstiftningsarbete.

I propositionen till TF anförde departementschefen följande (prop. 1948:230 s. 172):

De synpunkter som sålunda äro bestämmande för begreppet tryckfrihetsbrott föranleda att dit räknas endast sådana brott som innebära ett missbruk av den yttrandefrihet tryckfrihetsförordningen avser att värna, under det att brott som icke äro av denna beskaffenhet böra kunna straffas omedelbart enligt allmän lag, även om framställning i tryckt skrift ingår som ett led i det brottsliga förfarandet. En sådan uppdelning har också kommit till stånd genom rättsutvecklingen... Att giva de grundsatser, varå denna gränsdragning bygger, ett uttryck i

lagtexten skulle ha till uppgift att vid en utvidgad kriminalisering i strafflagen underlätta ett bedömande av frågan, huruvida denna, utan motsvarande ändring i tryckfrihetsförordningen, kan tillämpas i fråga om framställning i tryckt skrift. Emellertid möter det stora svårigheter att utforma ett dylikt principstadgande. Vad här avses är egentligen icke något annat än ett angivande av tryckfrihetens innebörd och syfte, vilket kommit till uttryck redan i 1 kap. 1 §. Att härutöver upptaga något ytterligare därom i detta kapitel synes icke påkallat.

Massmedieutredningen (MMU) ville i sitt förslag till massmediegrundlag införa en uttrycklig bestämmelse om räckvidden av grundlagens exklusiva tillämplighet i straffrättsligt hänseende. Utredningen anförde (SOU 1975:49 s. 197):

Kännetecknet på ett yttrandefrihetsbrott är att det är straffbart redan på grund av sitt eget innehåll. Yttrandefrihetsbrotten kan på så sätt sägas vara av ideell natur. De skyddade intressena – samhället och enskilda – skadas eller kan skadas av uppgifterna i sig själva och alltså i princip oberoende av andra moment.

Också i andra brott kan ingå uppgifter eller yttranden som riktas till allmänheten. Uppgifterna eller yttrandena är då inte självständiga brott utan ingår som ett led bland flera omständigheter, vilka sammantagna utgör ett brott. Som exempel kan tagas bedrägeri. Detta brott består i att någon genom vilseledande (t.ex. genom uppgifter i pressen) förmår någon till handling eller underlåtenhet som innebär vinning för gärningsmannen och skada för den vilseledde. Vid bedrägeri tillkommer alltså ett krav på förmögenhetsöverföring.

Även andra fall där uppgifterna har ett ekonomiskt syfte bedöms på samma sätt, t.ex. svindleri (som inte förutsätter förmögenhetsöverföring), brott mot marknadsföringslagen och illojal konkurrens, som består i att någon röjer arbetsgivarens yrkeshemlighet i avsikt att bereda sig eller annan fördel eller för att göra skada. Inte heller förfalskning utgör yttrandefrihetsbrott. Det är här inte uppgiften i sig som är straffbar utan förfarandet att ge en urkund ett oriktigt innehåll. Straffhotet vid förfalskning avser alltså att skydda urkunden – handlingen – inte att förbjuda vissa yttranden eller uppgifter. De oriktiga uppgifterna ingår som ett led i förfarandet att framställa en falsk handling. Om någon genom vilseledande uppgifter förmår annan till handling som innebär skada (men inte vinning för gärningsmannen) föreligger oredligt förfarande. I vart fall i den mån skadan är av ekonomisk natur torde något hinder inte möta att döma till ansvar enligt BrB.

Föreligger inte omständigheter av den art som nu sagts, skall gärningen inte kunna bestraffas vid sidan av grundlagen.

Med dessa utgångspunkter föreslog MMU en bestämmelse av följande lydelse:

Utan hinder av denna grundlag gäller vad som i lag är föreskrivet för det fall att framställning i tryckt skrift, radio eller film begagnas endast som ett led i ett förfarande som är straffbart i annat hänseende än såsom ett överskridande av yttrandefrihetens gränser.

MMU:s förslag i denna del ledde inte till lagstiftning.

Yttrandefrihetsutredningen (YFU) konstaterade att räckvidden av det skydd som TF ger mot ingripanden med stöd av bestämmelser i vanlig lag inte framgår entydigt av TF och fortsatte (SOU 1983:70 s. 185):

Det vore värdefullt om man kunde ge uttryck åt den gränsdragningen genom en särskild regel i grundlagen. Men som departementschefen framhöll i 1948 års proposition är det knappast möjligt. MMU:s försök i den riktningen visar att man inte kommer så mycket längre i tydlighet än med den ordning som nu gäller. I brist på en klarläggande lagregel får man godta att grundlagsskyddets räckvidd även i fortsättningen bedöms med ledning av grundlagens syfte.

Axberger konstaterar i "Tryckfrihetens gränser" att många förslag till lösning lagts fram när det gäller frågan om gränsen för TF:s materiella tillämpningsområde. Han anför (a.a. s. 68):

I huvudsak kan man ur det stora material, som doktrin tillsammans med lagstiftnings- och utredningsarbeten här utgör, utläsa två olika synsätt.

Enligt det första är det för gränsdragningen avgörande huruvida ett yttrande är straffbart i sig eller endast som ett led i ett som helhet straffbart förfarande. Det senare faller därvid utanför TF. Ett exempel är bedrägeri genom annons i tryckt skrift; själva yttrandet, annonsen, är endast ett led i det som bedrägeri straffbara förfarandet – däremot blir det mer problematiskt med försök till bedrägeri. Denna lösningstyp kan kallas momenttanken: TF skulle inte skydda yttranden som ingår som ett bland flera moment i ett som helhet straffbart förfarande.

Den andra lösningstypen är inte på detta sätt teknisk; man ser i stället till yttrandets innehåll för att avgöra om detta är skyddat av TF eller inte. Detta kan kallas för en gränsdragning på materiell grund. TF och i synnerhet senare praxis bygger uppenbart på detta materiella kriterium.

I propositionen 1986/87:151 om ändringar i TF m.m. instämde departementschefen i vissa remissinstansers uppfattning att det vore värdefullt om man kunde ge uttryck åt avgränsningen av TF:s exklusivitetsprincip genom en särskild regel i grundlagen. Han fann dock, i likhet med YFU, att det knappast var möjligt och att man

även i fortsättningen måste godta att grundlagsskyddets räckvidd bestäms med ledning av grundlagens syfte (a. prop. s. 86).

Som angetts under rubriken ”Gränsdragningen mot straffbestämmelser i vanlig lag” i avsnitt 2.3.2.3 kom MGU efter en genomgång av förarbeten och doktrin fram till vissa grundläggande utgångspunkter för övervägandena av om ett visst brott var av den arten att det i princip kunde föras in i TF:s brottskatalog, dvs. att det i princip omfattades av TF:s materiella tillämpningsområde. Brottet skulle kunna begås genom ett yttrande i ett grundlagsskyddat medium och yttrandet skulle vara straffbart i sig. Brottet fick i princip inte innehålla något moment som står utanför den ensamansvariges kontroll, dvs. man skulle i princip med ledning av enbart själva yttrandet kunna bedöma om det var straffbart eller inte. Yttrandets innehåll skulle också kunna anses falla inom det område som kan avgränsas utifrån tryckfrihetens syfte och innebörd, som därvid skulle tolkas vidsträckt. Oredliga eller illojala yttranden skulle inte upptas som tryckfrihetsbrott. Exempel på sådana gärningar var bedrägeri, oredligt förfarande, svindleri och förfälskning.

MGU:s utgångspunkter kan sägas vara en kombination av momenttanken och en gränsdragning på materiell grund.

Som angetts ovan gjorde regering och riksdag ingen invändning mot MGU:s resonemang i denna del men MGU:s slutsatser och resonemang har kritiserats av Persson i ”Exklusivetsfrågan” (s. 417 ff.). Han synes förordade en gränsdragning helt på materiell grund.

### 2.3.3 Territoriella krav

Det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga systemet gäller fullt ut för yttranden i tryckta och därmed jämställda skrifter och tekniska upptagningar som både framställs och sprids här liksom för radioprogram som utgår från Sverige (om medierna uppfyller de formella kraven i fråga om teknik och spridning och yttrandet också faller inom grundlagarnas materiella tillämpningsområde). Grundlagsskyddet enligt TF och YGL är emellertid även tillämpligt i viss utsträckning på medier med en svagare anknytning till Sverige. I 13 kap. TF finns regler om utrikes tryckta skrifter och i 10 kap. YGL finns regler om radioprogram och tekniska upptagningar från utlandet m.m. Förenklat kan sägas att om mediet inte ges ut här gäller endast skydd för framställning som sker här (i form av

förbud mot censur och hindrande åtgärder) och inskränkt meddelar- och anskaffarfrihet. Om mediet ges ut här gäller i princip fullt grundlagsskydd men detta varierar något beroende på bl.a. var mediet framställs. TF:s och YGL:s reglering av tryck- och yttrandefriheten gäller för svenska medborgare och utlänningar här i Sverige. Till skillnad mot vad som gäller för svensk medborgare kan skyddet för utlänningars utövning av tryck- och yttrandefrihet här i landet inskränkas genom regler i vanlig lag.

Det territoriella tillämpningsområdet för TF och YGL har stor betydelse beroende på att Sverige har sitt internationellt sett unika, detaljreglerade yttrandefrihetsskydd i grundlag. Möjligheten att utkräva straff- och skadeståndsrättsligt ansvar för publiceringsverksamhet är också ofta mindre här än i andra länder. De territoriella kraven har behandlats utförligt i beredningens delbetänkande SOU 2004:114.

## **2.4 TF:s och YGL:s historik**

### **2.4.1 Inledning**

Det svenska grundlagsskyddet för tryck- och yttrandefriheten med detaljerade regler på grundlagsnivå har en lång historia och stark förankring i Sverige. För förståelsen av grundlagsskyddet för tryck- och yttrandefriheten och den respekt det åtnjuter är det viktigt att känna till något om dess historia. Detta gäller naturligtvis särskilt när man överväger om genomgripande förändringar bör göras. I detta avsnitt lämnas därför en kort redogörelse för TF:s och YGL:s tillkomst och utveckling. När det gäller utvecklingen efter att TF och YGL trädde i kraft redovisas här främst de ändringar som har med teknik att göra. Anledningen till detta är att frågan om teknikberoende ofta är dominerande i diskussionen av om vårt grundlagsskydd är hållbart för framtiden. I avsnitt 5.1.3 redovisas den diskussion som förts i frågan om en teknikberoende eller teknikoberoende grundlag under det mångåriga utredningsarbete som föregick YGL och även efter YGL:s tillkomst.

Huvudsakliga källor till detta avsnitt är Hilding Eek, "Om tryckfriheten", 1942, s. 151 ff., "Förslag till tryckfrihetsförordning", SOU 1947:60, s. 31 ff., Nils Funcke, "Tryckfriheten under tryck. Ordets män och statsmakterna", 1996, och Martin Brinnen, "Den historiska utvecklingen av grundlagsskyddet för vissa medier

i TF och YGL”, bilaga 3 i SOU 2001:28. I det följande anmärks även en del andra källor.

#### 2.4.2 Utvecklingen före år 1950

Under 1400- och 1500-talen, hade tryckpressen begränsad betydelse för nyhetsförmedling och opinionsbildning. Kyrkan införde dock tidigt censur för att hindra spridning av felaktiga bibelversioner och irrläror. I Sverige infördes också gradvis en statlig censur och boktryckeriverksamheten var tidigt föremål för omfattande reglering. Enligt 1752 års boktryckerireglements skulle alla boktryckare i riket vara sammanslutna i en boktryckarsocietet under kanslikollegiets uppsikt och ledning. För att starta tryckeriverksamhet krävdes tillstånd och för att trycka och ge ut en skrift krävdes dessutom godkännande av den statligt utsedda censorn. Syftet med boktryckarsocieteten var att upprätthålla censuren och att tillförsäkra boktryckarna vissa privilegier för utgivningen av skrifter, bl.a. gavs boktryckarna ensamrätten att under en begränsad tid trycka och ge ut en skrift. Angående tryckfriheten i Sverige före år 1766 se bl.a. Hilding Eek, ”Om tryckfriheten”, 1942, s. 151 ff. och Herman Ludvig Rydin, ”Om yttrandefrihet och tryckfrihet. Försök till belysning af Svenska Press-lagstiftningen”, 1859, s. 124 ff.

Sverige fick sin första tryckfrihetsförordning redan år 1766. Förordningen var efter dåtida förhållanden mycket liberal. Genom att den gavs grundlagsstatus blev Sverige också det första landet i Europa med grundlagsskydd för tryckfriheten. Förordningen förefaller främst ta sikte på det som framställts i tryck. I förordningens 13 § angavs att alla undersåtar ägde nyttja ”en fullkomlig och obehindrad frihet att uti tryck allmänt kunnigt göra allt vad som... uti denne vår nåd. förordning icke finnes uttryckligen förbudit...”. I flera andra paragrafer i förordningen talas det dock om ”skrif- och tryckfriheten”.

Flera av de principer som ligger till grund för det nu gällande tryck- och yttrandefrihetsrättsliga systemet infördes genom 1766 års TF. Förordningen innehöll visserligen inte något allmänt censurförbud men de dittills gällande censurbestämmelserna upphävdes och censorsämbetet avskaffades. Principen om att ingripande mot missbruk av tryckfriheten endast får göras i efterhand och offentlighetsprincipen infördes liksom en variant av exklusivitetsprin-

cipen, dvs. principen att förordningen exklusivt reglerar allt bruk och missbruk av tryckfriheten. Något ensamansvar för tryckfrihetsbrott infördes däremot inte. Skriftens författare ansvarade i första hand men boktryckaren kunde bli ansvarig om han inte satte ut författarens namn på titelbladet eller inte kunde ange vem författaren var.

Under Gustav III:s regeringstid (1771–1792) inskränktes tryckfriheten kraftigt. År 1774 infördes en ny tryckfrihetsförordning. Det angavs att den skulle vara att betrakta som en förnyelse av 1766 års förordning och endast innehålla några ändringar. Den saknade emellertid grundlagskaraktär och i praktiken var tryckfriheten helt beroende av kungens godtycke. En mängd inskränkningar av tryckfriheten gjordes under denna tid. Boktryckaren gjordes ansvarig lika med författaren så snart han inte kunde uppge författarens namn och med fulla bevis styrka sin uppgift. Detta ledde till en sträng självcensur. Det infördes också en ny form av censur för teaterföreställningar. Teaterpjäser på svenska språket fick inte tryckas eller uppföras utan att ha blivit anmälda hos hovkanslern och tillerkända privilegium. Avsikten var att värna om ”den goda smaken, språket och sederna” samt att bevara aktningen för stånd och ämbeten. Även en särskild reglering för periodiskt utkommande skrifter infördes. Regleringen innebar att boktryckarna gavs ensamrätt att utge periodiska skrifter. Detta privilegium kunde dock när som helst återkallas. Den s.k. indragningsmakten hade härigenom introducerats. Den utgjorde en allvarlig inskränkning av tryckfriheten tills den avskaffades år 1845.

Efter mordet på Gustav III år 1792 infördes censur för alla politiska skrifter. Sådana skrifter skulle uppvisas av boktryckarna och granskas. De fick tryckas först efter erhållet tillstånd, s.k. imprimatur. Ett par månader senare utfärdades en förordning om en allmän skriv- och tryckfrihet. Den innefattade allmänna uttalanden om en vidsträckt tryckfrihet men också inskränkningar som kunde inrymma i princip vad som helst. En mängd restriktioner för utövandet av tryckfriheten infördes också inom kort; indragningsmakten upplivades, teatercensuren återinfördes, förbud mot tryckning av allmänna handlingar infördes m.m.

Efter 1809 års statsvälvning intog frågan om tryckfriheten en framträdande plats i lagstiftningsarbetet. I 1809 års regeringsform infördes ett principiellt stadgande som återgav tryckfrihetsförordningen dess grundlagsstatus. Stadgandet har överlevt i redigerat skick och återfinns i dag i den inledande ändamålsparagrafen i 1 kap.

1 § första stycket TF. Stadgandets historia belyses i Johan Hirschfeldts ”Två portalstadganden i tryckfrihetsförordningen – Hur skapades de?”, i Festskrift till Hans Ragnemalm, 2005. År 1810 infördes en ny tryckfrihetsförordning. Bortsett från den bibehållna akademiska censuren och teatercensuren var 1810 års tryckfrihetsförordning förhållandevis liberal. Den innebar bl.a. att kravet på tillstånd för anläggande av boktryckeri upphävdes, dock med den begränsningen att tryckerier skulle få anläggas endast i stad eller inom en halv mil från en stad.

Redan år 1812 infördes en ny mera restriktiv tryckfrihetsförordning. 1812 års tryckfrihetsförordning innefattade bl.a. en bestämmelse om krav på tillståndsbevis för utgivande av periodisk skrift. Den inbegrep också återigen den s.k. indragningsmakten. Denna gav hovkanslern och i sista hand Kungl. Maj:t möjlighet att inställa vidare utgivning av periodisk skrift med visst innehåll. Under 1820- och 30-talen användes indragningsmakten i försök att stoppa den politiska oppositionen, se Stig Boberg, ”Carl XIV Johan och tryckfriheten 1810–1844”, 1989. Tryckfrihetens och offentlighetsprincipens bakgrund och tillkomst, hur friheterna urholkades under Gustav III och sedan upphörde under de sena gustavianska s.k. järnåren skildras också av Thomas von Vegesack i ”Smak för frihet. Opinionsbildningen i Sverige 1755–1830”, 2001.

1812 års tryckfrihetsförordning hade stora redaktionella brister. Den gällde dock ända fram till dess att den nu gällande 1949 års tryckfrihetsförordning började tillämpas. Som nämnts ovan avskaffades indragningsmakten år 1845 och förslag om mera omfattande reformer av tryckfrihetsförordningen lades fram vid flera tillfällen.

År 1815 infördes juryinstitutionen. Bestämmelserna om den s.k. litterära äganderätten (upphovsrätten) lyftes ut ur tryckfrihetsförordningen år 1876. Detta innebar ett avsteg från principen att tryckfrihetsförordningen exklusivt reglerade allt som framställdes med hjälp av tryckpress. Avsteget förstärktes av en utveckling i praxis som innebar att vissa ekonomiska brott där tryckt skrift använts som hjälpmedel ansågs falla utanför tryckfrihetsförordningen. År 1909 tillkallades sakkunniga för att göra en revision av tryckfrihetsrätten. Ett betänkande med en fullständig redaktionell omarbetning av tryckfrihetsförordningen lades fram år 1912. Betänkandet ledde inte till någon proposition men hade stor betydelse för senare utredningar och förslag. År 1937 genomfördes en rad ändringar bl.a. avseende juryinstitutet och offentlighetsprincipen. I



det senare avseendet innebar ändringarna att det mesta av sekretessregleringen bröts ut och togs in i vanlig lag. Kriminalisering skedde också av bl.a. falska rykten eller lögnaktiga uttalanden ägnade att framkalla fara för rikets säkerhet eller den allmänna ordningen eller ägnade att väcka förakt för offentlig myndighet eller annat offentligt organ.

Under andra världskriget inskränktes tryckfriheten genom bl.a. att föråldrade regler om konfiskation började tillämpas igen och att en ny ansvarsordning med ökat ansvar för tryckare infördes liksom även transportförbud för skrifter vilkas innehåll kunde skada förhållandet till främmande makt. De nya inskränkningarna tillämpades ofta, se Nils Funcke, "Tryckfriheten under tryck. Ordets män och statsmakterna", 1997. En inskränkning av censurförbudet gjordes också. Detta innebar att riksdagen i vanlig lag kunde föreskriva om förhandsgranskning av tryckta skrifter och om förbud mot införsel av sådana skrifter till Sverige samt mot utgivning av periodisk skrift. Någon sådan lag stiftades emellertid inte. Beträffande etableringsfriheten kan här också nämnas att begränsningarna i fråga om anläggande av tryckerier upphävdes helt år 1941.

År 1944 tillsattes en utredning för en fullständig översyn av tryckfrihetslagstiftningen. Utredningen, som antog namnet 1944 års tryckfrihetssakkunniga, lade år 1947 fram ett betänkande (Förslag till tryckfrihetsförordning, SOU 1947:60). En proposition utarbetades på grundval av betänkandet (prop. 1948:230) och den nya alltjämt gällande tryckfrihetsförordningen började tillämpas den 1 januari 1950 efter riksdagsbeslut år 1948 och 1949. Den nya grundlagen innebar en väsentligt förbättrad systematik och ett mera lättillgängligt regelverk. Inskränkningar som gjorts i tryckfriheten under andra världskriget och dessförinnan upphävdes. TF bygger på de grundsatser som kommit till uttryck redan i 1766 års tryckfrihetsförordning och som utvecklats under tidens gång, bl.a. exklusivetsprincipen, censurförbud, särskild brottskatalog och särskild rättegångsordning.

I fråga om brottskatalogen innebar TF den nyheten att principen om dubbel kriminalisering infördes. Enligt 7 kap. 4 § TF är sålunda som tryckfrihetsbrott straffbara de gärningar som anges i paragrafen om de begås genom tryckt skrift och även är straffbara enligt lag. Principen innebär att utvidgning av det område som är straffbart som tryckfrihetsbrott kräver grundlagsändring medan det för inskränkning är tillräckligt med ändring av vanlig lag. I den tidigare gällande tryckfrihetsförordningen hade brottsbeskrivningar funnits

intagna i förordningen men hänvisning gjorts till vanlig lag i fråga om straffet för tryckfrihetsbrott. Det hade då rätt delade meningar i frågan om hänvisningarna medförde att ändring eller upphävande av bestämmelserna i strafflagen omedelbart återverkade på tryckfrihetsbrotten (SOU 1947:60 s. 131 f.).

Genom 1949 års TF upphöjdes också meddelarfriheten till ett särskilt rättsligt institut. Meddelarfriheten reglerades i särskilda regler och fick alltså ett direkt grundlagsskydd. Enligt den dittills gällande ordningen hade ett visst skydd för meddelare visserligen förelegat till följd av ensamansvaret och grundsatsen om straffrihet för medverkande till tryckfrihetsbrott men rättsläget var oklart i flera avseenden (SOU 1947:60 s. 50, Axberger, Tryckfrihetens gränser, 1984, s. 295). Beträffande etableringsfriheten, som historiskt sett är ett utflöde av näringsfriheten, innebar reglerna i 1949 års TF inga större förändringar i då gällande rätt (prop. 1948:230 s. 148). I 4 kap. 1 § TF slogs fast att varje svensk medborgare och svensk juridisk person hade rätt att själv eller med biträde av andra framställa tryckalster genom tryckpress.

### 2.4.3 Utvecklingen efter år 1950 fram till YGL:s ikraftträdande

Utvecklingen av skyddet för yttrandefriheten efter den nu gällande TF:s ikraftträdande har huvudsakligen rört grundlagsskyddets tillämpningsområde. Det formella tillämpningsområdet har utvidgats till att omfatta även andra skrifter än sådana som framställts i tryckpress och nya medier som TV och radio. Det materiella tillämpningsområdet har avgränsats gentemot exempelvis marknadsrättslig reglering av reklam och mot barnpornografi. Som angetts inledningsvis kommer här främst att redovisas de ändringar som har med teknik att göra, dvs. det är det formella tillämpningsområdet som är i fokus.

TF omfattade ursprungligen endast skrift som framställts i tryckpress. Som tryck ansågs då stentryck, koppartryck och tryck i offsetpress. Mångfaldigande genom stencilering, fotokopiering eller maskinskrift föll utanför TF. Däremot gällde inte någon inskränkning i fråga om material. De tryckfrihetssakkunniga angav att inte endast papper utan även tyg, pergament och papp kunde omfattas av TF och att det var förutsättningen att skriften skulle vara framställd i tryckpress som begränsade vilket material som

kunde falla under grundlagsskyddet (SOU 1947:60 s. 216). Detta motsades inte i propositionen (prop. 1948:230 s. 115 ff.).

År 1966 tillkom särskild lagstiftning för radio och TV, radiolagen (1966:755) och radioansvarighetslagen (1966:756), som i väsentliga delar byggde på de tryckfrihetsrättsliga principerna. Senare stiftades också lagar för närradio, lokala kabelsändningar och radiotidningar.

År 1970 tillsattes 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) med regler om yttrandefriheten i skrifter som framställs i tryckpress eller mångfaldigas genom stencilering, ljuskopiering eller liknande tekniskt förfarande och yttrandefriheten i radio, TV och film. Förslaget mötte ganska omfattande kritik, främst beträffande tillämpningsområdet som många ansåg för snävt, och ledde inte till mer än vissa partiella ändringar i TF. En av ändringarna var att den s.k. stencilregeln infördes i 1 kap. 5 § TF. Regeln innebar att TF:s tillämpningsområde vidgades till att, utöver skrifter som framställs i tryckpress, också omfatta skrifter som mångfaldigats genom stencilering, fotokopiering eller liknande tekniskt förfarande under förutsättning att utgivningsbevis gäller för skriften eller den är försedd med beteckning som utvisar att den är mångfaldigad samt i anslutning därtill uppgifter om vem som har mångfaldigat den samt om ort och år för detta. Som skäl för utvidgningen anfördes att tryckningen blivit så dyr att det för den enskilde medborgarens rätt att utnyttja grundlagens skydd var av stor betydelse att billigare framställningsmetoder kunde användas (prop. 1975/76:204 s. 90). I samma lagstiftningsärende överflyttades också uppgiften att vaka över efterlevnaden av tryckfrihetsförordningen från chefen för justitiedepartementet och lokala tryckfrihetsombud till Justitiekanslern. Den tidigare ordningen hade då gällt sedan år 1876 (a. prop. s. 124). Beträffande planerna på att ersätta TF med en grundlag med vidare syftning angav departementschefen att dessa inte hade skrinlagts men att en proposition i ämnet borde föregås av ytterligare utredning.

År 1977 tillkallades en ny kommitté, Yttrandefrihetsutredningen (YFU), med huvuduppgiften att skapa ett regelsystem för yttrandefriheten som på samma sätt som TF ställer upp hinder mot ingrepp från det allmänna som försämrar förutsättningarna för ett fritt åsiktsutbyte. YFU lämnade år 1979 ett debattbetänkande med två skisser till ny grundlagsreglering av yttrandefriheten i nya medier.

Betänkandet remissbehandlades och år 1983 lämnade YFU sitt slutbetänkande med förslag till en fristående yttrandefrihetsgrundlag som skulle gälla vid sidan av TF (SOU 1983:70). Grundlagen skulle omfatta yttranden som görs offentliga genom program i eter- eller trådsändningar, ljudupptagningar, upptagningar av rörliga bilder och sceniska framställningar och utställningar för vilka utgivare utsetts.

År 1986 beslutade regeringen en lagrådsremiss på grundval av YFU:s förslag. I remissen hade emellertid en ny lagteknisk lösning valts. TF hade byggts ut med en ny andra avdelning om tio kapitel med regler till skydd för yttrandefriheten i eter- och trådsändningar, filmer, videogram och andra upptagningar av rörliga bilder samt ljudupptagningar. Denna lösning var avsedd att motverka den risk för uttunning av skyddet för tryckfriheten som en sammanhållen grundlag för tryckta skrifter och andra medier befarats innebära. I den allmänna debatten framfördes kritik mot det lagtekniska grepp som tagits i lagrådsremissen. Förslaget ledde därför inte till någon proposition i frågan om grundlagsskydd för andra medier än tryckta skrifter. Beredningen av frågan om grundlagsskydd för nya medier fortsatte i regeringskansliet och år 1990 kunde förslag till en ny yttrandefrihetsgrundlag läggas fram (prop. 1990/91:64). Den nya grundlagen trädde i kraft den 1 januari 1992.

Vid ikraftträdandet omfattade YGL yttranden i ljudradio, television och vissa massmedieföretags databaser, filmer, videogram och andra upptagningar av rörliga bilder samt ljudupptagningar. Grundlagsskyddet för databaser fanns i 1 kap. 9 § YGL, den s.k. databasregeln, och gällde under förutsättning att databasen tillhandahölls allmänheten och att den mottagande inte kunde ändra innehållet i den. För sådana databaser gav regeln grundlagsskydd om verksamheten drevs av en sådan aktör som angavs i bestämmelsen, dvs. en redaktion för en tryckt periodisk skrift eller för radioprogram, ett företag för framställning av filmer eller ljudupptagningar eller en nyhetsbyrå. Databasregeln innebar att det blev möjligt för massmedieföretag att i yttrandefrihetsrättsligt skyddade former erbjuda allmänheten informationsservice också genom andra moderna medier än de som mera direkt liknade de traditionella radio- och TV-sändningarna.

I samband med att YGL antogs infördes också en ny regel avseende nya medier i 1 kap. 7 § andra stycket TF, den s.k. bilageregeln. I regeln angavs att 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 YGL

skall 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. Bestämmelsen innebär att ansvaret för innehållet hålls samlat hos den som är ansvarig för skriften även när innehållet offentliggörs i program, film eller upptagning som omfattas av YGL. En särskild utgivare behöver alltså inte utses för YGL-medierna i ett sådant fall. Det krävs dock att skriftens innehåll återges oförändrat i YGL-mediet och att det där anges hur innehållet har disponerats. Enligt HD i NJA 2003 s. 31 faller ett tillhandahållande enligt databasregeln inte in under bilageregeln.

#### 2.4.4 Utvecklingen efter YGL:s ikraftträdande

År 1995 tillkallades Mediekommittén med uppdrag bl.a. att utreda behovet av ett grundlagsskydd efter de tryckfrihetsrättsliga grundsatserna för yttrandefriheten i nya medieformer som används för att förmedla yttranden och annan information till allmänheten. I sitt betänkande Grundlagsskydd för nya medier (SOU 1997:49) föreslog kommittén bl.a. att samlingstermen tekniska upptagningar skulle införas i YGL, att särreglerna för ljudupptagningar skulle utgå och att databasregeln skulle utvidgas till att gälla också andra aktörer än massmedieföretag under förutsättning att utgivningsbevis hade sökts och utfärdats för verksamheten. Regeringen ansåg att tiden inte var mogen för den utvidgning av databasregeln som kommittén föreslagit och lade därför inte fram något förslag om detta (prop. 1997/98:43). Kommitténs förslag i fråga om tekniska upptagningar genomfördes dock. Detta innebär att grundlagens tillämpningsområde vidgades till att omfatta även upptagningar med enbart text och/eller stillbilder, att det klargjordes att grundlagen omfattade upptagningar med olika kombinationer av innehåll och att särbehandlingen av ljudupptagningar upphörde.

I februari 1999 tillsatte regeringen den parlamentariska kommittén Mediegrundlagsutredningen med uppdrag bl.a. att närmare analysera behovet av och förutsättningarna för en mer teknikoberoende grundlagsreglering av yttrandefriheten. På förslag av kommittén utvidgades databasregeln från den 1 januari 2003 till att utöver vanlig databasverksamhet även omfatta print on demand-framställning av tekniska upptagningar, skrifter eller bilder ur en databas samt viss användning av push-teknik. Det infördes också

en möjlighet för andra än sådana massmedieföretag som nämns i paragrafen att få grundlagsskydd för sådan databasverksamhet genom ansökan om utgivningsbevis. I samma lagstiftningsärende gjordes även ett tillägg av en ny andra mening till 1 kap. 6 § första stycket YGL för att klargöra att direktsändningar via Internet och uppspelningar via Internet som startar på tider som sändaren bestämmer omfattas av regeln och alltså inte faller under databasregeln. Tillägget kallas i detta betänkande webbsändningsregeln.

Både MK och MGU påpekade att det var viktigt att följa utvecklingen noggrant. I april 2003 tillkallades så Tryck- och yttrandefrihetsberedningen med uppgift att följa utvecklingen på det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området samt utreda och lämna förslag till lösningar av olika problem på detta område. Beredningen lämnade i december 2004 ett delbetänkande (SOU 2004:114) som främst handlar om internationellt rättsligt bistånd, brottskatalogen och målhandläggningsfrågor m.m. I betänkandet lämnas också bl.a. förslag till justering av webbsändningsregelns lydelse. Förslaget syftar till att klargöra dels att det som faller in under regeln – och som också varit avsett – är tillhandahållande till allmänheten på särskild begäran av webbsändningar som består i direktsändningar eller uppspelningar av tidigare inspelningar som startar på tider som sändaren bestämmer, dels att bl.a. omodererade chatsidor faller utanför regeln. Det föreslås även att en ändring skall göras i databasregeln som undantar de webbsändningar som faller in under webbsändningsregeln från databasregelns tillämpningsområde. Förslagen har inte lett till lagstiftning.

Som angetts inledningsvis har Tryck- och yttrandefrihetsberedningen också till uppgift att överväga frågan om ett helt nytt grundlagsskydd för tryck- och yttrandefriheten. Förevarande betänkande är ett steg i detta arbete.

## **2.5 Självsanering och särskild granskning av radio och TV m.m.**

Efterhandsgranskning av yttranden sker inte enbart inom ramen för TF:s och YGL:s regler om tryck- och yttrandefrihetsbrotten utan också genom pressbranschens självsaneringsverksamhet och genom den verksamhet som bedrivs av Granskningsnämnden för radio och TV. Det finns även viss självsaneringsverksamhet i fråga om Internet. Verksamheterna kan i viss mån ses som en förut-

sättning för grundlagarnas nuvarande utformning. Om verksamheterna inte hade funnits hade grundlagsreglerna kanske varit mera omfattande. Det gäller framför allt förhållandet mellan integritetsskydd och yttrandefrihet. Det finns därför skäl att här kort beröra dessa verksamheter.

Hur dagens etiska regelsystem för medierna fungerar i praktiken diskuteras i SNS Medieforums bok "Medietik under debatt" (SNS förlag 2006). En av de frågor som belyses är förhållandet mellan grundlagsreglerna om missbruk av tryck- och yttrandefriheten och självsaneringssystemet.

### 2.5.1 PO och PON

Sedan början av nittonhundratalet har det i Sverige funnits en av pressbranschen inrättad självsanerande verksamhet som syftar till att upprätthålla god publicistisk sed och bl.a. skydda enskilda mot oförskyllt lidande genom publicitet. Verksamheten är fristående från staten och bekostas av Publicistklubben (PK), Svenska Journalistförbundet (SJF), Svenska Tidningsutgivareföreningen (TU) och Sveriges Tidskrifter (ST). För sitt samarbete har organisationerna inrättat Pressens Samarbetsnämnd. Den självsanerande verksamheten bedrivs av Allmänhetens Pressombudsman (PO) och Pressens Opinionsnämnd (PON).

PO och PON kan pröva publicering som sker i periodisk skrift och publicering som sker på Internet om den gjorts av företag som är representerat i Pressens Samarbetsnämnd och publiceringen omfattas av 1 kap. 7 § andra stycket TF (bilageregeln) eller 1 kap. 9 § YGL (databasregeln) och tillhandahålls av redaktionen för en tryckt periodisk skrift eller av företag som ingår i koncern som samtidigt ger ut tryckt periodisk skrift. Prövningen baseras på de publicitetsregler som antagits av PK, SJF, TU och ST. Sveriges Radio AB, Sveriges Television AB, Utbildningsradion AB och Radioutgivareföreningen har i tillämpliga delar anslutit sig till reglerna. Avsteg från publicitetsreglerna i traditionella radio- och TV-program kan dock inte bli föremål för prövning av PO eller PON utan sådana program granskas av Granskningsnämnden för radio och TV, se avsnitt 2.5.2 nedan.

Publicitetsreglerna omfattar 17 regler under rubrikerna Ge korrekta nyheter, Var generös med bemötanden, Respektera den personliga integriteten, Var varsam med bilder, Hör båda sidor och

Var försiktig med namn. Det anges i inledningen till reglerna att etiken inte i första hand tar sig uttryck i en formell regel tillämpning utan i en ansvarig hållning inför den publicistiska uppgiften och att de etiska reglerna för press, radio och TV skall vara ett stöd för den hållningen. Flera av reglerna rör sådant som kan ha betydelse vid bedömning av om ett yttrande utgör förtal. I regel nr 2 anges bl.a. att man skall kontrollera sakuppgifter så noggrant som omständigheterna medger och i regel nr 15 under rubriken ”Var försiktig med namn” anges ”Överväg noga konsekvenserna av en namnpublicering som kan skada människor. Avstå från sådan publicering om inte ett uppenbart allmänintresse kräver att namn anges”. Regel nr 7 rör den personliga integriteten och lyder ”Överväg noga publicitet som kan kränka privatlivets helgd. Avstå från sådan publicitet om inte ett uppenbart allmänintresse kräver offentlig belysning.” I regel nr 11 under rubriken ”Var varsam med bilder” anges att publicitetsreglerna gäller i tillämpliga delar även för bildmaterial.

Publicitetsreglerna utgör en del av de pressetiska regler som har beslutats av pressens huvudorganisationer. De pressetiska reglerna omfattar också yrkesregler för journalister. Yrkesreglerna rör journalistens integritet och anskaffning av material. I dessa regler anges bl.a. att journalisten skall visa hänsyn vid fotograferingsuppdrag samt vid anskaffning av bilder, särskilt i samband med olyckor och brott. Ett medlemskap i SJF innebär att man förbundit sig att följa reglerna. Avsteg från yrkesreglerna prövas av förbundets yrkesetiska nämnd.

PO har till uppgift att råda och bistå enskilda som känner sig förfördelade av publicitet i periodisk skrift och Internet-publiceringar, att på eget initiativ eller efter anmälan undersöka avvikelser från god publicistisk sed och att eventuellt hänskjuta sådana ärenden till PON för avgörande. PO skall också genom opinionsbildning verka för god publicistisk sed, lämna allmänheten upplysningar i pressetiska frågor och medverka i upplysningsverksamhet rörande frågor inom det pressetiska området. Till PO skall utses en person med särskilda insikter inom området för pressetik. PO utses av ett kollegium bestående av chefsjustitieombudsmannen, ordföranden i Sveriges Advokatsamfund och ordföranden i Pressens samarbetsnämnd.

PO skall skyndsamt försöka lösa tvister mellan enskilda och tidningar genom att på ett tidigt stadium erbjuda medlande och rådgivande tjänster. Han skall söka åstadkomma beriktigande eller



skäligt utrymme för genmäle. PO försöker medla mellan den fördelade och pressorganet för att få ett snabbt resultat. Ofta blir anmälaren nöjd och PO kan avskriva ärendet. Det sker i ett par dussin fall per år. Ett ärende kan hänskjutas till PON om det finns skälig grund för anmälan och det är av betydelse med hänsyn till etiska principer och den skada som kan ha vållats att anmälan prövas av nämnden. Det skall också vara fråga om en relativt aktuell artikel, högst tre månader gammal. Tanken bakom tidsgränsen är att det i allmänhet inte ligger i anmälarens intresse att äldre publiceringar tas upp eftersom dessa oftast är glömda av alla utom den utpekade. Om ett ärende inte hänskjuts skall det avskrivas. Enligt instruktionen för PO bör hänsyn därvid tas till om tillfredsställande rättelse eller genmäle har publicerats.

PON består av en ordförande, tre vice ordföranden och fjorton ledamöter. PK, SJF, TU och ST utser vardera två ledamöter. De övriga sex ledamöterna skall representera allmänheten och utses gemensamt av chefsjustitieombudsmannen och ordföranden i Sveriges Advokatsamfund. Ordföranden och vice ordförandena bör enligt stadgarna för PON vara jurister med erfarenhet som ordinarie domare. De utses av Pressens Samarbetsnämnd.

Det kommer in 350–400 anmälningar per år till PO. Av dessa leder 10–15 procent till klander av PON. Medeltalet för år 2000–2005 var 11,5 procent. Det är bara få anmälningar som avser enbart publicering på Internet. Det vanliga är att den tryckta upplagan eller båda formerna är föremål för anmälan.

PON:s utlåtanden benämns opinionsuttalanden. Om en tidning eller Internetaktör klandras för att ha överträtt publicitetsreglerna skall detta publiceras i tidningen eller Internetpublikationen. Aktören får också betala en expeditonsavgift som används för att finansiera den pressetiska verksamheten.

Enligt nuvarande PO Olle Stenholm rör allt fler anmälningar kränkningar av privatlivets helgd. Publicering i utländska tidningar påverkar ansvariga utgivare här och har troligen lett till ökad namnpublicering i Sverige. Enligt Olle Stenholm faller allt mer av journalistisk verksamhet i bred betydelse utanför granskningen. Det är emellertid enligt hans mening inte möjligt att nu föra in all publicistisk verksamhet under PO/PON och det är inte heller nödvändigt eftersom det är de etablerade medierna som fortfarande har störst genomslag.

Överträdelse av de yrkesetiska reglerna kan leda till uteslutning ur SJF.

## 2.5.2 Granskningsnämnden för radio och TV

Enligt 9 kap. 2 § radio- och TV-lagen skall Granskningsnämnden för radio och TV genom granskning i efterhand övervaka om sända program står i överensstämmelse med radio- och TV-lagen och de villkor som kan gälla för sändningarna. Nämnden granskar endast svenska programföretag. Utländska programföretag som sänder till den svenska allmänheten lyder enligt den s.k. sändarlandsprincipen normalt under lagstiftningen i det land där företagen är etablerade. Granskningsnämndens övervakning omfattar 1) analoga och digitala nationella marksändningar bedrivna av Sveriges Television (SvT), Sveriges Radio (SR), Utbildningsradion (UR), och TV 4, 2) marksänd digital TV som sänds av andra än SvT, UR och TV 4 samt 3) lokalradio, närradio, kabel-TV och satellit-TV.

TV 3, kanal 5, ZTV, MTV och TV 8 är exempel på vanliga kanaler som inte granskas av Granskningsnämnden på grund av att de är etablerade i andra länder och därmed inte omfattas av svenska regler. I EU-arbetet driver Sverige kravet att sändarlandsprincipen skall ändras så att t.ex. program som är avsedda för en svensk publik skall falla under svenska regler även om redaktionen finns utomlands.

För sändningar med tillstånd av regeringen, dvs. bl.a. sändningar från SvT, SR, UR och TV 4, gäller enligt 3 kap. 1 § radio- och TV-lagen att sändningsvillkoren får 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. Villkor för sändningsrätten får även avse t.ex. skyldighet att ta hänsyn till ljudradions och televisionens särskilda genomslagskraft, att beriktiga felaktiga uppgifter, att sända genmälen och att i programverksamheten respektera den enskildes privatliv (3 kap. 2 § radio- och TV-lagen). Villkor med sådant innehåll gäller också för SvT, SR, UR och TV 4. När det gäller den enskildes privatliv anges att detta skall respekteras om inte ett oavvisligt allmänintresse kräver annat. Kravet på hänsynstagande till mediets genomslagskraft innebär bl.a. att sexuella skildringar och våldsskildringar inte får sändas på sådana tider att det finns risk att barn ser dem.

I 6 kap. radio- och TV-lagen finns bestämmelser om sändningarnas innehåll, bl.a. regler om att programverksamheten för den som sänder TV-program eller ljudradioprogram efter tillstånd av regeringen skall präglas av det demokratiska statskicketets grund-

idéer, att program med våldsskildringar eller pornografiska bilder skall föregås av eller innehålla en varning och att program som inte är reklam inte får gynna kommersiella intressen på ett otillbörligt sätt. I 7 kap. finns regler om reklam och annonsering. För SvT, SR, UR och förordnade lokala kabel-TV-företag gäller i princip förbud mot att sända reklam. För övriga programföretag är reklamsändningar tillåtna under förutsättning att bestämmelserna om annonsmängd m.m. följs. Förbudet mot otillbörligt gynnande av kommersiella intressen gäller för alla sändningsformer och är den samlade beteckningen på företeelser som smygreklam, onödig fokusering på varumärken etc.

Enligt Granskningsnämndens direktör, Cecilia Renfors, sker granskning av innehåll främst efter anmälan från allmänheten medan granskning av efterlevnaden av reklamreglerna främst sker på initiativ från nämnden. Nämnden har för varje år en fastslagen plan för hur reklamgranskningen skall ske. Den avser framför allt lokala medier. Enligt Cecilia Renfors är allmänheten ganska uppmärksam i fråga om otillbörligt kommersiellt gynnande.

Vid överträdelse av bestämmelserna om opartiskhet och saklighet m.m. kan nämnden förelägga programföretaget att offentliggöra nämndens beslut (10 kap. 8 § radio- och TV-lagen). Vid överträdelser av bestämmelserna om reklam, sponsring m.m. kan nämnden ansöka hos länsrätten om att programföretaget skall betala en särskild avgift (10 kap. 5 § radio och TV-lagen). Nämnden kan också förelägga programföretaget vid vite att följa vissa bestämmelser (10 kap. 9 § radio- och TV-lagen). Av nämndens beslut är det endast beslut om föreläggande vid vite som kan överklagas. I fråga om övriga beslut kan man begära omprövning.

Granskningsnämndens granskning är avgränsad mot JK:s och konsumentombudsmannens granskning (9 kap. 1 § respektive 2 § andra stycket radio- och TV-lagen).

Granskningsnämnden för radio och TV består av två delar; nämnden och myndigheten. Nämnden består av en ordförande och sex andra ledamöter som utses av regeringen. Ordföranden och vice ordföranden skall vara eller ha varit ordinarie domare. Myndigheten sköter den löpande verksamheten. Dess chef är en direktör som utses av regeringen och måste ha domarerfarenhet. Direktören kan fatta ett friande beslut om det står klart att det granskade programmet inte strider mot bestämmelserna. Nämndens ordförande kan fatta fällande beslut vid enklare överträdelser där det

finns en tydlig praxis. Nämndens beslut kan vara antingen friande, kritiserande eller fällande.

Under år 2003–2005 var det totala antalet ärenden hos Granskningsnämnden 1 100–1 300 per år.

Den övervägande delen av Granskningsnämndens beslut är direktörsbeslut. Endast en liten del av besluten fattas av ordföranden ensam. År 2003 fattades 124 beslut vid sammanträde med nämnden, 29 beslut av ordföranden ensam och 665 av direktören. Samma siffror för år 2004 var 103, 34 och 718 samt för år 2005 139, 25 och 827. Ett beslut kan avse flera ärenden. Av besluten vid sammanträde med nämnden var år 2003 45 friande, 10 kritiserande och 63 fällande. Samma siffror för år 2004 var 35, 11, 52 och för år 2005 56, 9, 63. Därutöver förekom en del beslut avseende bl.a. omprövning.

Många fällningar avser kraven på opartiskhet, saklighet och otillbörligt gynnande. I praxis tolkas opartiskhetskravet så att den kritiserade skall få bemöta kritiken och att företrädare för programföretagen inte får ta ställning i någon kontroversiell fråga.

Ärenden som gäller krav på beriktigande, genmäle och skydd av privatlivet är inte vanliga. Under år 2002–2004 inkom totalt 48 anmälningar avseende skyddet av privatlivet till Granskningsnämnden. 52 procent av dessa ärenden ledde till fällande beslut.<sup>1</sup>

Nämnden tar endast om det finns särskilda skäl upp ärenden som rör program som sändes tidigare än sex månader före aktualiseringen hos nämnden. Särskilda skäl kan vara t.ex. att det redan finns ett inte avgjort ärende rörande programmet eller att den berörde varit förhindrad att anmäla i tid på grund av sjukhusvistelse.

I Radio och TV-lagsutredningens slutbetänkande ”Tillgänglighet, mobil TV samt vissa andra radio- och TV-rättsliga frågor” (SOU 2006:51) lämnas förslag som innebär en utökning av Granskningsnämndens uppgifter (a. bet. s. 148 f., 298 ff.).

### 2.5.3 Särskilt om Internet

I fråga om publicering på Internet finns det ingen självanseringsverksamhet som motsvarar den som inrättats av pressbranschen. Det finns inte heller något sådant genom lag inrättat gransknings-

---

<sup>1</sup> Tabell 31 s. 79 i ”Vad, varför, vem – anmälningarna till Granskningsnämnden 2002–2004”. Granskningsnämndens rapportserie rapport nr 19.

organ som Granskningsnämnden för radio- och TV. Det förekommer dock andra former av självsaneringsverksamhet på Internet.

I februari 2003 publicerades promemorian ”Självsanering av Internet”, Ds 2003:25. Promemorian innehöll bl.a. en kartläggning av i vilken utsträckning det på den svenska delen av Internet som föll utanför pressens självsanering förekom självsanering eller annan frivillig tillämpning av regler eller metoder för att motverka integritetskränkningar. Med integritetskränkningar avsågs då dels de brottsbalksbrott som kan begås genom publicering på Internet och som innefattar en integritetskränkning, t.ex. förtal och förolämpning, dels spridning av personuppgifter i strid med personuppgiftslagen.

I promemorian angavs sammanfattningsvis följande angående förekomsten av självsanering på den svenska delen av Internet (a.a. s. 9):

De stora aktörerna kräver att användaren respekterar gällande lag när han publicerar information genom användning av aktörens nät eller tjänst. Aktörerna ställer även ytterligare krav på uppförande och innehåll, t.ex. vad gäller språk. Det kan antas att aktörerna själva också rättar sig efter dessa regler vid publicering av eget material. De stora aktörer som tillhandahåller nät eller tjänster som gör det möjligt för användarna att publicera eget material, förbehåller sig i sina villkor rätten att stänga av tjänsten vid brott mot reglerna. Oftast förbehåller sig aktörerna även rätten att ta bort material som strider mot bestämmelserna. Aktörerna använder sig av dessa möjligheter. Samtliga stora aktörer som tillhandahåller nät eller tjänster som gör det möjligt för användarna att publicera eget material, utövar tillsyn över innehållet genom en abuseavdelning dit överträdelse kan anmälas. Drygt hälften av dessa aktörer utövar tillsyn även på andra sätt, t.ex. genom moderatorer, stickprovskontroller och nyckelordsfilter. Det förekommer också verksamhet av betydelse för självsanering i form av samarbete mellan de svenska Internetoperatörernas abuseavdelningar och i form av kontakter mellan Internetoperatörer, Rikskriminalpolisen och Rädda Barnen. Det finns även regler och tekniska metoder för att motverka publicering av personuppgifter utan samtycke.

Sedan promemorian publicerades har arbetet med självsanering på Internet fortsatt.

Enligt uppgifter på BitoS hemsida (Branschorganisationen för innehålls- och tjänsteleverantörer på onlinemarknaden i Sverige, [www.bitos.org](http://www.bitos.org)) har sedan något år tillbaka de största Internetaktörerna träffats för att arbeta fram gemensamma regelverk, branschnormer och värderingsgrunder. Syftet är att samla branschen och genom gemensamma regelverk och aktioner på ett positivt sätt öka förståelsen för Internet och bidra till att göra Internet säkrare och

mera trivsamt. Tillsammans har man bildat BitoS etiska råd. Alla BitoS-medlemmar kan ansluta sig till detta. Exempel på medlemmar är Lunarstorm, TV4 Interaktiv, Aftonbladet Nya Medier, MSN, Spray, Viasat, Eniro/Passagen, Playahead, Shortcut och Pricerunner. För att göra det tydligt för besökarna att en sajt agerar enligt BitoS etiska råds värderingar, har en s.k. stoppknapp införts som symbol. Knappen kan användas för att anmäla material som är opassande. Alla sajter med en stoppknapp har gemensamma rutiner för att hantera anmälningar och har upparbetade kontakter med polisära myndigheter och hjälporganisationer.

I april 2005 inleddes ett samarbete mot barnpornografi mellan Rikskriminalpolisen, ett antal Internetleverantörer och den ideella föreningen Ecpat, som bekämpar barnsexhandel. I maj samma år infördes de första filtren för att hindra Internetanvändare att surfa på sidor med barnpornografi. I nuläget deltar 15 leverantörer i blockeringsverksamheten. Enligt polisens uppskattning berörs 80–90 procent av de svenska Internetanvändarna av verksamheten. Blockeringen fungerar så att den som försöker gå in på en hemsida som finns på polisens spärrlista möts av en stoppskylt med information om att sidan innehåller barnpornografi. Skylten hindrar användaren att komma in på sidan.

Medierådet har bl.a. till uppgift att driva på mediernas självsanering. I samarbete med Myndigheten för skolutveckling driver Medierådet en kampanj, ”Det unga Internet”, som finansieras av EU-kommissionens handlingsprogram Safer Internet Programme. Kampanjen syftar till säkrare användning av Internet bland barn och unga. Kampanjen skall sprida kunskap genom att arrangera ett antal regionala seminarier i olika delar av Sverige. Seminarierna riktar sig främst till lärare, förskollärare, skolpersonal, fritidsledare och andra som arbetar med barn och ungdomar.<sup>2</sup>

Medierådet och Myndigheten för skolutveckling representerar Sverige i det europeiska nätverket Insafe. Nätverket har inrättats under Safer Internet programme och utgör ett samarbete mellan organisationer från ett 20-tal länder som alla arbetar för att sprida kunskap och öka medvetenheten om säkrare användning av Internet bland barn och unga. Under Safer Internet programme har också inrättats nätverket Inhope<sup>3</sup> som ger allmänheten möjlighet att anmäla olagligt innehåll på Internet.

---

<sup>2</sup> [www.medieradet.se](http://www.medieradet.se)

<sup>3</sup> [www.europa.eu.int/information](http://www.europa.eu.int/information)

Avslutningsvis kan nämnas att det även inom Europarådet bedrivs arbete för att hjälpa medlemsländerna att skydda barn och unga mot skadligt innehåll i alla medier i informationssamhället, bl.a. på Internet. Arbetet bedrivs bl.a. inom en grupp av specialister på mänskliga rättigheter i informationssamhället, Group of Specialists on human rights in the Information Society (MC-S-IS), och består bl.a. i utarbetande av en uppdaterad version av Europarådets handbok i Internetkunnighet (Handbook on Internet Literacy) och ett instrument om skydd av barn i informationssamhället.





## 3 Ny teknik och nya medieformer för kommunikation till allmänheten

### 3.1 Inledning

MGU lämnade i sitt betänkande ”Yttrandefrihetsgrundlagen och Internet” (SOU 2001:28) en redovisning av ny teknik och nya medieformer för kommunikation till allmänheten (a. bet. s. 129 ff.). Kommittén redovisade också en bedömning av i vad mån de nya teknikerna omfattades av det då gällande grundlagsskyddet (a. bet. s. 195 ff.). Tryck- och yttrandefrihetsberedningen gör samma bedömning som kommittén i fråga om vilka tekniker och tjänster som föll in under grundlagsskyddet. De tekniker och tjänster som kommittén fann falla utanför grundlagsskyddet – databaser hos bokförlag och andra än massmedieföretag samt databasinnehavares användning av pushteknik och print on demand – har nu getts grundlagsskydd eller möjlighet att få grundlagsskydd genom ansökan om utgivningsbevis genom den ändring av databasregeln som trädde i kraft den 1 januari 2003. Genom införandet av webbsändningsregeln (1 kap. 6 § första stycket andra meningen YGL) har också klargjorts att webbsändningar som utgörs av direktsändningar eller uppspelningar av tidigare inspelningar på tider som sändaren bestämmer faller in under grundlagsskyddet. I NJA 2003 s. 31 har HD även behandlat frågan om bilageregeln (1 kap. 7 § andra stycket TF) omfattar tillhandahållande enligt databasregeln (1 kap. 9 § YGL) och besvarat frågan nekande.

I detta avsnitt lämnas en redogörelse för den utveckling avseende tekniker och medieformer för kommunikation till allmänheten som skett efter MGU:s redovisning och som Tryck- och yttrandefrihetsberedningen kunnat skönja. Fokus ligger på att försöka upptäcka om det finns tekniker eller medieformer för kommunikation till allmänheten som faller utanför det nu gällande grundlagsskyddet. I avsnitt 3.2 beskrivs teknikerna och medieformerna – även vissa fenomen som inte kan anses utgöra en teknik eller en medieform för kommunikation till allmänheten tas upp för att belysa vad som

är ny teknik och vad som inte är det – och i avsnitt 5.1.4.4 görs bedömningen av i vad mån det beskrivna omfattas av nu gällande grundlagsskydd. Underlaget för beskrivningen har hämtats från olika håll; faktaböcker, propositioner, utredningar av olika slag, experter, tidningsartiklar, webbsidor m.m.

När man studerar den tekniska utvecklingen framträder följande tendenser. Aktörerna inom IT-, medie- och telekom-branscherna strävar efter s.k. tripleplay, dvs. man vill erbjuda telefon, radio och TV samt Internet i samma nät och kunden skall få *ett* uttag, *en* leverantör och *en* faktura. Allt mer information blir också digitaliserad och IP-nät (Internet Protocol) kan bära allt som kan digitaliseras. Konvergensen, dvs. sammansmältningen och integreringen av tidigare åtskilda nätverk, tjänster, apparater och marknader, har nu blivit tydlig och fortsätter. Individanpassningen av tjänster och innehåll ökar. Trådlös anslutning blir allt vanligare. Vissa bedömare menar dock att fast anslutning kommer att dominera även i fortsättningen eftersom sådan anslutning är snabbare och säkrare än trådlös. Bandbredden var tidigare en starkt begränsande faktor men nu finns bredband utbyggt i stor utsträckning. Överförings- och lagringskapaciteten i nätverk och apparater ökar hela tiden.

Den redovisning som görs här bildar en bakgrund till diskussionen om hur teknikberoendet i nuvarande grundlagsreglering påverkar valet av olika regleringsmodeller för framtiden.

## 3.2 Beskrivning

### 3.2.1 Fysiska databärare

Med fysiska databärare avses t.ex. tidningar, böcker, videoband, ljudband, cd-skivor, dvd-skivor och andra föremål som innehåller information och används för att överföra information mellan människor genom förflyttning av föremålet. Överföring av information utan förflyttning av ett fysiskt föremål som innehåller informationen kan ske genom elektromagnetiska vågor. TV, ljudradio och olika former av datorkommunikation är exempel på kommunikation med hjälp av elektromagnetiska vågor.

I fråga om tidningar, böcker och andra skrifter gäller enligt 1 kap. 5 § första stycket första meningen TF att grundlagen äger tillämpning på skrift som framställts i tryckpress. MGU ansåg att uttrycket tryckpress fick anses avse alla metoder för mångfaldigande

som innebär att färgen överförs från tryckmediet till tryckbäraren (papperet) genom en direktkontakt och ett fysiskt tryck mellan dem.<sup>1</sup> Tryck- och yttrandefrihetsberedningen har samma uppfattning. Denna tolkning av begreppet tryckpress innebär att det omfattar såväl de traditionella tryckmetoderna boktryck, stentryck, koppartryck och offsetpress som många nya tryckmetoder, exempelvis den s.k. indigopressen. Denna är en hybridpress där ”tryckplåten” består av en gummiduk som exponeras direkt från datorn medan duken sitter på plats i pressen. Från duken överförs färgen med ett fysiskt tryck till pappret som i en traditionell offsetpress. Med indigopressen kan innehållet i en trycksak ändras från det ena exemplaret till det andra. Enligt uppgifter från tryckeribranschen är offsetpress fortfarande den dominerande trycktekniken för stora upplagor och kan förväntas förbli så inom de närmaste tio till tjugo åren. Enligt 1 kap. 5 § första stycket andra meningen TF (stencilregeln) är grundlagen också tillämplig på skrift 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 uppgifter om vem som mångfaldigat den samt om ort och år för detta. Eftersom möjligheten till grundlagsskydd för maskinellt framställda skrifter således inte är begränsad till användningen av någon viss teknik tas frågan om ny teknik för framställning av skrifter inte upp till behandling här. Det måste dock observeras att om en framställningsteknik som inte kan anses utgöra tryckpress används måste stencilregelns krav på mångfaldigande och utgivningsbevis eller angivande av vissa ursprungsuppgifter uppfyllas för att grundlagsskydd skall föreligga. Till denna skillnad återkommer beredningen i avsnitt 5.1.4.2 och 5.1.4.5.

När det gäller andra fysiska databärare än skrifter kan följande noteras. Det finns nu två nya konkurrerande format för dvd-skivor; hd-dvd (high definition-dvd) och Bluray. Båda formaten innebär att skivorna läses av med blå laser i stället för med röd laser som varit den rådande tekniken hittills. De nya skivorna rymmer betydligt mer information än de hittillsvarande, lagringskapaciteten är ungefär fem gånger större än hos en vanlig dvd-skiva. Det är därmed möjligt att lagra mera högupplösta filmer med bättre bild och ljud. Hd-dvd och Bluray är alltså bättre anpassade till högupplösta digital-TV-sändningar (hd-TV) än traditionell dvd-teknik. De nya

---

<sup>1</sup> SOU 2001:28 s. 368 ff. och prop. 2001/02:74 s. 39.

formaten öppnar också för nya möjligheter att använda en dvd-spelare. Film och spel kan närma sig varandra eftersom utrymmet för interaktivitet och sidomaterial ökar.

DualDisc är en ny dubbelsidig skiva som har lanserats av musikbranschen. Skivan har dvd-inspelat material på ena sidan, t.ex. filmklipp, musikvideo, sångtexter eller artistintervjuer, och digitalt ljudmaterial på den andra. En DualDisc är ungefär lika stor som en dvd- eller cd-skiva.

Mp 3-spelarna har utvecklats från rena musikspelare till multi-medieverktyg i fickformat. Många spelare har inbyggd radio och kan spela in både via inbyggd mikrofon och via linjeingång. De kan alltså konvertera till mp 3-format i realtid och behöver inte kopplas till en dator för att kunna användas. Spelarna kan också ha stöd för andra musikformat och vara försedda med färgskärm och möjlighet att visa både stillbilder och rörliga bilder.

Företaget FörlagEtt erbjuder biblioteken mp 3-spelare som är laddade med ljudböcker. Låntagaren kan låna hem spelaren och lyssna på boken under en bestämd tid.

### 3.2.2 TV

I maj 2003 beslutade riksdagen att Sverige skall övergå till enbart digitala TV-sändningar i marknätet och att de analoga sändningarna skall upphöra senast den 1 februari 2008.<sup>2</sup> Digital-TV-kommissionen skall förbereda övergången till digitala TV-sändningar och samordna den informationsverksamhet som behövs.<sup>3</sup> I september 2005 inleddes den första etappen av nedläggningen av de analoga TV-sändningarna i marknätet.

Digital-TV ger bättre bild, ljud och möjlighet till nya tjänster, t.ex. en mer utvecklad text-TV med bl.a. EPG (elektronisk programguide). EPG är en tjänst med information om pågående och kommande TV-program från samtliga programföretag. Tekniskt fungerar en EPG på samma sätt som sökbar text-TV, dvs. informationen sänds kontinuerligt i ett cykliskt förlopp och är inbakad i den vanliga TV-signalen. Digital-TV ger också mindre störningskänslighet och möjlighet för hela Sveriges befolkning att se fler kanaler. När Sverige har övergått till digitala sändningar i det digitala marknätet kommer alla att kunna se i vart fall tio kanaler utan

<sup>2</sup> prop. 2002/03:72, bet. 2002/03:KU33, rskr. 2002/03:196

<sup>3</sup> www.digitaltvovergangen.se, dir. 2004:32

extra TV-avgift, däribland SvT1, SvT2 och TV4, SvT24, Kunskapskanalen och Barnkanalen.<sup>4</sup> Kodade betal-sändningar erbjuds också med bl.a. möjlighet att beställa hem en film eller en musik- eller sportsändning och betala per beställt program (s.k. pay per view).

Digital-TV kan erhållas genom marksändningar som tas emot med en vanlig antenn, genom satellitsändningar som tas emot med parabolantenn eller genom kabelsändningar, som är sändningar i tråd, vanligtvis vidaresändningar av marksändningar eller satellitsändningar. För att kunna ta emot digital-TV krävs att kunden har en digital-TV-box ansluten till eller inbyggd i TV-apparaten och ett programkort för kodade sändningar.

Med digital teknik är möjligheterna till interaktivitet för tittaren större än med analog teknik. Detta beror till stor del på att det är enklare att sända data digitalt och att det finns en inbyggd processor och ett modem i digital-TV-boxen. Man talar ibland om lokal och central interaktivitet. Lokal interaktivitet betyder då att all information sänds ut över nätet till alla och sparas i digital-TV-boxens minne. Tittaren kan via fjärrkontrollen välja bland den information som finns lagrad i boxen. Lokal interaktivitet är inte beroende av en returkanal i nätet utan det handlar om information som går ut till alla enligt programbolagets beslut. Traditionell text-TV och EPG är exempel på tjänster som innefattar lokal interaktivitet. Med central interaktivitet menar man att det finns en returkanal där kunden via fjärrkontrollen kommunicerar direkt med TV-kanalen eller sin operatör. Returkanalen kan utgöras av ett modem och telefonlinjen. Exempel på tjänster som innefattar central interaktivitet är s.k. video-on-demand som innebär att tittaren beställer hem t.ex. film, musik eller särskilda program vid tider som han själv bestämmer.<sup>5</sup>

IP-TV, eller bredbands-TV, är ytterligare en distributionsform för digital TV vid sidan av kabel-, satellit- och marksänd digital TV. Sändningarna överförs i bredbandsnät med IP-teknik, dvs. Internet Protocol-teknik. Den infrastruktur som används är oftast logiskt avskild från det vanliga Internet vilket innebär att det krävs särskild utrustning i distributionsnäten och även i TV-tittarens hem i form av en box.<sup>6</sup> IP-TV är alltså inte webb-TV som är tillgänglig för alla med Internetuppkoppling. Eftersom den infrastruktur och överföringsteknik som används är skapad för dubbel-

<sup>4</sup> [www.digitaltvovergangen.se](http://www.digitaltvovergangen.se), regeringsbeslut 23 februari 2006, pressmeddelande samma dag

<sup>5</sup> Radio- och TV-verket, "En guide till digital-TV", 2004

<sup>6</sup> Radio- och TV-verket, "Medieutveckling 2005"

riktad kommunikation lämpar sig IP-TV för interaktiva tjänster som kräver en returkanal till tjänsteleverantören, t.ex. video on demand-tjänster. Det är utbyggnaden av fiberbaserade kommunikationsnät och uppgraderingen av det traditionella telefonnätet som möjliggjort framväxten av IP-TV-erbjudanden till konsumenterna. De fiberbaserade kommunikationsnäten erbjuder stor kapacitet och kan anslutas till hushållen genom lokala nätverk eller genom utnyttjande av befintliga fasta telefonnät och DSL-teknik. Stora leverantörer av IP-TV på den svenska marknaden är t.ex. Bredbandsbolaget/Viasat, TeliaSonera, Canal Digital och FastTV.net. Bredbandsbolaget och TeliaSonera utnyttjar till största delen sin egen infrastruktur medan Canal Digital och FastTV.net använder stadsnät, vilket ofta är fiberbaserade kommunikationsnät byggda av kommunala energibolag.<sup>7</sup> I de kanalpaket som erbjuds finns ofta ett stort antal kanaler utöver SvT 1, SvT 2 och TV 4. Tekniskt går överföringen av IP-TV till så att programmen finns tillgängliga i telestationen för de tittare som har rätt utrustning och abonnemang. Tittaren startar överföringen till sig från telestationen av det program han vill se på.<sup>8</sup>

TV kan numera också tas emot via mobiltelefoner.<sup>9</sup> Med tjänsten Telia Surf Port kan man t.ex. i sin mobiltelefon se de senaste nyhets- och vädersändningarna från TV 4. Man kan också läsa tidningar och ta del av sin e-post. Det som behövs är ett mobilabonnemang eller ett kontantkort och en mobiltelefon som klarar datatrafiköverföring (GSM, GPRS eller 3G).<sup>10</sup> SvT deltar under hösten 2006 i ett testprojekt med TV i mobiltelefonen via standarden dvb-h. Dvb-h är en utveckling av den teknik som används för sändning av digital TV i marknätet, dvb-t. T står för "terrestrial" medan h står för "handheld". Sändning genom dvb-h sker genom broadcast, dvs. sändningen startas av avsändaren och kan tas emot av de telefoner som ingår i försöket. Det är alltså inte den enskilde mobilnehavaren som startar överföringen till sig.<sup>11</sup> SvT har i övrigt vad gäller mobil-TV enbart on demand-tjänster i form av strömmande 3G-sändningar. Dessa sändningar sker genom s.k. unicast, dvs. varje mobil som begär det får en TV-signal via 3G-nätet.<sup>12</sup> 3G eller UMTS (Universal Mobile Telephone System) är tredje generatio-

<sup>7</sup> Radio- och TV-verket, "Medieutveckling 2005" s. 54

<sup>8</sup> Per Björkman, utvecklingschef, SvT, Amar Andersson, tekniker, Telia Sonera.

<sup>9</sup> [www.telia.se](http://www.telia.se)

<sup>10</sup> [www.telia.se/privat](http://www.telia.se/privat)

<sup>11</sup> Per Björkman, utvecklingschef, SvT.

<sup>12</sup> Computer Sweden 15 mars 2006, Per Björkman, utvecklingschef på SvT.

nens mobiltelefoni. Målet med UMTS är ett system som hanterar alla sorters trådlös kommunikation.<sup>13</sup> Även dvb-t-sändningar kan tas emot av mobila mottagare, men eftersom mottagningsenheten då måste ha dubbla antenner och mottagningen dessutom är mycket energikrävande så att batterierna snabbt laddas ur, har dvb-t hittills inte ansetts utgöra ett hållbart alternativ för att sända mobil-TV. I mars 2006 presenterade företaget Archos en mobil mottagningsenhet som enligt uppgift från tillverkaren skall kunna ta emot traditionella TV-sändningar som sänds ut i det digitala marknätet, dvs. dvb-t-sändningar. Om denna teknik fungerar kommer mottagningsenheterna att kunna ta emot TV-sändningar utan krav på teknik som särskilt anpassats för mobil-TV.<sup>14</sup>

Avslutningsvis kan nämnas ytterligare något om nya apparater. Utveckling av s.k. vardagsrumsdatorer pågår. Tanken är att vardagsrumsdatorn skall kunna fungera som dator, TV, dvd-spelare, stereo och radio och att den skall manövreras via fjärrkontrollen. Den skall inte kräva komplettering med digital-TV-box. Företaget Enlight Corporations har en produkt, TVPC, som är en 32-tums lcd-TV med en komplett dator och dvd-spelare inbyggd i skalet. Den är enbart fyra till fem centimeter tjockare än en platt TV och fungerar med Boxers utbud utan att behöva kompletteras med digital-TV-box.<sup>15</sup>

Personal-video-recorder (PVR) är en hårddisk i eller som tillägg till TV-apparaten. Den kan lagra information enligt tidskodning eller annan kodning, t.ex. för olika typer av program, exempelvis alla nyhetssändningar. Operatören märker programmen med en viss kod och tittaren kan sedan programmera apparaten för inspelning av de program han önskar.

### 3.2.3 Ljudradio

Sändningar av ljudradio i Sverige sker både analogt och digitalt. Digitalradions främsta fördel är ljudkvaliteten. Digitalradio kan också användas till tjänster som textinformation, t.ex. programnamn och sångtitlar, bildvisning, filöverföring och streaming media. Sedan år 1994 finns ett digitalt sändarnät, Digital Audio Broadcasting (DAB), med utrymme för nya radiokanaler och med bättre

<sup>13</sup> Statens institut för kommunikationsanalys, SIKKA, Fakta om informations- och kommunikationsteknik i Sverige 2004 s. 218, [www.sika-institute.se](http://www.sika-institute.se)

<sup>14</sup> SOU 2006:51 s. 172 ff.

<sup>15</sup> Computer Sweden 15 mars 2006.

ljudkvalitet.<sup>16</sup> I en skrivelse till riksdagen den 20 december 2005 (skr. 2005/06:66) konstaterade regeringen att distributionen av ljudradio fortsätter att digitaliseras men att det inte fanns skäl att välja en enskild teknik för den framtida radiodistributionen och att det därför inte var aktuellt att besluta om en utbyggnad av DAB-sändningarna. Riksdagen lade skrivelsen till handlingarna (bet. 2005/06:KU30, protokoll 97). Radio- och TV-verket har den 19 januari 2006 fått i uppdrag av regeringen att följa utvecklingen av digital distribution av ljudradio och ta fram underlag för löpande bedömning av olika tekniker. Slutrapport skall lämnas senast den 30 juni 2008. Verket skall särskilt redovisa 1) hur olika tekniker uppfyller kraven på kvalitet och säkerhet när det gäller utsändningarna samt möjligheterna att upprätthålla kraven på sändning av Viktigt Meddelande till Allmänheten (VMA), 2) hur olika tekniker kan tillgodose behoven för personer med funktionshinder samt för grupper som tillhör språkliga och etniska minoriteter samt 3) för- och nackdelar med de olika teknikerna ur ett konsumentperspektiv.

SR fortsätter med försökssändningarna i DAB under år 2006. Med DAB sänds 6 kanaler som inte finns i de analoga sändningarna. För att lyssna krävs en särskild DAB-mottagare som ger hög ljudkvalitet utan störningar samt mer information om programmen och innehållet. Det finns även mottagare med möjlighet till data-lagring, vilket gör det möjligt att lyssna på ljudfiler i efterhand, backa i direktsändning och programmera mottagaren för inspelning. Det är endast omkring 7 000 personer per vecka som lyssnar på digitalradio via DAB i Sverige.<sup>17</sup>

Webbradio, eller radio på Internet, är numera ett väl utvecklat medium. Med webbradio avses oftast direktsändningar och uppspelning av inspelade program vid tider som sändaren bestämmer. Men även tillhandahållande av annat innehåll on demand, dvs. ljudfiler som laddas ned från Internet på begäran, kallas ibland webbradio.

Lyssnarna kan även få tillgång till radio via mobilt Internet i mobiltelefonen. Det börjar också bli vanligare med radiokanaler i digital-TV.

Sveriges Radio bedriver försöksverksamhet med s.k. poddradio<sup>18</sup> som är en tjänst som gör det möjligt att ladda ner radioprogram och lyssna på dem i datorn, mp3-spelaren eller mobiltelefonen.

---

<sup>16</sup> Radio- och TV-verkets rapport Medieutveckling 2005

<sup>17</sup> [www.sr.se/DAB](http://www.sr.se/DAB)

<sup>18</sup> Jfr Svenska datatermgruppen, [www.nada.kth.se](http://www.nada.kth.se)



### 3.2.4 Internet

Internet består som helhet av hundratusentals mindre nätverk baserade på IP (Internet Protocol) och sammankopplade med hjälp av vägvalsdatorer (routrar). Routrarna tillåter de olika delnäten att fungera tillsammans som ett enda världsomspännande nät med hundratals miljoner anslutna datorer. Informationsöverföringen via Internet kan ske med både fasta och mobila nät. Det vanligaste är fortfarande att en dator används för tillgång till det fasta nätet men i takt med att mobila accesslösningar utvecklas erbjuds alltmer avancerade mobila handdatorer och telefoner.<sup>19</sup> De tekniska möjligheterna för trådlös Internetaccess är anslutning genom mobiltelefonnät, lokal anslutning via trådlösa lokala nät och anslutning genom enskilda radiolänkar inklusive satellitlänkar.<sup>20</sup> Enligt PTS visar en undersökning under hösten 2005 att ett av fem hushåll surfar med hjälp av trådlöst lokalt nätverk inom hemmet.<sup>21</sup> FWA (Fixed Wireless Access, fast yttäckande radioaccess) är en variant av trådlöst bredband där man använder radiolänk för överföring av data i stället för tråd. FWA kan användas för snabb Internetaccess och t.ex. videokonferenser. Kommunikationen går från en sändare till fasta terminaler exempelvis på hustak, till skillnad från mobiltelefoni där kommunikationen går från en sändare till mobila terminaler. FWA kan med fördel användas för bredbandsaccess i områden där en utbyggnad av trådnät blir kostsam, t.ex. i glesbygd.<sup>22</sup> Wimax är en ny radiostandard för mobilt bredband som väntas få stort genomslag i framtiden.<sup>23</sup> Nät med sådan teknik byggs i Blekinge och runt Skellefteå.<sup>24</sup>

Internet kan förmedla all information som kan digitaliseras. Databaser av olika slag, portaler, e-post, länkning, chatsidor, push-teknik, sök- och navigationstjänster, bevakningstjänster, filtreringstjänster samt webbsändningar av ljudradio och TV är välkända tjänster, se bl.a. SOU 2001:28 s. 144 ff. I det följande redovisas några nyare fenomen på Internet.

---

<sup>19</sup> Statens institut för kommunikationsanalys, SIKA, Fakta om informations- och kommunikationsteknik i Sverige 2004 s. 49, [www.sika-institute.se](http://www.sika-institute.se)

<sup>20</sup> Statens institut för kommunikationsanalys, SIKA, Fakta om informations- och kommunikationsteknik i Sverige 2004 s. 50, [www.sika-institute.se](http://www.sika-institute.se)

<sup>21</sup> [www.pst.se/Nyheter](http://www.pst.se/Nyheter)

<sup>22</sup> Post- och telestyrelsen, Faktablad, FWA – fast yttäckande radioaccess

<sup>23</sup> Ulf Körner, professor vid Lunds tekniska högskola, jfr Computer Sweden den 15 mars 2006.

<sup>24</sup> Landeström m.fl., IT i Sverige 2005. En bok om trender och utveckling inom IT i Sverige, s. 28.

Med blogg brukar avses en webbplats som innehåller periodiskt publicerade inlägg av blogginnehavaren, ofta i form av dagboksanteckningar med innehavarens kommentarer till aktuella händelser inom politiken eller inom något visst ämnesområde som han är särskilt kunnig i eller intresserad av. Inläggen är ordnade så att de senaste alltid är högst upp i listan av inlägg. En blogg brukar kännetecknas av att texten publiceras i samma ögonblick som skribenten sparar den.<sup>25</sup> Vissa bloggar behandlar många olika ämnen medan andra är fokuserade på ett ämne som bevakas ur olika aspekter. Det är vanligt att inläggen har nyhetskaraktär. Vissa bloggar innehåller av experter på olika områden, t.ex. Harvardprofessorer. Många medieföretag, t.ex. tidningar, har bloggar i sin Internetpublicering. Det är också vanligt att journalister har sin egen privata blogg. På Internet finns även en mängd bloggar som innehåller av privatpersoner utan anknytning till medieföretag. Ofta är bloggar ordnade så att besökare eller läsare kan lämna kommentarer i bloggen och det är vanligt med utbyte av innehåll och information mellan bloggar. Metablogg används som begrepp för bloggar som består av andra bloggar.<sup>26</sup>

I april 2006 introducerades två nya webbtjänster i USA. Tjänsterna, Movielink och Cinemanow, säljer nedladdningsbara filmer samma dag de släpps som dvd. Tjänsterna ägs gemensamt av de största amerikanska filmbolagen. Vid premiären fanns omkring 300 filmer att välja bland. I Sverige har filmbolaget Warner tagit initiativ till en liknande tjänst. Till en början skall filmerna i den svenska nätbutiken kunna laddas ned och sparas i en eller två datorer. Det blir inte möjligt att bränna ned filmen på en skiva och spela den i TV:ns dvd-spelare.<sup>27</sup>

Bibliotekstjänst har utvecklat en tjänst för att låna musik från biblioteken via Internet. Företaget FörlagEtt erbjuder i stället biblioteken en s.k. mediejukebox. Boxen utgörs av en datorterminal som placeras i biblioteket och innehåller ljudböcker, musik och filmer efter bibliotekets önskemål. Besökaren kopplar in sin mediaspelare, t.ex. en mp 3-spelare, och laddar ned materialet.<sup>28</sup>

IP-telefoni är telefoni som går via ett IP-nät, t.ex. Internet. Det finns flera varianter av IP-telefoni. Det går att ringa antingen med

---

<sup>25</sup> <http://sv.wikipedia.org>, jfr Svenska datatermgruppen, fråga 143, [www.nada.kth.se](http://www.nada.kth.se)

<sup>26</sup> Nationalencyklopedin, [www.ne.se](http://www.ne.se).

<sup>27</sup> Ny teknik, 12 april 2006, nr 15–16.

<sup>28</sup> Svenska Dagbladet 9 mars 2006.

en s.k. telefonidoska kopplad till den vanliga telefonen, med en speciell IP-telefon eller med ett speciellt program på datorn.<sup>29</sup>

### 3.2.5 Särskilt om digital bio och annan offentlig uppspelning ur en databas

Med digital bio eller e-bio menas att den film som skall visas distribueras till biografen via bredband, satellit eller på en enkel minihårddisk som bara väger några hekto i stället för på traditionella rullar av celluloidfilm som väger omkring 25 kilo och kostar igenomsnitt 25 000 kr per rulle att tillverka. Eftersom tillverkningskostnaden är så hög för celluloidfilmskopior framställs ett begränsat antal kopior av varje film. Filmen kan därför enbart visas samtidigt på ett fåtal orter och det dröjer innan den når mindre orter. Bildkvaliteten har då också ofta försämrats av slitage. Digital bio möjliggör visning av samma film samtidigt i hela landet och löser även problemet med dålig bildkvalitet. En annan fördel är att svensk textning inte behöver brännas in i filmen som på celluloidfilm. Textningen kan därför lätt göras om för andra språk, för svenska för hörselskadade eller tas bort helt.<sup>30</sup>

Riksdagen beslutade den 10 mars 2005<sup>31</sup> att tillkännage att regeringen bör överväga och föreslå åtgärder som kan stödja och underlätta en teknikneutral utbyggnad av e-bio i landet. Med anledning av tillkännagivandet fick Svenska Filminstitutet i regleringsbrevet för år 2006 i uppdrag att på ett aktivt sätt stödja den digitala biografutvecklingen och redovisa en plan för hur utvecklingen kan stödjas och främjas i hela landet. Uppdraget redovisades den 15 augusti 2006 genom "Rapport och förslag till utvecklingsplan för digital bio".

Av rapporten framgår att Folkets Hus och Parker sedan ett par år driver projektet Digitala Hus, med några av Europas första digitala biografier. Digitala Hus har från starten i augusti 2002 till och med juni 2006 haft ett drygt 60-tal digitala filmpremiärer, vilket gör Sverige till ett av de världsledande länderna vad gäller digitala premiärer. Digitala Hus har också genomfört visningar av annat innehåll, t.ex. direktsända konserter och idrottsevenemang som

<sup>29</sup> Statens institut för kommunikationsanalys, SIKa, Fakta om informations- och kommunikationsteknik i Sverige 2004 s. 225, [www.sika-institute.se](http://www.sika-institute.se)

<sup>30</sup> Artikel i DN 2005-09-02, Rickard Gramfors, projektledare för Folkets Hus och Parkers digitala biosatsning.

<sup>31</sup> Bet. 2004/05:KrU4, rskr. 2004/05:172.

fotbolls-EM 2004 och fotbolls-VM 2006. Av landets 958 biograf-salonger var i augusti 2006 73 digitala. Av dessa drevs 41 inom Folkets Hus och Parker-sfären, 11 av Riksföreningen Folkets bio, 2 av Våra Gårdar, 1 av Bygdegårdarna och 18 privat. Utvecklingen har också påbörjats hos de kommersiella biografkedjorna i Sverige.<sup>32</sup> Investeringskostnaderna är emellertid fortfarande höga. Företaget XDC i Belgien erbjuder dock servrar och projektorer för digital filmvisning genom leasing. Det finns i dag också en osäkerhet bl.a. kring vilka internationella teknik- och säkerhetsstandarder som kommer att gälla för distribution och visning av digital film.<sup>33</sup> Svenska Filminstitutet gör i den ovan nämnda rapporten bedömningen att all filmproduktion, -distribution och -visning sannolikt kommer att vara digital inom fem år (a. rapport s. 20) och föreslår bl.a. att en fond inrättas till stöd för investering i digital visningsteknik.

Leveransen av filmer till de digitala biograferna i Sverige sker nu på så sätt att filmen finns på en minihårddisk som lämnas till biografen. Hårddisken innehåller filmens ljud, bild och text. Biografen laddar ned hårddiskens innehåll i sin server och biografföreställningen sker sedan genom att filmen spelas upp från servern och visas via projektor. I framtiden kommer leveransen av filmer till biograflokaler troligen att ske genom elektronisk överföring via bredband eller satellit.<sup>34</sup> Den databas som innehåller filmen kan då också finnas i utlandet.

Som framgått ovan kan det förekomma även annan offentlig uppspelning ur en databas än uppspelning av film vid biografförelisning. Exempel utöver de ovan nämnda är uppspelning av musik ur en databas vid en danstillställning ("e-disco") och uppspelning av musik eller text ur en databas vid en offentlig sammankomst.

### 3.2.6 Särskilt om e-böcker och e-tidningar

Innehåll i böcker och tidningar tillhandahålls nu i ganska stor omfattning elektroniskt via Internet. När innehållet laddas ned till handdatorer eller s.k. läsplattor, dvs. små datorlösa läsmaskiner

---

<sup>32</sup> Artikel i Dagens Nyheter 2006-09-02.

<sup>33</sup> IT-propositionen, prop. 2004/05:175 s. 120, Svenska Filminstitutets Rapport och förslag till utvecklingsplan för digital bio s. 13.

<sup>34</sup> Björn Kjellander, projektledare för digital bio i Spånga.

som ger en visuell likhet med en bok eller tidning, kan man tala om e-böcker eller e-tidningar.<sup>35</sup>

Ett antal svenska dagstidningar, bl.a. Svenska Dagbladet, Expressen, Aftonbladet, Göteborgs Posten och Sundsvalls tidning, deltar i ett europeiskt projekt rörande e-papper i samarbete med Philips. E-ink i Boston gör grundprodukten. Tidningarnas stora kostnader för tryckning och distribution av papperstidningen utgör en drivkraft för e-pappersprojektet liksom att e-papper gör det enkelt och billigt att ge ut flera och riktade editioner av en tidning t.ex. med lokala nyheter, något som läsarna efterfrågar. En fördel med e-papperstidningen är också att den kan uppdateras under dagen och att läsaren kan ta tidningen med sig vid utlandsresor. E-papper har redan nu en så god upplösning att skärmbilden motsvarar högsta tryckkvalitet. Skärmen upplyses inte bakifrån utan reflekterar infallande ljus. Det innebär att skärmbilden, till skillnad från gamla datorskärmar, blir bättre ju ljusare det är. Den kan alltså fungera även i t.ex. solljus. Man kommer troligen att kunna prenumerera på innehållet och ladda ned det via Internet.<sup>36</sup>

I november 2006 skall Sundsvalls tidning starta tester med elektroniska läsplattor. En handfull läsare skall dagligen ladda ned artiklar från Internet till en läsplatta i A 5-storlek. Under våren 2006 inledde den belgiska affärstidningen De Tijd ett test omfattande 200 läsare som använder samma slags läsplatta som Sundsvalls tidning. I dag laddas läsplattorna via Internet och usb-uttaget på datorn. I framtiden kan wifi-<sup>37</sup> eller 3 G-nät vara ett alternativ.<sup>38</sup>

I framtiden kommer e-pappret troligen att bli nästan lika tunt som papper och framställas i format som närmar sig tabloid. En handfull företag utvecklar olika lösningar för att skapa läsplattor med papperskänsla. Utveckling av färgskärmar pågår också.<sup>39</sup> Fujitsu har utvecklat en skärm som är böjbar och behåller bilden när strömmen bryts. Det kommer troligen att dröja ett par år innan tekniken når marknaden.<sup>40</sup>

---

<sup>35</sup> Artiklar i SvD 2004-02-06 och 2004-02-10.

<sup>36</sup> Stig Nordqvist, Tidningsutgivarna, Kalle Jungkvist, Aftonbladet.

<sup>37</sup> Wireless fidelity, standard för trådlösa lokala nätverk.

<sup>38</sup> Ny Teknik, 12 april 2006, nr 15-16

<sup>39</sup> Ny Teknik, 12 april 2006, nr 15-16

<sup>40</sup> www.idg.se, 2005-11-07



## 4 Internationell utblick

### 4.1 Inledning

Vid diskussion av frågan om ett nytt grundlagsskydd för tryck- och yttrandefriheten behövs i Sverige och hur det i så fall bör utformas anser Tryck- och yttrandefrihetsberedningen det vara väsentligt att ha klart för sig hur yttrandefrihetsskyddet ser ut i andra jämförbara länder. Beredningen har därför uppdragit åt Thomas Bull, docent i offentlig rätt vid Uppsala universitet, att göra en studie av utformningen av skyddet för yttrandefriheten i Danmark, Norge, Finland, Tyskland, USA och Storbritannien. Studien, ”Reglering av yttrandefrihet – En kartläggning och jämförelse” utgör bilaga 8 till detta betänkande. Den färdigställdes innehållsmässigt i mars 2006. Thomas Bull svarar ensam för innehållet i studien.

I studiens kapitel 1 redogörs för ämnet och studiens inriktning, avgränsningar, material och metod samt yttrandefrihetens triangulära tematik. Därefter följer i kapitel 2–7 en redovisning av skyddet för yttrandefriheten i de studerade länderna. Varje kapitel behandlar ett land och alla kapitel är i huvudsak disponerade på samma sätt. Först kommer en inledning och en översikt över den rättsliga regleringen av yttrandefriheten i det aktuella landet. Därefter studeras skyddet för yttrandefriheten i landet bl.a. utifrån frågorna om vad som gäller beträffande censur och förhandsgranskning, rasistiska yttranden, pornografi, förtal, skydd för privatliv och personlig integritet, reklam och meddelarfrihet. Varje kapitel innehåller också Thomas Bulls avslutande reflektioner eller synpunkter. Efter redovisningen av yttrandefrihetsskyddet i de olika länderna följer i kapitel 8 en sammanfattande skiss. Kapitel 9 utgörs av en jämförande analys av likheter och skillnader i ländernas regleringar. Det avslutande kapitel 10 ”Några avslutande synpunkter” inleds med ett avsnitt om att de studerade ländernas skydd för yttrandefriheten är i grunden lika. Därefter behandlas teknikens roll, fakta och värderingar, förtal och privatliv i framtiden, politisk reklam, problemet med pornografi,

det europarättsliga dilemman och yttrandefrihetens värden. Studien avslutas med en förteckning över källor.

Förevarande kapitel utgör beredningens sammanfattning av det viktigaste i kapitel 8 "En sammanfattande skiss" och kapitel 9 "Jämförande analys av likheter och skillnader" i Thomas Bulls studie. De slutsatser som redovisas är alltså hans men beredningen svarar för urvalet av slutsatser i sammanfattningen.

#### **4.2 Sammanfattning av kapitel 8 "En sammanfattande skiss" i Thomas Bulls studie**

I de studerade länderna är det vanligast att skyddet för yttrandefriheten finns i grundlag men att det också finns för området central reglering i vanlig lag, t.ex. vad gäller olika tekniska former för yttranden. Det är vanligen inte så att det konstitutionella regelverket direkt anknutits till vissa medier eller former för yttranden, men i de flesta av länderna betonas i grundlagen den betydelse som massmedia har i yttrandefrihetssammanhang på ett eller annat sätt.

Flera av de principer vi känner igen från svensk rätt på detta område återfinns också i utländsk rätt. Mest märkbart torde detta vara när det gäller förbud mot censur och hindrande åtgärder. Etableringsfrihet är en indirekt följd av att staten inte får hindra eller inskränka yttranden i de flesta av den studerade systemen. Ensamansvar är däremot helt okänt i de studerade länderna. De flesta rättsordningar godtar ingrepp mot flera medverkande och inte sällan i alla led som ett offentliggörande kan innefatta.

Någon form av skydd för meddelare och andra källor är vanligt förekommande. Det svenska systemet med särskilda regler för offentligt anställda enligt vilka dessa ansvarsfritt kan avslöja annars sekretessbelagd information är dock helt unikt, även om våra nordiska grannländer inte har alltför avvikande system på detta område.

Någon typ av konstitutionellt stadgad brottskatalog som den i svensk rätt förekommer inte i något av de studerade länderna.

Flera länder har olika särlösningar för rättegångar i yttrandefrihetsfrågor. Det kan gälla rätt till jury, särskilda bevisregler eller presumtioner, begränsningar i möjligheterna att få skadestånd m.m. Även koncentration av allmän åtalsrätt till en institution, liknande det svenska systemet med JK som exklusiv åklagare, finns det exempel på bland de studerade länderna.



När det gäller regleringen av yttrandefrihetens gränser kan noteras att Sverige har en internationellt sett tämligen liberal reglering av sexuellt explicit material och att lagstiftning mot hetsbrott av olika slag förekommer i alla de studerade länderna utom i USA men att de grupper som skyddas av sådan lagstiftning skiljer sig åt. Frågan huruvida kommersiella yttranden som reklam omfattas av yttrandefriheten behandlas också olika i de studerade länderna. Det kan även noteras att Danmark, Norge och Storbritannien alltså har regler om straff för blasfemiska yttranden.

### **4.3 Sammanfattning av kapitel 9 "Jämförande analys av likheter och skillnader" i Thomas Bulls studie**

#### **4.3.1 Likheter**

##### **4.3.1.1 Regleringen och dess syften**

I alla de studerade länderna har yttrandefriheten en särskild ställning. I USA, Tyskland, Danmark, Finland och Norge regleras yttrandefriheten i grundlagen, som i alla rättsordningarna är direkt tillämplig i domstol. I Storbritannien utgör skyddet av yttrandefriheten i stället en utgångspunkt för tolkningen av vanlig lag och det krävs, liksom i andra system, goda skäl för att få göra ingrepp i denna grundläggande rättighet.

Det finns stora likheter mellan länderna när det gäller regleringen av radio, TV och andra tekniskt mera avancerade former av yttranden. De flesta länderna har här haft en sträng reglering med statliga monopol eller motsvarande kontroll för att nu allt mera öppna dessa former av yttranden för kommersiella intressen.

I alla de studerade länderna kan ansvar utsträckas till att omfatta flera delaktiga personer. Det är inte ovanligt att både författare och förlag ställs till svars.

##### **4.3.1.2 Materiella frågor**

Regleringen av yttrandefriheten och dess gränser ser i mycket hög grad liknande ut i de undersökta länderna. Frågor om rasistiska, pornografiska och förtalande yttranden samt censur behandlas på liknande sätt. Resonemangen om vilka intressen som påverkas före-

ter stor likhet. Det handlar om skydd av barn, av den politiska processen, av utsatta minoriteter etc.

Det tycks råda konsensus om att de politiskt laddade yttrandena förtjänar ett starkare skydd än andra i mötet med motstående intressen. Vetenskapliga, kulturella och religiösa yttranden har i princip samma starka ställning. Det tycks också råda bred enighet om att yttrandefriheten kan utövas genom många typer av handlande. Det är inte bara skrifter, filmer och muntliga anföranden som kan falla in under yttrandefrihetens skydd utan även mera fysiska handlingar.

De flesta av de studerade länderna tillåter processer om förtal mot juridiska personer. Ett företags image har stor ekonomisk betydelse och detta har ansetts skyddsvärt i dessa länder. Det kan dock konstateras att många av rättsfallen på detta område handlar om att företagen vill undvika publicitet som i sig kan tyckas väl förenlig med granskande journalistik och samhällskritik.

Flera av de studerade länderna har en i lag stadgad rätt till genmäle eller försvar för den som anser sig vara förtalad eller föremål för felaktiga påståenden. Skyddet av privatlivet synes vara på frammarsch i flera av de studerade länderna, inte minst genom reglering av användning av bilder och skydd mot paparazifotografer.

Alla de studerade länderna godtar reglering av yttrandefriheten på området för pornografi. En likhet mellan länderna är att skydd av barn och unga godtas som grund för mer långtgående inskränkningar i yttrandefriheten än vad som annars vore möjligt. I flera länder har detta slag av begränsningar kopplats direkt till tekniken – vissa medier anses farligare än andra och kan därför regleras hårdare. Det gäller främst film och andra mera verklighetstroga framställningar.

Ytterligare en likhet mellan länderna är den relativt svaga ställning som meddelarfrihet och meddelarskydd har. Det dominerande intrycket är att det kontraktuella perspektivet är starkare än det konstitutionella med konsekvensen att krav på lojalitet m.m. ofta går före, eller i vart fall begränsar, enskildas yttrandefrihet. De nordiska länderna har starkare skydd för meddelare än övriga länder och Sverige har det mest långtgående skyddet. Källskyddet uppfattas i de studerade länderna som en fråga om undantag från vittnesplikt. Det framstår som mest långtgående i de nordiska länderna och minst, i straffrättsliga sammanhang, i USA.

## 4.3.2 Skillnader

### 4.3.2.1 Regleringen och dess syften

Alla de studerade länderna har mer eller mindre lyckats samla grundlagsregleringen av yttrandefriheten till en enda paragraf där de huvudsakliga principerna anges. De äldre bestämmelserna, som den i USA:s och Danmarks författning, är mycket generellt hållna, medan den finska och norska grundlagsregleringen är mera specifik vad gäller begränsningsändamål, olika typer av medier och yttrandefrihetens förhållande till andra rättigheter. Den tyska grundlagsregleringen befinner sig någonstans mitt emellan, och kanske närmare den finska än den norska regeln.

Vissa av de undersökta länderna har kriminaliserat förtal och andra icke önskvärda yttranden medan andra länder främst angriper sådana yttranden civilrättsligt genom skadeståndsskyldighet. Skiljelinjen går mellan länder med anglosaxisk rättskultur och länder med mer kontinental tradition.

En grundläggande skillnad mellan de studerade länderna är att man i alla de europeiska länderna, under påverkan från Europadomstolen, närmar sig yttrandefrihetsfrågor genom en konkret och nyanserad bedömning av varje fall för sig. I vissa länder, som Storbritannien och en del av de nordiska länderna, laborerar man även med vissa typer av skyddade situationer, där friheten att yttra sig är större än annars. I USA är situationen i vart fall på ytan annorlunda i det att Supreme Court genom att skapa olika granskningsstandarder, olika kategorier av yttranden, olika förtalsobjekt etc. försökt skapa en viss struktur och förutsebarhet på området. Möjligen kan man säga att det rättsliga resultatet av de båda förhållningssätten i praktiken blivit nästan detsamma.

### 4.3.2.2 Materiella frågor

I fråga om censur står Tyskland ut, delvis tillsammans med USA. I tysk rätt är censur helt förbjudet men den snäva tolkningen av vad som innefattar censur gör att detta förbud får ett tämligen begränsat materiellt verkningsområde. I USA har man en nästan lika långtgående syn på censur men tillåter i vissa undantagsfall att ingrepp sker på förhand, t.ex. om det gäller rikets säkerhet. Till detta kommer att man där har en betydligt vidare syn på vilka åtgärder som med hänsyn till sin effekt bör likställas med censur. I Storbritannien,

Danmark, Finland och Norge är läget något annorlunda. Man avvisar där censur på ett generellt plan men tillåter det för vissa medier. Man tillåter även processuella åtgärder som har en censurerande effekt om de vidtas för att skydda starka intressen som annars skulle skadas på ett sätt som inte går att reparera med skadestånd i efterhand.

Gränserna för förtal skiljer sig åt väsentligt, särskilt mellan USA och resten av de studerade länderna. Skyddet av enskilda och deras personliga sfär värderas högre i de europeiska rättsordningarna än i den amerikanska.

När det gäller synen på yttrandefrihetsbrott med rasistiska förtecken föreligger en grundläggande likhet mellan de studerade länderna men skillnaderna i regleringarna är ändå mera slående. I USA saknas i princip den typ av "hatbrott" som finns i de övriga länderna. I USA har den grundläggande hållningen varit att den omständigheten att ett yttrande gör andra människor arga, sårade och kanske även rädda inte är tillräckligt skäl att hindra yttrandefriheten. I Tyskland är å andra sidan skyddsområdet för hetslagstiftningen mycket omfattande och innefattar även t.ex. soldater och advokater.

Blasfemi och andra former av brott mot religiösa känslor finns i vissa av de studerade rättsordningarna men har avskaffats i andra. Danmark, Norge, Tyskland och Storbritannien har någon form av sådan reglering. Amerikansk rätt har inget sådant förbud och försök att lagstifta har stött på konstitutionella hinder.

Förtal av myndigheter och ett särskilt skydd för offentligt anställda som utför myndighetsuppgifter finns i vissa länder men inte i andra. I USA utgör det faktum att det är en myndighetsperson som utsätts för angrepp en anledning att ge yttrandet mera skydd än normalt. Motsatt bedömning har gjorts i t.ex. Tyskland och Norge där detta kan vara en faktor som gör att man ser särskilt allvarligt på ett yttrande.

Skillnaderna är också stora mellan de studerade länderna när det gäller regleringen av politisk reklam i TV och liknande medier.

### **4.3.3 I förhållande till Sverige**

#### **4.3.3.1 Generella frågor**

Inget av de studerade länderna har ens en tillnärmelsevis lika detaljerad grundlagsreglering av yttrandefriheten som Sverige. Förutsebarheten har utgjort ett problem i såväl kontinentalt färgade rätts-

ordningar som i de anglosaxiska systemen. Det förefaller som om Sverige med sin detaljerade reglering i grundlag nått längre än andra länder i detta avseende.

Det svenska systemet med ensamansvar har inte någon motsvarighet i andra länder. Enskilda journalisters ansvar torde i andra länder lösas inom ramen för deras anställningsvillkor, med försäkringar eller liknande.

#### 4.3.3.2 Materiella frågor

När det gäller censur och hindrande åtgärder intar Sverige en mellanställning i jämförelse med de studerade länderna. Möjligheterna att stoppa en publicering i förväg är utomordentligt små i Sverige, liksom i USA, medan det i många andra länder finns processuella möjligheter att för en tid stoppa offentliggörande med hänsyn till att de skador som skulle uppstå inte kan repareras genom utkrävande av (ekonomiskt) ansvar i efterhand.

I fråga om hetsbrottslagstiftningen kan konstateras att Sverige inte utmärker sig särskilt utan att vår reglering i detta avseende befinner sig i mittfåran. USA har inte alls samma begränsningar av yttrandefriheten. I Norge och Finland har man inte heller gått lika långt i tolkningen av vad som utgör nedsättande och kränkande yttranden.

När det gäller förtal tycks svensk rätt bland de undersökta länderna ha mest gemensamt med amerikansk rätt, i vart fall när det gäller förtal av offentliga personer. En väsentlig skillnad mellan svensk rätt och regleringarna i de undersökta länderna på detta område är att den enskildes möjligheter att bemöta uppgifter om honom här vilar på etiska riktlinjer medan man i de flesta av de undersökta länderna tycks ha valt att lagstifta om detta. I de flesta av de undersökta länderna finns också ett skydd för privatlivet som går längre än det gör i svensk rätt. Detta är ett område där man med fog nog kan påstå att den svenska lagstiftningen tagit en annan väg än i andra jämförbara länder.

Attityden till politisk reklam i medier med särskild genomslagskraft är njugg i majoriteten av de undersökta länderna och den officiella linjen är att detta inte innebär ett problem för skyddet av yttrandefriheten.

När det gäller meddelarfrihet är den viktigaste iakttagelsen att det är vanligt i de undersökta länderna med krav på lojalitet från offentligt anställda och då särskilt om de har en ledande ställning. I fråga

om källskyddet är det mest slående att man med det synsätt som anläggs i de flesta andra länder – att källskyddet är ett undantag från vittnesplikten – riskerar att källskyddet tolkas snävt i praktiken. Den svenska lösningen med ett konstitutionellt reglerat vittnesförbud med vissa undantag utgör det motsatta synsättet och har gjort källskyddet mycket starkt.

## 5 Beredningens utgångspunkter för den fortsatta diskussionen

### 5.1 Teknikberoende

#### 5.1.1 Inledning

I avsnitt 2.3 har framgått att det för att TF och YGL skall vara tillämpliga krävs att både vissa formella, materiella och territoriella krav är uppfyllda. De formella kraven avser spridningen och kommunikationstekniken. Det är den sistnämnda delen av de formella kraven som kan sägas göra grundlagsskyddet teknikberoende. Syftet med detta avsnitt är att studera hur pass teknikberoende det nu gällande grundlagsskyddet för tryck- och yttrandefriheten är och i vad mån det i så fall är detta, och inte andra karaktäristika hos regleringen, som medför problem. En fråga som berörs är också om ett teknikberoende kan innebära fördelar. De nu nämnda aspekterna saknas ofta vid diskussion av frågan om teknikberoende.

Frågan om ett teknikberoende skydd för yttrandefriheten har diskuterats under lång tid, både under det utrednings- och lagstiftningsarbete som föregick YGL och efter grundlagens ikraftträdande. I avsnitt 5.1.2 behandlas först frågan vad som menas med teknikberoende. I avsnitt 5.1.3 lämnas en redogörelse för den hittillsvarande diskussionen i lagstiftningsarbetet kring frågan om teknikberoende och i de följande avsnitten, 5.1.4 och 5.1.5, behandlas frågorna i vad mån nu gällande reglering är teknikberoende respektive i vad mån de nu gällande tryck- och yttrandefrihetsrättsliga principerna bygger på mediebundenhet (teknikberoende).

### 5.1.2 Vad menas med teknikberoende?

Vid diskussion av frågan om teknikberoende är det lämpligt att först belysa några grundläggande begrepp.

Begreppet kommunikation kan förenklat beskrivas som överföring av yttranden mellan människor. Då kommunikation sker med tal eller tecken mellan personer som är samtidigt närvarande så att de kan uppfatta meddelandet direkt med sina sinnen, dvs. inom hör- eller synavstånd, brukar man tala om direkt kommunikation. Om överföringen i stället sker med olika slag av hjälpmedel och på längre avstånd eller med tidsfördröjning kan man tala om indirekt kommunikation. Indirekt kommunikation sker alltså genom att ett hjälpmedel bär eller förmedlar yttrandet. Ett sådant hjälpmedel kan kallas medium och indirekt kommunikation kallas även medierad kommunikation. Begreppet medium används också i betydelsen massmedium och betecknar då vissa mera preciserade sätt att överföra yttranden till allmänheten som t.ex. radio, TV och tidningar.

Det finns två huvudtyper av medier, dels fysiska databärare som innehåller yttrandet och transporteras från avsändaren till mottagaren, t.ex. en bok, dels elektromagnetiska vågor som förmedlar yttrandet, t.ex. television. Andra exempel på fysiska databärare är tidningar, celluloidfilmrullar och videoband samt cd-, cd-rom- och dvd-skivor. Begreppet elektromagnetiska vågor rymmer många till synes väsensskilda fenomen, t.ex. radiovågor, som används bl.a. för ljudradio- och TV-sändningar, mikrovågor, som används i mikrovågsugnar, synligt ljus och röntgenstrålning. Det är enbart frekvensen och våglängden som skiljer fenomenen åt. Telefoni (både fast och mobil), datorkommunikation och webbsändningar är ytterligare exempel på kommunikation som sker med hjälp av elektromagnetiska vågor. Både text, ljud och bild kan alltså överföras med hjälp av elektromagnetiska vågor. Vågorna kan sändas genom luften ("etersändning") eller genom särskilt anordnad ledare, t.ex. fiberkabel ("trådsändning").

För att TF eller YGL skall vara tillämplig på ett yttrande krävs att det förmedlas på något av de sätt som anges i grundlagarna. Det är fråga om tre huvudtyper av förmedlingsätt, som också kan kallas medier, nämligen maskinellt framställda skrifter, tekniska upptagningar och elektromagnetiska vågor. På dessa medier ställs också vissa närmare preciserade tekniska krav som behandlas i det följande.



Eftersom TF och YGL för sin tillämplighet på ett yttrande kräver att detta förmedlas på något av de sätt som anges i grundlagarna kan de sägas vara medieberoende (mediebundna) eller teknikberoende (teknikbundna). Termerna kan ses som synonymer men teknikberoende bör enligt beredningens mening användas för en högre grad av precisering av de tekniska kraven. Något förenklat kan sägas att TF skyddar mediet maskinellt framställda skrifter och YGL medierna tekniska upptagningar och elektromagnetiska vågor. Regleringen ställer vissa närmare tekniska krav på dessa medier. I det följande används därför företrädesvis termen teknikberoende i stället för medieberoende när det är de tekniska kraven som är i fokus.

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 eller därmed jämställd skrift kräver bl.a. att skriften mångfaldigas. När det gäller YGL kommer syftet att säkerställa friheten att yttra sig i massmedier till uttryck bl.a. genom att det krävs att radioprogram är riktade till allmänheten och att tekniska upptagningar utlämnas för att spridas till allmänheten för att de skall falla under grundlagens tillämpningsområde. TF och YGL omfattar alltså enbart yttranden som är riktade till allmänheten. Yttranden som är riktade till endast en eller några få personer, ”privata yttranden”, faller utanför grundlagsskyddet.

Sammanfattningsvis kan sägas att TF och YGL omfattar masskommunikation som sker med hjälp av något av de medier som anges i grundlagarna. Det är alltså viss medierad masskommunikation som omfattas. Detta innebär att yttranden som inte är riktade till allmänheten faller utanför grundlagarnas tillämpningsområde och att även yttranden som visserligen är riktade till allmänheten men inte förmedlas genom ett sådant medium som anges i TF eller YGL faller utanför, se närmare i avsnitt 5.1.4.2 under rubriken ”Vilka yttranden faller utanför TF och YGL?”.

Med teknikberoende i fråga om skyddet för tryck- och yttrandefriheten avses här att regler för sin tillämplighet ställer krav på att viss teknik används (eller avses användas) för att föra ut yttrandet till allmänheten. I första delen av första punkten i första stycket i 1 kap. 9 § YGL (databasregeln) ställs t.ex. krav på att tillhållandet av informationen skall ske med hjälp av elektromagne-

tiska vågor, ur en databas, på särskild begäran, dvs. att mottagaren skall starta överföringen (se avsnitt 5.1.4.2) och att innehållet i databasen skall kunna ändras endast av den som driver verksamheten.

Regleringens teknikberoende kan vara större eller mindre genom att den teknik som regelns tillämplighet är beroende av kan vara mer eller mindre generellt angiven och således rymma flera eller färre sätt att använda tekniken. Uttrycket ”elektromagnetiska vågor” är, som framgått ovan, ett exempel på en generellt angiven teknik som torde rymma alla tänkbara sätt för medierad överföring utan användning av fysiska databärare. Radio- och TV-sändningar i etern eller genom ledare, t.ex. fiberkabel, webbsändningar och tillhandahållande av information i databaser på Internet är exempel på kommunikation som sker med hjälp av elektromagnetiska vågor.

När man diskuterar teknikberoende bör man slutligen också notera att det inte finns en skarp gräns mellan ett yttrande och sättet för dess framförande, dvs. kommunikationstekniken. Som exempel kan anföras att en beskrivning av hur ett medicinskt ingrepp går till inte utgör samma yttrande om beskrivningen görs genom text i en bok som om den görs genom att ingreppet dokumenteras på film. Särregleringen av rörliga bilder i tekniska upptagningar som skall visas offentligt illustrerar också förhållandet (se avsnitt 5.1.4.3 under ”Förbud mot censur och hindrande åtgärder”).

### **5.1.3 Hittillsvarande diskussion i lagstiftningsarbetet kring frågan om teknikberoende**

#### **5.1.3.1 Inledning**

Som framgått i avsnitt 2.1 finns det grundläggande skyddet för yttrandefriheten i 2 kap. 1 § första stycket första punkten RF. Bestämmelsen lyder:

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

Enligt RF får yttrandefriheten i princip begränsas endast genom lag och endast för vissa angivna ändamål. Beträffande tryckfriheten och motsvarande frihet att yttra sig i ljudradio, television och vissa liknande överföringar samt filmer, videogram, ljudupptagningar och andra tekniska upptagningar gäller enligt 2 kap. 1 § andra stycket RF

vad som föreskrivs i TF och YGL. Regeringsformens regler om yttrandefriheten är teknikoberoende, dvs. de gäller oavsett vilken teknik som används vid yttrandet (bortsett från att den teknik-användning som regleras i TF och YGL inte omfattas av RF:s regler). Reglerna tillförsäkrar medborgarna yttrandefrihet men ger härutöver inte i sig något skydd för den som använder sig av friheten. Gränserna för denna "allmänna" yttrandefrihet dras därmed i praktiken genom regler i vanlig lag, som dock måste hålla sig inom de ramar RF anger i 2 kap. 12 och 13 §§.

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 användning av de tekniker som anges i dessa grundlagar, dvs. tryckt skrift och skrift som mångfaldigats genom stencilering, fotokopiering eller liknande tekniskt förfarande, ljudradio, television och vissa liknande överföringar samt filmer, videogram, ljudupptagningar och andra tekniska upptagningar. TF och YGL bygger på de grundläggande tryckfrihetsrättsliga principerna etableringsfrihet, förbud mot censur och hindrande åtgärder, ensamansvar med meddelarskydd, särskild 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 medier är också stabilt eftersom det ges i grundlag. För yttrandefriheten i övrigt gäller 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. (Se dock 2 kap. 12 § RF med regler om ett kvalificerat förfarande i vissa fall.) Detta gäller bl.a. för yttranden mellan enskilda eller inom en trängre krets, yttranden i samband med opinionsmöten och demonstrationer, yttranden vid teaterföreställningar och utställningar samt yttranden som framförs med hjälp av annan teknik än den som omfattas av TF och YGL, se närmare avsnitt 5.1.4.2 under rubriken "Vilka yttranden faller utanför TF och YGL?". En effekt av denna tudelade grundlagsreglering är att medan skyddet enligt TF och YGL är starkt, det skydd som RF ger framstår som förhållandevis svagt. Om ett yttrande har skydd enligt den ena eller andra grundlagsregleringen har därför stor betydelse i det svenska systemet. En sådan markant skillnad saknas i andra regelsystem till skydd för yttrandefriheten.

### 5.1.3.2 Den diskussion som föregick YGL

Som ovan angetts diskuterades frågan om en teknikberoende eller en teknikerberoende grundlag till skydd för yttrandefriheten under det mångåriga utredningsarbete som föregick YGL. Under utredningsarbetet diskuterades också frågan om man skulle ha en enda sammanhållen grundlag för yttrandefriheten eller om man skulle ha kvar TF 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. I avsnitt 2.4 finns vissa uppgifter om vilka lagändringar de olika utredningarna resulterade i.

Den nu gällande tryckfrihetsförordningen började tillämpas den 1 januari 1950. Den gav friheten att yttra sig i tryckt skrift ett detaljerat skydd i grundlag. Den år 1966 tillkomna radiolagstiftningen som reglerade radio och TV byggde i väsentliga delar på de tryckfrihetsrättsliga principerna. Senare stiftades också lagar för närradio, lokala kabelsändningar och radio- och kassettidningar.

År 1970 tillsattes 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) som innefattade regler om yttrandefriheten i skrifter som framställs i tryckpress eller mångfaldigas genom stencilering, ljuskopiering eller liknande tekniskt förfarande och yttrandefriheten i radio, TV 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 jämförliga skrifter, ljudradio, television och film kunde de grundläggande principerna göras tillämpliga utan särreglering på mer än enstaka punkter som beträffande radio och TV i fråga om etableringsfriheten och beträffande film i fråga om möjligheten till censur.

Enligt MMU skulle teater, utställningar och demonstrationer inte omfattas av massmediegrundlagen. MMU anförde (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 konsta-

tera vad som framförts. 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 särbestämmelser 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 vara 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 föregås av ytterligare utredning i en parlamentarisk kommitté.

År 1977 tillkallades den nya kommittén, Yttrandefrihetsutredningen (YFU). Huvuduppgiften för kommittén var att skapa ett regelsystem som på samma sätt som TF ställer upp hinder mot sådana ingrepp från det allmänna 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 att den naturliga utgångspunkten var att eftersträva en enhetlig utformning av grundlagsskyddet för de berörda medierna särskilt beträffande de grundläggande principerna men att det var viktigt att den eftersträevade enhetligheten inte ledde till uttunning av det gällande skyddet, framför allt beträffande tryckta skrifter.

YFU lämnade 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 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 teknikoberoende grundlag inte föreslogs. YFU anförde (a. bet. s. 86):

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.

Beträffande 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”, politikers 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 yttranden behövde 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 anført 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 § BrB) 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 (a.bet. 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 DsJu 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 remissen 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 mediebunden 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 pekat 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 fram-

hålla 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 konstitutionsutskottet 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 avlämnande visat att den teknik som valts i lagrådsremissen inte ansetts utgöra en fram-

komlig 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 den allmänna motiveringen anförde departementschefen bl.a. följande (a. prop. s. 29 ff):

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...

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 ... och tryckfriheten enligt TF. Enligt detta synsätt innebär 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 grundlags-skyddade 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 skyddsvärt.

Möjligheterna att få till stånd ett mera utvecklade 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 gälla program i eter- och trådsändningar, ljudupptagningar, upptagningar av rörliga bilder samt sceniska framställningar och utställningar, i fråga om de sist nämnda 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 den enda framkomliga vägen om man inom vår rättsordning vill bygga upp ett mera detaljerat grundlagsskydd för yttrandefriheten.

I propositionen (s. 31) angavs vidare 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 också 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 YGL och den trädde i kraft den 1 januari 1992.

Sammanfattningsvis kan konstateras att diskussionen fram till YGL:s tillkomst handlat om hur ett skydd, byggt på principerna i TF, skulle kunna utsträckas till yttranden till allmänheten mera generellt och att TF:s regelsystem förutsatts bestå i någon form.

### 5.1.3.3 Diskussionen efter YGL:s tillkomst

Diskussionen om ett teknikberoende skydd för yttrandefriheten har fortsatt efter YGL:s tillkomst i samband med ändringar i YGL.

Den 30 januari 1995 tillkallades Mediekommittén (MK) med uppdrag bl.a. att utreda behovet av ett grundlagsskydd efter de tryckfrihetsrättsliga grundsatserna för yttrandefriheten i nya medieformer som används för att förmedla yttranden och annan information till allmänheten. Utgångspunkten skulle enligt direktiven vara att eftersträva att, för de moderna medierna, tekniken inte skulle vara av avgörande betydelse för grundlagsskyddet. I sitt betänkande (Grundlagsskydd för nya medier, SOU 1997:49) föreslog kommittén bl.a. att termen tekniska upptagningar skulle införas i YGL och att databasregeln i 1 kap. 9 § YGL, som då endast omfattade massmedieföretag, skulle utvidgas till att gälla också andra aktörers databasverksamhet under förutsättning att ett utgivningsbevis hade sökts och utfärdats för verksamheten.

I frågan om en teknikberoende eller teknikberoende grundlag angav kommittén till en början att det inte kom i fråga att avskaffa TF utan att diskussionen i stället handlade om huruvida YGL skulle behålla sin utformning och eventuellt utvidgas till att omfatta ytterligare medier eller om YGL helt skulle ändras t.ex. till att omfatta alla offentliga yttranden utom sådana som omfattades av TF (a. bet. s. 189 f). Efter en redogörelse för tidigare diskussion i frågan angav kommittén att det från principiell synpunkt kunde te sig tilltalande med en generell grundlag för yttrandefriheten som var teknikberoende i den meningen att den omfattade 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 dock enligt kommittén behöva innehålla bestämmelser som för varje form av yttrande angav i vad mån principerna var tillämpliga. En sådan grundlag skulle bli omfattande och svår att överblicka och det kunde enligt kommittén ifrågasättas om den skulle uppfylla kravet på klarhet och tydlighet. Kommittén angav vidare att frågan var vilken praktisk betydelse en teknikberoende grundlag skulle få för de mindre mediebundna yttrandena eftersom tillämpningen av flera av de tryckfrihetsrättsliga principerna kräver att yttrandet är fixerat till ett medium. Kommittén angav att dessa förhållanden talade emot en sammanhållen teknikberoende grundlag för yttrandefriheten och att det för övrigt också kunde ifrågasättas om utredning

av förutsättningarna för en teknikberoende grundlag för yttrandefriheten föll inom kommitténs uppdrag.

Vid en samlad bedömning (a. bet. s. 199 f.) kom kommittén till slutsatsen att en teknikberoende grundlag för yttrandefriheten inte heller nu borde övervägas. I stället borde kommitténs förslag inriktas på en utvidgning av grundlagsskyddet i TF och YGL till medieformer som inte hade ett sådant skydd och som utan allt för stora komplikationer kunde inordnas i det tryckfrihetsrättsliga systemet. Kommittén angav att man inom ramen för denna lagstiftningsteknik kan välja ett mer eller mindre detaljerat angivande av olika medier och därmed en högre eller lägre grad av teknikberoende och att en strävan borde vara att ha en så generell beskrivning av olika medieformer att byte från en teknisk upptagningsform till en annan inte påverkar grundlagsskyddet.

Under remissbehandlingen av MK:s betänkande (remissammanställning, Ds 1997:85) riktade flera instanser kritik mot mediegrundlagarnas teknikberoende. En del instanser ansåg att den tekniska utvecklingen kräver en teknikberoende lagstiftning och att teknikberoendet medför stora tillämpningsproblem. Andra ansåg att en teknikberoende grundlagsreglering borde eftersträvas på sikt. Ett par instanser framhöll att ett utredningsarbete snarast borde inledas på området.

I propositionen 1997/98:43 Tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens tillämpningsområden – barnpornografi-frågan m.m. följde regeringen MK:s förslag i fråga om införandet av samlings termen tekniska upptagningar men fann att tiden inte var mogen för den utvidgning av databasregeln som kommittén föreslagit.

I frågan om en teknikberoende grundlag yttrade Lagrådet att den tekniska utvecklingen visade att det skulle varit lyckligast om en samlad grundlag rörande tryck- och yttrandefriheten från början hade kommit till stånd (a. prop. s. 312), att det syntes förfelat att dela upp skyddet på en tryckfrihetsförordning och en yttrandefrihetsgrundlag och att det syntes ändamålsenligt att ju förr dess hellre inrikta lagstiftningsarbetet på en samlad grundlag omfattande såväl tryckfrihet som annan yttrandefrihet.

I propositionen angavs (s. 106) att regeringen ansåg att frågan om lämpligheten av en teknikberoende grundlagsreglering för yttrandefriheten hade en mycket stor principiell betydelse och att det kunde ifrågasättas om det är praktiskt möjligt att i längden behålla den teknikberoende regleringen. Inom ramen för det

aktuella lagstiftningsärendet fanns det emellertid enligt regeringen inte möjlighet att närmare överväga dessa frågor. Förslaget borde i stället inriktas på en utvidgning av skyddet i TF och YGL till medieformer som används på samma sätt och i samma syfte som t.ex. skrifter och filmer och som inte redan hade ett sådant skydd. Som redan angetts anslöt sig regeringen till MK:s förslag i fråga om införandet av samlingstermen tekniska upptagningar men fann att tiden inte var mogen för den utvidgning av databasregeln som kommittén föreslagit.

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

Konstitutionsutskottet avstyrkte i sitt betänkande Tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens tillämpningsområden – barnpornografifrågan m.m. (1997/98:KU19) bifall till yrkandet om en generell yttrandefrihetsgrundlag. Enligt utskottet framgår det av propositionen att regeringen är väl medveten om att frågan om lämpligheten av en teknikoberoende grundlagsreglering för yttrandefriheten har mycket stor betydelse. Utskottet angav också att det utgick från att regeringen ser till att denna och sammanhängande frågor övervägs i lämpligt sammanhang. Även yrkandet om ett tillkännagivande avstyrktes. Yrkandet föranledde visserligen utskottet att instämma i att det tryckta ordet har en speciell ställning i den fria opinionsbildningen och samhällsdebatten. Samtidigt underströk utskottet dock att regeringen inte lagt fram något förslag som tunnar ut tryckfriheten. Riksdagen avslog motionsyrkandena.

I februari 1999 tillsatte regeringen en parlamentarisk kommitté, Mediegrundlagsutredningen (MGU), med uppdrag bl.a. att närmare analysera behovet av och förutsättningarna för en mer teknikoberoende grundlagsreglering av yttrandefriheten. I direktiven angavs, med hänvisning till KU:s ovan nämnda uttalande, att det tryckta ordet har en särställning och att utgångspunkten därför var att uppdelningen på två grundlagar borde bestå och att TF även i



fortsättningen borde vara den grundlag som gav skydd för det tryckta ordet.

I sitt betänkande (Yttrandefrihetsgrundlagen och Internet, SOU 2001:28) föreslog MGU bl.a. att databasregeln skulle utvidgas till att omfatta direktsändning på begäran, print on demand och push-teknik samt att det skulle införas en möjlighet för andra än massmedieföretag att få grundlagsskydd för sådan verksamhet genom ansökan om utgivningsbevis. MGU ställde frågan om det var möjligt att uppnå en sådan utvidgning av grundlagsskyddet genom ett mera teknikoberoende grundlagsskydd för yttrandefriheten eller om man måste hålla fast vid modellen med ett särskilt grundlagsskydd för yttrandefriheten i vissa medieformer. Kommittén noterade att utgångspunkten för uppdraget var att TF även i fortsättningen skulle ge skydd för det tryckta ordet och att det därför inte ingick i dess uppdrag att överväga om det var möjligt att åstadkomma ett generellt skydd för yttrandefriheten som omfattar alla yttranden oavsett vilket medium de framförs i. Kommittén ansåg att de tryck- och yttrandefrihetsrättsliga principerna alltjämt måste kunna gälla och att ett utvidgat grundlagsskydd skulle bygga på den dåvarande modellen med ett speciellt, detaljerat grundlagsskydd för massmedier och inte ges formen av ett mera allmänt skydd, t.ex. av den modell artikel 10 i Europakonventionen erbjuder.

MGU angav att förslagen innebar att grundlagen i stor utsträckning var teknikoberoende och att de inskränkningar som gällde var nödvändiga om man vill upprätthålla de yttrandefrihetsrättsliga principerna samtidigt som man inte vill belasta andra än dem som vill ha grundlagsskyddet med de därtill hörande förpliktelserna. Kommittén ansåg att grundlagen med de föreslagna ändringarna på ett tillräckligt sätt uppfyllde kraven på teknikoberoende samtidigt som grundlagsregleringen gavs ett lämpligt materiellt innehåll.

Kommittén framhöll att det var viktigt att utvecklingen noggrant följdes och att man har en beredskap att utreda olika frågor på yttrandefrihetsområdet. Kommittén förordade därför att en stående beredning med ett sådant uppdrag inrättades.

Majoriteten av remissinstanserna godtog eller gjorde ingen invändning mot att den gällande modellen för grundlagsskyddet behölls. Flera pekade dock på att den ständigt pågående teknikutvecklingen kunde kräva nya anpassningar av grundlagsregleringen. Vissa, bl.a. JK, menade att grundlagarna på sikt var i behov av en omfattande revision. Några remissinstanser – däribland JO och Kammarrätten i Stockholm – ansåg att tiden var mogen för en

genomgripande förändring av yttrandefrihetsskyddet. Ingen av remissinstanserna hade någon invändning mot att en stående beredning inrättades. Många remissinstanser, bl.a. Hovrätten över Skåne och Blekinge, JK, Sveriges Radio AB och Svenska Tidningsutgivareföreningen framhöll vikten av en sådan beredning.

Lagstiftaren delade MGU:s bedömning att grundlagsskyddet skulle bygga på den dittills gällande modellen med ett speciellt, detaljerat grundlagsskydd för massmedier och MGU:s förslag till utvidgning av YGL:s tillämpningsområde genomfördes.<sup>1</sup> En skillnad gentemot förslaget var dock att skyddet för direktsändningar och vissa andra s.k. webbsändningar placerades i huvudregeln för radioprogram (1 kap. 6 § YGL) i stället för i databasregeln.

Lagstiftaren ansåg också att inrättandet av en stående beredning borde övervägas. Riksdagen uttalade även att det var sannolikt att print on demand-framställning skulle komma att bli vanligare och angav i ett tillkännagivande att det fanns anledning att regeringen med utgångspunkt i hur den nya tekniken kan komma att användas gör eller låter göra en förutsättningslös utredning av TF:s och YGL:s bestämmelser i syfte att analysera om de kan komma att tillämpas på ny användning av tekniken eller om det behövs ändringar. Riksdagen angav också att regeringen borde analysera eller låta analysera huruvida det frivilliga grundlagsskyddet kan komma i konflikt med bestämmelserna med syfte att skydda den personliga integriteten.

Den 30 april 2003 beslutade regeringen att tillkalla Tryck- och yttrandefrihetsberedningen. Beredningen skall följa utvecklingen på det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området, utreda och lämna förslag till lösningar av olika problem på detta område och överväga om det mot bakgrund av den tekniska och mediala utvecklingen är möjligt att i längden behålla en teknikberoende grundlagsreglering av yttrandefriheten i medierna samt om det på sikt finns anledning att slå samman TF och YGL till en grundlag omfattande såväl tryckfrihet som annan yttrandefrihet. I beredningens första delbetänkande, "Vissa tryck- och yttrandefrihetsrättsliga frågor", SOU 2004:114, som överlämnades i december 2004, behandlas visserligen inte frågan om en mer teknikberoende grundlagsreglering men flera av remissinstanserna, bl.a. JO, JK, hovrätten över Skåne och Blekinge och SJF påpekar behovet av att frågan övervägs (remissammanställning Ju2004/11833/L6). Också

<sup>1</sup> Prop. 2001/02:74, bet. 2001/02:KU21, 2002/03:KU8, rskr. 2001/02:233, 2002/03:17, SFS 2002:909.

efter YGL:s tillkomst har alltså diskussionen i stort sett gällt hur det tryckfrihetsrättsliga regelsystemet kan anpassas till utvecklingen på medieområdet och TF:s och YGL:s existens har inte allvarligt ifrågasatts. Utgångspunkten har därför varit snävare än den som nu är aktuell.

#### 5.1.4 I vad mån är nu gällande reglering teknikberoende?

##### 5.1.4.1 Inledning

TF och YGL innehåller två olika slags regler som kan sägas vara teknikberoende, dvs. som för sin tillämplighet ställer krav på att viss teknik används (eller avses användas) för att yttrandet skall nå allmänheten. Det är dels regler om grundlagarnas tillämpningsområde, dels specialregler inom tillämpningsområdet. I det följande redovisas dessa regler i var sitt avsnitt (5.1.4.2 och 5.1.4.3). I avsnitt 5.1.4.4 besvaras frågan om de nya tekniker som beskrivs i kapitel 3 omfattas av nu gällande grundlagsreglering av yttrandefriheten och i avsnitt 5.1.4.5 görs slutligen en bedömning av i vad mån reglerna är teknikberoende. Där lämnas också vissa kommentarer.

Som angetts i avsnitt 5.1.1 finns det formella, materiella och territoriella krav som måste vara uppfyllda för att TF och YGL skall vara tillämpliga. De formella kraven avser kommunikationstekniken och spridningen, med bortseende från innehållet. Teknikberoendet i reglerna om grundlagarnas tillämpningsområde hör alltså till de formella förutsättningarna för grundlagarnas tillämplighet men är endast *en del* av dessa. Man måste hålla i minne att det även ställs krav på spridning till allmänheten av yttrandet. Spridningskravet motiveras av den helt grundläggande förutsättningen att syftet med TF och YGL inte är att skydda privat kommunikation mellan några få personer utan att skydda friheten att sprida meddelanden till allmänheten, dvs. friheten att yttra sig i massmedier (jfr avsnitt 2.3 ovan, Axberger, Tryckfrihetens gränser, 1984, s. 21 f. och prop. 1990/91:64 s. 112).

Här behandlas endast den del av de formella förutsättningarna för TF:s och YGL:s tillämplighet som avser kravet på användning av viss kommunikationsteknik. När det i det följande sägs att grundlagsskydd gäller etc. avses alltså enbart att teknikkravet är uppfyllt och det underförstås då att även kraven på spridning samt de materiella och territoriella kraven är uppfyllda. Det är inte

enbart kraven på teknik som kan vara problematiska utan även de övriga kraven för grundlagarnas tillämplighet kan vara svårhanterliga (se avsnitt 5.2). Detta gäller särskilt kravet på spridning, som i fråga om skrifter och tekniska upptagningar också innefattar frågan om upplagebegreppet, dvs. frågan om vad som är en skrift eller teknisk upptagning i förhållande till en annan med samma innehåll men som framställts eller utgivits vid en annan tidpunkt (se SOU 2001:28 s. 374 ff.). Eftersom denna fråga har samband med dessa medier behandlas den i avsnitt 5.2.2.1.

#### 5.1.4.2 Regler om tillämpningsområdet

##### *TF*

TF är enligt 1 kap. 5 § första stycket första meningen tillämplig på skrift som framställs i tryckpress. Enligt 1 kap. 5 § första stycket andra meningen är TF också tillämplig på 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 och uppgifter om vem som har mångfaldigat den samt om ort och år för detta (stencilregeln). Till skrift hänförs också bild. För skrifter som framställts i tryckpress gäller alltså automatiskt grundlagsskydd medan det för skrifter som framställts på annat sätt krävs att utgivningsbevis gäller för skriften eller att den försetts med vissa ursprungsuppgifter.

Utöver skrifter omfattar TF enligt 1 kap. 7 § andra stycket även radioprogram och tekniska upptagningar som avses i YGL och som oförändrat återger hela eller delar av innehållet i en periodisk skrift, om det är ägaren till skriften som sprider eller låter sprida innehållet på detta sätt. Enligt lagrummet skall sådana program och upptagningar jämföras med en bilaga till skriften. De faller därmed under TF i stället för under YGL som reglerar radioprogram och tekniska upptagningar i allmänhet. Regeln kallas bilageregeln. Genom regeln uppnås att det tryckfrihetsrättsliga ansvaret för spridningen av den periodiska skriftens innehåll hålls samlat hos samma person. Enligt Högsta domstolens avgörande i NJA 2003 s. 31 omfattar bilageregeln inte sådant tillhandahållande som avses i 1 kap. 9 § YGL (databasregeln). Vilka tekniker som omfattas av begreppen radioprogram och tekniska upptagningar behandlas nedan.

## YGL

I *huvudregeln om radioprogram* (1 kap. 6 § första stycket första meningen YGL) anges att grundlagen är tillämplig på sändningar av radioprogram som är riktade till allmänheten och avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel. I 1 kap. 1 § tredje stycket anges att vad som sägs i grundlagen om radioprogram gäller förutom program i ljudradio också program i television och innehållet i vissa andra överföringar av ljud, bild eller text som sker med hjälp av elektromagnetiska vågor. Av denna regel följer alltså att med radioprogram i huvudregeln om radioprogram avses sändningar med hjälp av elektromagnetiska vågor. Med kravet att sändningen skall vara riktad till allmänheten avses att sändningen skall vara riktad till en vid krets av mottagare som i princip är öppen för envar och att sändningen måste startas av avsändaren, dvs. den som tillhandahåller allmänheten innehållet (SOU 2001:28 s. 195 ff och prop. 2001/02:74 s. 30 f.). Kravet att sändningen skall vara avsedd att tas emot med tekniska hjälpmedel innebär att t.ex. användning av högtalaranläggningar eller TV-monitorer på idrottsarenor och estrader faller utanför huvudregelns tillämpningsområde (prop. 1990/91:64 s. 109 f. och prop. 1986/87:151 s. 164 f.).

Traditionella radio- och TV-sändningar genom etern eller genom tråd faller in under huvudregeln om radioprogram liksom utskick av e-post som sker till en tillräckligt stor och öppen krets av mottagare.

De tekniska krav som ställs i huvudregeln om radioprogram är alltså att sändningen skall ske med hjälp av elektromagnetiska vågor, vara avsedd att tas emot med tekniska hjälpmedel och startas av avsändaren. Uttrycket radioprogram som är riktat till allmänheten innebär således inte någon begränsning till sådan teknik som i dag normalt används för utsändning av program i ljudradio och TV, som rundstrålande sändningar i etern och i kabel-TV-nät utan även e-post (som är riktad till en vid krets av mottagare som i princip är öppen för envar) kan omfattas av begreppet.

I 1 kap. 6 § första stycket andra meningen YGL finns en särskild regel om tillhandahållande av direktsända och inspelade program ur en databas, s.k. *webbsändningar*. Regeln lyder ”Med sådana sändningar av radioprogram avses även tillhandahållande av direktsända och inspelade program ur en databas.”. Meningen lades till i 1 kap. 6 § första stycket YGL genom en lagändring som trädde i kraft den 1 januari 2003. Syftet med tillägget var att klargöra att två slag av

webbsändningar omfattas av regeln nämligen direktsändningar via Internet och uppspelningar via Internet av inspelningar som startar på tider som sändaren bestämmer, allt under förutsättning att det är allmänheten som kan ta del av sändningarna respektive uppspelningarna (prop. 2001/02:74 s. 97 och 41). Tryck- och yttrandefrihetsberedningen har i sitt delbetänkande SOU 2004:114 (s. 321 ff.) lämnat förslag till justering av regelns lydelse för att klargöra dels att det som faller in under regeln är tillhandahållande till allmänheten på särskild begäran av webbsändningar som består i direktsändningar eller uppspelningar av tidigare inspelningar som startar på tider som sändaren bestämmer, dels att omodererade chatsidor faller utanför regeln. Beredningen föreslår att regeln får följande lydelse (föreslagna ändringar är kursiverade):

*Som sådana sändningar av radioprogram anses även att allmänheten på särskild begäran tillhandahålls direktsända och inspelade program vilkas starttidpunkt och innehåll inte kan påverkas av mottagarna.*

Som den nu gällande regeln måste förstås är de tekniska krav som ställs att överföringarna skall ske med elektromagnetiska vågor ur en databas och vara avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel (prop. 2001/02:74 s. 97). Med databas avses enligt 1 kap. 1 § femte stycket YGL en samling av information lagrad för automatiserad behandling.

Med den av beredningen föreslagna lydelsen tillkommer de tekniska kraven att uppspelningarnas starttidpunkt och innehållet i databasen inte får kunna påverkas av mottagaren. Det första kravet motiveras av att det torde ha varit enbart sådana uppspelningar som avsågs falla under regeln. Det andra kravet motiveras av att omodererade chatsidor annars skulle omfattas av grundlagsskydd vilket hittills ansetts uteslutet eftersom det inte bedömts vara rimligt med ensamansvar för innehåll som den ensamansvarige i praktiken inte kan påverka (se SOU 2004:114 s. 323 f.).

I den s.k. *databasregeln* (1 kap. 9 § YGL) finns regler om grundlagsskydd för viss databasverksamhet. Regeln ger grundlagsskydd för tillhandahållande till allmänheten av information ur en databas direkt genom överföring på mottagarens egen begäran ur databasen, indirekt genom framställning ur databasen på mottagarens begäran av en teknisk upptagning, skrift eller bild (print on demand) och genom att avsändaren sänder information ur databasen till mottagaren enligt överenskommelser i förväg (push-teknik). Allt under förutsättning att innehållet i databasen endast kan ändras av

den som driver verksamheten. De i regeln särskilt angivna massmedieföretagen får automatiskt grundlagsskydd för sådan verksamhet medan andra aktörer får grundlagsskydd om de ansöker om utgivningsbevis och överföringarna utgår från Sverige, behörig utgivare har utsetts och åtagit sig uppdraget samt verksamheten har ett namn som inte lätt kan förväxlas med en annan databasverksamhet som har grundlagsskydd. Anledningen till att det krävs utgivningsbevis för att andra än massmedieföretag skall få grundlagsskydd är att man inte ansett det lämpligt att belasta andra än dem som vill ha skyddet med de därtill hörande förpliktelserna att dokumentera innehållet, utse utgivare m.m.

Regeln har följande lydelse i de här relevanta delarna:

Denna grundlags föreskrifter om radioprogram tillämpas också när en redaktion för en tryckt periodisk skrift eller för radioprogram, ett företag för yrkesmässig framställning av tryckta eller därmed enligt tryckfrihetsförordningen jämställda skrifter eller av tekniska upptagningar eller en nyhetsbyrå med hjälp av elektromagnetiska vågor

1. på särskild begäran tillhandahåller allmänheten information ur en databas, vars innehåll kan ändras endast av den som driver verksamheten, direkt genom överföring eller indirekt genom framställning av en teknisk upptagning, en skrift eller en bild, eller

2. annars, enligt överenskommelser i förväg, tillhandahåller information som överförs direkt ur en sådan databas som anges i 1.

Vad som sägs i första stycket gäller också annan som har utgivningsbevis för sådan verksamhet. För att utgivningsbevis skall utfärdas krävs att

- verksamheten är ordnad på det sätt som anges i första stycket och att överföringarna utgår från Sverige,
- behörig utgivare utsetts och åtagit sig uppdraget,
- verksamheten har ett namn som är sådant att det inte finns risk för att det lätt kan förväxlas med namn på en annan verksamhet enligt denna paragraf.

Första delen av punkten 1 till och med "... direkt genom överföring," avser överföring på mottagarens egen begäran av information ur databasen, dvs. traditionell databasverksamhet. Det följande ledet "...indirekt genom framställning av en teknisk upptagning, skrift eller bild" avser print on demand-verksamhet. För sådan verksamhet omfattar grundlagsskyddet enbart databasen och framställningsprocessen, inte den tekniska upptagning, skrift eller bild som blir resultatet av framställningen. Anledningen till detta är att upptagningen, skriften eller bilden i de fall som här avses endast framställs i enstaka exemplar och inte är avsedd för spridning till

allmänheten. (Framställs en upplaga som är avsedd för spridning till allmänheten, dvs. utgivning, blir den att betrakta som sådan skrift eller teknisk upptagning som omfattas av grundlagsskydd för dylika medier.) Punkten 2 avser push-teknik och ger grundlagsskydd för det fallet att avsändaren startar sändningen och sänder information ur databasen till mottagaren enligt överenskommelser i förväg angående innehållet och sändningstidpunkten.

De tekniska krav som ställs i paragrafen och som är gemensamma för alla de fall som omfattas av den är att det skall vara fråga om elektromagnetiska vågor och en databas, dvs. en samling av information lagrad för automatiserad behandling, som är inrättad så att endast den som driver verksamheten kan ändra i dess innehåll.

Till detta kommer tekniska krav som rör vem som startar överföringen ur databasen. Överföringen enligt punkten 1 sker ”på särskild begäran” medan den enligt punkten 2 sker ”enligt överenskommelser i förväg”. Med uttrycket ”på särskild begäran” avses att överföringen av informationen startas av mottagaren själv eller, i print on demand-fallet, direkt på hans begäran, medan uttrycket ”enligt överenskommelser i förväg” skall täcka det fallet att avsändaren startar överföringen vid tidpunkt och med innehåll som han tidigare avtalat med mottagaren, dvs. push-teknik.

I regeln om *tekniska upptagningar* (1 kap. 10 § YGL) anges att grundlagen är tillämplig på sådana tekniska upptagningar som är utgivna och att en teknisk upptagning anses utgiven då den utlämnats för att spridas till allmänheten i Sverige genom att spelas upp, säljas eller tillhandahållas på annat sätt. I paragrafens andra stycke finns en presumptionsregel som anger att huruvida grundlagen är tillämplig eller inte prövas i det enskilda fallet på grundval av vad som kan antas om spridningen och att om inte annat framgår av omständigheterna skall grundlagen anses tillämplig på en upptagning som har försetts med vissa uppgifter. I 1 kap. 1 § fjärde stycket YGL anges att med tekniska upptagningar avses upptagningar som innehåller text, bild eller ljud och som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel. Även upptagningar med blandat innehåll avses (prop. 1997/98:43 s. 107). Definitionen av tekniska upptagningar innebär att begreppet omfattar alla fysiska databärare som kräver ett tekniskt hjälpmedel för att kunna uppfattas.



*Vilka yttranden faller utanför TF och YGL?*

Som framgått i avsnitt 5.1.2 omfattar TF och YGL medierad masskommunikation, dvs. kommunikation till allmänheten med hjälp av sådana medier som anges i dessa grundlagar. Detta innebär för det första att yttranden som inte riktas till en tillräckligt stor krets av mottagare för att den skall betraktas som allmänheten faller utanför tillämpningsområdet. Det kan t.ex. vara fråga om ett e-postmeddelande till en eller några få mottagare eller datorutskrift som endast framställs i få exemplar. För det andra faller även sådana yttranden som visserligen riktas till allmänheten men inte uppfyller de övriga kraven i TF eller YGL utanför grundlagarnas skydd. Det är omfattningen av dessa sistnämnda ”offentliga yttranden” som det är viktigt att studera. De är ju riktade till allmänheten och är därför liksom de yttranden som faller in under TF eller YGL av större betydelse för den fria åsiktsbildningen än ”privata” yttranden.

De ”offentliga yttranden” som visserligen är riktade till allmänheten men ändå inte faller in under TF eller YGL kan sägas vara av två slag. Det är dels sådana yttranden som inte förmedlas genom något (tekniskt) medium, dels sådana som visserligen förmedlas genom ett medium men ändå inte uppfyller kraven i TF eller YGL.

Till det första slaget av yttranden hör t.ex. yttranden som framförs vid teaterföreställningar, föredrag, ”speakers corner”, demonstrationer, opinionsmöten och liknande.

Till den andra kategorin av yttranden hör t.ex. handgjorda affischer eftersom de inte är framställda i tryckpress eller genom stencilering, fotokopiering eller liknande tekniskt förfarande (jfr ovan under ”TF”). Det är fråga om skrifter (dvs. fysiska informationsbärare vilkas innehåll man kan ta del av utan något tekniskt hjälpmedel) som inte är maskinellt framställda. Chatsidor på Internet där införingar på sidan blir omedelbart tillgängliga för användarna hör också till denna kategori eftersom databasregelns krav på att endast den som driver verksamheten får kunna ändra i innehållet då inte är uppfyllt (jfr ovan under rubriken YGL). Som angetts ovan hör även användning av högtalaranläggningar och TV-monitorer på t.ex. idrottsarenor och estrader hit eftersom kravet i huvudregeln om radioprogram att sändningen skall vara avsedd att tas emot med tekniska hjälpmedel då inte är uppfyllt. Hit hör också s.k. digital bio i olika varianter (se avsnitt 5.1.4.4). Övervägande skäl talar för att även e-böcker och e-tidningar som levereras med innehåll skall

räknas hit (se avsnitt 5.1.4.4). Till denna kategori kan också räknas skrifter som framställts genom stencilering, fotokopiering eller liknande tekniskt förfarande men som inte försetts med ursprungsuppgifter och databaser som drivs av annan än ett sådant massmedieföretag som anges i databasregeln och som uppfyller alla krav enligt den regeln utom kravet på utgivningsbevis (på grund av att ansökan om sådant bevis inte gjorts). I dessa senare fall är det emellertid inte krav på den använda tekniska metoden som inte har uppfyllts utan krav på ursprungsuppgifter respektive utgivningsbevis.

### 5.1.4.3 Specialregler inom tillämpningsområdet

#### *TF*

Inom TF:s tillämpningsområde finns inga specialregler angående grundlagsskyddets utformning för viss teknik. (Stencilregeln och bilageregeln rör inte grundlagsskyddets utformning inom tillämpningsområdet för viss teknik utan avgränsningen av TF:s tillämpningsområde och behandlas ovan i avsnitt 5.1.4.2). De specialregler angående grundlagsskyddet utformning som finns gäller för periodisk respektive icke periodisk skrift. Med periodisk skrift förstås enligt 1 kap. 7 § första stycket TF en tryckt skrift som enligt utgivningsplanen är avsedd att under en bestämd titel utges med minst fyra nummer årligen. Sedan utgivningsbevis för skriften har meddelats skall den anses som periodisk till dess att beviset återkallas eller förklaras förfallet. Skillnaden mellan periodisk och icke periodisk skrift är alltså inte teknisk.

#### *YGL*

I det följande redovisas de specialregler angående grundlagsskyddets utformning som finns inom YGL:s tillämpningsområde. En del av reglerna gäller för vissa tekniker medan andra gäller för visst innehåll. De redovisas här under de tryckfrihetsrättsliga principer som de avser undantag från.

## Etableringsfrihet

I 3 kap. 2 § YGL anges att rätten att sända radioprogram på annat sätt än genom tråd ("genom etern") får regleras genom lag som innehåller föreskrifter om tillstånd och villkor för att sända. Sådana regler finns i radio- och TV-lagen. Enligt den lagen krävs det tillstånd för att sända ljudradio- eller TV-program med hjälp av radiovågor på frekvens under tre gigahertz. Tillståndskravet omfattar endast sändningar genom etern. Att sändningar i tråd är tillståndsfria följer av YGL (tidigare krävde också sådana sändningar tillstånd om de utgjorde "rundradiosändningar"). Regeringen meddelar tillstånd att sända TV-program och tillstånd att till hela landet eller till utlandet sända ljudradioprogram (2 kap. 2 § radio- och TV-lagen). Sådana sändningstillstånd får enligt 3 kap. 1 § förenas med villkor som innebär att sändningsrätten skall utövas opartiskt och sakligt och med beaktande av att en vidsträckt yttrande- 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.

Tillåtelsen i 3 kap. 2 § YGL till regler i lag om tillstånd för att sända radioprogram genom etern motiveras av att utrymmet i frekvensspektrum är begränsat. Regeln föranleds alltså av en särskild egenskap hos den använda tekniken. Tillåtelsen till regler om villkor för att sända motiverades i förarbetena till YGL med att grundlagen borde lämna öppet för sådana särskilda regler som borde kunna finnas när verksamheten bedrivs av ett företag med en sådan särställning som då tillkom Sveriges Radio (prop. 1990/91:64 s. 82).

Den gällande rätten att sända radio- och TV-program genom tråd är inte helt oinskränkt. Enligt 3 kap. 1 § andra stycket YGL får det nämligen i lag meddelas föreskrifter i fråga om bl.a. skyldighet för nätinnehavare att ge utrymme för vissa program i den utsträckning det behövs med hänsyn till allmänhetens intresse av tillgång till allsidig upplysning. Denna s.k. must carry-princip innebär en skyldighet för nätinnehavare att tillhandahålla utrymme i nätet för dels sändningar från Sveriges Television AB, Utbildningsradion och, fram till den 1 februari 2008, TV 4 AB, dels sändningar från lokala kabelsändarföretag (8 kap. 1 och 2 §§ radio- och TV-lagen 1996:844). Denna skyldighet innebär att de som bor i en fastighet där TV-sändningar tas emot endast via kabel skall ha tillgång till samma programutbud som de skulle ha haft om de hade tagit emot

marksänd TV via antenn. Andra skyldigheter har sin bakgrund i EG-rättsliga konkurrensregler. Gemensamt för de flesta skyldigheterna är att de motiveras av kabelinnehavarens praktiska monopol-situation som anses böra få stå tillbaka för motstående intressen. Ett mera speciellt undantag i etableringsfriheten för trådsändningar avser ingripanden mot ett ensidigt utbud av kanaler med våld och pornografi m.m.

#### Förbud mot censur och hindrande åtgärder

Beträffande rörliga bilder i tekniska upptagningar som skall visas offentligt gäller ett undantag från förbudet mot förhandsgranskning. (Biografcensur infördes i Sverige för snart 100 år sedan.) I 1 kap. 3 § andra stycket YGL ges tillåtelse till att genom lag meddela föreskrifter om granskning och godkännande av sådana rörliga bilder. Med stöd av denna paragraf har det i lagen (1990:886) om granskning och kontroll av filmer och videogram meddelats regler om förhandsgranskning och godkännande av filmer och videogram som skall visas offentligt. Granskningen utförs av Statens biografbyrå. Grundlagsbestämmelsen medger inte förhandsgranskning av filmer och videogram som sprids till allmänheten över disk, per postorder eller på liknande sätt. Inte heller e-bio omfattas av granskningen.

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. Sådana regler om tillstånd och villkor för sändning av ljudradio- och TV-program genom etern finns som redan nämnts i radio- och TV-lagen. 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.

De här nämnda reglerna om förhandsgranskning av rörliga bilder och krav på innehållet i etersända radio- och TV-program motiveras av den politiska uppfattningen att innehållet i rörliga bilder och radio- och TV-sändningar med särskild genomslagskraft behöver regleras i viss mån.

I 1 kap. 3 § tredje stycket YGL finns en bestämmelse om att det allmänna, inte utan stöd i YGL, på grund av innehållet i en fram-

ställning får förbjuda eller hindra innehav eller användning av tekniska hjälpmedel som behövs för att ta emot radiosändningar eller uppfatta innehållet i filmer eller ljudupptagningar. Där 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.

Reglerna är inte några undantag från utan i stället tillägg till eller förtydliganden av förbudet mot hindrande åtgärder i fråga om radio och TV och tekniska upptagningar. De syftar till att skydda mot hinder i rätten att ta emot radiosändningar, uppfatta innehållet i tekniska upptagningar och sända radioprogram genom tråd.

Ensamansvar med meddelarskydd, särskild rättegångsordning och särskild brottskatalog

Undantag från bestämmelserna om ensamansvar, särskild rättegångsordning och särskild brottskatalog gäller enligt 1 kap. 7 § YGL i fråga om samtidig och oförändrad vidare-sändning här i landet av radioprogram som kommer från utlandet eller förmedlas hit genom satellitsändning men inte utgår från Sverige och enligt 1 kap. 8 § YGL i fråga om radioprogram som består i direktsändningar av dagshändelser eller av sådana gudstjänster eller offentliga tillställningar som anordnas av någon annan än den som bedriver programverksamheten. Beträffande sådan samtidig och oförändrad vidare-sändning som avses i 1 kap. 7 § YGL är rätten att meddela och anskaffa uppgifter och underrättelser för offentliggörande i sådana program inskränkt i förhållande till vad som gäller för andra program (1 kap. 7 § sista stycket). I fråga om sådana direktsändningar av dagshändelser etc. som avses i 1 kap. 8 § tillämpas inte reglerna om meddelar- och anskaffarfrihet alls.

Anledningen till särreglerna för samtidig och oförändrad vidare-sändning och direktsändningar är att den som ombesörjer vidare-sändningen eller direktsändningen i praktiken inte kan påverka innehållet i det som återges. Skall sådana sändningar kunna ske i Sverige är det därför inte rimligt att de faller under det tryckfrihetsrättsliga ansvarssystemet. Yttranden i sådana sändningar omfattas därför inte av ensamansvar, särskild rättegångsordning och särskild brottskatalog utan skall i stället bedömas enligt brottsbalken och i vanlig rättegång.

I 6 kap. 1 § andra stycket YGL ges tillåtelse till att i fråga om andra direktsända radioprogram än sådana som avses i 1 kap. 8 § i lag föreskriva att den som framträder i programmet skall ansvara för sina yttranden själv. Även denna regel motiveras av att den som ombesörjer direktsändningen inte kan påverka innehållet i det som framförs.

#### 5.1.4.4 Omfattas de nya teknikerna av nu gällande grundlagsreglering av yttrandefriheten?

##### *De tillämpliga reglerna*

Vid övervägande av frågan om ny teknik för kommunikation omfattas av grundlagsskyddet enligt TF eller YGL måste till en början observeras 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). Grundlagsskyddet är alltså inte avsett för kommunikation mellan två eller ett fåtal personer. Till följd av detta faller t.ex. telefoni utanför grundlagsskyddet.

I fråga om grundlagsskydd för fysiska databärare är det främst 1 kap. 10 § första stycket YGL som är tillämplig. Även reglerna i 1 kap. 5 § TF kan dock aktualiseras, se nedan om e-böcker och e-tidningar.

När det gäller frågan om grundlagsskydd för nya tekniker för eller former av TV, ljudradio och Internet m.m., dvs. kommunikation med hjälp av elektromagnetiska vågor, är de regler som aktualiseras huvudregeln om radioprogram i 1 kap. 6 § första stycket första meningen YGL, regeln om webbsändningar i 1 kap. 6 § första stycket andra meningen YGL och databasregeln i 1 kap. 9 § YGL. Även bilageregeln i 1 kap. 7 § andra stycket TF kan vara aktuell. Reglerna har behandlats närmare i avsnitt 2.3.1 och 5.1.4.2.

En skiljelinje mellan huvudregeln om radioprogram och (huvudfallet i) databasregeln är att det vid överföringar som faller under huvudregeln är avsändaren (dvs. den som tillhandahåller allmänheten innehållet) som startar överföringen av innehållet till mottagaren medan det vid överföringar från en databas är mottagaren som startar överföringen. Som framgår nedan kan webbsändningsregeln anses utgöra ett undantag från denna uppdelning. Anledningen till detta är att regeln jämställer överföring av direktsända och inspelade program via Internet med traditionella radio- och

TV-sändningar enligt huvudregeln trots att överföring via Internet inte sker till alla på nätet utan endast till den som själv startar överföringen till sig, medan det i fråga om sändningar enligt huvudregeln är avsändaren som startar överföringen till mottagaren. Även reglerna om push-teknik och print on demand-verksamhet i databasregeln kan anses strida mot den grundläggande uppdelningen eftersom de handlar om överföringar som startas av avsändaren trots att databasregeln i övrigt handlar om överföringar som startas av mottagaren. Riksdagen har dock funnit skäl föreligga för dessa avvikelser från huvudindelningen.

#### *Fysiska databärare*

Liksom hittillsvarande format av dvd-skivor är även de nya formaten, hd-dvd och Bluray, liksom DualDisc, upptagningar som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel. De är alltså att betrakta som tekniska upptagningar enligt 1 kap. 1 § fjärde stycket YGL. Eftersom tekniska upptagningar med datorspel anses falla in under grundlagsskyddet, se prop. 1997/98:43 s. 155, faller även dvd-skivor som innehåller spel in under YGL.

En mp 3-spelare som levereras laddad med innehåll kräver inte något tekniskt hjälpmedel för att kunna läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas. I likhet med e-böcker och e-tidningar som levereras laddade med innehåll utgör mp 3-spelare som levereras med innehåll därför inte tekniska upptagningar på samma sätt som cd-skivor, videogram och liknande. Liksom i fråga om e-böcker och e-tidningar som levereras med innehåll anser beredningen att övervägande skäl talar för att en mp 3-spelare som levereras med innehåll inte skall anses utgöra en teknisk upptagning (jfr nedan under rubriken E-böcker och e-tidningar).

#### *TV*

Att TV-sändningar i marknätet övergår från analog till digital teknik har inte i sig någon betydelse för frågan om grundlagsskydd gäller eller inte. Det är enbart tekniken för representation av innehåll med sända signaler som ändras. De tjänster som kan erbjudas genom digital TV kan däremot vara att bedöma enligt olika lagrum.

Vid s.k. lokal interaktivitet, dvs. när informationen sänds ut till alla och sparas i digital-TV-boxens minne och tittaren via fjärrkontrollen väljer vilken information han vill ta del av, är det avsändaren som startar sändningen. Sändningen är också riktad till allmänheten och avsedd att tas emot med tekniska hjälpmedel. Den faller därför in under huvudregeln om radioprogram i 1 kap. 6 § första stycket första meningen YGL. Exempel på tjänster som innefattar lokal interaktivitet är text-TV och EPG.

Video on demand-tjänster som innebär att tittaren via en returkanal beställer ett visst innehåll som då överförs till honom ur en databas innefattar s.k. central interaktivitet. Eftersom överföringen startas av mottagaren är inte huvudregeln om radioprogram tillämplig. Om databasen tillhandahålls allmänheten och innehållet i den kan ändras endast av den som driver verksamheten samt denne är en sådan aktör som anges i databasregelns första stycke gäller automatiskt grundlagsskydd enligt databasregeln. Att det krävs abonnemang för att få tillgång till tjänsten utesluter inte att databasen anses tillhandahållas allmänheten om möjligheten att teckna abonnemang är öppen för allmänheten. Om den som driver verksamheten är en annan än en sådan aktör som nämns i databasregelns första stycke kan grundlagsskydd erhållas genom ansökan om utgivningsbevis enligt andra stycket i databasregeln. Om det är fråga om direktsändningar eller uppspelningar av tidigare inspelningar som startar på tider som sändaren bestämmer kan webbsändningsregeln vara tillämplig.

IP-TV eller bredbands-TV är endast tillgänglig för dem som är anslutna till det nät där överföringarna sker. Om möjligheten att teckna abonnemang och ansluta sig till nätet är öppen för envar kan sändningarna anses riktade till allmänheten enligt huvudregeln om radioprogram eller tillhandahållas allmänheten enligt databasregeln. I fråga om IP-TV är det mottagaren som startar överföringen till sig från telestationen. Huvudregeln om radioprogram är därför inte tillämplig. När det är fråga om direktsändningar eller uppspelningar som startar på tider som sändaren bestämmer är i stället webbsändningsregeln i 1 kap. 6 § första stycket andra meningen YGL tillämplig (jfr SOU 2004:114 s. 321). När det är fråga om annat innehåll, t.ex. video on demand, kan databasregeln vara tillämplig om innehållet i databasen kan ändras endast av den som driver verksamheten och denne är en sådan aktör som anges i regelns första stycke eller har utgivningsbevis enligt andra stycket.



SvT:s testprojekt med TV i mobiltelefonen via standarden dvb-h sänds genom broadcast, dvs. sändningen startas av avsändaren, inte av den enskilde mobilinnehavaren. Eftersom sändningen startas av avsändaren är det inte fråga om traditionell databasverksamhet enligt databasregeln. Det är inte heller fråga om sådan push-teknik som kan falla in under databasregeln eftersom överenskommelser i förväg inte träffats om vid vilka tidpunkter och med vilket innehåll överföringarna skall ske. Databasregeln kan alltså inte vara tillämplig. Om antalet anslutna till testverksamheten är tillräckligt stort för att de skall kunna anses utgöra allmänheten kan sändningarna omfattas av huvudregeln om radioprogram. Kommer sådana sändningar att bli tillgängliga mera generellt gäller naturligtvis detsamma.

Mobil-TV i form av on-demand-tjänster bestående av strömmande 3 G-sändningar som sänds till varje mobil efter beställning faller inte in under huvudregeln om radioprogram eftersom sändningarna inte startas av avsändaren utan av mottagaren. Databasregeln kan vara tillämplig om innehållet i databasen kan ändras endast av den som driver verksamheten och denne är en sådan aktör som anges i regelns första stycke eller har utgivningsbevis enligt andra stycket. När det är fråga om direktsändningar eller uppspelningar som startar på tider som sändaren bestämmer kan också webbsändningsregeln i 1 kap. 6 § första stycket andra meningen YGL vara tillämplig.

Vardagsrumsdatorer och PVR är mottagar- respektive inspelningsapparater och påverkar inte frågan om grundlagsskydd för de sändningar eller överföringar de tar emot eller spelar in.

### *Ljudradio*

Liksom i fråga om digital TV har inte övergång från analog till digital teknik för sändningarna någon betydelse i sig för frågan om grundlagsskydd gäller eller inte. Att det finns mottagarapparater med möjlighet till datalagring som gör det möjligt att lyssna på ljudfiler i efterhand, backa i direktsändning etc. har inte heller någon inverkan på frågan om grundlagsskydd för sändningarna.

Webbradio eller radio på Internet kan falla in under webbsändningsregeln i 1 kap. 6 § första stycket andra meningen YGL om det är fråga om direktsändningar eller uppspelningar som startar vid tider som sändaren bestämmer. Är det fråga om annat innehåll kan överföringarna omfattas av databasregeln (1 kap. 9 § YGL) om

innehållet i databasen kan ändras endast av den som driver verksamheten och denne är en sådan aktör som anges i regelns första stycke eller har utgivningsbevis enligt andra stycket.

Poddradio är också innehåll som tillhandahålls i en databas för nedladdning. För poddradio gäller samma resonemang i fråga om grundlagsskydd enligt databasregeln som för radio på Internet ovan. Eftersom tanken med poddradio är att man skall ladda ned program till sin mediaspelare och sedan lyssna på dem blir webbsändningsregeln om direktsändningar och uppspelningar vid tider som sändaren bestämmer knappast tillämplig i fråga om poddradio.

### *Internet*

En blogg är en databas och det är läsaren som startar överföringen till sig av innehållet. Huvudregeln om radioprogram i 1 kap. 6 § första stycket första meningen kan därför inte vara tillämplig. Om det enbart är den som driver verksamheten som kan ändra innehållet i databasen och databasen tillhandahålls allmänheten kan den falla in under databasregeln. Om den som driver verksamheten är en sådan aktör som avses i databasregelns första stycke gäller i så fall automatiskt grundlagsskydd och för andra aktörer krävs utgivningsbevis. Om läsarna kan göra egna införingar i bloggen och införingarna blir tillgängliga för andra läsare utan någon föregående åtgärd av blogginnehavaren uppfyller databasen inte kravet att det enbart är den som driver verksamheten som kan ändra innehållet i databasen. En sådan blogg kan därför inte falla in under databasregeln.

Filmnedladdningstjänsterna Movielink och Cinemanow och liknande tjänster kan falla in under databasregelns första eller andra stycke om databasen med filmerna tillhandahålls allmänheten och det endast är den som driver verksamheten som kan ändra dess innehåll samt den som driver verksamheten är en sådan aktör som avses i regelns första stycke eller har utgivningsbevis enligt andra stycket.

En s.k. mediejukebox innehåller en databas. Om jukeboxen finns i ett bibliotek får databasen anses tillhandahållas allmänheten eftersom den hålls tillgänglig i en offentlig lokal. Användaren startar överföringen till sig när han laddar ned materialet till sin mp3-spelare eller liknande. Om innehållet i jukeboxen endast kan ändras av den som driver verksamheten får jukeboxen enligt beredningens

mening anses falla in under databasregeln om utgivningsbevis finns eller den som driver verksamheten är en sådan aktör som avses i regelns första stycke.

IP-telefoni är kommunikation mellan två eller några få personer. Grundlagsskyddet enligt TF och YGL avser enbart kommunikation som är riktad till allmänheten. IP-telefoni faller därför inte in under grundlagsskyddet.

#### *Digital bio och annan offentlig uppspelning ur en databas*

När verksamheten är ordnad så att filmen levereras på ett slags datorkassett eller minihårddisk till biografen, laddas ned till biografens server och visas genom att innehållet i servern spelas upp för biopubliken är frågan först om detta faller in under 1 kap. 10 § YGL om tekniska upptagningar.

Datorkassetten eller minihårddisken innehåller filmen som kan uppfattas endast med ett tekniskt hjälpmedel bestående i en dator eller server med skärm eller projektor. Den utgör därför en teknisk upptagning. Detta står i överensstämmelse med bedömningen att datordisketter är att bedöma som tekniska upptagningar (prop. 1997/98:43 s. 155).

För att YGL skall vara tillämplig på tekniska upptagningar krävs enligt 1 kap. 10 § samma grundlag att de är utgivna. En teknisk upptagning anses enligt paragrafen utgiven då den utlämnats för att spridas till allmänheten i Sverige genom att spelas upp, säljas eller tillhandahållas på annat sätt. Avsikten med tillhandahållandet av kassetten till biografen är visserligen att allmänheten skall få ta del av innehållet på kassetten genom biografföreställningar. Detta sker emellertid inte genom uppspelning av själva kassetten utan genom uppspelning av innehållet i biografens server vilket först har laddats ned från kassetten. Detta är en skillnad mot det traditionella fallet av biografföreställning där varje visning av filmen sker genom att filmrullen spelas upp. Eftersom innehållet i kassetten sålunda inte sprids genom att själva kassetten spelas upp för allmänheten (eller genom att den säljs eller hyrs ut till allmänheten) kan kassetten inte anses utgiven. Den omfattas därför inte av grundlagsskydd enligt 1 kap. 10 § YGL.

Det kan uppfattas som underligt att det traditionella filmvisningsfallet med uppspelning av filmrullar faller in under 1 kap. 10 § YGL medan det digitala fallet med uppspelning av kassetten inne-

håll ur en server faller utanför. Det är emellertid en effekt av att grundlagsskyddet enligt YGL inte är knutet till innehållet utan till användningen av vissa medier.

Nästa fråga är då om biografvisningen av uppspelningen ur biografens server omfattas av någon av reglerna om radioprogram eller databaser i YGL.

Eftersom överföringen av filmen till mottagarna, dvs. biopubliken, inte startas av mottagarna är varken regeln om det vanliga databasfallet i 1 kap. 9 § första stycket 1 YGL eller regeln om webbsändningar i 1 kap. 6 § första stycket andra meningen YGL tillämpliga. Inte heller regeln om pushteknik i 1 kap. 9 § första stycket andra punkten YGL är tillämplig eftersom det inte har träffats någon överenskommelse i förväg med publiken, dvs. allmänheten, om sändning till denna vid viss tid av visst innehåll ur en databas. Print on demandfallet föreligger inte heller. Det är alltså inte någon regel i 1 kap. 9 § YGL som är tillämplig.

Frågan blir då om filmvisningen kan anses falla in under huvudregeln om radioprogram i 1 kap. 6 § första stycket första punkten YGL. Överföringen av filmen från servern till bioduken är avsedd för biopubliken, som är en öppen och inte allt för liten krets. Den får därför anses vara riktad till allmänheten. Däremot är överföringen inte avsedd att tas emot med tekniska hjälpmedel eftersom mottagarna själva inte behöver begagna något tekniskt hjälpmedel för att kunna uppfatta vad som sänds. Situationen är jämförbar med t.ex. användning av storbildsmonitorer vid ett scenframträdande och användning av högtalaranläggningar på estrader och idrottsarenor. De nu nämnda teknikerna anges i förarbetena till YGL falla utanför huvudregeln om radioprogram på grund av att mottagarna inte själva behöver begagna något tekniskt hjälpmedel för att kunna uppfatta vad som sänds (prop. 1990/91:64 s. 109 f och prop. 1986/87:151 s. 164 f.).

Digital bio som är ordnad så att filmen levereras på kassett eller minihårddisk till biografen, laddas ned till biografens server och visas genom att innehållet i servern spelas upp för biopubliken faller alltså inte in under YGL.

Som framgått ovan kan digital bio i vart fall i framtiden i stället vara ordnad så att filmen distribueras via bredband eller satellit. Om filmen då först laddas ned till en server hos biografen och biografställningen sedan sker genom att innehållet i servern spelas upp blir bedömningen densamma som i det ovan behandlade fallet då innehållet laddas ned till biografens server från en kassett och

serverns innehåll sedan spelas upp vid föreställningen. Grundlags-skydd föreligger alltså inte.

Man kan också tänka sig att verksamheten i framtiden kan ordnas så att det som visas på filmduken inte spelas upp från biografens server utan från en databas hos filmdistributören. Om det då är biografen som startar överföringen till sig är frågan om reglerna om det vanliga databasfallet i 1 kap. 9 § första stycket 1 YGL eller regeln om webbsändningar i 1 kap. 6 § första stycket andra meningen YGL är tillämpliga. Eftersom databasen inte tillhandahålls allmänheten utan endast biografen kan reglerna om det vanliga databasfallet inte anses tillämpliga. Inte heller regeln om webbsändningar kan då anses tillämplig eftersom en förutsättning för den regelns tillämplighet är att det är allmänheten som kan ta del av sändningarna och att de tas emot (av mottagarna, jfr ovan) med tekniska hjälpmedel (prop. 2001/02:74 s. 97).

Om det i ett sådant fall i stället är filmdistributören som startar överföringen är frågan om huvudregeln om radioprogram eller regeln om pushteknik i databasregeln är tillämplig. Eftersom någon överenskommelse om sändningen inte har träffats i förväg mellan allmänheten, dvs. biopubliken, och filmdistributören är regeln om pushteknik inte tillämplig. Som angetts ovan tas inte sändningen emot av mottagarna, dvs. biopubliken, med tekniska hjälpmedel. Huvudregeln om radioprogram är därför inte heller tillämplig.

Det står alltså klart att inte heller digital bio som distribueras till biografen via bredband eller satellit omfattas av YGL.

Sammanfattningsvis kan då följande sägas om digital bio. Gemensamt för alla fall av digital bio är att biografvisningen sker genom att filmen spelas upp ur en databas och att biopubliken utgör allmänheten. Det är alltså i alla fallen fråga om ett slags offentlig uppspelning ur en databas, dvs. en motsvarighet till det i YGL nämnda spridningssättet uppspelning av en teknisk upptagning (1 kap. 10 § första stycket YGL). Uppspelningen startas antingen av biografen eller av filmdistributören. Tillämpning av databasregeln för vanliga databaser och av webbsändningsregeln är utesluten på grund av att överföringen (från biografens eller filmdistributörens server) inte startas av mottagarna, dvs. biopubliken. Det är inte heller fråga om pushteknik eftersom någon överenskommelse inte träffats i förväg mellan avsändaren och biopubliken om tidpunkt för och innehåll i överföringen. Print on demandfallet föreligger inte heller. Tillämpning av huvudregeln om radioprogram är också utesluten eftersom sändningen inte är avsedd att tas emot av publiken med tekniska

hjälpmedel. Slutsatsen angående digital bio blir alltså att den inte omfattas av nu gällande grundlagsskydd oavsett hur filmen distribueras till biografen.

Vad som ovan sagts om digital bio gäller på motsvarande sätt även för offentlig uppspelning ur en databas av annat innehåll än film, t.ex. offentlig uppspelning av musik ur en databas, s.k. e-disco.

### *E-böcker och e-tidningar*

Om användaren laddar ned innehållet till e-boken eller e-tidningen från en databas sker informationsöverföringen med hjälp av elektromagnetiska vågor och databasregeln (1 kap. 9 § YGL) är då tillämplig om de övriga krav som anges i regeln är uppfyllda. Överföringen av information till en e-bok eller e-tidning kan också falla in under reglerna i 1 kap. 6 § YGL, t.ex. när handdatorn eller e-pappret används för att ta emot ett e-postmeddelande som ingår i ett stort e-postutskick från informationsleverantören.

Om e-boken eller e-tidningen redan har försetts med innehåll när den levereras till användaren är situationen emellertid annorlunda. Eftersom det innehållet inte överförs med elektromagnetiska vågor till användaren blir frågan om e-boken eller e-tidningen då kan anses utgöra en skrift som faller under TF eller en teknisk upptagning som faller under YGL.

I 1 kap. 5 § TF anges att förordningen är tillämplig på 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. E-böcker och e-tidningar kan enligt beredningens mening inte anses utgöra sådana skrifter. TF är därför inte tillämplig på dessa medier.

Frågan är då om e-böcker och e-tidningar som redan har innehåll när de levereras till användaren kan anses utgöra en teknisk upptagning som faller in under YGL. I 1 kap. 1 § fjärde stycket YGL anges att med teknisk upptagning avses upptagningar som innehåller text, bild eller ljud och som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel. Det krävs inget fristående tekniskt hjälpmedel för att användaren skall kunna uppfatta innehållet i e-boken eller e-tidningen utan e-boken eller e-tidningen innefattar de funktioner som krävs för att användaren skall kunna ta del av innehållet. De utgör därför inte tekniska upptagningar på samma sätt som cd-skivor, videogram o.dyl. De kan i

stället jämföras med en dator som levereras med i dess minnesenhet installerade program. Till skillnad från en dator med fristående minnesenhet kräver de dock ingen skärm, projektor eller liknande för att innehållet skall kunna uppfattas. Snarare liknar de t.ex. mobiltelefoner som levereras med spel eller liknande som kan visas på telefonens bildskärm. Det har hittills inte ansetts att sådana datorer som nu angetts utgör tekniska upptagningar i YGL:s mening. I konsekvens med detta anser beredningen att övervägande skäl talar för att en e-bok eller e-tidning som levereras med innehåll inte skall anses utgöra en teknisk upptagning.

Slutsatsen angående e-böcker och e-tidningar blir alltså att grundlagsskydd kan gälla enligt 1 kap. 6 eller 9 § YGL när användaren måste ladda ned innehållet till e-boken eller e-tidningen men att övervägande skäl talar för att en e-bok eller e-tidning som levereras med innehåll inte faller in under grundlagsskyddet. (Om samma e-bok eller e-tidning sedan används för att ladda ned innehåll kan grundlagsskydd naturligtvis gälla för dessa överföringar i enlighet med vad som sagts ovan.)

Vad som ovan sagts om e-böcker och e-tidningar som levereras med innehåll gäller på motsvarande sätt för t.ex. mp 3-spelare som levereras med innehåll (jfr under rubriken Fysiska databärare ovan).

#### 5.1.4.5 Bedömning och kommentarer

*TF*

Som angetts i avsnitt 2.3.1.1 och 3.2.1 får begreppet "tryckpress" i TF anses avse alla metoder för mångfaldigande som innebär att färgen överförs från tryckmediet, t.ex. en tryckplåt, till tryckbäraren, t.ex. papper, genom en direktkontakt och ett fysiskt tryck mellan dem. Begreppet omfattar därigenom alla de traditionella tryckformerna, dvs. boktryck, stentryck och koppartryck, liksom även offsettryck, som alltså är den dominerande trycktekniken för stora upplagor. Det omfattar också många av de nya teknikerna för framställning av skrifter, t.ex. den s.k. indigopressen (se avsnitt 3.2.1).

De tekniker som faller utanför begreppet tryckpress är de där det moment där färgen överförs till pappret inte sker genom en direktkontakt och ett fysiskt tryck mellan tryckmediet och tryckbäraren. Sådana tekniker är t.ex. olika slag av kopiatorer och skrivare. Dessa tekniker faller dock in under stencilregeln och grund-

lagsskydd uppnås då om skrifterna mångfaldigas och utgivningsbevis gäller för dem eller de förses med de angivna ursprungsuppgifterna.

I fråga om TF kan alltså konstateras att grundlagen omfattar alla maskinellt framställda skrifter oavsett vilken teknik som används för framställningen. För att grundlagsskydd skall gälla för de former av framställning som inte kan anses ske i tryckpress (p.g.a. att det moment där färgen överförs till tryckbäraren inte sker genom en direktkontakt och ett fysiskt tryck mellan denna och tryckmediet), krävs dock att utgivningsbevis gäller för skriften eller att den förses med beteckning som visar att den har mångfaldigats, vem som mångfaldigat den samt ort och år för detta. Regleringen i TF innebär alltså inte att någon teknik för maskinell framställning av skrifter utesluts från grundlagsskyddet.

Däremot kan uppdelningen i ett automatiskt grundlagsskydd för skrifter som framställts i tryckpress och ett skydd för andra skrifter som kräver att utgivningsbevis gäller för skriften eller att vissa uppgifter anges på den innebära en risk för att skrifter som avsetts få grundlagsskydd ändå faller utanför skyddet. Det kan ju förhålla sig så att den som ger ut skriften felaktigt antar att den använda framställningstekniken är att bedöma som tryckpress och därför inte sätter ut sådana uppgifter som krävs för grundlagsskydd för skrifter som framställts på annat sätt. Den tekniska utvecklingen kan också komma att innebära att det blir svårare att skilja mellan tekniker som kan betraktas som tryckpress och andra tekniker.

Den som är osäker på om det använda framställningssättet är att betrakta som tryckpress kan emellertid alltid försäkra sig om grundlagsskydd genom att sätta ut sådana uppgifter som krävs enligt stencilregeln. Som redan angetts faller också många av de nya teknikerna alltjämt in under begreppet tryckpress och den dominerande trycktekniken för stora upplagor är fortfarande offsetpress, vilken ju faller in under tryckpressbegreppet. Enligt uppgifter från tryckeribranschen finns det när det gäller stora upplagor inte heller något hot mot offsettekniken inom de närmaste tio till tjugo åren.

Med hänsyn till det sagda anser Tryck- och yttrandefrihetsberedningen att teknikberoendet i TF inte nu kan anses utgöra något större problem för den som vill ge ut en skrift för spridning bland allmänheten. Däremot kan det vara svårt för den som får tag i ett exemplar av en skrift att se om den är tryckt eller inte, alltså om den är grundlagsskyddad. Detta är ett problem för i första hand JK och vanliga polis- och åklagarmyndigheter men också för en even-



tuell målsägande. Från SKL har inhämtats att laboratoriet under år 2004 fick in ett tiotal förfrågningar om huruvida en skrift framställts i tryckpress. Antalet förfrågningar under år 2005 var sju och antalet hittills i år är lika många. SKL har ibland haft svårt att avgöra vilken teknik som använts och endast ganska låg sannolikhet har då talat för ett visst framställningssätt. Hurdan utvecklingen blir på lång sikt är vanskligt att bedöma men beredningens uppfattning är att det mesta talar för att teknikberoendet i TF inte heller inom de närmaste tio åren kommer att utgöra ett mera betydande problem.

När det gäller framställning på beställning av enstaka exemplar av skrifter, s.k. print on demand, måste observeras att TF:s tillämplighet på sådan framställning inte begränsas av den använda tekniken, eftersom den alltid kan falla in under stencilregeln, utan av kravet på spridning till allmänheten. För att TF skall vara tillämplig på skrifter som framställs genom stencilering, fotokopiering eller liknande tekniskt förfarande krävs nämligen, utöver att utgivningsbevis gäller för skriften eller ursprungsuppgifter enligt stencilregeln satts ut, att skriften mångfaldigats eller avses mångfaldigas och lämnas ut eller avses lämnas ut till andra än dem som befinner sig i en mindre, slutna krets (jfr SOU 2001:28 s. 374 ff.). Print on demand-framställning aktualiserar därför de svåra frågorna om hur många exemplar som måste framställas (eller avses framställas) och inom vilken tid detta måste ske (eller avses ske) för att en upplaga skall anses ha framställts (eller ha avsetts framställas) och spridningskravet därmed skall anses uppfyllt (se avsnitt 5.2.2.1).

### *YGL*

Som angetts i avsnitt 5.1.4.2 är de tekniska krav som ställs i huvudregeln om radioprogram att sändningen skall ske med hjälp av elektromagnetiska vågor, vara avsedd att tas emot med tekniska hjälpmedel och startas av avsändaren. Som redan angetts i avsnitt 5.1.2 är uttrycket elektromagnetiska vågor ett exempel på en generellt angiven teknik som torde rymma alla tänkbara sätt för medierad överföring av yttranden som sker utan användning av en fysisk databärare. Radio- och TV-sändningar i eter eller genom ledare, t.ex. fiberkabel, webbsändningar, e-post och tillhandahållande av information i databaser på Internet är exempel på kommunikation som sker med hjälp av elektromagnetiska vågor. Under huvud-

regeln om radioprogram (1 kap. 6 § första stycket första meningen) faller emellertid enbart sådana sändningar som startas av avsändaren och är avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel. Traditionella radio- och TV-sändningar genom etern eller genom tråd är typ-exempel på vad som faller in under huvudregeln om radioprogram. Under huvudregeln faller även e-postsändningar som är riktade till en vid krets av mottagare som det i princip är öppet för envar att ansluta sig till. Någon begränsning till sådana tekniker som normalt används för traditionella radio- och TV-sändningar, som rundstrålande sändningar i etern, finns inte. Webbsändningar och traditionella databasöverföringar startas inte av avsändaren och faller därför inte in under huvudregeln om radioprogram. I pushteknikfallet startas visserligen överföringen av avsändaren men detta fall har särreglerats i databasregeln. Kravet att sändningen skall vara avsedd att tas emot med tekniska hjälpmedel innebär att användning av storbildsmonitorer vid ett scenframträdande, användning av högtalaranläggningar på estrader och idrottsarenor och digital bio och annan offentlig uppspelning ur en databas faller utanför huvudregeln på grund av att mottagarna inte själva behöver begagna något tekniskt hjälpmedel för att kunna uppfatta överföringarna (prop. 1990/91:64 s. 109 f och prop. 1986/87:151 s. 164 f., jfr avsnitt 5.1.4.4). När det gäller att ”förstora” offentliga framträdanden inför publik innebär alltså nuvarande ordning att samma regler gäller för själva framträdandet som för återgivandet av detta, vilket ter sig rimligt.

Regeln om webbsändningar (1 kap. 6 § första stycket andra meningen YGL) innehåller i sin nu gällande lydelse de tekniska kraven att överföringarna skall ske med elektromagnetiska vågor ur en databas, dvs. en samling av information lagrad för automatiserad behandling. Med den lydelse som beredningen föreslår i SOU 2004:114 s. 321 ff. tillkommer de tekniska kraven att uppspelningarnas starttidpunkt och innehållet i databasen inte får kunna påverkas av mottagaren. Det första kravet motiveras av att det torde ha varit enbart sådana uppspelningar som avsågs falla under regeln. Det andra kravet motiveras av att omodererade chatsidor annars skulle omfattas av grundlagsskydd vilket hittills ansetts uteslutet eftersom det inte bedömts vara rimligt med ensamansvar för innehåll som den ensamansvarige inte kan påverka. Enligt förarbetena till nu gällande lydelse krävs också att överföringarna skall vara avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel (prop. 2001/02:74

s. 97). Detta innebär att digital bio och annan offentlig uppspelning ur en databas faller utanför regeln (jfr avsnitt 5.1.4.4).

Begreppet databas kan vålla problem. Det kan t.ex. vara svårt att avgöra vad som är *en* databas, dvs. att avgränsa databaser från varandra. Kraven att uppspelningarnas starttidpunkt och innehållet i databasen inte får kunna påverkas av mottagaren torde inte vara svårt för avsändaren att uppfylla. Däremot kan det vara svårt för andra, t.ex. myndigheter och uppgiftslämnare, att avgöra hur det förhåller sig med kravet och därmed med frågan om grundlagsskydd. Detta gäller särskilt när frågan uppkommer sedan tillhandahållandet upphört. I fråga om uppgiftslämnare bör dock uppmärksammas att ansvarsfriheten inte är helt beroende av möjligheten att avgöra om grundlagsskydd föreligger. En invändning från en meddelare om att han trodde att grundlagsskydd förelåg anses ju böra godtas om den inte framstår som helt osannolik (prop. 1975/76:204 s. 130, jfr Axberger "Tryckfrihetens gränser" s. 312).

Den tekniska utvecklingen kan också antas innebära att det blir allt svårare att avgöra vilka sändningar eller överföringar som startas av avsändaren respektive mottagaren. Direktsändningar ur en databas och pushteknik (se nedan) kan anföras som exempel på detta.

De tekniska krav som ställs i databasregeln är som angetts i avsnitt 5.1.4.2 att det skall vara fråga om elektromagnetiska vågor och en databas samt att denna skall vara inrättad så att endast den som driver verksamheten kan ändra i dess innehåll. Överföringarna skall i "det vanliga databasfallet" startas av mottagaren själv, i print on demand-fallet direkt på hans begäran och i pushteknikfallet av avsändaren vid tidpunkt och med innehåll som han tidigare avtalat med mottagaren. Vid digital bio är det inte allmänheten, dvs. biopubliken, som startar uppspelningen av filmen ur databasen eller servern. (Om biograf innehavaren skulle starta sändningen från en central server är denne inte "allmänheten".) Det är alltså inte mottagaren som startar överföringen. Regeln om det vanliga databasfallet är därför inte tillämplig. Inte heller reglerna om pushteknik eller print on demand är tillämpliga (se avsnitt 5.1.4.4). Databasregeln är därför inte tillämplig på e-bio. Resonemanget gäller på motsvarande sätt för offentlig uppspelning ur en databas av annat innehåll än en film, t.ex. av musik vid s.k. e-disco.

Som angetts ovan kan begreppet databas vålla problem eftersom det kan vara svårt att avgöra vad som är *en* databas, dvs. att avgränsa databaser från varandra. Kravet att innehållet i databasen

endast får kunna ändras av den som driver verksamheten motiveras av att det inte är rimligt med ensamansvar för innehåll som kan påverkas av någon annan än den ensamansvarige. I likhet med vad som gäller beträffande den föreslagna regeln om webbsändningar torde det inte vara svårt för den som driver verksamheten att uppfylla detta krav. Däremot kan det vara svårt för andra, t.ex. myndigheter och uppgiftslämnare, att avgöra hur det förhåller sig med kravet och därmed med frågan om grundlagsskydd. Detta gäller särskilt när frågan uppkommer sedan tillhandahållandet upphört. Som ovan anförts bör här uppmärksammas att uppgiftslämnarens ansvarsfrihet inte är helt beroende av möjligheten att avgöra om grundlagsskydd föreligger.

Kraven i fråga om vem som skall starta överföringarna är en följd av att man velat skydda just det traditionella databasfallet samt print on demand-verksamhet och pushteknik. Som redan angetts kan utvecklingen innebära att det blir svårare att avgöra vem som startar sändningen eller överföringen. Det kan alltså bli svårare att dra gränsen mellan de olika fallen. Digital bio och annan offentlig uppspelning ur en databas faller också utanför databasregeln. Med hänsyn till fördelarna med digital bio och den utveckling som pågår framstår det som troligt att sådan bio kommer att bli det dominerande sättet för filmvisning på sikt. Det är alltså troligt att många filmer som visas offentligt genom biograföreställning i framtiden kommer att stå utan grundlagsskydd. Om grundlagsskyddet faller bort kommer t.ex. inte principen om ensamansvar med meddelarfrihet att gälla. Detta är inte tillfredsställande.

När det gäller *kommunikation med hjälp av elektromagnetiska vågor* kan sammanfattningsvis sägas följande. Begreppet elektromagnetiska vågor är ett generellt begrepp som torde täcka alla tänkbara former av medierad kommunikation som sker utan användande av en fysisk databärare. Tillsammans täcker reglerna i 1 kap. 6 och 9 §§ YGL in de sätt på vilken sådan kommunikation kan ske, dvs. såväl överföringar som startas av avsändaren som av mottagaren omfattas.

De begränsningar som i övrigt gäller för grundlagsskydd för kommunikation med hjälp av elektromagnetiska vågor är kraven att sändningarna skall riktas till allmänheten och vara avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel respektive att informationen skall tillhandahållas allmänheten. Kraven att sändningarna skall riktas till allmänheten respektive att informationen skall tillhandahållas allmänheten, rör inte tekniken utan mottagarkretsens storlek och

sammansättning. Dessa krav uppställs till följd av den helt grundläggande förutsättningen för grundlagsskydd nämligen att det är fråga om massmedial kommunikation, inte privat kommunikation. Kravet att sändningar enligt huvudregeln om radioprogram och regeln om webbsändningar skall vara avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel får sägas röra tekniken och motiveras av att de medier man hade i åtanke var radio- och TV-sändningar respektive webbsändningar. Kravet innebär att digital bio och annan offentlig uppspelning ur en databas faller utanför reglerna. Kravet på utgivningsbevis för andra än traditionella massmedieföretag har som nämnts uppställts för att inte belasta andra än dem som vill ha grundlagsskydd med de därtill hörande förpliktelserna och kravet att innehållet i en databas får kunna ändras endast av den som driver verksamheten motiveras av att det inte är rimligt med ett ensamansvar för innehåll som den ensamansvarige inte kan kontrollera.

Det kan alltså konstateras att regleringen innebär att grundlagen i princip täcker in så många tekniker för kommunikation med hjälp av elektromagnetiska vågor som är möjligt om man vill upprätthålla de yttrandefrihetsrättsliga principerna samtidigt som man inte vill belasta andra än dem som vill ha grundlagsskyddet med de därtill hörande förpliktelserna. Digital bio och annan offentlig uppspelning ur en databas faller dock utanför grundlagsskyddet.

Vidare kan databasbegreppet orsaka tillämpningssvårigheter eftersom det kan vara svårt att avgränsa databaser från varandra. Det kan också antas att det blir allt svårare att avgöra om en sändning eller överföring startas av avsändaren eller mottagaren och därmed om den faller in under 1 kap. 6 § eller 1 kap. 9 § YGL.

Definitionen av *tekniska upptagningar* innebär att alla fysiska databärare som kräver ett tekniskt hjälpmedel för att kunna uppfattas faller in under regeln. Det ställs inga andra tekniska krav på en teknisk upptagning. Definitionen är alltså generell och omfattar såvitt beredningen kunnat finna alla nu kända sådana fysiska databärare, t.ex. videogram samt olika former av optiska lagringsmedier som cd-, dvd-, och dual disc-skivor.

Det är svårt att tänka sig en annan fysisk databärare än en traditionell skrift som inte kräver ett tekniskt hjälpmedel för att kunna uppfattas. Som angetts i avsnitt 5.1.4.4 innefattar e-tidningar och e-böcker som levereras med innehåll de funktioner som krävs för att kunna ta del av innehållet i dem. Övervägande skäl talar

därför för att en e-bok eller e-tidning som levereras med innehåll inte skall anses utgöra en teknisk upptagning.

I fråga om tekniska upptagningar kan alltså konstateras att de nu kända varianterna av fysiska databärare täcks av definitionen, liksom nya varianter som kan utvecklas, om de kräver ett tekniskt hjälpmedel för att kunna uppfattas. Övervägande skäl talar för att e-tidningar och e-böcker faller utanför grundlagsskyddet när de levereras med innehåll. I den mån denna teknik kommer att användas på ett massmedialt sätt, dvs. för att sprida ett likalydande budskap till andra än dem som befinner sig i en mindre, sluten krets, anser beredningen att den är förtjänt av grundlagsskydd. Det kan då uppkomma behov av att införa en klaggörande regel om att e-tidningar och e-böcker i sådana fall omfattas av grundlagsskyddet. E-tidningar och e-böcker har emellertid varit under utveckling en längre tid och har ännu inte vunnit insteg på marknaden. Framtiden kan anses osäker. Mot bakgrund av det sagda anser beredningen att teknikberoendet i dagsläget inte kan anses vara något större problem när det gäller reglerna om tekniska upptagningar. Däremot finns det problem när det gäller möjligheten att avgöra om spridningskravet är uppfyllt.

Frågan huruvida tekniska upptagningar som framställs genom print on demand faller in under grundlagsskyddet för sådana upptagningar beror inte på vilken teknik som används utan avgörs av om spridningskravet i 1 kap. 10 § YGL kan anses uppfyllt. (Som angetts i det föregående kan print on demand-verksamhet falla in under databasregeln men grundlagsskyddet avser då enbart databasen och framställningsprocessen, inte den upptagning som blir resultatet av framställningen.)

I fråga om specialreglerna angående grundlagsskyddets utformning för vissa medier inom YGL:s tillämpningsområde kan följande sägas. YGL tillkom efter förebild av TF och ambitionen var att reglerna i YGL skulle överensstämma med dem i TF i så stor utsträckning som möjligt. De specialregler som finns i YGL motiveras av två olika faktorer. Den ena är att det finns vissa tekniska särdrag hos en del medier som påverkar möjligheterna att upprätthålla de tryck- och yttrandefrihetsrättsliga principerna. Exempel på detta är frekvensproblematiken i fråga om etersändningar och ansvarsproblematiken i fråga om direktsändningar. Den andra faktorn är att det finns en politisk vilja nationellt eller inom EU att kontrollera eller påverka visst innehåll, t.ex. innehållet i rörliga bilder i tekniska upptagningar som skall visas offentligt och innehållet i rikstäckande

etersändningar. Det är endast regler av det förstnämnda slaget som kan sägas vara en nödvändig följd av teknikberoendet.

### *Sammanfattning*

Sammanfattningsvis kan då sägas följande om teknikberoendet i TF och YGL. Begreppet tryckpress omfattar traditionella trycktekniker bl.a. offsetpress som allttjämt är och bedöms under lång tid förbli den dominerande trycktekniken för stora upplagor. Det omfattar också många nya tekniker, t.ex. indigopressen. Stencilregeln innebär att det är möjligt för alla tekniker för mångfaldigande av skrifter att falla in under TF. Begreppet teknisk upptagning är generellt och innefattar inget annat tekniskt krav än att upptagningen skall kräva ett tekniskt hjälpmedel för att kunna uppfattas. Även begreppet elektromagnetiska vågor är generellt och torde kunna omfatta i princip alla tänkbara tekniker. Digital bio och annan offentlig uppspelning ur en databas faller dock utanför grundlagsskyddet. Övervägande skäl talar också för att detta även gäller för e-tidningar och e-böcker som levereras med innehåll. I fråga om digital bio framstår detta som otillfredsställande med hänsyn till de fördelar sådan bio innebär och den utveckling som pågår. I fråga om e-tidningar och e-böcker som levereras med innehåll framstår det som mera osäkert om de kommer att vinna insteg på marknaden. De tekniska begränsningar som i övrigt gäller, t.ex. att innehållet i en databas inte får kunna ändras av annan än den som driver verksamheten, är nödvändiga för att kunna upprätthålla de yttrandefrihetsrättsliga principerna.

TF och YGL lämnar alltså stort utrymme för nya tekniker att falla in under grundlagsskyddet och risken för att medierad masskommunikation med ny teknik faller utanför skyddet just på grund av tekniken är enligt beredningens mening inte särskilt stor. Digital bio och annan offentlig uppspelning ur en databas är dock exempel på något som faller utanför. När det gäller den i beredningens direktiv särskilt angivna frågan om ny teknik för framställning av skrifter och tekniska upptagningar omfattas av grundlagarna blir alltså beredningens svar jakande och beredningen gör bedömningen att det inte behövs någon ändring av reglerna för att bereda ny teknik för framställning av skrifter och tekniska upptagningar grundlagsskydd.

Teknikberoendet kan medföra vissa andra problem. Utvecklingen kan t.ex. väntas innebära att det ibland kan bli svårt att avgöra om det är sändaren eller mottagaren som startar överföringen och därmed under vilken regel i YGL kommunikationen skall hänföras. Det kan även vara svårt att avgränsa databaser från varandra. Att avgöra om en skrift är tryckt eller inte när den saknar ursprungsuppgifter kan också vara besvärligt. Avgränsnings- och tillämpningsproblem av detta slag är emellertid inte unika för YGL utan torde föreligga i fråga om mycken lagstiftning. (Svårigheterna när det gäller spridningskraven framstår som betydligt större, se avsnitt 5.2.)

Även om teknikberoendet i grundlagarna alltså inte nu kan anses utgöra något verkligt stort problem, och inte heller kan förväntas bli det under överblickbar framtid, finns det anledning att överväga om det föreliggande teknikberoendet ändå kan minskas. Det är viktigt att eftersträva en så teknikberoende reglering som möjligt. Önskemål om en klar och enkel grundlagsreglering talar för denna strävan. Samtidigt måste man emellertid beakta att teknikberoende (eller mediebundenhet) också innebär fördelar.

En mycket viktig fördel är att grundlagsskyddet genom teknikberoende (eller mediebundenhet) som utgångspunkt är oberoende av yttrandets innehåll. Om grundlagsskyddet görs beroende enbart av huruvida viss teknik använts, t.ex. tryckpress, blir det ju tillräckligt att konstatera om tekniken uppfyller kravet och innehållet behöver då med nuvarande reglering bedömas bara i vissa situationer. Detta kan jämföras med ett skydd för yttrandefriheten som har sin utgångspunkt i en avgränsning som avser innehållet, exempelvis genom formuleringar som ”Grundlagen omfattar alla yttranden som är riktade till allmänheten och är av betydelse för ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande”. En sådan reglering öppnar för avsevärt godtycke vid bedömningen av om grundlagsskydd föreligger. I ett s.k. skymningsläge skulle myndigheterna ha större möjlighet att inskränka yttrandefriheten skönsmässigt. Även i lugna tider skulle en sådan reglering vara mycket problematisk eftersom uppfattningarna om vilka yttranden som är av sådan betydelse som sägs i regeln säkert är många. Huruvida grundlagsskydd föreligger skulle troligen bli mycket oklart.

En annan väsentlig fördel med ett teknikberoende skydd för tryck- och yttrandefriheten är att det medger att man kan ha kvar de tryck- och yttrandefrihetsrättsliga principerna för i princip alla yttranden som faller in under regleringen. Flera av principerna



bygger nämligen för sin tillämplighet på mediebundenhet. Detta belyses i avsnitt 5.1.5 nedan. Av redogörelsen där framgår att även ett grundlagsskydd som skulle omfatta alla yttranden som riktas till allmänheten oavsett innehåll skulle vara problematiskt. I de fall då yttrandet inte varit knutet till ett medium skulle ett sådant grundlagsskydd innebära svårigheter att i efterhand avgöra om ett yttrande varit riktat till allmänheten eller inte och vilket innehåll det haft. Principen om ensamansvar och meddelarfrihet skulle inte kunna gälla i sådana fall och knappast heller principen om särskild rättegångsordning. Även förutsättningarna för att upprätthålla de övriga tryck- och yttrandefrihetsrättsliga principerna skulle vara sämre än med ett teknikberoende skydd.

### **5.1.5 I vad mån bygger nu gällande tryck- och yttrandefrihetsrättsliga principer på mediebundenhet?**

#### **5.1.5.1 Etableringsfrihet**

Principens innebörd behandlas i avsnitt 2.2.1.

Principen har främst betydelse för yttranden som är knutna till ett medium eftersom etablering av verksamhet avseende framställning och spridning av yttranden främst förekommer i fråga om sådana yttranden. Principen kan också vara av betydelse för yttranden som visserligen inte är bundna till ett medium men som ändå framförs i en organisationsform av någorlunda fast karaktär. Exempel på sådana yttranden är repliker vid teaterföreställningar och liknande sceniska framställningar. Här skulle principen kunna vara av betydelse t.ex. som värn mot krav på tillstånd för att driva teaterverksamhet. Utställningar kan också vara av intresse i detta sammanhang. I fråga om yttranden som inte är mediebundna och som är spontana, t.ex. ett anförande vid "speakers corner" har principen knappast någon praktisk betydelse. Här är det snarare själva mötesfriheten som kan behöva skydd mot t.ex. krav på förhandstillstånd.

#### **5.1.5.2 Förbud mot censur och hindrande åtgärder**

Principens innebörd behandlas i avsnitt 2.2.2.

Mediebundenhet krävs inte för principens tillämpning. De praktiska möjligheterna att utöva censur och vidta hindrande åtgärder är

störst ifråga om yttranden som är bundna till ett medium eftersom man i fråga om dem kan i förväg kontrollera vad som skall yttras och det förekommer en produktionsprocess som kan hindras eller störas. Principen kan därför sägas vara av störst betydelse för sådana yttranden. Man kan dock tänka sig sätt att utöva censur och vidta hindrande åtgärder även när det gäller icke mediebundna yttranden som framförs vid demonstrationer, teaterföreställningar och utställningar, t.ex. genom krav på förhandsgodkännande av manus eller krav på att en statlig representant skall vara närvarande under förberedelser. Principen skulle därför vara av betydelse även för sådana yttranden.

### 5.1.5.3 Ensamansvar med meddelarskydd

Principens innebörd behandlas i avsnitt 2.2.3.

Ensamansvarets främsta funktion är att göra det möjligt att upprätthålla regler om ansvarsfrihet och anonymitetsskydd för meddelare och andra medverkande, vilka regler säkerställer att upplysningar kan nå offentligheten. En förutsättning för att ensamansvar, och därmed meddelarskydd, skall kunna gälla är naturligen att den ensamansvarige på förhand kan kontrollera vilka yttranden som avses framföras och att han kan lita på att det också blir dessa yttranden som framförs. Detta innebär att det för att ensamansvar och därmed meddelarskydd skall kunna gälla utan komplikationer krävs mediebundenhet och att publiceringen försiggår i någorlunda organiserade former.

### 5.1.5.4 Särskild brottskatalog m.m.

Principens innebörd behandlas i avsnitt 2.2.4.

Mediebundenhet krävs i och för sig inte för tillämpning av principen om särskild brottskatalog. Om man skulle tillämpa den nu gällande brottskatalogen på muntliga yttranden till allmänheten skulle det dock innebära en viss avkriminalisering, bl.a. skulle brottet störande av förrättning eller av allmän sammankomst och vissa former av förargelseväckande beteende då inte vara straffbara. Principen om särskild brottskatalog har därför visst samband med frågan om mediebundenhet. Skall principen tillämpas på icke medie-

bundna yttranden behöver brottskatalogen ses över så att man undviker icke önskvärda avkriminaliseringar.

#### 5.1.5.5 Särskild rättegångsordning m.m.

Principens innebörd behandlas i avsnitt 2.2.5.

Tillämpning av det särskilda rättegångsförfarandet med jury på mål om ansvar för icke mediebundna yttranden skulle innebära svårigheter till följd av att bevisfrågan skulle få mycket 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 processen komma att domineras av bedömning av bevisning angående vad som har yttrats. Det kan ifrågasättas om jury bör pröva bevisning i större utsträckning än i dag. TF:s och YGL:s regler om beslag och konfiskering gäller för tryckta skrifter och tekniska upptagningar och kan inte gälla för icke mediebundna yttranden. En utvidgning av yttrandefriheten till att omfatta fler former av yttranden innebär en motsvarande utvidgning av det område där JK skall vaka över yttrandefriheten. En utvidgning innebär att JK:s uppgift alltmera närmar sig de allmänna åklagarnas arbetsområde. Slutsatsen blir att förutsättningarna för att tillämpa principen om särskild rättegångsordning m.m. skulle rubbas betydligt om den inte bara skulle gälla i fråga om mediebundna yttranden.

## 5.2 Problem med det nu gällande tryck- och yttrandefrihetsrättsliga systemet

### 5.2.1 Inledning

När man överväger frågan om ett nytt och mera teknikberoende skydd för tryck- och yttrandefriheten är det viktigt att göra klart för sig vilka problem det nu gällande tryck- och yttrandefrihetsrättsliga systemet ger upphov till och i vad mån problemen löses eller kvarstår genom de nya varianter av skydd för yttrandefriheten som kan tänkas. I avsnitt 5.1 behandlas TF:s och YGL:s teknik- eller medieberoende och i vad mån detta ger problem. Utgångs-

punkten är alltså teknikfrågorna. I detta avsnitt redovisas alla de förhållanden Tryck- och yttrandefrihetsberedningen kunnat finna som utgör eller kan uppfattas som problem med nu gällande skydd. Även sådana förhållanden som har med teknikberoende att göra tas upp här från ett problemorienterat perspektiv. I avsnitt 5.2.2 redovisas förhållandena. Där lämnas också kommentarer. I de fall beredningen anser att förhållandet inte utgör något större problem anges detta här. Övriga förhållanden behandlas vidare i avsnitt 5.2.3. Där redovisas också beredningens uppfattning om vilka problem som det är mest angeläget att försöka lösa. Eftersom det är en faktor av betydelse vid överväganden om hur grundlagsregleringen bör vara utformad i framtiden, bör det diskuteras hur man kan åtgärda problemen inom ramen för gällande reglering. Därför redovisas i avsnitt 5.2.3 i vad mån problemen skulle kunna lösas inom ramen för denna och i avsnitt 5.2.4 lämnas förslag till tänkbara lösningar. Detta skall ge en bild av hur angeläget det är att lösa nuvarande problem genom en mera genomgripande grundlagsreform.

Det bör framhållas att en del av de problem som behandlas i det följande inte är så viktiga vid valet av modell av grundlagsskydd för tryck- och yttrandefriheten för framtiden men kan aktualiseras vid detaljutformningen av den valda modellen.

## **5.2.2 Vilka problem föreligger med det nu gällande systemet?**

### **5.2.2.1 Svårigheter att avgöra om grundlagarna är tillämpliga**

#### **1 kap. 5 § första stycket TF**

*Det kan vara svårt att avgöra vad som är att betrakta som sådan "tryckpress" som avses i 1 kap. 5 § första stycket TF.*

#### *Kommentar*

Som framgått i avsnitt 3.2.1 och avsnitt 5.1.4.5 delar Tryck- och yttrandefrihetsberedningen MGU:s uppfattning att begreppet "tryckpress" i TF får anses avse alla metoder för mångfaldigande som innebär att färgen överförs från tryckmediet, t.ex. en tryckplåt, till tryckbäraren, t.ex. papper, genom en direktkontakt och ett fysiskt tryck mellan dem. Begreppet omfattar därigenom alla de traditionella tryckformerna, dvs. boktryck, stentryck, koppartryck

och offsettryck. Den sistnämnda trycktekniken är alltså den dominerande i fråga om stora upplagor.

De nya metoderna för mångfaldigande av skrifter innebär i många fall att det moment då färgen överförs till tryckbäraren, t.ex. papper, fortfarande sker genom en direktkontakt och ett fysiskt tryck mellan tryckmediet och pappret. Det nya består i stället ofta i det sätt på vilket tryckmediet framställs, t.ex. genom exponering av ”tryckplåten” direkt från datorn när plåten sitter på plats i pressen. Den angivna tolkningen av begreppet tryckpress innebär därför att många av de nya teknikerna för framställning av skrifter, t.ex. den s.k. indigopressen (se avsnitt 3.2.1), omfattas av begreppet tryckpress.

De tekniker som faller utanför begreppet tryckpress är de där det moment där färgen överförs till pappret inte sker genom en direktkontakt och ett fysiskt tryck mellan tryckmediet och tryckbäraren. Sådana tekniker är t.ex. olika slag av kopiatorer och skrivare. Dessa tekniker faller dock in under stencilregeln (1 kap. 5 § första stycket andra meningen TF) och grundlagsskydd uppnås då om skrifterna mångfaldigas och utgivningsbevis gäller för dem eller de förses med de angivna ursprungsuppgifterna. Den som är osäker på om det använda framställningssättet är att betrakta som tryckpress kan alltså alltid försäkra sig om grundlagsskydd genom att sätta ut sådana uppgifter som krävs enligt stencilregeln. Det får t.ex. anses tillräckligt att de uppgifter som brukar finnas samlade också i en otvetydigt tryckt skrift har motsvarighet, dvs. även om framställaren felaktigt anser skriften vara framställd i tryckpress och sätter ut att den är tryckt ett visst år på en viss ort av en viss framställare gäller grundlagsskydd enligt stencilregeln. Det måste också noteras att periodiska skrifter, t.ex. dagstidningar, inte får ges ut innan utgivningsbevis har utfärdats (5 kap. 5 § TF) och att ett gällande utgivningsbevis innebär att tidningen faller in under stencilregeln (om mångfaldigande också sker).

Beredningen anser att det genom bl.a. MGU:s uttalanden får anses klarlagt hur begreppet tryckpress i 1 kap. 5 § TF skall tolkas. Det kan emellertid vara svårt att med ledning av utseendet på en skrift avgöra om den framställts i tryckpress eller inte. När t.ex. polisen påträffar en skrift utan sådana ursprungsuppgifter som avses i stencilregeln kan det alltså vara svårt att avgöra om grundlagsskydd föreligger eller inte. MGU uppgav (SOU 2001:28 s. 367) att SKL mindre än 50 gånger per år fick frågan om en skrift är framställd i tryckpress och att SKL fortfarande med större eller

mindre säkerhet kunde avgöra om så var fallet. SKL gjorde dock bedömningen att detta skulle bli svårare inom en snar framtid. MGU angav att bevisproblemet fick anses ganska begränsat mot bakgrund av antalet förfrågningar hos SKL och med beaktande av att den som låter framställa en skrift alltid kan försäkra sig om grundlagsskydd genom att sätta ut ursprungsuppgifter enligt vad som krävs i stencilregeln.

Som nämnts i avsnitt 5.1.4.5 har från SKL inhämtats att laboratoriet under år 2004 fick in ett tiotal förfrågningar om huruvida en skrift framställts i tryckpress. Antalet förfrågningar under år 2005 var sju och antalet hittills i år är lika många. SKL har ibland haft svårt att avgöra vilken teknik som använts och endast ganska låg sannolikhet har då talat för ett visst framställningssätt. Mot bakgrund av dessa upplysningar och med beaktande av dels att den som låter framställa en skrift alltid kan försäkra sig om grundlagsskydd genom att sätta ut ursprungsuppgifter enligt vad som krävs i stencilregeln, dels att periodiska skrifter inte får ges ut innan det har utfärdats ett utgivningsbevis anser Tryck- och yttrandefrihetsberedningen att bevisproblemet fortfarande är ganska begränsat. Det saknas anledning att tro att situationen skulle förändras inom överblickbar framtid.

Förhållandet behandlas också, utifrån frågan om teknikberoende, i avsnitt 5.1.4.2 och 5.1.4.5.

*Hur många exemplar krävs för att en stencilerad eller liknande skrift skall anses mångfaldigad enligt 1 kap. 5 § TF?*

*Kommentar*

MGU ansåg att detta fick bedömas mot bakgrund av att skriften skall kunna lämnas ut till andra än dem som befinner sig i en mindre, slutna krets, SOU 2001:28 s. 374 ff. Tryck- och yttrandefrihetsberedningen har samma uppfattning. En viss oklarhet föreligger visserligen i denna fråga men beredningen anser att den kan överlämnas till rättstillämpningen.

*Hur kan t.ex. polis och åklagare konstatera att en skrift som framställts genom stencilering, fotokopiering eller liknande tekniskt förfarande har mångfaldigats eller avses mångfaldigas i tillräckligt antal exemplar?*

#### *Kommentar*

En första förutsättning för att en skrift som inte framställts i tryckpress skall falla in under TF är visserligen att den har blivit (eller avses bli) mångfaldigad (prop. 1975/76:204 s. 134). Av förarbetena till stencilregeln följer emellertid att kravet på mångfaldigande oftast får anses uppfyllt om det på skriften anges att den är mångfaldigad, stencilerad, kopierad eller liknande (prop. 1975/76:204 s. 92 f. och 134 f.). Även uttrycket ”tryckt” får anses uppfylla kravet. Med hänsyn till detta och till att det i fråga om skrift som framställts i tryckpress inte krävs mångfaldigande för att grundlagskydd skall gälla (SOU 2001:28 s. 374 ff.) anser beredningen att den här behandlade frågan att inte kommer att utgöra något problem i de allra flesta fall. Problem kan främst tänkas uppkomma om det någon gång på en skrift anges ursprungsuppgifter och en uppgift om att den mångfaldigats i ett litet antal exemplar. Det kan t.ex. tänkas att det anges ”framställd i begränsad upplaga” eller ”kopierad i tre exemplar” etc. I ett sådant fall har ju en uppgift om mångfaldigande lämnats men frågan är om skriften har mångfaldigats i ett tillräckligt antal exemplar.

Om ursprungsuppgifter och uppgifter om mångfaldigande saknas kan grundlagsskydd enligt stencilregeln inte komma i fråga. Frågan blir då enbart om skriften har framställts i tryckpress eftersom det inte krävs mångfaldigande för att grundlagsskydd skall gälla för en skrift som framställts i tryckpress.

*Hur avgränsar man en upplaga från en annan? Vad är ett framställningstillfälle? Vilket tidsmässigt samband krävs?*

#### *Kommentar*

En ny preskriptionstid för tryck- och yttrandefrihetsbrott börjar löpa när en ny upplaga av en skrift eller teknisk upptagning ges ut. MGU ansåg att olika innehåll ger olika upplagor och att olika framställningstillfällen också ger olika upplagor, a.bet. s. 374 ff. Tryck- och yttrandefrihetsberedningen har samma uppfattning och har i fråga om tekniska upptagningar ansett att det krävs att minst ett

tiotal likadana exemplar framställs eller avses framställas under en tid av högst omkring en månad (SOU 2004:114 s. 276). De här behandlade frågorna har belysts tämligen väl genom praxis samt MGU:s och beredningens uttalanden. Det torde därför numera vara ganska klart hur man bör se på frågorna. Däremot kan det föreligga bevisproblem när man i praktiken skall avgöra vilken upplaga en skrift tillhör. Det är dock inte unikt för det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga systemet att det finns bevissvårigheter av detta slag.

### 1 kap. 6 § TF

*Skrifter och tekniska upptagningar som inte är avsedda för och inte heller har en praktisk möjlighet att nå allmänheten i Sverige har ändå ansetts utgivna i Sverige och omfattas av grundlagsskyddet.*

#### *Kommentar*

I NJA 1956 s. 48 slogs fast att skrift som sänds med post från Sverige till enskilda adressater i utlandet anses utgiven här i landet. Bedömningen i rättsfallet får, som beredningen angett i sitt delbetänkande SOU 2004:114, s. 167, anses alltjämt ha giltighet. Så t.ex. har HD hänvisat till det i NJA 2002 s. 583. Skrifter och tekniska upptagningar som sänds med post från Sverige till enskilda adressater i utlandet skall alltså anses utgivna i Sverige.

Utgången i rättsfallet kan te sig mindre önskvärd utifrån en uppfattning att det bör finnas goda möjligheter att lämna internationellt rättsligt bistånd i fall då skrifter eller tekniska upptagningar sänds med post från Sverige. Det skulle finnas större möjligheter att ingripa och lämna bistånd om grundlagen inte gällde utan i stället vanlig lag var tillämplig. I så fall skulle t.ex. inte enbart de brott som anges i brottskatalogen vara straffbara och medverkan av JK och jury skulle inte krävas. Censurförbudet skulle inte heller gälla. Det kan kanske också te sig diskutabelt att skrifter och tekniska upptagningar som inte är avsedda för och inte heller har en praktisk möjlighet att nå allmänheten i Sverige ändå faller in under grundlagsskyddet till följd av rättsfallet. Det måste dock beaktas att bedömningen att utgivning skett innebär att ingripande enligt grundlagarna kan ske så snart försändelsen lagts på postlådan i Sverige (jfr prop. 1997/98:43 s. 121). Att grundlagsskyddet gäller innebär



dock att ingripande inte får ske före utgivningen, t.ex. under tryckningen. Framställningsprocessen är alltså skyddad.

Fallet rör den grundläggande frågan om vad som krävs för att utgivning skall anses ha skett i Sverige. För att ändra rättsläget torde grundlagsändring krävas. I sitt remissyttrande över beredningens delbetänkande SOU 2004:114 anger Svea hovrätt att det kan övervägas om vissa begränsningar bör ske i det grundlagsskyddade territoriella tillämpningsområdet. Hovrätten hänvisar därvid bl.a. till NJA 1956 s. 48.

Att rättsfallet innebär att skrifter och tekniska upptagningar som inte är avsedda för och inte heller har en praktisk möjlighet att nå allmänheten i Sverige ändå faller in under grundlagsskyddet kan enligt beredningens mening inte anses vara ett problem vad gäller de inhemska rättsliga förhållandena. Rättsfallet innebär att framställningsprocessen är skyddad mot ingripanden och att ingripanden kan ske mot brott enligt brottskatalogen så snart försändelserna lagts på postlådan. Om vanlig lag i stället varit tillämplig hade man kunnat ingripa redan under framställningsprocessen och även lagföra andra brott än de som upptas i brottskatalogen. Eftersom någon skada knappast kan ha uppkommit innan skriften ges ut är det inte någon nackdel för svenskt vidkommande att man inte kan ingripa under framställningsprocessen. I brottskatalogen upptas också de allra flesta brott som kan begås genom ett yttrande. Inte heller det faktum att ingripande enbart kan ske i de fall som anges i brottskatalogen kan alltså anses vara någon beaktansvärd nackdel för svensk del.

Däremot utgör rättsläget i den här behandlade frågan ett problem vad det gäller Sveriges möjligheter att lämna internationellt rättsligt bistånd till andra länder, dvs. det kan utgöra ett problem när något annat land anser att yttrandena utgör brott. Problemet försvinner till viss del om beredningens förslag i SOU 2004:114 till ny regel i TF (och YGL) om internationellt rättsligt bistånd genomförs. Sverige skulle då kunna lämna bistånd beträffande en gärning som utgör brott mot utländsk lag och som motsvarar ett tryck- eller yttrandefrihetsbrott eller ett meddelar- eller anskaffarbrott. Bistånd skulle också kunna lämnas i fråga om en gärning som utgör brott mot utländsk lag och som motsvarar ett brott mot någon av de bestämmelser som avses i 1 kap. 8 och 9 §§ TF om bl.a. upphovsrätt. Biståndet skulle kunna lämnas utan hinder av att den speciella svenska processordningen med JK och jury inte används i det begärande landet.

**Bilageregeln, 1 kap. 7 § andra stycket TF**

*Vad avses med "radioprogram"?*

*Kommentar*

YGL innehåller ingen definition av begreppet. I 1 kap. 1 § tredje stycket YGL sägs endast att vad som sägs i grundlagen om radioprogram gäller förutom program i ljudradio också program i television och innehållet i vissa andra överföringar av ljud, bild eller text som sker med hjälp av elektromagnetiska vågor. HD:s majoritet har i NJA 2003 s. 31 ansett att en databas enligt 1 kap. 9 § YGL inte är ett sådant radioprogram som avses i bilageregeln. Genom HD:s dom har rättsläget belysts och frågan kan enligt beredningens mening inte anses utgöra något större problem.

Från tidningsbranschen har dock påtalats att HD-domen ställer till problem i fråga om artikeldatabaser. Branschen anser att det hade varit bra om bilageregeln hade gällt för sådana databaser eftersom ansvaret för innehållet i en viss artikel då hade stannat kvar på den utgivare som bar ansvaret när den publicerades i tidningen. HD-domen anges göra det svårt för tidningarna att nå en rimlig lösning på problemet med ansvaret för artiklar i stora artikeldatabaser. Man försöker lösa problemet genom att i artikeldatabaser som är gemensamma för flera tidningar anmäla en utgivare för varje samling av artiklar som fallit under en och samma utgivare eller publicerats i en viss tidning. Det anges att problemet inte kan lösas genom att man delar upp materialet på olika databaser med olika utgivare eftersom det ligger ett värde i att materialet erbjuds samlat på ett ställe.

Det kan noteras att MGU föreslog en ändring av bilageregeln som skulle klargöra att den regeln skulle omfatta också databaser enligt 1 kap. 9 § YGL. MGU föreslog också en regel om att tiden för väckande av allmänt åtal för tryckfrihetsbrott i de fall då bilageregeln var tillämplig på en databas skulle räknas från det att tillhandahållandet i databasen inleddes. Eftersom en sådan regel skulle innebära att straffbart material skulle kunna tillhandahållas straffritt i databasen under lång tid efter det att preskriptionstiden gått ut och även efter en fällande dom för tryckfrihetsbrott föreslog MGU även införande av en regel om att domstol skulle kunna besluta om att det straffbara yttrandet skall tas bort ur databasen. Dessa förslag har inte genomförts men kan aktualiseras på nytt.

*Vad avses med "oförändrat"? Innebär varje avvikelse från den tryckta förlagan att publiceringen faller utanför bilageregeln?*

*Kommentar*

I specialmotiveringen till regeln (prop. 1990/91:64 s. 138) sägs endast att den innebär att en förlagetrogen version av en periodisk skrift som sprids på något av de sätt som anges i paragrafen skall behandlas på samma sätt som en bilaga till den tryckta skriften. MGU angav att bilageregeln inte är tillämplig om ändringar görs i materialet i förhållande till den tryckta versionen (SOU 2001:28 s. 200). Det kan konstateras att en viss oklarhet råder beträffande de här behandlade frågorna. Beredningen anser emellertid att de kan överlämnas till rättstillämpningen.

### 1 kap. 6 § första stycket YGL

*Hur många mottagare måste ett program vara riktat till för att anses riktat till allmänheten enligt 1 kap. 6 § första stycket första meningen YGL?*

*Kommentar*

MGU delade MK:s uppfattning att det inte var möjligt att närmare ange hur många mottagare som krävs och att begreppet allmänheten avser en vid krets av mottagare som i princip är öppen för envar, SOU 2001:28 s. 197. Tryck- och yttrandefrihetsberedningen har samma uppfattning. Någon ovisshet råder alltså i denna fråga men beredningen anser att den bör överlämnas till rättstillämpningen.

Förhållandet behandlas också, utifrån frågan om teknikberoende, i avsnitt 5.1.4.2 och 5.1.4.5.

*Vad krävs i fråga om samtidighet i sändningen och identitet i meddelandena, t.ex. e-postmeddelanden, för att 1 kap. 6 § första stycket första meningen YGL skall vara tillämplig?*

*Kommentar*

Även i dessa frågor råder en viss oklarhet. Det är emellertid enligt beredningens mening knappast möjligt att i lagtext precisera kraven

på samtidighet och identitet utan frågorna bör överlämnas till rättstillämpningen.

*Hur drar man gränsen mellan 1 kap. 6 § första stycket andra meningen (webbsändningsregeln) och 1 kap. 9 § YGL när det gäller ”inspelade program”, dvs. hur vet en aktör som inte är ett traditionellt massmedieföretag om han måste ansöka om utgivningsbevis för att få grundlagsskydd för tillhandahållande av inspelade program i en databas? I fråga om allt tillhandahållande i en databas gäller ju att materialet är tillgängligt endast under den tid som databasinnehavaren bestämmer. Hur långvarigt kan tillhandahållandet vara för att ändå anses momentant och falla in under 1 kap. 6 § första stycket andra meningen YGL?*

#### *Kommentar*

Frågorna bortfaller om beredningens förslag i SOU 2004:114 s. 321 ff. till ny lydelse av 1 kap. 6 § första stycket andra meningen YGL genomförs eftersom den föreslagna lydelsen klargör att det som omfattas av regeln är enbart webbsändningar som består i direktsändningar och uppspelningar av tidigare inspelningar som startar på tider som sändaren bestämmer.

*Vilken inverkan på grundlagsskydd enligt 1 kap. 6 § första stycket andra meningen YGL (webbsändningsregeln) har möjlighet för användaren att ändra i innehållet i en databas som tillhandahåller direktsändningar eller uppspelningar av tidigare inspelningar vid tider som sändaren bestämmer?*

#### *Kommentar*

Det framgår varken av lagtext eller av förarbeten (prop. 2001/02:74 s. 97 och s. 40 ff.) att en sådan möjlighet gör att grundlagsskydd inte skall gälla. Det framgår inte heller att det gäller något krav på att databasen tillhandahålls allmänheten för att grundlagsskydd skall gälla. Även dessa oklarheter bortfaller om beredningens ovan nämnda förslag genomförs.

Förhållandet behandlas också, utifrån frågan om teknikberoende, i avsnitt 5.1.4.2 och 5.1.4.5.

## Databasregeln, 1 kap. 9 § YGL

*Vad är en "redaktion"?*

### *Kommentar*

I rättsfallet RÅ 2003 ref. 30 hävdade Datainspektionen att utgivningen måste ske som ett led i att förmedla nyheter eller skapa opinion. Regeringsrätten ansåg dock att begreppet "redaktion" inte kan ges annan eller vidare innebörd än att det avser dem som har hand om ordnandet och utgivningen av tryckta skrifter. De personer som för AB Svensk Upplysningstjänsts räkning redigerade skriften Kreditrapporten utgjorde därför en redaktion och bolagets webbtjänst omfattades då av databasregeln. Rättsfallet har klargjort rättsläget och frågan kan enligt beredningens mening inte anses utgöra något större problem.

*Omfattas en redaktion för en stencilerad eller på liknande sätt mångfaldigad skrift av automatiskt grundlagsskydd enligt paragrafen?*

### *Kommentar*

Bestämmelsens lydelse synes utesluta detta. Frågan behandlas vidare i avsnitt 5.2.3.

*Hur avgränsar man vad som är en databas?*

### *Kommentar*

I förarbetena till databasregeln (prop. 2001/02:74 s. 98, jfr SOU 2001:28 s. 202 och prop. 1990/91:64 s. 207 och 217) anges att när det på samma www-adress finns både information som användarna inte kan ändra och t.ex. ett diskussionsforum där användarna kan göra inlägg som utan föregående åtgärd av databasinnehavaren blir direkt tillgängliga för andra användare torde diskussionsforumet kunna ses som en egen databas, om det är naturligt med hänsyn till hur innehållet är ordnat på adressen. I JK:s beslut 2004-05-12, dnr 1675-04-31 angående "sekt i fokus: Duga" m.m. angav JK att frågan om en webbsida kan hänföras till någon viss databas bör kunna bedömas med ledning av namnet och med beaktande av eventuell gemensam layout, redaktionell anknytning och hur

sidorna tekniskt är anordnade i förhållande till varandra. JK angav vidare att det för avgränsningen av en databas ytterst bör vara avgörande om det material som lagts ut framstår som en enhetlig produkt eller inte.

Radio- och TV-verket har i sitt beslut 2004-01-19, dnr 1192/2003, angående ansökan om utgivningsbevis för databasen "www.brollopstorget.se" angett att verket har utarbetat en policy där databasens avgränsning utgår från hur den framstår för användaren och att det alltså är databasens utseende som är avgörande för dess avgränsning. Den skall enligt verket för användaren framstå som en sammanhållen produkt eller tjänst som tillhandahålls av en och samma redaktion/organisation och med integrerad layout och under ett namn. Verket anger vidare att något som publiceras på en webbsida normalt måste anses vara samma databas och att gemensamma sidhuvuden, sidfötter, fliksystem, menyer och andra anordningar för gemensam navigering är faktorer som gör att innehållet normalt framstår som en sammanhållen produkt eller tjänst. Det anges också att något som publiceras i en s.k. ram normalt inte kan skiljas från det som publiceras i andra ramar på samma webbsida. Verket rekommenderar att omodererade tjänster öppnas i ett eget fönster.

Beredningen anser att det inte i lagtext kan anges hur avgränsningen av vad som är en databas skall ske. Frågan får överlämnas till rättstillämpningen.

Förhållandet behandlas också, utifrån frågan om teknikberoende, i avsnitt 5.1.4.2 och 5.1.4.5.

*Vilka aktörer omfattas av databasregeln? Faller t.ex. databasverksamhet som bedrivs av ett helägt dotterbolag till ett tidningsföretag in under regeln?*

#### *Kommentar*

Frågan behandlades av MGU i SOU 2001:28 s. 198 f. och av regeringen i förarbetena till ändringen i databasregeln (prop. 2001/02:74 s. 46 f.). Regeringen angav att den i likhet med MGU ansåg att om ett traditionellt massmedieföretag förlägger sin databasverksamhet till en särskild juridisk person bör frågan om detta innebära att verksamheten faller utanför databasregeln avgöras av om massmedieföretaget fortfarande kan anses vara den som tillhandahåller allmän-

heten upplysningarna eller inte. Det bör alltså vara de sakliga förhållandena och inte de formella omständigheterna som är avgörande.

Högsta domstolen meddelade den 18 maj 2006 prövningstillstånd i ett mål (Ö 5070-05) där fråga bl.a. är vem som kan anses vara den som tillhandahåller allmänheten upplysningarna i databasen Press Text.

Tryck- och yttrandefrihetsberedningen anser att det inte i lagtext kan närmare anges vem som i olika fall skall anses vara den som tillhandahåller allmänheten upplysningarna i en databas. Frågan får överlämnas till rättstillämpningen.

*Utgivningsbevis, och därmed grundlagsskydd, för en databas gäller tills det återkallas (eller förfaller). Om verksamheten ändras så att den inte längre uppfyller kraven för att utgivningsbevis skall utfärdas men ändå kan anses utgöra samma databas gäller alltså ändå grundlagsskyddet till dess utgivningsbeviset återkallas.*

#### *Kommentar*

Den som bedriver verksamheten har en straffsanktionerad skyldighet att till Radio- och TV-verket genast anmäla när ändring inträffar i de förhållanden som angavs i ansökan (3 kap. 22 och 25 §§ tillämpningslagen). Om verksamheten t.ex. ändras så att en omodererad chatsida införs i databasen är en första fråga om den kan betraktas som en del av den grundlagsskyddade databasen eller om den utgör en egen databas. Om den bedöms ingå i den grundlagsskyddade databasen torde utgivarens ansvar för chatsidan enligt 6 kap. 2 § första stycket 2 YGL jämförd med 4 kap. 1 § andra stycket samma grundlag övergå på den som bedriver verksamheten. Att utgivningsbevis gäller tills det återkallas kan därför enligt beredningens mening inte anses utgöra något större problem.

*Det kan bli svårare att dra gränsen mellan tråd- och etersändningar.*

#### *Kommentar*

Internetkommunikation kan, i vart fall delvis, ske trådlöst, se avsnitt 3.2.4. Gränsdragningen kan inte ännu så länge anses utgöra något större problem. I varje fall bör problemet inte ses isolerat för

YGL:s del utan behandlas i ett större sammanhang där den vanliga lagstiftningens åtskillnad mellan de två överföringsformerna ses över.

### 1 kap. 10 § YGL

*Vad är en teknisk upptagning? Är t.ex. blindskrift, mikrofiche, s.k. e-tidningar och e-böcker eller hårddiskar med inladdade datorprogram eller -spel att anse som tekniska upptagningar?*

#### *Kommentar*

I 1 kap. 1 § fjärde stycket YGL sägs att med tekniska upptagningar avses upptagningar som innehåller text, bild eller ljud och som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel. Blindskrift är enligt beredningens mening inte en teknisk upptagning eftersom den inte kräver ett tekniskt hjälpmedel för att kunna uppfattas. Mikrofiche, dvs. ett stycke genomskinlig film med mikrokopia, är däremot en teknisk upptagning eftersom den kräver ett tekniskt hjälpmedel för att kunna uppfattas. En hårddisk med inladdade datorprogram eller -spel kräver en skärm eller projektor för att innehållet skall kunna uppfattas och får därför anses utgöra en teknisk upptagning. I fråga om e-tidningar och e-böcker som levereras med innehåll anser beredningen att övervägande skäl talar för att de inte skall anses utgöra tekniska upptagningar (se avsnitt 3.2.6 och avsnitt 5.1.4.4 under rubriken E-böcker och e-tidningar).

Frågorna behandlas också, utifrån frågan om teknikberoende, i avsnitt 5.1.4.2 och 5.1.4.5.

E-tidningar och e-böcker behandlas vidare i avsnitt 5.2.3.

*Hur många exemplar krävs för att grundlagen skall vara tillämplig på en teknisk upptagning när spridning sker eller avses ske genom utlämnande av exemplar?*

#### *Kommentar*

MGU ansåg att frågan får bedömas mot bakgrund av att upptagningen skall kunna lämnas ut för spridning till andra än dem som befinner sig i en mindre, sluten krets och att det inte är tillräckligt



med endast ett eller ett fåtal exemplar, SOU 2001:28 s. 378. I NJA 2002 s. 281 ansåg HD att ett tiotal exemplar var tillräckligt för en upplaga och i NJA 2002 s. 583 att sju exemplar var för litet. Mot bakgrund av bl.a. dessa rättsfall anser Tryck- och yttrandefrihetsberedningen att det krävs att minst ett tiotal likadana exemplar framställs eller avses framställas under en tid av högst omkring en månad, se SOU 2004:114 s. 276. Efter rättsfallen kan frågan inte längre anses utgöra något större problem.

*Hur kan t.ex. polis och åklagare konstatera om YGL är tillämplig när upptagningen saknar ursprungsuppgifter? Hur kan det konstateras hur många exemplar som spritts eller avses spridas?*

*Hur avgränsar man en upplaga från en annan? Vad är ett framställningstillfälle? Vilket tidsmässigt samband krävs?*

#### *Kommentar*

Presumtionsregeln i 1 kap. 10 § andra stycket andra meningen YGL ger ingen ledning för de vanliga fall då ursprungsuppgifter saknas på upptagningarna. När uppgifter saknas är det ofta svårt att fastställa i hur många exemplar upptagningen har spritts eller avsetts spridas och därmed också att avgöra om grundlagsskydd föreligger eller inte. Bedömning av frågan om grundlagarnas tillämplighet kräver ofta upptagande av bevisning och kan ta lång tid. Slutet kan bli att en väckt talan avvisas efter flera års processande. Under den tid då det är oklart om grundlagarna är tillämpliga är det t.ex. också oklart om JK eller allmän åklagare är behörig att handlägga ärendet och exempelvis besluta om beslag eller inleda förundersökning. Tryck- och yttrandefrihetsberedningen har i SOU 2004:114 (s. 280 ff.) angett sin mening att allmän åklagare har rätt att vidta de åtgärder som krävs för att kunna bedöma om det finns skäl att anta att grundlagsskydd gäller och att han bör överlämna ärendet till JK så snart det finns sådana skäl.

En ny preskriptionstid börjar löpa när en ny upplaga av en skrift eller teknisk upptagning ges ut. MGU ansåg att olika innehåll ger olika upplagor och att olika framställningstillfällen också ger olika upplagor, a.bet. s. 374 ff. Beredningen har samma uppfattning och anser som angetts ovan att det krävs att minst ett tiotal likadana exemplar framställs eller avses framställas under en tid av högst omkring en månad.

De svårigheter som här behandlas och anknyttande problem har vid flera tillfällen påtalats av JK i skrivelser till Justitiedepartementet och föranlett utredningsarbete och lagändringar (se SOU 2004:114 s. 263 ff., SOU 2001:28 s. 281 ff. och 331 ff. samt SOU 1997:49 s. 222 ff.). Tryck- och yttrandefrihetsberedningen har i sitt betänkande SOU 2004:114 behandlat bl.a. frågan om YGL:s tillämplighet på print on demand-framställning av tekniska upptagningar utan ursprungsuppgifter. Flera av de remissinstanser som yttrat sig över betänkandet har efterlyst en översyn eller ändring i fråga om YGL:s tillämplighet på tekniska upptagningar. JK har i sitt remissvar åter understrukit problemen och anfört att beredningen i sitt fortsatta arbete noga bör överväga om inte grundlagsskyddet för tekniska upptagningar bör avgränsas på ett annat sätt.

Problemen behandlas vidare i avsnitt 5.2.3 och 5.2.4.

### Särskilt om digital bio

I avsnitt 5.1.4.4 under rubriken ”Digital bio och annan offentlig uppspelning ur en databas” har beredningen kommit fram till att digital bio inte omfattas av grundlagsskydd oavsett om filmen levereras till biografen på en kassett eller hårddisk eller via bredband eller satellit.

Problemet behandlas vidare i avsnitt 5.2.3 och 5.2.4.

Förhållandet behandlas också, utifrån frågan om teknikberoende, i avsnitt 5.1.4.2 och 5.1.4.5.

#### 5.2.2.2 Underliga effekter

Regleringen i TF och YGL innebär en del effekter som kanske kan uppfattas som underliga. Exempel på sådana effekter är att tryck på tyg, t.ex. T-shirts, pergament, papp eller liknande kan vara att bedöma som tryckt skrift enligt TF (SOU 1947:60 s. 216) och att datorspel på tekniska upptagningar (och i överföringar med hjälp av elektromagnetiska vågor) omfattas av grundlagsregleringen (prop. 1997/1998:43 s. 110 ff.).

Att massutskick av e-post kan omfattas av huvudregeln om radio-program i 1 kap. 6 § YGL kan kanske också uppfattas som märkligt (jfr SOU 1997:49 s. 172 och SOU 2001:28 s. 201).

Vidare kan det kanske betraktas som en underlig effekt att det är straffritt att genom offentlig visning eller uppspelning sprida innehållet i en teknisk upptagning för vilken preskription av yttrandefrihetsbrott redan har inträtt medan det är straffbart att sprida samma innehåll genom t.ex. en radiosändning eller en ny upplaga av den tekniska upptagningen (se SOU 2004:114 s. 299 ff.).

Det kan kanske också framstå som egendomligt att det efter utvidgningen av databasregeln till att omfatta också bokförlag gäller andra regler för en boks innehåll om den publiceras på Internet än om den publiceras på papper.

En annan effekt som kanske kan ses som märklig är att grundlagsskydd med därmed följande skyldigheter, t.ex. att utse utgivare och bevara exemplar och inspelningar, kan "drabba" den som inte vill ha sådant skydd. Massutskick av e-post kan utgöra ett exempel på detta.

Etableringsfriheten för trådsändningar har ansetts ge en underlig effekt när det gäller Radio- och TV-lagsutredningens förslag om fristående operatörer. Operatörsföretaget skall enligt utredningens förslag i SOU 2004:39 (s. 169) stå fritt från andra aktörer på marknaden. För att säkerställa detta skall enligt förslaget villkor kunna meddelas operatören som bl.a. begränsar dennes ägande och inflytande i andra aktörer på TV-marknaden. Med hänsyn till etableringsfriheten för trådsändningar får begränsningen dock inte avse ägande och inflytande i aktörer som bedriver sådan verksamhet. Utredningen har ifrågasatt det berättigade i detta och efterlyst övervägande av en ändring av YGL:s bestämmelse om etableringsfrihet i detta hänseende. I sitt slutbetänkande SOU 2006:51 anger Radio- och TV-lagsutredningen också (s. 286 f.) att det, med hänsyn till bestämmelserna i 3 kap. 1 § YGL om etableringsfrihet för trådsändningar och 3 kap. 4 § samma grundlag om rätt för den som sänder radioprogram att självständigt avgöra vad som skall förekomma i programmen, saknas möjlighet att utan föregående grundlagsändring ålägga den som sänder TV-program genom tråd att utforma sina sändningar så att de blir tillgängliga för funktionshindrade. Utredningen anser att det inte finns sakliga skäl till att TV-program som förmedlas genom tråd undantas från sådan skyldighet och menar att det finns anledning att överväga en ändring av YGL.

Slutligen kan nämnas att tillhandahållande av yttranden till allmänheten via databaser på Internet blir allt vanligare och mera likställt med spridning genom utgivande av tekniska upptagningar. Detta gäller särskilt för musik och filmer. Det kan då kanske fram-

stå som underligt att grundlagsskydd för spridning genom utlämnande av tekniska upptagningar uppkommer automatiskt för vem som helst, utan andra krav än att minst tio exemplar skall framställas eller avses framställas inom högst omkring en månad, medan grundlagsskydd för spridning genom en databas kräver att aktören är ett massmedieföretag eller har utgivningsbevis för verksamheten (och att innehållet i databasen endast kan ändras av den som driver verksamheten).

### *Kommentar*

Alla de effekter som nu angetts är följderna av att grundlagsskyddet är knutet till användandet av vissa medier, inte i första hand till innehållet. I fråga om offentlig uppspelning av en teknisk upptagning för vilken preskription av yttrandefrihetsbrott redan har inträtt är det också avgörande att offentlig visning eller uppspelning inte är ett medium utan ett spridningssätt (se SOU 2004:114 s. 299 ff.).

Effekten angående en boks innehåll behandlas i prop. 2001/02:74 på s. 45 f. Regeringen anger där bl.a. att den inte kan se att utvidgningen av databasregeln till att omfatta bl.a. bokförlag och tryckerier påverkar författarens roll negativt i rättsligt hänseende. När det gäller det faktum att grundlagsskydd för spridning genom utlämnande av tekniska upptagningar uppkommer automatiskt för vem som helst medan grundlagsskydd för spridning genom en databas kräver att aktören är ett massmedieföretag eller har utgivningsbevis för verksamheten kan sägas att kravet på utgivningsbevis för andra än massmedieföretag syftar just till att grundlagsskydd med därtill hörande förpliktelser inte skall "drabba" andra databasinnehavare än sådana som vill ha det (prop. 2001/02:74 s. 48 f.).

De här redovisade effekterna är följderna av det medvetna valet att knyta grundlagsskyddet till användningen av vissa medier (jfr prop. 2001/02:74 s. 46). Som berörs i avsnitt 5.1.4.5 innebär mediebundenheten den mycket viktiga fördelen att grundlagsskyddet som utgångspunkt är oberoende av yttrandets innehåll. Frågan huruvida ett yttrande har grundlagsskydd blir alltså som utgångspunkt inte beroende av en bedömning eller värdering av yttrandets innehåll. Detta innebär ett skydd mot oförutsebarhet och godtycke.

En annan sak är att man kanske kan anse att vissa användningar av ett medium borde falla utanför grundlagsskyddet. Massutskick av e-post har anförts som ett exempel. Den som gör ett sådant ut-

skick kan ju ofta antas vara omedveten om att grundlagsskydd uppkommer och de därmed följande förpliktelserna att utse utgivare etc. Många avsändare skulle kanske föredra att grundlagsskydd inte uppkom. Man måste dock beakta att ett massutskick som når tillräckligt många mottagare har en massmedial funktion. Särregler som syftar till att lyfta ut sådana utskick från grundlagsskyddet gör också regelsystemet mera komplicerat och föranleder nya gränsdragningsproblem.

Vad gäller etableringsfriheten för trådsändningar och följderna av denna kan slutligen noteras att huvudprincipen i YGL i fråga om sändningar, även sådana som förmedlas på annat sätt än genom tråd, är att de skall få förmedlas fritt. Detta är väsentligt från yttrandefrihetssynpunkt och inskränkningar i etableringsfriheten är allvarliga ingrepp i yttrandefriheten. Frågan om sådana inskränkningar bör göras i de syften som Radio- och TV-lagsutredningen har efterlyst kräver särskild utredning. Beredningen är beredd att utreda dessa frågor om särskilda direktiv lämnas men ser inte anledning att i detta betänkande behandla dem vidare.

### 5.2.2.3 Problem i förhållande till andra länder m.m.

*TF:s och YGL:s detaljerade skydd för tryck- och yttrandefriheten på grundlagsnivå är unikt i ett internationellt perspektiv (jfr kapitel 4). Det innebär bl.a. att Sverige ofta inte kan lämna internationellt rättsligt bistånd till andra länder när det yttrande som ligger till grund för begäran skyddas av TF eller YGL (jfr SOU 2004:114 s. 57 ff.).*

#### *Kommentar*

Som framgått ovan kommer detta problem att försvinna till viss del om beredningens förslag i SOU 2004:114 till ny regel i TF och YGL om internationellt rättsligt bistånd genomförs.

*EG-förordningar och direktiv kommer ofta i mer eller mindre tydlig konflikt med TF och YGL. Följande exempel kan nämnas:*

*Förslag till förordning om tillämplig lag för utomobligatoriska förpliktelser (Rom II)*

*Förslag till förordning om näringspåståenden och hälsopåståenden om livsmedel*

*Förslag till direktiv om tjänster på den inre marknaden*

*Pågående översyn av EU:s TV-direktiv*

*Direktiv om integritet och elektronisk kommunikation med bl.a. förbud mot obeställd e-postreklam (s.k. spam)*

*Kommentar*

Frågan hur EU-medlemskapet påverkar TF och YGL behandlas i kapitel 6. Som utvecklas där anser beredningen att det inte med hänsyn till EU-samarbetet finns anledning att nu genomgripande förändra grundlagsskyddet för yttrandefriheten enligt TF och YGL men att utvecklingen inom EU kan innefatta skäl för ett mindre detaljerat skydd för tryck- och yttrandefriheten i framtiden. Sådana skäl måste dock vägas mot de nackdelar som är förenade med ett skydd av det slaget.

#### 5.2.2.4 Andra problem

*Regleringen i TF och YGL är omfattande och komplicerad. Det kan vara svårt för allmänheten och ibland även för rättsliga instanser att avgöra om grundlagsskydd gäller eller inte.*

*Kommentar*

Detta har påpekats av flera av de remissinstanser som yttrat sig över TYB:s betänkande SOU 2004:114. Förhållandet behandlas vidare i avsnitt 5.2.3.

*Det är oklart hur långt TF:s och YGL:s materiella tillämpningsområde sträcker sig i olika avseenden. Gränsdragningen i fråga om reklam och marknadsföring är oklar, liksom frågan hur långt grundlagarnas exklusivitet som straff- och processlag sträcker sig och vilka brott som således inte kan beivras om de begås i ett grundlagsskyddat medium p.g.a. att de inte upptas i brottskatalogen (jfr olaga hot före utvidgningen av brottskatalogen och avsnitt 2.3.2). Det kan också råda delade meningar om vilka brott som bör upptas i brottskatalogen.*

*Kommentar*

Frågan om avgränsningen av TF:s och YGL:s materiella tillämpningsområde är omfattande och komplicerad, se avsnitt 2.3.2. Den behandlas vidare i avsnitt 5.2.3. Brottskatalogen har setts över i SOU 2001:28 och SOU 2004:114.

*Det är oklart i vilken utsträckning anonymitetsskyddet enligt 3 kap. 3 § TF och 2 kap. 3 § YGL utgör hinder mot tvångsåtgärder enligt RB, t.ex. husrannsakan (jfr SJF:s framställning till justitiedepartementet om en förstärkning av anonymitetsskyddet vid husrannsakan, som överlämnats till TYB<sup>2</sup>, och Åsa Lindeberg, TV-material som bevis i brottmål – särskilt om möjligheten att använda tvångsmedel på grundlagsskyddat material, Juridisk tidskrift 2002- 2003 nr 4).*

*Det är också oklart var gränserna för efterforskningsförbudet i 3 kap. 4 § TF och 2 kap. 4 § YGL går (jfr NJA 2001 s. 673 och SJF:s framställning till justitiedepartementet, som överlämnats till Tryck- och yttrandefrihetsberedningen<sup>3</sup>, om att brott mot efterforskningsförbudet skall utgöra ett oaktsambetsbrott).*

*TF och YGL skyddar mot ingripanden från det allmänna. Offentligt anställda är alltså i princip skyddade mot ingripanden från staten när de utnyttjar sin meddelarfrihet. En fråga är emellertid om meddelarfriheten kan åberopas av t.ex. en åklagare mot en enskild medborgare för uttalanden som åklagaren gjort i tjänsten vid en presskonferens, dvs. kan meddelarfriheten åberopas av staten mot en enskild medborgare? (jfr Axberger "Meddelarfrihet – till statens tjänst?" i Om våra rättigheter III, antologi utgiven av Rättsfonden, 1987).*

*Kommentar*

De nu nämnda problemen kan aktualiseras i beredningens fortsatta arbete.

---

<sup>2</sup> Justitiedepartementets dnr Ju2001/6500/L6 och Ju2003/2636/L6.

<sup>3</sup> Justitiedepartementets dnr Ju2001/6500/L6 och Ju2003/2636/L6.

*De s.k. polisläckorna aktualiserar frågan om omfattningen av meddelarfriheten och vilka tystnadsplikter som bör vara meddelarfrihetsbrytande.*

#### *Kommentar*

Offentlighets- och sekretesskommittén fann i sitt betänkande SOU 2003:99 att det inte fanns skäl att ändra reglerna om meddelarfrihetsbrytande tystnadsplikter. Kommittén övervägde bl.a. särskilt frågan om meddelarfrihet för uppgifter som omfattas av förundersökningssekretess och meddelarfrihet för bilder från allmän kameraövervakning. Kommitténs betänkande har remissbehandlats och bereds nu i Regeringskansliet.

Tryck- och yttrandefrihetsberedningen anser inte att det har framkommit något som motiverar att beredningen tar upp dessa frågor på nytt.

*En annan fråga med anknytning till meddelarfriheten är om man kan åstadkomma ett skydd för privatanställdas yttrande- och meddelarfrihet beträffande verksamheter med anknytning till det allmänna.*

#### *Kommentar*

Frågan har utretts i Ds 2001:9, Yttrandefrihet för privatanställda. Riksdagen har antagit en proposition om förstärkt meddelarskydd för anställda i kommunala företag m.m. (prop. 2005/06:162, bet. 2005/06:KU36). Det innebär att anställda och uppdragstagare i kommunala bolag, stiftelser och föreningar, som omfattas av reglerna om handlingsoffentlighet och sekretess, ges meddelarfrihet i förhållande till arbetsgivaren respektive uppdragsgivaren på samma sätt som om de vore anställda i myndigheter. De nya reglerna trädde i kraft den 1 juli 2006.

Beredningen anser att det inte finns anledning att ta upp frågan på nytt i beredningens arbete. Eventuellt kan den komma att aktualiseras i samband med överväganden angående den principiella frågan om grundlagsskydd i förhållandet mellan enskilda.



*För ”elektroniska transportörer” finns ingen regel som motsvarar förbudet mot transportvägran i 6 kap. 4 § TF och 3 kap. 10 § YGL.*

#### *Kommentar*

Kommunikation med allmänheten via Internet är beroende av flera olika aktörer, t.ex. olika nät- och servertillhandahållare, webbhotellägare och andra tjänsteleverantörer, som var och en har möjlighet att hindra exempelvis en bloggares yttrande från att nå allmänheten. De mera tekniska aktörerna anser sig nog oftast inte ha något publicistiskt uppdrag och har i vart fall sällan sådan bakgrund. Det finns därigenom risk för att yttranden stoppas till följd av påverkan på någon sådan aktör. En motsvarighet till förbudet mot transportvägran i 6 kap. 4 § TF och 3 kap. 10 § YGL skulle kanske kunna motverka detta.

Det har förekommit fall där problemet har illustrerats. Så t.ex. stängde webbhotellföretaget Levonline AB, efter kontakter med Säkerhetspolisen och Utrikesdepartementet, ned Sverigedemokraternas grundlagsskyddade hemsida med teckningar av profeten Muhammed. Justitiekanslern fann vid sin prövning av ärendet att varken Utrikesdepartementet eller Säkerhetspolisen hade brutit mot förbudet mot censur eller hindrande åtgärder.<sup>4</sup> JK tog emellertid i beslutet även upp frågan om lämpligheten i agerandet och underströk att myndigheter i allt väsentligt måste avhålla sig från att försöka påverka grundlagsskyddade mediers publiceringsbeslut och att sådana försök kan få förekomma endast när det finns mycket starka skäl och då endast med stor försiktighet.

Även verksamhet som går ut på att blockera Internetanvändares tillgång till vissa hemsidor aktualiserar problemet. Sådan verksamhet bedrivs visserligen ofta i vällovligt syfte, se t.ex. i avsnitt 2.5.3 om samarbetet mot barnpornografi mellan bl.a. Rikspolisstyrelsen och Internetleverantörer, men är ändå problematiskt från yttrandefrihetssynpunkt.

Beslagtagande av servrar som betjänar flera än den misstänkte är ett närbesläktat problem som också innebär att yttrandefriheten inskränks. Man kan här notera tillslaget mot The Pirate Bay i maj 2006 då flera servrar beslagtogs från Internetleverantören PRQ på grund av misstankar mot The Pirate Bay om brott mot upphovsrättslagen. Ett tiotal andra företag har begärt skadestånd för ekonomiskt

---

<sup>4</sup> Beslut 2006-03-24, dnr 1319-06-21 m.fl.

bortfall som de anser att beslaget av serverna har orsakat dem.<sup>5</sup> Även beträffande detta problem skulle en motsvarighet till förbudet mot transportvägran i 6 kap. 4 § TF och 3 kap. 10 § YGL för ”elektroniska transportörer” kunna vara av betydelse.

Frågan om en motsvarighet till förbudet mot transportvägran i 6 kap. 4 § TF och 3 kap. 10 § YGL för ”elektroniska transportörer” är komplicerad och behandlas inte vidare i detta betänkande. Den kan eventuellt komma att aktualiseras i samband med överväganden angående den principiella frågan om grundlagsskydd i förhållandet mellan enskilda.

*Vissa statliga och kommunala myndigheter har ansökt om och erhållit utgivningsbevis för databaser. Detta innebär att de inte behöver rätta sig efter reglerna i personuppgiftslagen.*

#### *Kommentar*

Det nu angivna förhållandet har såvitt beredningen kunnat finna inte lett till några problem. Beredningen anser därför att det inte finns anledning att ta upp detta i beredningens arbete annat än i samband med frågan om förhållandet mellan integritetsskyddet och tryck- och yttrandefriheten.

### **5.2.3 Vilka problem är det mest angeläget att försöka lösa?**

Av redovisningen ovan och av avsnitt 5.1 framgår att det i fråga om TF och YGL finns både gränsdragningsproblem och andra tillämpningsproblem. TF och YGL är också omfattande och komplicerade regelsystem som kan vara svåra att tolka och förstå.

Att regleringen är komplicerad har påtalats av flera av de remissinstanser som yttrat sig över beredningens betänkande SOU 2004:114, bl.a. JO, Hovrätten över Skåne och Blekinge, Kammarrätten i Stockholm, Riksåklagaren och Juridiska fakultetsnämnden i Stockholm. Beredningen anser att det är viktigt att eftersträva en så klar och tydlig reglering som möjligt. Detta gäller både om man försöker utforma ett nytt system för tryck- och yttrandefriheten och om man stannar för att enbart göra ändringar i det gällande systemet. Det måste dock beaktas att en del av det nu gällande

---

<sup>5</sup> Svenska Dagbladet 2006-06-14

grundlagsskyddets styrka ligger just i att det är detaljerat (jfr avsnitt 4.3.3.1). Genom att bestämmelserna är detaljerade blir skyddets innehåll preciserat och förutsebart och genom att reglerna finns i grundlag blir skyddet mera stabilt än om det funnits i vanlig lag. Om man stannar för att inte göra några genomgripande ändringar i det gällande systemet är det dock knappast möjligt att åstadkomma en påtagligt ökad klarhet och tydlighet eftersom varje ändring inverkar på skyddets materiella innehåll. Det kan noteras att en stencilregel för tekniska upptagningar som diskuteras i det följande skulle innebära en ökad klarhet och tydlighet i regleringen. Det kan också anmärkas att en övergång till ett mindre detaljerat yttrandefrihetsskydd t.ex. enligt europakonventionens modell lämnar mycket till rättstillämpningen av det som är tillämpningsproblem i TF och YGL. Problemen blir då mindre ”synbara”. Liknande gränsdragningsproblem finns också i andra länder (jfr kapitel 4).

Vad sedan gäller gränsdragningsproblemen kan allmänt sägas att de är av två slag. Det första slaget rör frågan vilka yttranden som med hänsyn till sitt innehåll skall falla utanför grundlagsskyddet trots att de framförts i sådana medier som i och för sig omfattas av TF eller YGL. Det handlar alltså här om avgränsningen av grundlagarnas materiella tillämpningsområde, t.ex. gentemot reklam och vanliga straffrättsliga regler. Det andra slaget av gränsdragningsproblem rör frågan om ett visst medium faller inom eller utom grundlagsskyddet, t.ex. e-böcker och e-tidningar som levereras med innehåll. Det handlar då om det s.k. formella tillämpningsområdet. Ett särskilt problem kan också vara att avgöra var gränserna mellan olika regler i grundlagarna går, t.ex. gränsen mellan ”webbsändningsregeln” i 1 kap. 6 § första stycket andra meningen YGL och databasregeln i 1 kap. 9 § samma grundlag.

Vad gäller avgränsningen av TF:s och YGL:s materiella tillämpningsområde kan sägas följande. Problemet är komplicerat och oklarhet råder visserligen på flera punkter, se bl.a. avsnitt 2.3.2 och Gunnar Perssons avhandling ”Exklusivitetsfrågan”. Samtidigt kan konstateras att frågan hittills har kunnat hanteras av rättstillämpningen utan alltför stora problem. Det skulle ändå vara värdefullt om man till ledning för rättstillämpningen och allmänheten kunde ange det materiella tillämpningsområdet klarare i lagtext. Frågan har övervägts vid flera tillfällen tidigare (se avsnitt 2.3.2.4) utan att man lyckats komma fram till någon sådan klargörande formulering. Beredningen har vid sina överväganden inte hittills kunnat finna ett

sätt att tydligare ange det materiella tillämpningsområdet för det nu gällande tryck- och yttrandefrihetsrättsliga systemet. Frågan får även fortsättningsvis överlämnas till rättstillämpningen. När man överväger frågan hur ett nytt skydd för tryck- och yttrandefriheten kan utformas bör man dock noga beakta värdet av att tillämpningsområdet framgår klart av lagtexten. Det kan vidare påpekas att det även i en yttrandefrihetsreglering av europakonventionsmodell kan anses befogat att skilja mellan olika slags yttranden som kan ha olika skyddsvärde. Liknande gränsdragningsproblem finns för övrigt också i andra länder (jfr kapitel 4).

När det gäller det formella tillämpningsområdet anser beredningen att det största problemet rör frågan hur de rättstillämpande myndigheterna kan avgöra om grundlagsskydd föreligger eller inte i de fall då tekniska upptagningar saknar ursprungsuppgifter. Även frågan hur man kan fastställa vilken upplaga en teknisk upptagning hör till får anses vara ett betydande problem och detta särskilt i fall då tekniska upptagningar saknar ursprungsuppgifter. Dessa problem har som framgått ovan vid flera tillfällen påtalats av JK i skrivelser till Justitiedepartementet och föranlett utredningsarbete och lagändringar (se SOU 2004:114 s. 263 ff., SOU 2001:28 s. 281 ff. och 331 ff. samt SOU 1997:49 s. 222 ff.). Flera av de remissinstanser som yttrat sig över beredningens delbetänkande SOU 2004:114 har efterlyst en översyn eller ändring i fråga om YGL:s tillämplighet på tekniska upptagningar, bl.a. JO, Hovrätten över Skåne och Blekinge, Kammarrätten i Stockholm och Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet. JK har i sitt remissvar åter understrukit problemen och anfört att beredningen i sitt fortsatta arbete noga bör överväga om inte grundlagsskyddet för tekniska upptagningar bör avgränsas på ett annat sätt. Beredningen anser att man bör försöka åtgärda dessa problem både i ett eventuellt nytt skydd för tryck- och yttrandefriheten och inom ramen för nu gällande system om man stannar för att behålla det. Förslag till hur problemen skulle kunna åtgärdas inom ramen för nu gällande reglering lämnas i avsnitt 5.2.4.

När det gäller grundlagarnas formella tillämpningsområde finns det också skäl att beröra e-böcker och e-tidningar som levereras med innehåll samt digital bio.

Vad först gäller e-tidningar och e-böcker som levereras med innehåll har i avsnitt 5.1.4.4 angetts att beredningen anser att övervägande skäl talar för att de inte skall anses utgöra tekniska upptagningar. I avsnitt 5.1.4.5 har angetts att beredningen anser att

denna teknik är förtjänt av grundlagsskydd i den mån den kommer att användas på ett massmedialt sätt och att det då kan uppkomma behov av att införa en klaggörande regel om att dessa medier omfattas av grundlagsskyddet. Som anges i avsnitt 5.1.4.5 har dessa medier dock varit under utveckling under en längre tid men ännu inte vunnit insteg på marknaden. Framtiden kan anses osäker. Beredningen anser därför att det i vart fall inte nu är motiverat att införa en regel om grundlagsskydd. Det förefaller inte heller troligt att det blir behövt eftersom den främsta fördelen med e-tidningar och e-böcker ligger i att man kan uppdatera dem och således ladda ned innehåll till dem, inte i att de bättre fyller funktionen som bärare av information än t.ex. vanliga pappersböcker och -tidningar. Det framstår därför inte som särskilt troligt att e-tidningar och e-böcker kommer att levereras med innehåll i någon större utsträckning annat än möjligen som en första "laddning". Om en regel skulle behöva införas kommer den att utgöra ett komplement till definitionen av tekniska upptagningar i 1 kap. 1 § fjärde stycket YGL. Det nu sagda gäller på motsvarande sätt för t.ex. mp 3-spelare som levereras med visst musikinnehåll tillgängligt för lyssning.

I fråga om digital bio har i avsnitt 5.1.4.4 konstaterats att grundlagsskydd inte föreligger oavsett hur filmen levereras till biografen. Som angetts i avsnitt 5.1.4.5 framstår det med hänsyn till fördelarna med digital bio och den utveckling som pågår som troligt att sådan bio kommer att bli det dominerande sättet för filmvisning på sikt. Det är alltså troligt att många filmer som visas offentligt genom biografföreställning i framtiden kommer att stå utan grundlagsskydd. Om grundlagsskyddet faller bort kommer t.ex. inte principen om ensamansvar med meddelarfrihet att gälla. Detta är inte tillfredsställande. Man bör därför enligt beredningens mening överväga att införa en regel som ger grundlagsskydd åt digital bio. En sådan regel bör också kunna omfatta offentlig uppspelning ur en databas av annat innehåll än film, t.ex. uppspelning av musik vid s.k. e-disco.

Här kan också göras en notering angående den i dag rådande filmcensuren. Skyddet mot censur och hindrande åtgärder är i dag inskränkt för tekniska upptagningar som innehåller rörliga bilder och skall visas offentligt genom tillåtelsen i 1 kap. 3 § andra stycket YGL till lagregler om förhandsgranskning av rörliga bilder i filmer, videogram och tekniska upptagningar som skall visas offentligt. I lagen (1990:886) om granskning och kontroll av filmer och video-

gram har sådana regler getts för filmer och videogram som skall visas offentligt. Förhandsgranskningen sköts av Statens biografbyrå. Om digital bio är ordnad så att filmen distribueras till biografen på en kassett kan kassetten inte anses visas offentligt eftersom filmen inte visas genom att kassetten spelas upp utan genom att filmen spelas upp ur servern. Kassetten kan enligt beredningens mening inte heller anses utgöra en film eller ett videogram i granskningslagens mening. Lagen om granskning och kontroll av filmer och videogram är därför enligt beredningens mening inte tillämplig på digital bio. Utvecklingen av digital bio innebär alltså att filmcensuren i motsvarande mån förlorar sitt lagstöd. Den innebär å andra sidan också att grundlagsskyddet mot censur i YGL inte gäller för digital bio eftersom sådan bio inte faller in under grundlagsskyddet.

Det måste här också noteras att reglerna om förhandsgranskning av filmer och videogram inte betraktas som en inskränkning av enbart yttrandefriheten utan också av mötesfriheten. För att öppna möjlighet till förhandsgranskning av filmer och videogram som visas offentligt sägs därför i punkt 4 i övergångsbestämmelserna till lagen (1976:871) om ändring i regeringsformen, i dess lydelse enligt SFS 1985:862, att det utan hinder av 2 kap. 1 § 3 och 14 § första stycket får i lag föreskrivas att filmer och videogram inte får visas offentligt om de inte dessförinnan har godkänts för sådan visning. Enligt beredningens mening kan regler om förhandsgranskning av digital bio inte anses tillåtna enligt denna regel. Om sådana regler skall kunna införas krävs alltså ändring av övergångsbestämmelsen.

Förslag till hur en regel som ger grundlagsskydd åt digital bio skulle kunna formuleras inom ramen för nu gällande reglering lämnas i avsnitt 5.2.4.

När det gäller frågan om en redaktion för en stencilerad eller på liknande sätt mångfaldigad skrift omfattas av automatiskt grundlagsskydd enligt databasregeln synes som angetts i avsnitt 5.2.2.1 bestämmelsens lydelse utesluta detta. Förarbetena ger dock intrycket att avsikten varit att även sådana redaktioner skulle omfattas. I förarbetena till YGL sägs nämligen (prop. 1990/91:64 s. 66 f.) att en viktig del av motivet för databasregeln var hänförligt till behovet av skydd för nyhetsförmedlingens källor och att det därför framstod som följdriktigt att skyddet fick gälla samma krets som den till vilken källskyddet var knutet enligt TF. Eftersom meddelarfriheten enligt 1 kap. 1 § tredje stycket TF jämförd med

1 kap. 5 § andra stycket samma grundlag omfattar den som lämnar uppgifter till en redaktion för stencilerad eller liknande skrift, och sådana redaktioner inte undantas i texten, förefaller det troligt att även sådana redaktioner avsetts falla in under paragrafen. Det finns enligt beredningens mening inte heller något skäl till att göra skillnad mellan redaktioner för tryckta periodiska skrifter och redaktioner för stencilerade eller på liknande sätt framställda periodiska skrifter. Det bör klargöras att även redaktioner för stencilerade eller på liknande sätt framställda periodiska skrifter omfattas av det automatiska grundlagsskyddet. Förslag till hur detta skulle kunna ske lämnas i avsnitt 5.2.4.

Om man skulle stanna för att skyddet för tryck- och yttrandefriheten inte skall ändras i grunden utan att det gällande systemet skall vara kvar anser beredningen att man utöver vad som ovan angetts även bör överväga att genomföra det förslag som beredningen lagt fram i sitt delbetänkande SOU 2004:114 angående ändring av 1 kap. 6 § och i 1 kap. 9 § YGL för att klargöra gränsen mellan 1 kap. 6 § första stycket andra meningen YGL och 1 kap. 9 § YGL. Om man vill öka möjligheterna att lämna internationellt rättsligt bistånd kan man genomföra förslagen angående detta i delbetänkandet.

#### **5.2.4 Förslag till tänkbara lösningar inom ramen för det nu gällande tryck- och yttrandefrihetsrättsliga skyddet**

Som nämnts i inledningen lämnas här förslag till tänkbara lösningar inom ramen för det gällande systemet på de problem som skulle kunna åtgärdas inom systemet. Förslagen lämnas som ett bidrag till diskussionen för det fall man skulle stanna för att inte ändra det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga systemet i grunden utan tills vidare ha det gällande systemet kvar.

Vad först gäller frågan hur de rättstillämpande myndigheterna kan avgöra om grundlagsskydd föreligger eller inte i de fall då tekniska upptagningar saknar ursprungsuppgifter och frågan hur man kan fastställa vilken upplaga en teknisk upptagning hör till gör beredningen följande överväganden.

När ursprungsuppgifter saknas kan frågan om YGL är tillämplig kräva omfattande bevisning och följderna kan bli att talan i tryck- eller yttrandefrihetsmål kan bli avvisad efter flera års processande, se t.ex. NJA 2002 s. 583. Det som är svårt att avgöra är om och när

utgivning av upptagningen skett dvs. när upptagningen lämnats ut för spridning till allmänheten i Sverige. Det handlar närmare bestämt om att avgöra för det första om upptagningen har spridits (eller avses spridas) genom offentlig uppspelning eller genom utlämnande av exemplar. Om upptagningen har spridits (eller avses spridas) genom utlämnande av exemplar är frågan i hur många exemplar detta skett (eller avses ske), dvs. om spridning skett (eller avses ske) till allmänheten. För det andra måste avgöras till vilken upplaga upptagningen hör, dvs. om den till innehåll och framställningstidpunkt skiljer sig från en annan upplaga, och när spridningen till allmänheten skett, dvs. när preskriptionstiden för yttrandefrihetsbrott i upptagningen startade. Under tid då det är oklart om grundlagsskydd gäller är det också oklart om JK eller allmän åklagare är behörig.

Beredningen har i SOU 2004:114 s. 263 ff. behandlat bl.a. frågan om YGL:s tillämplighet på print on demand-framställning av tekniska upptagningar utan ursprungsuppgifter. På s. 265 ff. redogörs för tillkomsten av nu gällande lydelse av 1 kap. 10 § YGL om tekniska upptagningar.

Problemet för de rättstillämpande myndigheterna med att avgöra om grundlagsskydd föreligger eller inte i de fall då tekniska upptagningar saknar ursprungsuppgifter består i korthet i att det inte syns utanpå en teknisk upptagning i hur många exemplar den har spridits (eller avses spridas) eller om den spelats upp offentligt och att presumtionsregeln i 1 kap. 10 § andra stycket sista meningen YGL inte ger någon ledning för dessa fall eftersom ursprungsuppgifter saknas.

Det ligger då nära till hands att överväga en stencilregel efter förebild av 1 kap. 5 § första stycket andra meningen TF som lösning på problemet. Enligt denna regel gäller ju som förutsättning för grundlagsskydd att skriften mångfaldigats och att den försetts med beteckning som utvisar att den är mångfaldigad samt i anslutning därtill tydliga uppgifter om vem som har mångfaldigat den samt om ort och år för detta. Som angetts ovan i avsnitt 5.2.2.1 under rubriken ”1 kap. 5 § första stycket TF” följer det av förarbetena till stencilregeln (prop. 1975/76:204 s. 134 f.) att kravet på mångfaldigande oftast får anses uppfyllt om det på skriften anges att den är mångfaldigad eller liknande uttryck. Med en regel motsvarande stencilregeln för tekniska upptagningar skulle det alltså i de allra flesta fall framgå direkt av upptagningen om grundlagsskydd gällde eller ej. I likhet med vad som angetts i avsnitt 5.2.2.1



skulle med en sådan regel för tekniska upptagningar problem främst kunna tänkas uppkomma om det någon gång på en upptagning anges ursprungsuppgifter och en uppgift om att den mångfaldigats i ett litet antal exemplar. Det kan t.ex. tänkas att det anges "framställd i tre exemplar" etc.

En stencilregel för tekniska upptagningar har övervägts vid flera tillfällen tidigare. En sådan regel diskuterades av MK som en av flera tänkbara lösningar på problemet med s.k. skraddarsydda videogram (SOU 1997:49 s. 222–236). En stencilregel fördes också fram av Barnpornografiutredningen som ett sätt att lyfta ut barnpornografiska filmer från YGL:s tillämpningsområde (SOU 1997:29 s. 227–239). I lagstiftningsärendet avvisades emellertid stencilregeln både som lösning på problemet med skraddarsydda videogram och som åtgärd mot barnpornografen (prop. 1997/98:43 s. 69 ff. och s. 117 ff.). Som argument mot stencilregeln angav regeringen att den innebar ett avsteg från det krav på långsiktighet och stabilitet i grundlagsskyddet som är en viktig beståndsdel i det konstitutionella systemet, att den innebar ett olyckligt steg tillbaka när det gällde grundlagsskyddets omfattning och att den skulle innebära att grundlagsskyddet för de nya medieformer som enligt förslaget skulle omfattas av den nya beteckningen tekniska upptagningar skulle bli svagare än motiverat.

MGU berörde också en stencilregel som åtgärd mot problemet att fastställa utgångspunkten för preskriptionstiden för tekniska upptagningar utan ursprungsuppgifter (SOU 2001:28 s. 310 f). Efter en redogörelse för resonemangen i den ovan angivna propositionen angav kommittén att tanken på en stencilregel sålunda kunde sägas ha avförts vid 1998 års ändringar i YGL. Med hänsyn till detta och till att kommitténs direktiv inte kunde anses innefatta att frågan skulle tas upp på nytt kom MGU till slutsatsen att kommittén inte borde överväga en lösning enligt den modellen vidare.

Även Tryck- och yttrandefrihetsberedningen har tagit upp frågan om en stencilregel som lösning på problemen med print on demand-framställning av tekniska upptagningar i sitt delbetänkande SOU 2004:114 s. 274 f. Beredningen angav att en eventuell ändring av de grundläggande förutsättningarna för YGL:s tillämplighet på tekniska upptagningar var en alltför stor fråga för att då övervägas som en möjlig lösning på de påtalade problemen. Beredningen angav då också att så länge inte framställningssättet är ensamt avgörande kommer det att finnas fall där gränsen för YGL:s tillämpningsområde kan vara oklar och bevisning måste föras för att avgöra

grundlagens tillämplighet. Beredningen noterade också att även frågan huruvida en skrift är tryckt kan vara oklar och nödvändig-göra bevisföring.

Om man anser att det är ett stort problem med att avgöra om YGL är tillämplig på tekniska upptagningar finns det anledning att på nytt i detta sammanhang överväga frågan om en stencilregel för tekniska upptagningar. Ett enkelt sätt att bestämma YGL:s tillämplighet är en regel som innebär att det av själva upptagningen framgår om grundlagsskydd gäller eller ej. En stencilregel skulle visserligen innebära att tekniska upptagningar inte som nu skulle få automatiskt grundlagsskydd. Grundlagsskyddet skulle alltså i viss mån inskränkas. Samtidigt skulle det dock bli enkelt för den som vill ha grundlagsskydd att försäkra sig om sådant. Grundlagsskydd skulle ju uppkomma genom att man sätter ut de ursprungsuppgifter som krävs.

Det kan knappast anses vara ett allt för djärvt steg att följa TF:s förebild. Mot detta kan kanske invändas att stencilregeln i TF inte är huvudregeln i fråga om skrifter utan undantagsregeln som ger grundlagsskydd även åt andra skrifter än sådana som framställs i tryckpress och att det därför inte är självklart att använda den som förebild. Det måste emellertid då noteras att stencilregeln motiveras av skillnaden mellan skrifter som framställs i tryckpress och skrifter som framställs genom stencilering och liknande tekniskt förfarande. Skillnaden består i att tryckpress i princip alltid används enbart för framställning av många exemplar, dvs. för sådant som skall spridas till allmänheten, medan stencilering och liknande tekniskt förfarande lika gärna kan användas för att framställa några få exemplar som för att framställa många. Det förhåller sig på samma sätt med tekniska upptagningar, t.ex. videoband och dvd-skivor. De kan lika gärna vara avsedda för privat bruk och framställda i något enstaka exemplar som avsedda för spridning till allmänheten och framställda i många exemplar. De tekniska egenskaperna hos tekniska upptagningar gör dem alltså mera lika skrifter som framställts genom stencilering eller liknande tekniskt förfarande än skrifter som framställts i tryckpress. Det kan därför te sig naturligt att använda stencilregeln som förebild i fråga om tekniska upptagningar.

En komplikation med en stencilregel för tekniska upptagningar jämfört med en sådan regel för skrifter är emellertid att tekniska upptagningar kan spridas genom att spelas upp. Detta sker också, t.ex. vid traditionell biografvisning. Till skillnad från vad som gäller

för stenciler och liknande skrifter måste alltså inte en teknisk upptagning mångfaldigas för att grundlagsskydd skall uppnås. Man kan då tänka sig att en stencilregel för tekniska upptagningar skulle gälla enbart för upptagningar som sprids på annat sätt än genom att spelas upp. Detta skulle emellertid troligen innebära fortsatta bevisproblem eftersom det då fortfarande inte skulle framgå av själva upptagningen om den omfattades av grundlagsskydd eller inte. Det skulle ju inte vara säkert att en upptagning utan ursprungsuppgifter föll utanför grundlagsskyddet eftersom den kunde ha spelats upp offentligt (eller vara avsedd för offentlig uppspelning). Det vore effektivare att låta alla tekniska upptagningar omfattas av regeln.

En stencilregel skulle troligen innebära att tekniska upptagningar som framställs utomlands och ges ut i Sverige men inte är avsedda huvudsakligen för Sverige skulle bli utan grundlagsskydd. Den som producerar upptagningar som inte är huvudsakligen avsedda för Sverige kan ju inte förväntas känna till grundlagsreglerna. Detta torde emellertid inte ha någon större negativ inverkan på yttrandefriheten i Sverige eftersom det inte skulle hindra upptagningarna att spridas här. Meddelar- och anskaffarfriheten och rätten till anonymitet i fråga om sådana upptagningar skulle dock bortfalla. Mot dessa nackdelar skall vägas det förhållandet att Sveriges möjligheter att lämna internationellt rättsligt bistånd i fråga om tekniska upptagningar skulle öka.

En stencilregel skulle också bidra till att minska problemen med att avgöra till vilken upplaga en upptagning hör och problemen med att fastställa utgångspunkten för preskriptionstiden eftersom uppgifter om när exemplaren framställts skulle vara en förutsättning för grundlagsskydd. En sådan regel skulle vidare bidra till att regleringen i YGL blev mindre komplicerad eftersom det skulle bli klarare vilka upptagningar som omfattas av grundlagsskydd. Specialregeln om utgångspunkten för preskriptionstiden för tekniska upptagningar utan ursprungsuppgifter skulle också kunna avskaffas liksom reglerna om ursprungsuppgifter i 3 kap. 13 § YGL. En stencilregel skulle också inverka på förutsättningarna för spridarens subsidiära ansvar för yttrandefrihetsbrott enligt nu gällande 6 kap. 2 § tredje–fjärde styckena YGL. Att en upptagning saknar uppgift om vem som låtit framställa den kan inte längre föranleda ansvar för spridaren eftersom en sådan upptagning kommer att falla utanför grundlagsskyddet enligt stencilregeln.

Däremot bör ett subsidiärt ansvar inträda för spridaren om en lämnad uppgift om vem som låtit framställa upptagningen är oriktig

och det inte kan klarläggas vem denne är eller han saknar känd hemortsadress i Sverige och inte heller kan påträffas här under rättegången. Det är ju av effektivitetshänsyn inte möjligt att föreskriva att uppkomsten av grundlagsskydd enligt stencilregeln skall vara beroende av att de lämnade uppgifterna är riktiga. Ett sådant förbehåll skulle ju helt motverka syftet med stencilregeln, dvs. att det enkelt och med ledning enbart av själva upptagningen skall kunna avgöras om grundlagsskydd gäller (se närmare i författningskommentaren till 1 kap. 9 § i Maximalalternativet, bilaga 5).

Det kan kanske hävdas att en stencilregel för tekniska upptagningar skulle göra en meddelares ställning osäker. En sådan invändning är dock inte särskilt tungt vägande eftersom ett påstående från en meddelare om att han trodde att grundlagsskydd förelåg bör godtas om det inte framstår som obefogat (jfr Axberger, Tryckfrihetens gränser s. 312).

Sammanfattningsvis kan anföras att om man kommer till slutsatsen att man inte skall ändra grundlagsregleringen i grunden och problemen med att fastställa YGL:s tillämplighet på tekniska upptagningar utan ursprungsuppgifter är stora bör fördelarna med en stencilregel för tekniska upptagningar vägas mot nackdelarna. Man kan då överväga att införa en stencilregel för tekniska upptagningar.

En sådan regel kan uppnås genom följande ändring av 1 kap. 10 § första stycket YGL (jfr 3 kap. 13 § YGL och 1 kap. 5 § TF) och samtidigt upphävande av paragrafens andra stycke:

*Grundlagen är tillämplig på sådan teknisk upptagning som är utgiven och försedd med beteckning som utvisar att den är mångfaldigad eller avsedd för offentlig uppspelning samt i anslutning därtill tydliga uppgifter om vem som har låtit framställa upptagningen samt om när, var och av vem denna har framställts. En teknisk upptagning anses utgiven då den utlämnats för att spridas till allmänheten i Sverige genom att spelas upp, säljas eller tillhandahålls på annat sätt.*

När det så gäller digital bio och annan offentlig uppspelning ur en databas kan konstateras att det gemensamma för alla fall av sådan uppspelning är att den sker genom att innehållet spelas upp ur en databas och att publiken utgör allmänheten. Grundlagsskydd för offentlig uppspelning kan därför åstadkommas genom en regel som avser en databas som tillhandahålls allmänheten genom offentlig uppspelning. En sådan regel skulle kunna införas som en ny tredje punkt i 1 kap. 9 § första stycket YGL. Regeln skulle då ge automatiskt grundlagsskydd åt alla sådana massmedieföretag som anges

där som genom offentlig uppspelning tillhandahåller allmänheten information ur en sådan databas som anges i första punkten. Andra aktörer skulle kunna få grundlagsskydd för sådan offentlig uppspelning genom ansökan om utgivningsbevis. Regeln kan formuleras som följande tillägg till 1 kap. 9 § YGL:

Denna grundlags föreskrifter om radioprogram tillämpas också när en redaktion för en tryckt periodisk skrift eller för radioprogram, ett företag för yrkesmässig framställning av tryckta eller därmed enligt tryckfrihetsförordningen jämställda skrifter eller av tekniska upptagningar eller en nyhetsbyrå med hjälp av elektromagnetiska vågor

1. på särskild begäran tillhandahåller allmänheten information ur en databas, vars innehåll kan ändras endast av den som driver verksamheten, direkt genom överföring eller indirekt genom framställning av en teknisk upptagning, skrift eller bild,

2. annars, enligt överenskommelser i förväg, tillhandahåller allmänheten information som överförs direkt ur en sådan databas som anges i 1, eller

3. genom offentlig uppspelning tillhandahåller allmänheten information ur en sådan databas som anges i 1.

Vad som sägs i första stycket gäller också annan som har utgivningsbevis för sådan verksamhet....

Vid biografvisning som sker genom att filmen spelas upp ur en databas hos filmbolaget får detta anses vara den som driver databasverksamheten även om visningen sker genom att biograf innehavaren startar överföringen av filmen. Om filmbolaget också framställer film på tekniska upptagningar kan bolaget falla in under uttrycket företag för yrkesmässig framställning av tekniska upptagningar och därmed få automatiskt grundlagsskydd. Om filmbolaget enbart framställer film för offentlig uppspelning ur databas krävs ett tillägg för en sådan aktör i uppräknningen av massmedieföretag i 1 kap. 9 § första stycket för att automatiskt grundlagsskydd skall uppkomma.

Vid biografvisning som sker genom att filmen levereras till biografen på en kassett och sedan laddas ned till en hårddisk i biografen och spelas upp från denna får biograf innehavaren anses vara den som driver verksamheten. Det krävs då utgivningsbevis för att grundlagsskydd skall föreligga för databasen.

Det nu anförda gäller på motsvarande sätt även för offentlig uppspelning ur en databas av annat innehåll än film, t.ex. musik.

Som angetts ovan kommer en sådan regel som nu skisserats att ge automatiskt grundlagsskydd åt alla sådana massmedieföretag som anges där som genom offentlig uppspelning tillhandahåller

allmänheten information ur en sådan databas som anges i första punkten. Andra aktörer skulle kunna få grundlagsskydd för sådan offentlig uppspelning genom ansökan om utgivningsbevis. Även t.ex. bakgrundsmusik i affärer etc. skulle omfattas om musiken spelas upp ur en databas av ett sådant massmedieföretag som anges i regeln eller om uppspelaren har utgivningsbevis.

När det gäller frågan om en redaktion för en stencilerad eller på liknande sätt framställd skrift omfattas av det automatiska grundlagsskyddet enligt databasregelns första stycke anser beredningen att detta kan klargöras genom att man stryker ordet "tryckt" i 1 kap. 9 § första stycket YGL.

Som angetts i avsnitt 5.2.3 anser beredningen också att man bör överväga att genomföra förslaget i delbetänkandet SOU 2004:114 till ändring i 1 kap. 6 § och 1 kap. 9 § YGL för att förtydliga gränsen mellan dessa paragrafer i fråga om webbsändningar om man stannar för att behålla det nu gällande tryck- och yttrandefrihetsrättsliga systemet. Om man då vill öka möjligheterna att lämna internationellt rättsligt bistånd bör man även överväga att genomföra förslaget i delbetänkandet angående detta.

Med de nu diskuterade ändringarna av 1 kap. 9 § YGL kommer paragrafen att få följande lydelse:

Denna grundlags föreskrifter om radioprogram tillämpas, *i andra fall än som avses i 6 § första stycket andra meningen*, också när en redaktion för en periodisk skrift eller för radioprogram, ett företag för yrkesmässig framställning av tryckta eller därmed enligt tryckfrihetsförordningen jämställda skrifter eller av tekniska upptagningar eller en nyhetsbyrå med hjälp av elektromagnetiska vågor

1. på särskild begäran tillhandahåller allmänheten information ur en databas, vars innehåll kan ändras endast av den som driver verksamheten, direkt genom överföring eller indirekt genom framställning av en teknisk upptagning, en skrift eller en bild,

2. annars, enligt överenskommelser i förväg, tillhandahåller allmänheten information som överförs direkt ur en sådan databas som anges i 1 eller

3. genom offentlig uppspelning tillhandahåller allmänheten information ur en sådan databas som anges i 1.

Vad som sägs i första stycket gäller också annan som har utgivningsbevis för sådan verksamhet...

## 6 Hur påverkar EU-medlemskapet TF och YGL?

### 6.1 Inledning

Enligt EG-rätten står EG:s regler över nationell lag och grundlag. Detta innebär i princip att om en EG-rättslig regel strider mot en regel i TF och YGL har den EG-rättsliga regeln företräde. Sveriges detaljerade reglering av tryck- och yttrandefriheten innebär att fråga kan uppkomma om huruvida EG-regler är förenliga med TF och YGL. Sverige har i flera fall fått verka för undantag för tryck- och yttrandefriheten från EG-reglernas tillämpningsområde. Samarbetet mellan medlemsländerna är under ständig utveckling, inte minst när det gäller rättsliga frågor. Detta illustreras bl.a. av förslaget till nytt konstitutionellt fördrag för EU. Konstitutionen avsågs träda i kraft den 1 november 2006 men dess framtid är nu oviss. Förslaget innebär att fler av EU:s arbetsområden skulle bli föremål för gemensamma beslut, framför allt frågor om bekämpning av brott, och att det skulle bli lättare att fatta gemensamma beslut på EU-nivå genom att fler beslut skulle fattas med kvalificerad majoritet i stället för med enhällighet (Regeringskansliet, "Det konstitutionella fördraget i korthet" s. 9 och 21 f). En sådan utveckling är tänkbar också om förslaget aldrig genomförs. Utvecklingen skulle innebära att Sveriges möjligheter att hindra beslut av EU som står i konflikt med TF och YGL skulle minska. EU-medlemskapet har alltså en klar inverkan på frågor som kan röra TF och YGL. I följande avsnitt behandlas hur medlemskapet påverkar TF och YGL.

### 6.2 Kort om EG-rätten

EG:s regelverk består av olika sorters regler. Det 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 (fördraget den 25 mars 1957 om upprättandet av Europeiska gemenskapen, även kallat EG-fördraget) är den grundläggande rättskällan. Det har ändrats och byggts ut vid flera tillfällen bl.a. genom Maastrichtfördraget (fördraget den 7 febr. 1992 om Europeiska unionen, unionsfördraget). 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.

Enligt artikel 249 i Romfördraget skall Europaparlamentet och rådet gemensamt, rådet eller kommissionen för att fullgöra sina uppgifter och enligt bestämmelserna i fördraget utfärda förordningar och direktiv, fatta beslut samt avge rekommendationer eller yttranden. Enligt samma artikel skall förordningar ha allmän giltighet och vara till alla delar bindande och direkt tillämpliga i varje medlemsstat utan någon förmedlande nationell lagstiftning. Direktiv är enligt artikeln bindande för varje medlemsstat med avseende på det resultat som skall uppnås men överlåter åt de nationella myndigheterna att bestämma form och tillvägagångssätt för genomförandet. Direktiv måste alltså, till skillnad från förordningar, överföras till nationell lagstiftning. Under vissa förutsättningar kan direktiv 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.

Ett beslut är till alla delar bindande för dem som det är riktat till medan rekommendationer och yttranden inte är bindande.

Om en medlemsstat underlåter att uppfylla en skyldighet, t.ex. underlåter att genomföra ett direktiv helt eller delvis inom stipulerad tid, riskerar den att talan om fördragsbrott anhängiggörs vid EG-domstolen. Den kan därvid bli skyldig att betala ett standardbelopp eller ett vite. Staten löper också risk att bli skyldig att betala skadestånd till privata rättssubjekt som lidit skada, t.ex. till följd av att staten inte genomfört ett direktiv.

Inom EG-rätten finns ett flertal grundläggande rättsprinciper. Principerna intar en i många hänseenden överordnad position i förhållande till andra rättskällor och får närmast hänföras till primärrätten. Om EG-domstolen finner en sekundärrättslig regel vara oförenlig med en allmän rättsprincip får den sekundärrättsliga regeln stå tillbaka. De allmänna principerna är bindande för gemenskapen och



dess institutioner och, inom gemenskapens kompetensområden, även för medlemsstater och individer (Bernitz m.fl. Europarättens grunder, 2002, s. 104 f). En av principerna är lojalitetsprincipen eller solidaritetsprincipen i artikel 10 i Romfördraget i dess nu gällande lydelse. Principen 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.

EG-domstolen har slagit fast att nationella domstolar och andra myndigheter, i enlighet med lojalitetsprincipen, är skyldiga att tolka nationell lagstiftning med hänsyn tagen till relevanta bestämmelser i gemenskapsrätten oberoende av om dessa har direkt effekt eller ej. Skyldigheten att tillämpa s.k. direktivkonform tolkning får anses omfatta alla nationella rättsregler som har en utformning som är öppen för tolkning. Det torde däremot inte finnas någon skyldighet att tolka nationell lagstiftning på ett sätt som klart står i strid med dess lydelse. Det måste också noteras att EG-domstolen slagit fast att nationella domstolar i vilket fall som helst är förpliktade att inte tillämpa nationella bestämmelser som står i strid med gemenskapsrätten (Bernitz m.fl. Europarättens grunder, 2002, s. 95 f).

Artikel 6 i Maastrichtfördraget i dess nu gällande lydelse säger bl.a. att unionen skall som allmänna principer för gemenskapsrätten 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. Dessa allmänna principer anses utgöra en del av EG-rätten och binder EG:s beslutande organ, t.ex. rådet och parlamentet, vid deras normgivning.

Europakonventionens yttrandefrihetsskydd är generellt utformat och tillåter begränsningar inom ganska vida ramar (artikel 10). Det är alltså inte ett lika tydligt skydd som det svenska grundlagsskyddet i TF och YGL men det ger ändå ett starkt skydd för yttrandefriheten även om det utformas närmare i Europadomstolens praxis. Konventionen innehåller också ett stadgande till skydd för den personliga integriteten (artikel 8). Av konventionen framgår inte någon rangordning mellan yttrandefrihets- och integritetsskyddsintressena. Det kan dock noteras att Europadomstolen har framhållit den politiska yttrandefriheten som särskilt viktig. I det s.k. Caroline av

Monaco-målet<sup>1</sup> gör domstolen en avvägning mellan skyddet för yttrandefriheten och skyddet för privatlivet. Domstolen uttalar bl.a. att den vid sådana avvägningar alltid har fäst vikt vid om de aktuella yttrandena eller fotona har utgjort ett bidrag till en debatt av allmänt intresse (moment 60 i domen).

Vid regeringskonferensen i Nice år 2000 antog EU en egen särskild stadga om skydd för de grundläggande rättigheterna som delvis bygger på Europakonventionen. Stadgan är inte juridiskt bindande men högtidligt proklamerad av Europaparlamentet, rådet, kommissionen och medlemsstaterna. I kapitel II om friheter finns bl.a. bestämmelser om skydd av personuppgifter (artikel 8) och om yttrandefrihet och informationsfrihet (artikel 11). Rättighetsstadgan riktar sig till EU:s institutioner och till medlemsstaterna till den del dessas domstolar och andra organ tillämpar EG-rätt eller annan unionsrätt. Flertalet av artiklarna i stadgan grundar sig antingen på Europakonventionen och dess tilläggsprotokoll eller på EG-fördraget. Skyddsnivån enligt Europakonventionen skall alltid iakttas enligt stadgan. I fråga om sociala och ekonomiska rättigheter utgår artiklarna till stor del från den europeiska sociala stadgan. EU:s stadga om skydd för de grundläggande rättigheterna ingår som en del i förslaget till nytt konstitutionellt fördrag (se avsnitt 6.5.1). Det kan tänkas att den kommer att påverka EG-rätten även om förslaget till nytt konstitutionellt fördrag inte kommer att antas (jfr avsnitt 6.6). Så har EG-domstolen i en dom den 27 juni 2006 (mål C-540/03, Europaparlamentet mot rådet) hänvisat till stadgan, se SvJT 2006 s. 732 f.

### 6.3 De tre pelarna

Den europeiska unionens verksamhet brukar delas in i tre s.k. pelare. Den första pelaren, gemenskapspelaren, består av europeiska gemenskapen (EG) och specialgemenskapen Euratom. Den andra pelaren omfattar EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik (GUSP) och den tredje pelaren innefattar polissamarbete och straffrättsligt samarbete. Det är endast samarbetet inom den första pelaren som har överstatlig karaktär. Samarbetet inom den andra och tredje pelaren är mellanstatligt. En egentlig normgivningsmakt för EU finns endast inom den första pelaren och det är i huvudsak endast samarbete

---

<sup>1</sup> Europadomstolens dom den 24 juni 2004 i mål von Hannover ./.. Tyskland, application no. 59320/00.

inom denna pelare som faller inom EG-domstolens kompetensområde (Bernitz m.fl., Europarättens grunder, 2002, s. 33 f). Nedan behandlas den första och den tredje pelaren närmare. Den andra pelaren med den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiska verksamheten är inte av intresse i detta sammanhang.

### 6.3.1 Den första pelaren

Den europeiska gemenskapen i den *första pelaren* grundar sig på Romfördraget. Detta fördrag handlar om den ekonomiska gemenskapen mellan medlemsländerna som ett medel att nå det grundläggande integrationssyftet och fred och frihet i Europa. Den grundläggande vägen att uppnå den ekonomiska gemenskapen är enligt fördraget upprättandet av en gemensam marknad. Den gemensamma marknaden är EG:s kärna och består huvudsakligen av tullunionen, den gemensamma utrikeshandelspolitiken och den inre marknaden. Den inre marknaden bygger på de fyra friheterna, dvs. fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital.

Romfördraget innehåller ett stort antal bestämmelser som anger EU-organens kompetens. På vissa viktiga områden har EG exklusiv kompetens. Hit hör bl.a. strukturen av den inre marknaden. På andra områden har gemenskapen och medlemsstaterna delad kompetens enligt regler vars utformning varierar. De olika särskilda bestämmelser som anger omfattningen av EG:s lagstiftningskompetens är emellertid inte uttömmande. Rådet har härutöver getts en generell utfyllande kompetens, s.k. restkompetens, att på förslag av kommissionen och efter hörande av Europaparlamentet utfärda bestämmelser för att tillgodose EG:s mål också på områden där fördraget inte förutsett erforderliga handlingsbefogenheter (artikel 308 i Romfördraget). Artikeln anger att åtgärden skall visa sig nödvändig för att inom den gemensamma marknadens ram förverkliga något av gemenskapens mål. Rådets beslut skall vara enhälligt. Artikeln motsvaras i sina huvuddrag av den s.k. flexibilitetsklausulen i förslaget till nytt konstitutionellt fördrag för Europa (Ds 2004:52 s. 116), se avsnitt 6.5.1.

Det finns en mängd EG-rättslig lagstiftning som syftar till att förverkliga den inre marknaden. Sådan lagstiftning kan vara svår-förenlig med det svenska skyddet för tryck- och yttrandefriheten enligt TF och YGL. Ett exempel är dataskyddsdirektivet (95/46/EG) där vissa av direktivets bestämmelser sedda för sig strider mot TF

och YGL. Problemet löstes genom att man i den lag som implementerar direktivet, personuppgiftslagen (1998:204), tog in en regel (7 § första stycket) om att lagen inte skall tillämpas i den utsträckning som det skulle strida mot bestämmelserna om tryck- och yttrandefrihet i TF eller YGL. Den tillåtelse till undantag i yttrandefrihetens intresse som direktivet med preambeltext innehåller ansågs nämligen ge möjlighet att i princip helt undanta verksamhet som faller under TF och YGL från lagens tillämpningsområde (prop. 1997/98:44 s. 50).

Ett annat exempel på EG-rättsliga regler inom den första pelaren som har aktualiserat frågan om förenlighet med TF och YGL är Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2887/2000 av den 18 december 2000 om tillträde till accessnät. Förordningens bestämmelser om skyldighet för nätinnehavare att bereda plats för annan operatörs överföringar i nätet för att främja konkurrens stred mot bestämmelserna om etableringsfrihet för trådsändningar i YGL. Problemet löstes genom att undantagen från etableringsfriheten för trådsändningar i 3 kap. 1 § andra stycket YGL utvidgades så att de täckte förordningens bestämmelser (prop. 2001/02:74).

Även Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/6/EG av den 28 januari 2003 om insiderhandel och otillbörlig marknadspåverkan (marknadsmisbruk) med därtill knutna genomförandedirektiv och genomförandeförordning utgör ett exempel på EG-rättsliga regler inom den första pelaren som har aktualiserat frågan om förenlighet med TF och YGL. Marknadsmisbruksdirektivets bestämmelser om att medlemsstaterna skall införa förbud mot röjande av insiderinformation och förbud mot otillbörlig marknadspåverkan samt regler om tillsyn kan bl.a. komma i konflikt med meddelarfriheten, anonymitetsskyddet och efterforskningsförbudet enligt TF och YGL. I ingresspunkt 44 i direktivet anges emellertid att direktivet respekterar de grundläggande rättigheter och iakttar de principer som bland annat erkänns i Europeiska unionens stadga om grundläggande rättigheter, särskilt dess artikel 11, och artikel 10 i Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna, och att direktivet alltså inte på något sätt hindrar medlemsstaterna från att tillämpa sina konstitutionella bestämmelser om pressfrihet och yttrandefrihet i medier. Detta upprepas i ingresspunkt 11 i det andra genomförandedirektivet.

Direktivet har implementerats genom bl.a. en ny lag om straff för marknadsmisbruk vid handel med finansiella instrument och nya regler i lagen (1991:980) om handel med finansiella instrument. De nya reglerna trädde i kraft den 1 juli 2005 (prop. 2004/05:142,

bet. 2004/05:FiU27, rskr. 2004/05:264). I propositionen anges (s. 170, 74, 171, 118 och 135) att de intressen som direktivets bestämmelser är avsedda att skydda inte har sådan tyngd att de bör föranleda grundlagsändringar. Med åberopande av de ovan nämnda ingresspunkterna föreskrivs det därför i 14 § lagen om straff för marknadsmissbruk vid handel med finansiella instrument och i 1 kap. 3 § lagen (1991:980) om handel med finansiella instrument att bestämmelserna i de respektive lagarna inte skall tillämpas i den utsträckning som det skulle strida mot bestämmelserna om tryck- och yttrandefrihet i TF eller YGL.

Ytterligare ett exempel på EG-rättsliga regler inom den första pelaren som kan vara svåröfrenliga med TF och YGL finns att hämta ur det pågående arbetet med utarbetande av en förordning om tillämplig lag för utomobligatoriska förpliktelser ("Rom II"). I ett tidigare utkast angavs att tillämplig lag för en utomobligatorisk förpliktelse som härleder sig från en kränkning av privatlivet eller personlighetskyddet eller från ärekränkning skulle vara lagen i det land där den skadelidande hade hemvist. Detta kunde komma i konflikt med TF:s och YGL:s regler om bl.a. att straff och skadestånd endast får dömas ut för gärningar som utgör tryck- eller yttrandefrihetsbrott samt reglerna om ensamansvar och meddelarfrihet. Sverige har framfört kritiska synpunkter. I ett senare förslag har tryckfrihetsbrott och andra liknande brott undantagits från förordningens tillämpningsområde. Det anges i en ny punkt 2 h i artikel 1 att förordningen inte är tillämplig på kränkning av privatlivet eller personlighetskyddet i media. Även om en sådan utformning är klart bättre från svensk synpunkt kan en del problem kvarstå. Det förefaller t.ex. inte troligt att uttrycket "kränkning av privatlivet eller personlighetskyddet" kan tolkas som innefattande samtliga de brott som omfattas av exklusivetsprincipen enligt TF och YGL och som kan tänkas föranleda yrkande om skadestånd enligt utländsk rätt. Det kan också ifrågasättas om alla de uttrycksformer som faller in under TF och YGL, t.ex. databaser med utgivningsbevis, skulle anses utgöra "media". Förordningen väntas kunna antas i slutet av 2006 eller början av 2007.

Inom EU pågår också arbete med en förordning om ett europeiskt småmålsförfarande, innehållande såväl processbestämmelser som verkställighetsregler för sådana mål, och en förordning om inrättande av ett europeiskt betalningsföreläggande. Reglerna kan komma i konflikt med TF och YGL och Sverige verkar för att få till stånd ett undantag för TF och YGL från förordningarnas tillämp-

ningsområde. Förordningen om ett europeiskt betalningsföreläggande väntas kunna antas i december 2006 och börja tillämpas två år senare. Förordningen om ett europeiskt småmålsförfarande väntas kunna antas vid årsskiftet 2006/07.

Även det pågående arbetet med ett direktiv om tjänster på den inre marknaden (tjänstedirektivet) och den pågående översynen av TV-direktivet aktualiserar frågor om förenligheten med TF och YGL. Enligt förslaget till tjänstedirektiv är bl.a. elektroniska kommunikationstjänster och -nät undantagna från direktivet liksom även audiovisuella tjänster. Förslaget innefattar bl.a. regler om marknadskommunikation. Rådet antog en gemensam ståndpunkt om direktivförslaget den 17 juli 2006 (1003/06). Direktivet väntas kunna träda i kraft under våren 2007. När det gäller TV-direktivet diskuteras en utvidgning av direktivets tillämpningsområde som kan komma i konflikt med YGL:s regler om grundlagsskydd för databaser och etableringsfrihet för trådsändningar om regler om innehållet skulle bli tillämpliga på databaser. Kommissionens förslag till direktiv remitterades till Europaparlamentet den 15 december 2005.

Slutligen kan nämnas att Europaparlamentet och rådet den 15 mars 2006 antog ett direktiv om lagring av trafikuppgifter (2006/24/EG). Direktivet syftar till att harmonisera medlemsstaternas regler om teleoperatörernas skyldighet att lagra trafikuppgifter som genereras eller behandlas i samband med kommunikation per fast eller mobil telefon samt via Internet. En särskild utredare har fått i uppdrag att utreda hur direktivet kan genomföras i svensk rätt. Uppdraget skall redovisas senast den 1 april 2007.

### 6.3.2 Den tredje pelaren

Den tredje pelaren (avdelning VI i unionsfördraget) rör numera endast polissamarbete och straffrättsligt samarbete. Frågor som har direkt avseende på den fria rörligheten för personer som visa, asyl, invandring m.m. har förts över till första pelaren och samordnats med EG:s regler för avskaffande av gränskontroller. Samarbetet inom tredje pelaren är mellanstatligt. Detta innebär att medlemsstaterna fattar beslut med enhällighet i ministerrådet och att de inte lämnat ifrån sig beslutsmakt till EU:s institutioner. Enligt Bernitz m.fl. i Europarättens grunder, 2002 (s. 320) torde det dock finnas en viss kompetens att lagstifta genom direktiv och förordningar på straffrättsens område inom ramen för första pelaren (jfr den i avsnitt 6.5.3

nämnda domen från den 13 september 2005 i mål C-176/03 där EG-domstolen ogiltigförklarade ett rambeslut om skydd för miljön genom straffrättsliga bestämmelser i tredje pelaren och angav att det borde vara ett direktiv inom första pelaren i stället).

Inom tredje pelaren kan medlemsländerna besluta om 1) operativt samarbete mellan medlemsländernas polis, tull och åklagarmyndigheter i brottsbekämpande syfte, 2) samarbete mellan medlemsländernas rättsliga myndigheter för att underlätta verkställandet av domar, utlämning och annan rättslig hjälp i brottmål samt 3) harmonisering av medlemsländernas straffrätt som rör organiserad brottslighet, narkotikahandel och terrorism. Den europeiska polisbyrån Europol och den europeiska åklagarenheten Eurojust har inrättats av EU för att underlätta samarbetet mot organiserad internationell brottslighet (se avsnitt 6.5.2).

Rådet kan med enhällighet anta gemensamma ståndpunkter. Det kan också upprätta konventioner med ställning av internationella överenskommelser. Konventioner måste ratificeras av medlemsländerna för att kunna träda i kraft. Rådet kan också, med enhällighet, fatta s.k. rambeslut om tillnärmning av medlemsländernas lagstiftning. Rambeslut är bindande för medlemsstaterna i fråga om resultatet men överlåter åt dem att bestämma formerna för genomförandet. Detta kräver oftast nationell lagstiftning. Rådet kan också med kvalificerad majoritet besluta om genomförandeåtgärder för att verkställa rambesluten. Varken rambeslut eller genomförandeåtgärder har direkt effekt. Det är oklart vilka rättsverkningar i övrigt som rambeslut och genomförandeåtgärder har (Bernitz m.fl. Europarättens grunder, 2002 s. 321). EG-domstolen har en viss behörighet att meddela förhandsavgöranden inom tredje pelarens område. Det gäller närmast tolkningen av konventioner och rambeslut. EG-domstolens behörighet är dock beroende av att medlemsländerna har godtagit den på detta område. Sverige har gjort detta. Kompetensgränserna mellan första och tredje pelaren är delvis oklara. En klarare gränsdragning var en viktig fråga vid utarbetandet av fördraget om den nya konstitutionen för Europa (se avsnitt 6.5.1).

Det finns en hel del regler som härrör från samarbetet inom tredje pelaren som kan komma i konflikt med skyddet för tryck- och yttrandefriheten enligt TF och YGL. Ett exempel är 2000 års konvention om ömsesidig rättslig hjälp i brottmål mellan EU:s medlemsstater (se Ds 2004:50) och dess tilläggsprotokoll. Sverige har i lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål införlivat stora delar av konventionen och protokollet i svensk rätt. I förarbetena

till lagen anges att den inte gäller på TF:s och YGL:s områden (prop. 1999/2000:61 s. 73). Resterande delar av konventionen och protokollet har fr.o.m. den 1 juli 2005 införlivats i den svenska lagstiftningen. Tilläggsprotokollet innehåller bl.a. bestämmelser om information om och övervakning av bankkonton i samband med en brottsutredning och föreskriver en skyldighet att se till att uppgiftslämnandet eller den pågående brottsutredningen inte avslöjas för kunden eller någon annan utomstående. Sådana regler om s.k. meddelandeförbud infördes fr.o.m. den 1 juli 2005 i lagen (1991:981) om värdepappersrörelse, lagen (1992:543) om börs- och clearingverksamhet, lagen (1994:2004) om kapitaltäckning och stora exponeringar för kreditinstitut och värdepappersbolag, lagen (1998:1479) om kontoföring av finansiella instrument, lagen (2002:149) om utgivning av elektroniska pengar, lagen (2004:46) om investeringsfonder och lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse (prop. 2004/05:144, bet. 2004/05JuU33, rskr. 2004/05:275 och 276). Reglerna kan komma i konflikt med meddelarfriheten enligt TF och YGL. I propositionen (s. 134) påpekas att det kan uppstå situationer då meddelandeförbudet och en därtill knuten straffbestämmelse inte får tillämpas på grund av att förutsättningarna för meddelarfrihet är uppfyllda. Det anges att detta är en fråga för rättstillämpningen.

I oktober 1999 ägnade stats- och regeringscheferna ett särskilt möte i Tammerfors åt de rättsliga och inrikes frågorna. Slutsatserna från detta toppmöte har haft stor betydelse för politikområdet. Av slutsatserna från toppmötet (punkterna 33–37) framgår att Europeiska rådet anser att ömsesidigt erkännande av rättsliga avgöranden bör bli en hörnsten i det rättsliga samarbetet på både det civilrättsliga och det straffrättsliga området inom unionen. Principen skall avse både domar och andra beslut meddelade av rättsliga myndigheter. Tanken med ömsesidigt erkännande är att medlemsstaterna skall verkställa varandras beslut utan att ifrågasätta den materiella grunden. Rådet antog i november 2000 ett åtgärdsprogram för att genomföra principen om ömsesidigt erkännande. Arbetet har hittills resulterat i rambeslut om 1) en europeisk arresteringsorder och överlämnande mellan medlemsstaterna, 2) erkännande och verkställighet av beslut om frysning av egendom eller bevismaterial, 3) tillämpning av principen om ömsesidigt erkännande på bötesstraff, 4) tillämpning av principen om ömsesidigt erkännande på beslut om förverkande och 5) ett europeiskt bevisupptagningsbeslut avseende föremål, handlingar eller uppgifter som skall företas i brottmål.



Rambeslutet om en europeisk arresteringsorder har genomförts i Sverige genom lagen (2003:1156) om överlämnande från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder. I rambeslutets beaktandesatser punkten 12 anges bl.a. att rambeslutet inte hindrar att en medlemsstat tillämpar sina konstitutionella regler om tryckfrihet och yttrandefrihet i andra medier. I förarbetena till lagen om överlämnande från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder anges med hänvisning till beaktandesatsen att om en myndighet i en annan stat har inlett lagföring eller meddelat dom rörande en gärning som i Sverige regleras av TF eller YGL dessa grundlagar får anses hindra ett överlämnande som syftar till att sådan lagföring genomförs eller att en sådan dom verkställs (prop. 2003/04:7 s. 71 f).

Rambeslutet om erkännande och verkställighet av beslut om frysning av egendom eller bevismaterial har genomförts i Sverige fr.o.m. den 1 juli 2005 genom en ny lag om erkännande och verkställighet inom Europeiska unionen av frysningsbeslut (prop. 2004/05:115, bet. 2004/05:JuU34, rskr 2004/05:287).

I fråga om rambeslutet om tillämpning av principen om ömsesidigt erkännande på bötesstraff och beslut om förverkande har riksdagen antagit godkännandepropositioner (rskr. 2003/04:279 resp. 2004/05:22). Inom regeringskansliet pågår arbete med att ta fram förslag till en ny lag om verkställighet av domar och beslut inom EU. En proposition planeras till mars 2007.

Beträffande rambeslutet om ett europeiskt bevisupptagningsbeslut avseende föremål, handlingar eller uppgifter som skall företas i brottmål nåddes en politisk överenskommelse i juni 2006. Det finns dock vissa utestående frågor som det återstår att förhandla om.

Det pågår också förhandlingar om rambeslut om överföring av dömda och om reseförbud och anmälningsskyldighet.

Det finns även pågående arbete angående förlust av rättigheter, för Sveriges del närmast näringsförbud. Belgien har lagt fram ett eget förslag rörande förbud att arbeta med barn för den som dömts för sexualbrott mot barn. Förhandlingarna om det belgiska initiativet pågår. Det kan tilläggas att de nuvarande svenska reglerna om näringsförbud inte har verkan på verksamhet som innebär utövning av rättigheter enligt TF och YGL (6 kap. 4 § lagen 1986:436 om näringsförbud).

Vidare kan nämnas att förhandlingar förs rörande rättssäkerhetsgarantier i brottmål.

Vid Europeiska rådets möte den 4–5 november 2004 antogs det s.k. Haagprogrammet. Programmet bygger vidare på Tammerfors-

slutsatserna och syftar bl.a. till att ytterligare utveckla det rättsliga samarbetet inom unionen, bl.a. principen om ömsesidigt erkännande. Europeiska rådet och kommissionen har antagit en handlingsplan för genomförandet av Haagprogrammet som omsätter programmets mål i konkreta åtgärder. Haagprogrammet skall halvtidsutvärderas under andra halvåret 2006.

#### **6.4 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 finns en regel om införlivande med svensk rätt av gemenskapernas vid tillträdestidpunkten existerande regelverk och i den tredje paragrafen finns en bestämmelse om överlåtelse av beslutsbefogenheter till EG. 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 uppräkningslista av alla de grundläggande fördragen.

Det konstitutionella stödet för denna överlåtelse av beslutanderätt finns i 10 kap. 5 § första stycket RF. 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.

Inför Sveriges anslutning till EU fick 10 kap. 5 § första stycket första meningen RF följande lydelse:

Riksdagen kan överlåta beslutanderätt till Europeiska gemenskaperna så länge som dessa har ett fri- och rättighetskydd motsvarande det som ges i denna regeringsform och i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

I grundlagsärendet anlades ett synsätt som kortfattat kan sägas innebära att vi inte bör ge avkall på vårt grundlagsskydd enligt TF och YGL annat än när det är alldeles nödvändigt. KU betonade (bet.

1993/94:KU21 s. 25 ff.) 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. För det andra följde enligt KU av RF:s 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.

Utskottet framhöll att det område som inte kan överlåtas med stöd av bestämmelsen inte är inskränkt till bestämmelserna om grunderna för vårt statsskick utan också omfattar andra bestämmelser som bär upp grundläggande principer i vårt konstitutionella system. Utskottet pekade särskilt på den fria åsiktsbildningens stora betydelse för vårt statsskick och angav att det redan i den inledande paragrafen i RF slås fast att den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och allmän och lika rösträtt och att en förutsättning för att den fria åsiktsbildningen skall kunna spela denna viktiga roll är offentlighetsprincipen och meddelarfriheten. Utskottet angav att också förbudet mot censur, skyddet av uppgiftslämnare, ansvarighetssystemet och andra viktiga tryckfrihetsrättsliga principer i TF och YGL har stor betydelse för den fria åsiktsbildningen. Utskottet angav som sin mening att den föreslagna lydelsen av 10 kap. 5 § RF inte kan anses öppna möjlighet att överlåta beslutanderätt som väsentligt rubbar dessa principer utan samtidig ändring av grundlag.

Beträffande 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 hänvisar till de grundläggande fördragen och 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. Utskottet 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.

Vad gällde den situationen att en EG-rättslig regel i en förordning eller ett direktiv framstår som konstitutionellt oacceptabel anförde KU att den svenska hållningen inte borde vara att tala om en

konflikt mellan EG-rätten och nationell rätt utan att frågan i stället borde 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 överlåts. Om så inte är fallet är rättsakten enligt KU inte giltig som EG-rätt i Sverige.

Den nu gällande lydelsen av 10 kap. 5 § första stycket första meningen RF trädde i kraft den 1 januari 2003. Ändringen innebar dels att riksdagen fick möjlighet att överlåta beslutanderätt inom ramen för samarbete inom EU, och alltså inte enbart till EG som dittills, dels att det uttryckligen angavs i regeln att det endast är beslutanderätt som inte rör principerna för statskicket som kan överlåtas. Regeringen hänvisade till att KU i det ovan nämnda uttalandet hade anfört att det område som inte kan överlåtas med stöd av bestämmelsen inte är inskränkt till reglerna om grunderna för statskicket utan också omfattar andra bestämmelser som bär upp grundläggande principer i vårt konstitutionella system och att utskottet särskilt hade framhållit offentlighetsprincipen, meddelarfriheten, förbudet mot censur, skyddet av uppgiftslämnare, ansvarighetssystemet och andra viktiga principer i TF och YGL. Regeringen konstaterade att det alltså fanns förutsättningar för överlåtelse av beslutanderätt som måste vara uppfyllda utöver den om ett motsvarande fri- och rättighetsskydd som framgick av bestämmelsen, att dessa förutsättningar hittills endast hade kunnat utläsas ur förarbetena och att de nu borde komma till klarare uttryck i grundlagstexten (prop. 2001/02:72 s. 34).

Konstitutionsutskottet ansåg att det var värdefullt att den svenska uppfattningen om gemenskapernas befogenheter på för Sverige konstitutionellt viktiga områden nu kom till uttryck också i själva grundlagstexten. Utskottet erinrade också om sina uttalanden i samband med att dataskyddsdirektivet genomfördes i svensk lagstiftning genom personuppgiftslagen och anförde att i detta sammanhang betonades återigen den stora betydelse som offentlighetsreglerna och bestämmelserna i TF och YGL har för vårt konstitutionella system (bet. 2001/02:KU18 s. 45).

## 6.5 Utvecklingen inom EU m.m.

### 6.5.1 Det konstitutionella fördraget

Den 18 juni 2004 enades stats- och regeringscheferna om utformningen av en ny konstitution för EU. Fördraget om upprättande av en konstitution för Europa undertecknades den 29 oktober 2004 och skulle träda i kraft den 1 november 2006 förutsatt att alla EU:s 25 medlemsländer då hade ratificerat det. Fördraget har godkänts av 15 medlemsstater men sedan Frankrike och Nederländerna röstat nej till fördraget är det oklart hur processen kommer att fortsätta. EU-ländernas ledare diskuterade den fortsatta processen vid toppmötet den 15–16 juni 2006. Det beslutades att ordförandeskapet skall presentera en rapport under första halvåret 2007 om inställningen till fördraget och om möjliga handlingsvägar. Rapporten skall ligga till grund för beslut om hur reformeringsprocessen skall fortsätta. Nödvändiga åtgärder i detta syfte skall vidtas senast under år 2008. Även om fördraget inte kommer att träda i kraft är dess innehåll ändå av intresse eftersom det visar vilken utveckling av samarbetet inom EU som medlemsländernas stats- och regeringschefer, i vart fall tidigare, kunnat nå en överenskommelse om. Det förefaller troligt att försök kommer att göras att genomföra i vart fall delar av fördragets innehåll inom EU i framtiden men då kanske i en annan rättslig form. Eftersom fördragets innehåll således fortfarande är av intresse behandlas det här. När det i det följande talas om innehållet i fördraget avses innehållet i fördrag om upprättande av en konstitution för Europa, se Ds 2004:52, del 1–4.

Det konstitutionella fördraget ersätter de nuvarande fördragen (EG-fördraget och unionsfördraget) och ger EU ett förenklat regelverk. EU ersätter EG som juridisk person och ges rätt att bl.a. ingå internationella överenskommelser inom ramen för unionens befogenheter. Som en följd av detta upphör indelningen av samarbetet i tre pelare. Fördraget innebär också större handlingskraft för unionen genom att flera områden blir föremål för gemensamma beslut, framför allt i fråga om bekämpning av brott, och fler beslut skall fattas med kvalificerad majoritet i stället för med enhällighet. Detta gäller t.ex. rättsliga och inrikes frågor som omfattar straffrättsligt samarbete, bl.a. åtgärder mot internationell brottslighet, människohandel, olaglig narkotikahandel, penningtvätt och terrorism. Det gäller också polissamarbete, civilrättsligt samarbete samt samarbete om asyl, migration och gränskontroll. Att flera områden blir föremål för

gemensamma beslut och att fler beslut skall fattas med kvalificerad majoritet i stället för med enhällighet innebär, som redan nämnts, också att Sveriges möjligheter att hindra beslut av EU som är i konflikt med TF och YGL minskar. Å andra sidan innebär en sådan utveckling ökade möjligheter för Sverige att få igenom förslag eftersom vetorätten försvinner och det blir tillräckligt att få stöd av en kvalificerad majoritet.

EU:s stadga om de grundläggande fri- och rättigheterna utgör del II i fördraget. Genom att stadgan tas in i fördraget blir den juridiskt bindande. Vissa artiklar är av särskilt intresse i förhållande till det svenska skyddet för tryck- och yttrandefriheten. Artikel II-71 gäller yttrandefrihet och informationsfrihet. Där anges att var och en har rätt till yttrandefrihet, att denna rätt innefattar åsiktsfrihet samt rätt att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan offentlig myndighets inblandning och oberoende av territoriella gränser samt att mediernas frihet och mångfald skall respekteras. Artikel II-67 handlar om respekt för privatlivet och familjelivet och säger att var och en har rätt till respekt för sitt privatliv och familjeliv, sin bostad och sina kommunikationer. I artikel II-68 finns en bestämmelse om skydd av personuppgifter. Den föreskriver bl.a. att var och en har rätt till skydd av de personuppgifter som rör honom eller henne, att uppgifterna skall behandlas lagenligt för bestämda ändamål och på grundval av samtycke eller någon annan legitim och lagenlig grund samt att var och en har rätt att få tillgång till insamlade uppgifter som rör honom eller henne och att få rättelse av dem. Slutligen kan nämnas att artikel II-107 innehåller bestämmelser om rätt till ett effektivt rättsmedel och till en opartisk domstol. I bestämmelsen anges bl.a. att var och en vars unionsrättsligt garanterade fri- och rättigheter har kränkts har rätt till ett effektivt rättsmedel inför en domstol samt att var och en har rätt att inom skälig tid få sin sak prövad i en rättvis och offentlig rättegång och inför en oavhängig och opartisk domstol som har inrättats enligt lag.

Rättighetsstadgan riktar sig till unionens institutioner, organ och myndigheter. Den kan inte utgöra rättslig grund för att få till stånd en harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning (Ds 2004:52 s. 206). Den gäller också medlemsländerna men enbart på de områden där de tillämpar unionsrätten. EG-domstolen kan pröva om EU:s lagstiftning står i överensstämmelse med stadgan. Den ger ett starkt skydd för grundläggande friheter och rättigheter i unionen. I det nya fördraget anges också att unionen skall ansöka om anslut-

ning till den Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Behörighetsfördelningen inom unionen tydliggörs genom att fördraget, i enlighet med etablerad rättspraxis i EG-domstolen, beskriver unionens befogenheter som antingen exklusiva för unionen eller delade med medlemsstaterna respektive stödjande, samordnande eller kompletterande. När fördraget tilldelar unionen exklusiva befogenheter kan medlemsländerna endast stifta lagar med tillstånd av unionen. Hit hör bl.a. tullunionen, konkurrensregler på den inre marknaden, handelspolitiken och monetär politik inom euroområdet (artikel I-13). Där delade befogenheter gäller kan medlemsländerna stifta lagar endast i den mån unionen inte redan har gjort det. Hit hör bl.a. den inre marknaden, socialpolitik och området med frihet, säkerhet och rättvisa (artikel I-14).

Det polisiära och straffrättsliga samarbetet ingår i området med frihet, säkerhet och rättvisa och blir alltså en delad befogenhet. Samarbetet inom straffrätt och brottsbekämpning blir mera överstatligt. Även civilrättsligt samarbete ingår i området med frihet, säkerhet och rättvisa.

I artikel III-257 punkten 3 i kapitel IV Ett område med frihet, säkerhet och rättvisa, anges att unionen skall verka för att säkerställa en hög säkerhetsnivå genom förebyggande och bekämpning av brottslighet, rasism och främlingsfientlighet, genom åtgärder för samordning och samarbete mellan polismyndigheter och straffrättsliga myndigheter och de övriga behöriga myndigheterna samt ömsesidigt erkännande av domar och beslut i brottmål samt, om det behövs, genom tillnärmning av den straffrättsliga lagstiftningen. I punkten 4 i samma artikel anges att unionen skall underlätta tillgången till rättsväsendet, särskilt genom principen om ömsesidigt erkännande av rättsliga och utomrättsliga avgöranden på det civila området.

Enligt artikel III-270 skall det straffrättsliga samarbetet inom unionen bygga på principen om ömsesidigt erkännande av domar och rättsliga avgöranden och inbegripa en tillnärmning av medlemsstaternas lagar och författningar på vissa områden. I artikel III-271 sägs bl.a. att det i ramlagar får meddelas minimiregler om fastställande av brottsrekvisit och påföljder inom områden av särskilt allvarlig brottslighet med gränsöverskridande inslag. Detta gäller särskilt i fråga om bl.a. terrorism, IT-brottslighet och organiserad brottslighet.

Även beträffande det civilrättsliga samarbetet får enligt den nya konstitutionen tillnärmning av nationell lagstiftning beslutas om det är nödvändigt för att förverkliga ett samarbete i civilrättsliga frågor med gränsöverskridande följder där samarbetet bygger på principen om ömsesidigt erkännande (artikel III-269).

Under senare år har en intensiv diskussion förts angående frågan om det är möjligt att besluta om straffrättslig tillnärmning i ett gemenskapsinstrument eller om sådan befogenhet ligger exklusivt i tredje pelaren. I det nya konstitutionella fördraget löses frågan genom pelarstrukturens avskaffande och genom att det uttryckligen anges att tillnärmning av materiell straffrätt skall kunna ske genom antagandet av europeiska ramlagar (motsvarande nuvarande direktiv) också när det visar sig nödvändigt för att säkerställa att unionens politik skall kunna genomföras effektivt på ett område som redan omfattas av harmoniseringsåtgärder (artikel III-271 punkten 2). Ramlagarna skall innehålla minimiregler om brottsrekvisit och påföljder. Det är svårt att förutsäga vilka brottstyper som skulle kunna bli föremål för tillnärmning med stöd av bestämmelsen. Miljöbrottslighet och s.k. EU-bedrägerier tilldrar sig dock stort intresse (Ds 2004:52 s. 272).

Den s.k. flexibilitetsklausulen (artikel I-18) finns även i nuvarande fördrag (jfr avsnitt 6.3.1) men i det nya fördraget breddas dess användning så att den kan tillämpas på flera områden. Den kan användas när en viss åtgärd måste vidtas för att unionen skall kunna uppnå sina målsättningar men där frågan det gäller inte är uttryckligen reglerad i fördraget. Ett ovillkorligt krav är att frågan täcks av unionens övergripande mål och politik. Beslut med stöd av klausulen fattas alltid enhälligt.

Enligt det nya konstitutionella fördraget skall fler beslut fattas med det s.k. ordinarie lagstiftningsförfarandet. Detta innebär att ministerrådet fattar beslut med kvalificerad majoritet och med medbeslutande för Europaparlamentet. Inom det straffrättsliga området finns en särskild bestämmelse som ger möjlighet att kräva att ett kontroversiellt lagförslag överlämnas till Europeiska rådet så att stats- och regeringscheferna enhälligt får fatta beslut om det (den s.k. nödbromsen).

EU-domstolens behörighet utvidgas till att gälla samtliga områden i det nya fördraget.

I Ds 2004:52 "Fördraget om upprättande av en konstitution för Europa" gjordes bedömningen att Sverige borde tillträda fördraget.



Beträffande överförande av beslutsbefogenheter från Sverige till EU anför där (s. 94 f.):

När det gäller kravet på att överlåtelsen inte får röra principerna för statsskicket kan konstateras att det nya fördraget förutsätter att beslutanderätt i viss utsträckning förs över till unionen. Unionens beslutsbefogenheter på områden där grundläggande principer i vårt konstitutionella system berörs är emellertid, som också tidigare har bedömts vara fallet, utomordentligt begränsade (jämför bet. 1993/94:KU21 s. 28). Överlåtelsen är således varken i sak eller i omfattning av sådant slag att den kan sägas röra principerna för statsskicket. Inte heller tillsammans med vad som tidigare har överlåtits till EG är överlåtelsen av sådan omfattning att den kan anses röra principerna för statsskicket. Det finns således inga konstitutionella hinder för att Sverige skall kunna tillträda det nya fördraget.

I lagrådsremissen på grundval av denna promemoria förde regeringen fram samma uppfattning. I remissen angavs att flertalet remissinstanser som yttrat sig inte haft någon invändning mot bedömningen.

Lagrådet angav i sitt yttrande av den 28 juni 2005 sammanfattningsvis att det inte kunde se att de befogenheter som Europeiska unionen tilldelas genom fördraget, vare sig kvantitativt eller kvalitativt, rör principerna för det svenska statsskicket i den mening som avses i 10 kap. 5 § RF. Lagrådet ansåg också att fri- och rättighets-skyddet alltså måste anses stå i nivå med det i RF och Europakonventionen och angav att ett godkännande av fördraget och den därav föranledda överlåtelsen av beslutanderätt mot denna bakgrund kunde ske utan grundlagsändring.

Under våren 2005 debatterades förslaget till EU:s konstitutionella fördrag och dess förhållande till svenska grundlagar livligt i Sverige. Delar av debatten återges i antologin *Grundlagarna och EU:s konstitution*, red. U. Öberg.

### 6.5.2 Pågående arbete på vissa rättsområden<sup>2</sup>

I EU pågår nu arbete inom fem områden; externa relationer, utbyggnad av institutioner och samarbetsorgan, harmonisering, ömsesidigt erkännande och tillgänglighet.

I fråga om *externa relationer* börjar EU nu fungera mera som en enhet i förhållande till tredje land. Det antas allt flera gemensamma

<sup>2</sup> Källa till detta avsnitt och avsnitt 6.5.3: Föredrag inför Tryck- och yttrandefrihetsberedningens experter 2005-12-12 av Hans G Nilsson, avdelningschef vid EU:s ministerråd.

ståndpunkter och det finns flera avtal som EU ingått som juridisk person, och alltså inte som företrädare för medlemsländerna. Det pågår även ett omfattande arbete med bilaterala frågor mellan EU som part på ena sidan och bl.a. Ryssland, Ukraina och Pakistan som motpart.

Vad gäller *institutioner och samarbetsorgan* kan först noteras att Europol samlar och analyserar information. Arbetet syftar till mellanstatligt samarbete men har gått trögt. Det finns också en rad rättsliga nätverk för samarbete, t.ex. angående krigsförbrytelser, utredningsgrupper och utbildning av poliser och domare.

Eurojust är embryot till en europeisk åklagarorganisation. Organisationen består av 25 åklagare som arbetar med att koordinera handläggningen av mål med anknytning till flera länder. Medlemsländerna kan begära hjälp hos Eurojust. Eurojust samarbetar även med Ryssland, Ukraina och USA. Det handlar till stor del om terroristbrott.

Arbetet med *harmonisering* eller tillnärmning gäller främst trafficking, terrorism, barnpornografi och korruption. Man lägger fast s.k. minimistandarder för lagstiftningen. Länderna får alltså alltid gå längre i sin lagstiftning. Det är inte fråga om att unifiera straffrätten. Arbetet omfattar också straffsanktioner så till vida att det kan bestämmas vilket straff ett visst brott skall kunna ge.

*Ömsesidigt erkännande* innebär, som redan framgått, att medlemsländerna skall erkänna och verkställa andra medlemsländers beslut utan att ompröva dem. Det gäller både domar och andra beslut och såväl inom straffrätt som civilrätt. Samarbetet mellan de nordiska länderna har varit en viktig förebild.

Samarbetet går inte helt friktionsfritt. Det kan ju t.ex. hända att lagstiftningen i det medlemsland som anmodas att verkställa ett beslut inte omfattar verkställighet av det slag som begärs. Det kan t.ex. vara fråga om verkställighet av böter till ett belopp som överstiger maximigränsen för bötesbelopp i det anmodade landet. Fråga uppkommer då om det anmodade landet måste ändra sin nationella lagstiftning för att kunna uppfylla kravet på ömsesidigt erkännande.

Genom principen om ömsesidigt erkännande försöker man uppätta ett område med frihet, säkerhet och rättvisa. Det skall alltså inte bara vara fråga om samarbetande länder. Vägransgrunderna är få och principen kan sägas de facto avskaffa de rättsliga gränserna. I praktiken finns det dock ett motstånd från vissa länder.

En dom från EG-domstolen år 2003<sup>3</sup> understryker principen. Målet gällde bland annat ett narkotikabrott i Nederländerna. Det straffrättsliga förfarandet där lades ned sedan den misstänkte betalat ett belopp enligt åklagarmyndighetens förslag. Därefter dömdes han i Tyskland till ett villkorligt fängelsestraff för samma gärning. EG-domstolen förklarade att principen *ne bis in idem* (inte två gånger för samma sak) gällde och underströk att medlemsländerna måste acceptera varandras beslut.

*Tillgänglighet* handlar till stor del om utbyte av polisiär information. Man strävar efter att undanröja hinder mot att information utbyts mellan medlemsländerna. Frågor som diskuteras är t.ex. gemensamma register avseende fingeravtryck, DNA, ballistisk information och bilnummer.

Det har skett en explosionsartad utveckling beträffande internationellt rättsligt samarbete och det kommer troligen att öka än mer. Det handlar då till stor del om trafficking, narkotikabrottslighet och bilstölder.

### 6.5.3 Framtiden m.m.

I det viktiga Pupino-målet<sup>4</sup> har EG-domstolen slagit fast att myndigheter och domstolar är skyldiga att tolka lagar och regler så att de stämmer med ett rambeslut inom tredje pelaren. Flera medlemsländer, däribland Sverige, yttrade sig i målet för att hindra att detta slogs fast. Utvecklingen har alltså gått från i princip inget samarbete alls i fråga om straffrätt, till att straffrätten betraktas som ett gemensamt intresse. Utvecklingens tendens är en strävan efter full integration i denna typ av frågor. Man strävar dock inte efter ett fullständigt federalt rättssamarbete utan efter delad kompetens mellan medlemsländerna och EU så att man når större effektivitet. Implementeringen är dålig på många håll men Sverige hör troligen till de bästa länderna i fråga om genomförande.

Många gör bedömningen att beslutsordningen i tredje pelaren måste närma sig den i första pelaren eftersom det är omöjligt att arbeta med 25 medlemsländer om det krävs enhällighet i varje beslut.

Ett par faktorer ökar genomslaget av EG-rätten. I en dom från den 13 september 2005 i mål C-176/03 ogiltigförklarade EG-domstolen ett rambeslut om skydd för miljön genom straffrättsliga

<sup>3</sup> EG-domstolens dom den 11 februari 2003 i de förenade målen C-187/01 och C-385/01.

<sup>4</sup> EG-domstolens dom den 16 juni 2005 i mål C-105/03

bestämmelser i tredje pelaren och angav att det borde vara ett direktiv inom första pelaren i stället. Kommissionen har föreslagit att man skall gå igenom alla rambeslut och göra om dem till direktiv. Man kommer att försöka behandla så många frågor som möjligt inom första pelaren i fortsättningen. Utvecklingen illustreras av beslutet om att det skall vara ett direktiv om trafikdata, inte ett rambeslut (se avsnitt 6.3.1), trots att det handlar om att beivra brott. En annan faktor är att man kan komma att använda artikel 42 i fördraget om den Europeiska unionen, den s.k. passerellen. Den innebär att man i vissa fall kan besluta att överföra frågor från tredje till första pelaren. Om inte ett nytt fördrag kommer till stånd som för över frågor kommer överföring möjligen att ske på detta sätt.

Enligt Hans G. Nilsson, avdelningschef vid EU:s ministerråd, känner alla medlemsländerna till att Sverige har problem med TF och YGL och behöver ha lösningar för detta i förhandlingarna. Enligt Nilssons uppfattning är vår lagstiftning på detta område unik och det kan vara svårt att förklara TF- och YGL-frågorna och varför de är så känsliga för Sverige. I förhandlingssituationer är alla enligt Nilsson medvetna om att det en annan gång kan vara de själva som har problem. I förfaranden där det krävs kvalificerad majoritet fortsätter man därför ofta att förhandla även sedan man uppnått sådan majoritet.

## 6.6 Överväganden

Som angetts i inledningen innebär EG-rättens företräde framför nationell lag och grundlag och Sveriges reglering på grundlagsnivå av tryck- och yttrandefriheten att fråga uppkommer om huruvida EG-regler är förenliga med TF och YGL. Det svenska grundlagsskyddet är ju detaljerat och bygger på principerna om etableringsfrihet, förbud mot censur och hindrande åtgärder, ensamansvar med meddelarfrihet, anonymitet och efterforskningsförbud, särskild brottskatalog och särskild rättegångsordning med juryprövning. Skyddet är tillämpligt inte bara på radio, TV, tidningar, böcker, videogram och CD-skivor utan även på t.ex. massmedial användning av databaser och alla former av tekniska upptagningar. Detta innebär att det finns många situationer då frågan om konflikt mellan EG-rätten å ena sidan och TF och YGL å den andra kan aktualiseras.

Som framgått i avsnitt 6.3.1 och 6.3.2 har frågan om förenligheten mellan EG-rättsliga regler och TF och YGL också uppkommit i flera fall. Sverige har då verkat för undantag från EG-reglerna för TF:s och YGL:s regler och har vid implementering hävdat de tryck- och yttrandefrihetsrättsliga principerna. Sveriges agerande står i överensstämmelse med riksdagens inställning vid anslutningen till unionen om att unionens beslutsbefogenheter på områden där grundläggande principer i vårt konstitutionella system berörs är utomordentligt begränsade och att vi inte har överlåtit någon beslutsbefogenhet på dessa områden. KU framhöll särskilt offentlighetsprincipen, meddelarfriheten, förbudet mot censur, skyddet av uppgiftslämnare, ansvarighetssystemet och andra viktiga principer i TF och YGL. Denna inställning vidhölls av riksdagen i samband med ändringen den 1 januari 2003 av 10 kap. 5 § RF om möjligheten att överlåta beslutanderätt inom ramen för samarbetet inom EU och av regeringen i diskussionen år 2004 angående det nya konstitutionella fördraget för EU. Hållningen kan sammanfattas så att vi inte bör ge avkall på vårt grundlagsskydd annat än när det är alldeles nödvändigt.

Tryck- och yttrandefrihetsberedningen utgår från denna svenska principiella inställning, trots att den ännu inte har prövats i EG-domstolen. Det är här fråga om en grundläggande rättighet som skyddas i vår grundlag. De materiella reglerna har hittills fungerat väl och reglerna har en lång tradition och historia. Det finns därför allt skäl att värna om vår grundlagsreglering enligt TF och YGL. Det kan knappast heller vara unikt för Sverige att värna starkt om en reglering på ett visst område. De flesta länder torde ha någon lagstiftning som avviker från andra länders och som man vill behålla. Det som är speciellt i fråga om TF och YGL är att reglerna skyddar en grundläggande rättighet, som erkänns av alla länder inom EU, och att detta sker genom detaljerade regler i grundlag. Att det är fråga om en grundläggande rättighet som skyddas i grundlag rättfärdigar en särskilt stark vakthållning kring TF och YGL.

Det skydd som reglerna i TF och YGL ger för yttrandefriheten i Sverige torde inte heller avvika på något anmärkningsvärt sätt från vad som i sak gäller till skydd för yttrandefriheten i flera andra jämförbara länder (jfr kapitel 4 och Thomas Bulls redogörelse för regleringen av yttrandefriheten i några andra länder i bilaga 8). Den långtgående svenska meddelarfriheten, det formalistiska och detaljerade ensamansvarssystemet och en särskild katalog över tillåtna ingrepp mot missbruk av yttrandefriheten framstår som det som är mest unikt för Sverige. Även det svenska skyddet för privatlivet

förefaller vara i viss mån avvikande från vad som är vanligt i andra EU-länder. I många jämförbara länder går detta skydd längre och utrymmet för yttrandefriheten är alltså vid avvägningen mot skyddet för privatlivet mindre än i Sverige. Att utrymmet för yttrandefriheten vid denna avvägning tillåts vara större i Sverige kan förklaras av den svenska offentlighetsprincipen (jfr avsnitt 9.4.2 i Thomas Bulls redogörelse, bilaga 8). Enligt denna princip är ju huvudregeln offentlighet även i fråga om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden.

Den här redovisade principiella inställningen kan också motiveras utifrån ett EG-rättsligt perspektiv. Enligt artikel 6 i Maastrichtfördraget i dess nu gällande lydelse skall ju unionen som allmänna principer för gemenskapsrätten 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. Dessa allmänna principer anses utgöra en del av EG-rätten och binder EG:s beslutande organ, t.ex. rådet och parlamentet, vid deras normgivning.

Även om man har den ovan angivna principiella inställningen att vi inte skall ge avkall på vårt grundlagsskydd annat än när det är alldeles nödvändigt måste man emellertid fråga sig om Sveriges hållning och agerande har varit eller i framtiden kan vara till sådan nackdel för Sverige i EU-samarbetet eller annars i förhållande till andra länder att det finns skäl att överväga en annan reglering av tryck- och yttrandefriheten.

I prop. 2004/05:144 (s. 134) och prop. 2001/02:74 (s. 93) angående internationell rättslig hjälp anges att Sveriges inställning inte alltid möts av förståelse från andra länder. Tryck- och yttrandefrihetsberedningen har försökt ta reda på vad som ligger bakom detta påstående. Beredningen har dock inte kunnat få någon bekräftelse på att Sveriges hållning har mötts av bristande förståelse eller på att t.ex. beslut om avslag på framställningar om internationell rättslig hjälp har haft negativa effekter på Sveriges relationer till andra länder (jfr SOU 2004:114 s. 99). Såvitt beredningen kunnat utröna har Sveriges inställning och agerande inte heller föranlett någon negativ reaktion från EU:s medlemsländer eller institutioner. Tvärtom har från tjänstemannahåll inom EU uppgetts (se avsnitt 6.5.3) att alla medlemsländer känner till att Sverige har problem med att förena vissa förslag till direktiv, förordningar m.m. inom EU med TF och YGL och behöver ha lösningar för detta och att alla också är med-

vetna om att det i en annan situation kan vara de själva som har svårigheter. Slutsatsen blir att det inte kan anses klarlagt att den hållning som regleringen i TF och YGL tvingar Sverige att inta har föranlett en negativ uppfattning om Sverige inom EU eller annars i andra länder. En annan sak är att andra viktiga frågor som Sverige vill driva kan få nedprioriteras i förhandlingsarbetet. Det finns enligt beredningens mening inte anledning att nu ge avkall på vår ordning med en särskild grundlagsreglering av yttrandefriheten enligt TF och YGL av hänsyn till samarbetet inom EU eller annars med andra länder. Detta innebär emellertid inte att det inte kan finnas anledning att företa vissa ändringar i grundlagarna för att på enskilda punkter uppnå en större överensstämmelse med Europarätten, t.ex. med Europadomstolens praxis.

Frågan är då om regleringen enligt TF och YGL kommer att utgöra ett större problem i framtiden. Man måste fråga sig hur den framtida utvecklingen inom EU kommer att se ut och om den innebär anledning att överge det detaljerade skyddet för yttrandefriheten på grundlagsnivå i TF och YGL till förmån för ett mindre detaljerat skydd.

Som framgått är samarbetet mellan medlemsländerna under ständig utveckling och detta gäller inte minst beträffande rättsliga frågor. Principen om ömsesidigt erkännande av rättsliga avgöranden, som innebär att medlemsländerna skall verkställa varandras domar och beslut utan att ifrågasätta den materiella grunden, är nu en hörnsten både på det civilrättsliga och det straffrättsliga området och i Haag-programmet föreslås principen bli utvecklad. Strävan att harmonisera lagstiftningen både på det civilrättsliga och det straffrättsliga området är också långtgående. Det stigande antalet medlemsländer ger även behov av effektivare beslutsordning och mera överstatlighet. Den pågående utvecklingen illustreras av förslaget till konstitutionellt fördrag. Förslaget innebär ju att flera områden skulle bli föremål för gemensamma beslut och att besluten som huvudregel skulle fattas med kvalificerad majoritet i stället för med enhällighet. Detta gällde bl.a. i fråga om straffrättsligt och civilrättsligt samarbete. Även om konstitutionen inte har kunnat införas kommer utvecklingen sannolikt att fortsätta i denna riktning. Som redan nämnts i avsnitt 6.5.1 visar ju förslagets innehåll vilken utveckling av EU-samarbetet som medlemsländernas stats- och regeringschefer har ansett önskvärd och kunnat enas om. Det är dock troligt att avslaget på förslaget innebär en viss nedsaktning av utvecklingen av samarbetet inom EU även om man kan konstatera att den fortsätter, se avsnitt 6.5.3.

Sammanfattningsvis kan sägas att det förefaller sannolikt att samarbetet i rättsliga frågor i framtiden blir mera omfattande och även mera reglerat av EG-rätten.

En sådan utveckling skulle innebära en ökning av antalet situationer då fråga uppkommer om konflikt mellan EG-rätten å ena sidan och TF och YGL å den andra. Det finns en risk för att uppfattningen om Sverige som samarbetspartner inom EU skulle påverkas negativt och att vår möjlighet till inflytande därmed skulle minska om frågor om undantag från EU-regler för TF och YGL uppkommer ofta. Ett mindre detaljerat grundlagsskydd för tryck- och yttrandefriheten skulle vara lättare att förena med den ovan skisserade utvecklingen inom EU. Ett sådant skydd skulle å andra sidan ha nackdelar jämfört med det skydd som nu gäller och som det ansågs angeläget att slå vakt om i samband med Sveriges anslutning till EU. Delar av skyddet skulle troligen falla bort eller försvagas. Det skulle också vara mindre förutsebart eftersom det inte i lika hög grad som i dag skulle vara preciserat i lagtext utan få utformas av domstolar. Vidare skulle skyddet vara mindre stabilt över tiden eftersom det inte i lika hög grad som i dag skulle finnas fastlagt i grundlag.

Beredningen anser sammanfattningsvis att det inte med hänsyn till EU-samarbetet finns anledning att nu genomgripande förändra grundlagsskyddet för yttrandefriheten genom TF och YGL men att utvecklingen inom EU kan innefatta skäl för ett mindre detaljerat skydd för tryck- och yttrandefriheten i framtiden. Sådana skäl måste dock vägas mot de nackdelar som är förenade med ett skydd av det slaget.

Avslutningsvis bör påpekas att det inte är enbart utvecklingen inom EU som kan tala för ett mindre detaljerat skydd för tryck- och yttrandefriheten i framtiden. Även Europadomstolens tillämpning av Europakonventionen kan verka i denna riktning. Domstolen har t.ex. i mål om avvägning mellan skyddet för yttrandefriheten och skyddet för privatlivet tagit hänsyn till en mängd omständigheter i varje enskilt fall. Ett mindre detaljerat skydd för yttrandefriheten än det som gäller i dag är lättare att förena med sådana avvägningar från fall till fall. Av Thomas Bulls redovisning (bilaga 8) framgår att sådana avvägningar görs enligt yttrandefrihetsregleringen i flera andra länder. Utrymmet för en sådan kasuistisk bedömning i domstolspraxis får dock anses mindre i det svenska regelsystemet med dess detaljreglering i grundlagen.



## 7 Varför särskild grundlagsreglering av tryck- och yttrandefriheten?

I beredningens direktiv uttalas att beredningen vid sina överväganden bör eftersträva att tekniken inte skall vara av avgörande betydelse för mediernas grundlagsskydd samt att det ligger i beredningens uppdrag att överväga frågan om det mot bakgrund av den tekniska och mediala utvecklingen är möjligt att i längden behålla en teknikberoende grundlagsreglering av yttrandefriheten i medierna och om det på sikt finns anledning att slå samman TF och YGL till en grundlag omfattande såväl tryck- som annan yttrandefrihet. Som nämnts i kapitel 1 kan dessa uttalanden till vägledning för beredningens arbete synas vara oklara i viss mån.

Yttrandefrihet i ”medier” bör ju vara något annat än den allmänna medborgerliga yttrandefrihet som avses i 2 kap. 1 § RF som omfattar också muntlig direktkommunikation individ till individ. En ”medie”-anknuten yttrandefrihet måste avse yttranden som förmedlas i någon särskild form låt vara att denna kan vara tämligen primitiv såsom ett offentligt anförande eller en demonstration inför allmänheten. Något ”teknik”-beroende kan därför ses som en förutsättning för ett särskilt grundlagsskydd för yttrandefriheten i medierna.

Även om man uppfattar direktiven så att utgångspunkten skall vara att det skall finnas kvar någon form av en särskild grundlagsreglering av yttrandefriheten i massmedierna, kan det för den fortsatta diskussionen om hur denna reglering i så fall bör vara utformad finnas anledning att reflektera över varför detta grundlagsskydd finns och skall finnas. Man kommer då in på mycket som kan uppfattas som självklarheter och som kan ha lika stor bäring på andra medborgerliga fri- och rättigheter. Till en del handlar det om två olika perspektiv på yttrandefriheten: ett ”samhälleligt” och ett ”individuellt” perspektiv.

Vår speciella tryckfrihetslagstiftning har funnits i snart 250 år och tas väl många gånger för ett givet inslag i den svenska rättsordningen. När den först tillkom år 1766 var den unik i Europa, alla

andra länder med undantag för England höll pressen under censur och administrativ uppsikt (Rydin, Om yttrandefrihet och tryckfrihet s. 155). Den var en produkt av att de två dåvarande partierna som växlat vid makten, hattarna och mössorna, båda ansåg sig dra nytta av pressens politiska betydelse. I ingressen till 1766 års TF talas om ”den stora båtnad, allmänheten af en rättsskaffens skrifve- och tryckfrihet tillflyter, i det en obehindrad inbördes upplysning uti hvarjehanda nyttiga ämnen icke allenast länder till vetenskapers och goda slögders uppodling och utspridande, utan ock gifver en hvar af våre trogne undersåtare ömnicare tillfälle, att dess bättre känna och värdera ett visligen inrättadt regeringsätt”. I ordalagen kan spåras också det individuella perspektivet i tanken på enskilda människors möjlighet att skaffa kunskap och sprida denna till andra, låt vara att det var samhällsnyttan som kan förmodas främst ligga bakom formuleringen.

Efter statsvälvningen år 1809 skulle tryckfriheten återupprättas. Vid tillkomsten av 1810 års TF betonades särskilt att tryckfriheten utgjorde en nödvändig förutsättning för det nya statsskicket enligt 1809 års RF (SOU 1947:60 s. 45). I § 2 i 1810 års TF fanns formuleringen att det skall ”stå varje författare fritt, att över allt vad som är eller kan bli föremål för mänsklig kunskap, genom tryck kungöra sina tankar” (efter Hirschfeldt i Festskrift till Hans Ragnemalm s. 167). Texten i nuvarande 1 kap. 1 § andra stycket TF, som i huvudsak tillkom vid stiftandet av 1949 års TF, ansluter till detta uttrycksätt när det där sägs att det skall stå varje svensk medborgare fritt att i tryckt skrift yttra sina tankar och åsikter samt meddela uppgifter och underrättelser i vad ämne som helst. Syftet med tryckfriheten anges vara att säkerställa ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning. Också vid tillkomsten av 1949 års grundlag var det den politiska betydelsen som stod i förgrunden (se SOU 1947:60 s. 45 f.). En modernare version finns i 1 kap. 1 § andra stycket YGL där det står att yttrandefriheten enligt denna grundlag har till ändamål att säkra ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande. Det kan noteras att tryck- och yttrandefriheten enligt dessa grundlagsbestämmelser inte bara tar sikte på den politiska dimensionen av denna frihet utan omfattar också det individuella perspektivet.

I sammanhanget kan det vara av intresse att jämföra med det betraktelsesätt som har lagts till grund för ändringen av den norska grundlovens § 100 i samband med ny reglering av tryck- och yttrandefriheten i Norge år 2004. Yttrandefriheten har sin grund i att

den skall värna tre ”processer” som sammanfattas med orden sanningsprincipen, autonomiprincipen och demokratiprincipen (St. meld. nr. 26 2003–2004 s. 18 ff.). Sanningsprincipen bygger på antagandet att bättre kunskap (sanning) nås genom meningsutbyte. Autonomiprincipen bygger på att yttrandefrihet (fri kommunikation) är nödvändig (tillsammans med andra förutsättningar) för att den enskilde skall fungera som en autonom individ i det öppna samhället eller som ”myndig människa”, dvs. möjlighet till individens självutveckling. Demokratiprincipen har tre delar: informationsfrihet, offentligt meningsutbyte och offentlighet som underlag för kontroll. Dessa krävs för att upprätthålla en fungerande demokrati. (Jfr också Andersson, Yttrandefrihetens dilemman. Debatten om hetspropaganda, mediekoncentration och personlig integritet mellan 1940- och 2000-tal, s 17 ff.)

En av vårt statsskicks grundvalar är den fria åsiktsbildningen (1 kap. 1 § RF). Sambandet är starkt mellan demokratin som styrelseform och de rättigheter – yttrandefriheten, informationsfriheten, mötesfriheten m.fl. – som utgör grunden för den fria åsiktsbildningen. Visserligen hotas inte dessa friheter i Sverige i tider av inre och yttre lugn på ett sådant sätt att ett särskilt grundlagsskydd är helt nödvändigt men man måste kunna räkna med att möjligheten finns att den demokratiska samhällsordningen kan komma att hotas på grund av förhållanden inom eller utom landet (jfr prop. 1975:209 s. 84 f.). På tryckfrihetsområdet kan det finnas skäl att erinra om de påfrestningar som andra världskriget innebar och de erfarenheter då som ligger bakom nuvarande TF (jfr SOU 1947:60 s. 36 och 112 ff.). Även om en sådan krigssituation som då förelåg ter sig avlägsen i dag kan andra typer av konflikter ställa Sverige inför krav från omvärlden vilka kan gälla inskränkningar av tryck- och yttrandefriheten. En sådan konflikttyp är det s.k. kriget mot terrorismen efter den 11 september 2001 som i och för sig dock inte påverkat just denna frihet.

Grundlagsskyddet för tryck- och yttrandefriheten har sin egentliga juridiska motivering i att det begränsar möjligheterna för lagstiftaren att snabbt ingripa mot yttranden som av någon anledning anses vara inte önskvärda. Genom kravet på grundlagstiftningsform med två riksdagsbeslut med ett mellanliggande riksdagsval ges tid för eftertanke och debatt kring förslag om inskränkningar. Eftersom det inte i vårt land krävs någon kvalificerad riksdagsmajoritet för grundlagsändring är det inte svårt att göra sådana inskränkningar, om det finns en stabil majoritet i riksdagen för dessa. Grundlagsskyddet och kanske särskilt den traditionellt breda uppslutningen

kring tryck- och yttrandefriheten i Sverige gör dock förmodligen att det politiskt finns en tröskel för grundlagsändringar. Härtill kommer att det vanligen anses böra finnas en bred riksdagsmajoritet för grundlagsändringar. Risken för eller möjligheten av folkomröstning angående ett grundlagsförslag (se 8 kap. 15 § RF) kan också vara en hämmande faktor.

Historiska erfarenheter kan sägas visa på att den yttrandefrihet som riktar sig mot många människor kan upplevas som farlig eller obekvämt från politisk synpunkt. När trycktekniken började spridas följde övervakning från statsmakternas sida. I Sverige kom ett trendbrott genom 1766 års TF men först genom vår nuvarande TF kan väl avvecklingen av det gamla överhetsperspektivet betecknas som avslutad. Nya medieformer har också lett till diskussion och politiska beslut. Biograffilmens spridning ledde till filmcensuren som alltjämt finns kvar, tekniken att sända och ta emot radio- och TV-program via satellit medförde debatt om förbud mot parabolantennor (vilket aldrig förverkligades, jfr 1 kap. 3 § tredje stycket YGL), videobandspelarnas intåg hos allmänheten åtföljdes av oro över att våldsskildringar och pornografi skulle spridas (jfr t.ex. 1 kap. 13 § och 3 kap. 11 § YGL) samt IT-teknikens utveckling ledde till diskussion angående intrång i personlig integritet, tillgänglighet till barnpornografi och oönskad skräppost. Det tycks vara så att varje ny form av massmedium väcker farhågor för missbruk i och med de förbättrade möjligheterna att nå ut med och ta del av yttranden.

Yttrandefriheten är i första hand förknippad med den enskilda individens rätt att komma till tals. I dagens samhälle är det emellertid ofrånkomligt att den organiserade form för utövande av yttrandefrihet som medierna representerar också står i fokus. Detta har två aspekter. För att verkligen nå många med ett budskap krävs att det sker i organiserade former så att det som yttras inte bara når en mera begränsad närstående krets. Det är därför som den ur allmän synpunkt "viktiga" yttrandefriheten utövas i medier, oavsett om det är fråga om politik, kommersiella yttranden eller annat. (Därmed inte sagt att den "vardagliga" yttrandefriheten i umgänget mellan människor inte är lika viktig.) Samtidigt innebär en organiserad medieform att vanligtvis åtskilliga enskilda individer är involverade i yttrandenas tillkomst och spridning och att det utnyttjas tekniska hjälpmedel. Detta gör att det finns fler "angreppspunkter" för den som vill ingripa för att hindra att yttranden når ut till allmänheten. Medier är på detta sätt mer sårbara även om de också har en styrka i

organisationen. Ett särskilt grundlagsskydd för medierna kan motiveras med det synsätt som nu anlagts.

Det torde vara en allmän uppfattning att begränsningar av yttrandefriheten bara skall göras om det gäller yttranden som är skadliga för något allmänt eller enskilt intresse. Enbart dålig smak, undermålig kvalitet eller annat som gör yttranden mindre önskvärda skall inte få leda till sådana begränsningar. Eftersom tryck- och yttrandefriheten är så central från politisk synpunkt kan det emellertid paradoxalt nog ligga nära till hands att försöka styra opinionsbildningen för att komma åt sådana uttryck för förhållningssätt som uppfattas som mer eller mindre skadliga. Det kan gälla synen på vissa delar av befolkningen som kvinnor, invandrare och minoriteter av olika slag. Ett annat exempel är oron för intrång i personlig integritet genom användning av IT-tekniken. Tidigare har det gällt religiösa uppfattningar och sådana åsikter om statsskicket som kunnat verka omstörtande. Förhållandet till främmande makter har likaså fått motivera begränsningar i tryck- och yttrandefriheten.

Det är inte sällan ganska lätt att se anledning till att inskränka denna frihet för att motverka konkreta problem. Det är då ofta inte lika lätt att se faran för att varje steg för att begränsa friheten urholkar denna på ett sätt som i ett längre perspektiv framstår som olyckligt. Man kan jämföra med diskussionen kring de många inskränkningar som görs i offentlighetsprincipen och som var och en kan motiveras men som tillsammans leder till att denna princip genomslag krymper allt mer.

I centrum står alltså yttrandefriheten i allmänna angelägenheter, t.ex. i den politiska debatten eller om offentliga organs och funktionärers agerande. Här måste yttrandefrihetsintresset ges extra stor tyngd. Man får inte heller bortse från det individuella perspektivet. Den enskilde skall kunna tillkännage sina åsikter och lämna information i de ämnen som intresserar just honom eller henne, oavsett om dessa har något större allmänt intresse, förutsatt att det inte finns tillräckliga skäl för att motverka att andras intressen skadas. Tanke- och åsiktsfrihet är inte mycket värd om den inte får komma till uttryck. Det individuella perspektivet kan ses som grundvalen för Europakonventionens yttrandefrihetsskydd, även om den politiska dimensionen finns med. Det perspektivet är också tydligt i Yttrandefrihetsutredningens argumentation vid tillkomsten av YGL (se SOU 1983:70 s. 77 ff.).

Någon gräns kan emellertid knappast dras mellan det som yttrandefriheten bör omfatta som politiskt betydelsefullt och annat.

Vad som i dag framstår som politiskt irrelevant för det stora flertalet kan för en liten grupp nu och kanske för en större grupp i morgon vara viktigt ur yttrandefrihetssynpunkt. Yttrandefrihetens innehåll är inget som skall ses som konstant utan det är underkastat förändringar från tid till annan vilket utvecklingen av TF:s brottskatalog visar. Grundlagen måste vara skriven så att den tar hänsyn till detta och således inte innehålla någon snäv definition av denna frihet. Det har visserligen varit möjligt att på olika sätt ”definiera bort” vissa företeelser som barnpornografi och kommersiella annonser men man kan inte nå särskilt långt på denna väg utan att komma in på en mycket vanskelig gränsdragning mellan skyddsvärda och icke skyddsvärda yttranden (jfr SOU 1983:70 s. 82). Det framstår inte som en framkomlig väg att försöka beskriva någon ”kärna” av yttrandefriheten som det som grundlagen skyddar och lämna massmediala yttranden i övrigt helt utanför det särskilda grundlagsskyddet. I viss mån har visserligen en sådan teknik använts i 2 kap. 12 § andra stycket RF, men då enbart som en ram för vilka begränsningar i vanlig lag av den allmänna yttrandefriheten som är tillåtna och inte som en gränsdragning kring den yttrandefrihet som grundlagen skyddar (se SOU 1975:75 s. 102 och 105 samt prop. 1975/76:209 s. 108).

Det som nu sagts gäller också den kommersiella reklamen som ibland hävdas inte ha så mycket med yttrandefrihet att göra. Det synsätt som ligger till grund för 2 kap. 13 § RF:s bestämmelser om tillåtna inskränkningar i yttrandefriheten och Europadomstolens tillämpning av artikel 10 i Europakonventionen innebär att yttrandefriheten i kommersiella sammanhang anses ha ett lägre skyddsbehov än den ”allmänna” yttrandefriheten. Ett liknande synsätt härleds ur syftesbestämmelsen i 1 kap. 1 § andra stycket TF och motsvarande regel i YGL genom att grundlagarnas exklusivitetsprincip inte anses omfatta rent kommersiella förhållanden som inte ses som ”missbruk av tryck- och yttrandefriheten”. Ett visst grundlagsskydd har dock också rent kommersiella yttranden (se t.ex. prop. 1986/87:151 s. 45 ff.).

Ett alternativ till en närmare beskrivning i grundlag av tryck- och yttrandefrihetens innehåll skulle vara att bara ha en mera allmän bestämmelse vars närmare innebörd skulle få utmejslas i rättspraxis, alltså en ordning som liknar den enligt Europakonventionen. Det säger sig dock självt att en sådan ordning inte är lika stabil som en grundlagstext, eftersom domstolspraxis kan utvecklas i olika riktningar beroende på tidsförhållandena. Domstolarna skulle dessutom

bara ha att ta ställning till enskilda fall, inte till hur det generellt bör vara med yttrandefrihetsskyddet. Minskad förutsebarhet skulle det då bli för den som överväger att publicera något som kan te sig diskutabelt från tillåtlighetssynvinkel. Problem vid lagprövning (jfr 11 kap. 14 § RF) av en lag som kan te sig tvivelaktig från yttrandefrihetssynpunkt torde lättare uppkomma om det är domstolarna som i praktiken skall avgöra yttrandefrihetens innehåll än om de har en mera utförlig grundlagsreglering att ta hänsyn till. Det kan i det sammanhanget anmärkas att debatten om domstolarnas och andra myndigheters lagprövningsrätt inte främst torde avse deras tillämpning av TF eller YGL utan de mera allmänna bestämmelser om fri- och rättigheter som finns i RF. Sist men inte minst kan man också ställa frågan om det är önskvärt att en så grundläggande fråga för det demokratiska samhällsskicket som gränserna för yttrandefriheten i massmedierna i praktiken överlämnas av grundlagstiftaren till någon annan. Frågan om en särskild grundlagsreglering av yttrandefriheten i medier bör ses också i nu angett perspektiv.

Sverige har i internationella sammanhang slagit vakt om det viktiga i vårt regelsystem på detta område. Vid Sveriges anslutning till EU framhölls att bl.a. viktiga principer enligt TF och YGL tillhörde det som inte fick rubbas väsentligen genom överlåtelse enligt 10 kap. 5 § första stycket RF av beslutanderätt (bet. 1993/94:KU21 s. 25 ff.). Detta synsätt har därefter kommit till direkt uttryck i den angivna bestämmelsen i RF (prop. 2001/02:72 s. 30 ff., bet. 2001/02:KU:18 s. 30 ff). Det går dock inte att blunda för att framför allt samarbetet inom EU kan ställa oss inför problem att fullt ut vidmakthålla vaktslåendet kring TF och YGL (se t.ex. Träskman i SvJT 2005 s. 871 f. och Melin i SvJT 2005 s. 910 f. samt Persson i "Gamla och nya lagstiftare – om EU och straffrätt", Sieps 2005:2). Mot denna bakgrund kan ett mindre detaljerat grundlagsskydd för massmedierna ha sina fördelar i en tid då den svenske lagstiftaren inte längre är "suverän" på samma sätt som tidigare och ett grundlagsskydd gentemot denne inte har samma fulla effekt som tidigare.

Det kan vidare framhållas att våra eventuella svårigheter att på sikt slå vakt om vårt tryck- och yttrandefrihetsrättsliga regelsystem i det internationella rättsliga samarbetet hänger samman med att detta system så mycket skiljer sig från förhållandena i andra länder. Det går knappast att hävda att yttrandefriheten skulle sitta så mycket trängre i t.ex. de länder med ett betydligt mindre detaljerat grundlagsskydd som Thomas Bull har undersökt (se bilaga 8). Kanske övervärderas det svenska systemet när vi jämför oss med

andra länder därför att TF har en sådan förankring i Sverige. En vidsträckt yttrandefrihet skulle alltså inte vara oundgängligen förbunden med ett regelverk som det i TF och YGL. Att yttrandefrihetens gränser är olika i olika länder är en annan sak och beror på att avvägningarna om var gränserna skall gå inte har utfallit på samma sätt.

Även om TF och YGL finns kvar i någon form innebär det inte att man behöver ta den nuvarande fördelningen mellan grundlag och vanlig lag av bestämmelserna om tryck- och yttrandefriheten för given. Från början var kanske tanken att TF skulle omfatta allt användande av trycktekniken (jfr Eek, Om tryckfriheten s. 254). Det visade sig emellertid vara en tanke som inte höll i praktiken. Vissa ämnen har brutits ut för reglering i vanlig lag som upphovsrätten (1 kap. 8 § TF) och vissa undantag från meddelarfriheten (7 kap. 3 § första stycket 3 TF). Regler av detaljkaraktär har tagits in i lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden (den s.k. tillämpningslagen) och dennas föregångare. Det är möjligt att man kan fortsätta på den vägen och i grundlag försöka utkristallisera de verkligt grundläggande bestämmelserna om yttrandefriheten i massmedierna och föra över andra föreskrifter som i dag finns i TF och YGL till vanlig lag. Ett alternativ skulle då kunna vara att endast de principer som gäller i tryckfrihetsrätten kommer till uttryck i grundlag (närmast då i RF) vilka sedan får verka styrande för den lagstiftning på lägre nivå där de närmare bestämmelserna återfinns med en detaljeringsgrad som TF och YGL har nu. En sådan lösning för grundlagsregleringen kommer närmare Europakonventionens modell men med komplettering med särskilda grundlagsregler för yttrandefriheten i massmedia.

Det hittills anförda har tagit sikte på förhållandet mellan den enskilda individen och staten och allmänna organ i övrigt. I första hand riktar sig grundlagsskyddet för tryck- och yttrandefriheten mot lagstiftaren. Denne skall avhålla sig från att meddela föreskrifter som inkräktar på denna frihet. I och med att TF och YGL har sin förhållandevis detaljerade reglering av skyddet blir också karaktären av speciell straff- och processlagstiftning m.m. framträdande. Bestämmelserna i TF och YGL står på grund av sin ställning som grundlag över den vanliga lagstiftningen och skall tillämpas i stället för denna eller som ett slags raster som delvis ”slår ut” vanliga lagbestämmelser i tillämpningen. TF och YGL har härigenom ett skarpare genomslag än RF:s regler till skydd för yttrandefriheten. I andra hand ger



därför de särskilda grundlagsreglerna om tryck- och yttrandefriheten ett gott skydd också mot ingripanden av myndigheter.

Däremot skyddar TF och YGL lika litet som 2 kap. 1 § RF i princip mot åtgärder av enskilda, t.ex. företag och organisationer. För ett sådant skydd kan vanlig lagstiftning ge ett tillräckligt skydd (jfr prop. 1948:230 s. 87, prop. 1975/76:209 s. 85 f. och SOU 1983:70 s. 95 ff.). Enskilda är ju lika bundna av vanlig lag som av grundlag. De är inte heller skyldiga att utföra sådan prövning av om t.ex. en lagbestämmelse står i strid med en grundlagsföreskrift som det allmänna organ skall göra enligt 11 kap. 14 § RF bortsett från då de kan anses som en del av "det allmänna". Endast för det fallet att de, till stöd för ingripanden mot någon annan enskild för att denne har yttrat sig, kan åberopa ett positivt rättsligt stöd skulle ett grundlagsskydd av tryck- och yttrandefriheten i förhållandet mellan enskilda ha betydelse, men det kräver att enskilda skall rätta sig efter normhierarkin på ett sätt som i dag knappast gäller. Just ett grundlagsskydd mot åtgärder av enskilda framstår därför som svagt motiverat. Det sagda utesluter dock inte att det kan vara praktiskt ur lagteknisk synvinkel att samla speciella tryck- och yttrandefrihetsrättsliga regler i en och samma författning och då i grundlag, särskilt om det är samma typ av åtgärder av allmänna organ och enskilda som skall regleras. Men detta framstår då som en bieffekt av grundlagsregleringen angående ingripanden av allmänna organ och inte som ett fristående argument för skydd i form av grundlagsbestämmelser. Ett annat argument för ett grundlagsskydd gentemot enskildas åtgärder kan vara att det ligger ett visst symbolvärde i att bestämmelser får sin plats i grundlag och att därigenom deras betydelse markeras särskilt.

Det kan tilläggas att artikel 10 i Europakonventionen om mänskliga rättigheter kräver att staten vidtar positiva åtgärder, t.ex. genom ändamålsenlig lagstiftning, för att sörja för att rätten att sprida tankar och idéer skyddas mot ingrepp från enskilda personer eller institutioner för vilka staten inte bär ett direkt ansvar (se Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 2 uppl. s. 307). Den lagstiftning som sålunda är nödvändig behöver dock inte ha grundlagsform utan kan finnas i brottsbalken (se exempel i SOU 1983:70 s. 97) eller annan vanlig lag. Inte heller den svenska grundlagsregleringen av tryck- och yttrandefriheten i RF, TF och YGL innebär någon motsvarande skyldighet för det allmänna att vidta positiva åtgärder för att enskilda skall kunna utöva sin frihet (se t.ex. prop. 1986/87:151 s. 34). Denna aspekt av yttrandefriheten hänger närmast

samman med frågan om TF och YGL (eller deras framtida motsvarighet) skall reglera förhållandet mellan enskilda, en aspekt som inte tas upp till närmare behandling i detta betänkande (se kapitel 1, slutet).

## 8 Hur skulle ett nytt grundlagsskydd för tryck- och yttrandefriheten kunna utformas?

### Tre huvudalternativ

#### 8.1 Inledning

Enligt direktiven ligger det i beredningens uppdrag att överväga om det mot bakgrund av den tekniska och mediala utvecklingen är möjligt att i längden behålla en teknikberoende grundlagsreglering av yttrandefriheten i medierna och om det på sikt finns anledning att slå samman TF och YGL till en grundlag omfattande såväl tryckfrihet som annan yttrandefrihet. Beredningen bör enligt direktiven vid sina överväganden eftersträva att tekniken inte skall vara av avgörande betydelse för mediernas grundlagsskydd. Uppdraget ger anledning att behandla bl.a. följande frågor: 1) Vilka problem ger nu gällande grundlagsskydd upphov till?, 2) I vad mån är nu gällande reglering teknikberoende och vilka problem innebär det i så fall? och 3) Hur förhåller sig vårt nu gällande grundlagsskydd enligt TF och YGL till EG-rätten och till andra länders skydd för yttrandefriheten? Här lämnas först en kort allmän kommentar till dessa frågor. När nya regleringar till skydd för tryck- och yttrandefriheten övervägs är det naturligtvis viktigt att studera i vad mån den nya regleringen ökar eller minskar problemen i de nämnda avseendena. Detta berörs i kommentarerna till lagtextalternativen i avsnitt 8.2 nedan.

Frågan vilka problem det nu gällande grundlagsskyddet för tryck- och yttrandefriheten i TF och YGL ger upphov till behandlas i avsnitt 5.1.4.5 och 5.2. Där redovisas alla de förhållanden som utgör eller kan uppfattas som problem med nu gällande grundlagsskydd och som beredningen kunnat upptäcka. I avsnitt 5.2 delas problemen in i fyra kategorier; 1) svårigheter att avgöra om grundlagarna är tillämpliga, 2) underliga effekter, 3) problem i förhållande till andra länder m.m. och 4) andra problem. Det problem som beredningen anser det mest angeläget att försöka lösa är svårigheten att avgöra om grundlagsskydd föreligger eller inte i de fall då tekniska upptagningar saknar ursprungsuppgifter. En stencilregel för tekniska upptagningar förs fram som tänkbar lösning på detta problem. De övriga

problem som beredningen anser det angeläget att försöka lösa är frågan om grundlagsskydd för digital bio och annan offentlig uppspelning ur en databas, frågan om en redaktion för en stencilerad eller på liknande sätt mångfaldigad skrift omfattas av automatiskt grundlagsskydd enligt databasregeln (1 kap. 9 § YGL) och frågan om klarare gränsdragning mellan regeln om webbsändningar i 1 kap. 6 § första stycket andra meningen YGL och databasregeln. Förslagen till tänkbara lösningar av dessa problem framgår i bilaga 4 med ”status quo-lösningen”. Förslagen överensstämmer också med de huvudsakliga materiella ändringarna i lagtextalternativ 3, Maximalalternativet, i avsnitt 8.2.3 nedan.

Frågan om TF:s och YGL:s teknikberoende (eller medieberoende) behandlas i avsnitt 5.1. Som framgår där omfattar TF och YGL masskommunikation som sker med hjälp av något av de medier eller någon av de tekniker som anges i grundlagarna och termerna medieberoende (mediebunden) och teknikberoende (teknikbunden) kan ses som synonymer. Teknikberoende (-bunden) bör dock enligt beredningens mening användas när det är regleringens tekniska krav, i den mån det finns sådana, som är i fokus. I avsnitt 5.1.4 behandlas frågan i vad mån nu gällande reglering i TF och YGL är teknikberoende. I fråga om TF konstateras i avsnitt 5.1.4.5 att regleringen innebär att inte någon teknik för maskinell framställning av skrifter utesluts från grundlagsskydd. När det gäller YGL anges i fråga om kommunikation med hjälp av elektromagnetiska vågor att begreppet är generellt och torde täcka alla tänkbara former av medierad kommunikation som sker utan användande av en fysisk databärare samt att reglerna i 1 kap. 6 och 9 §§ YGL tillsammans täcker in de sätt på vilka sådan kommunikation kan ske, dvs. såväl överföringar som startas av avsändaren som av mottagaren täcks in. Digital bio och annan offentlig uppspelning ur en databas faller dock utanför grundlagsskyddet. Beträffande tekniska upptagningar konstateras att definitionen av begreppet innebär att alla fysiska databärare som kräver ett tekniskt hjälpmedel för att kunna uppfattas omfattas av begreppet. Definitionen är alltså generell och omfattar såvitt beredningen kunnat finna alla nu kända fysiska databärare som används för masskommunikation (utom böcker och liknande som i stället faller in under TF).

Av probleminventeringen framgår att de problem teknikberoendet innebär är att det finns en viss risk att masskommunikation med ny teknik kan falla utanför grundlagsskyddet på grund av att tekniken inte omfattas av reglerna (som i exemplet digital bio), att

teknikberoende bidrar till att grundlagsregleringen blir komplicerad och att gränsdragningsproblem kan uppkomma.

Beredningens slutsats beträffande teknikberoendet blir, på sätt närmare redovisas i avsnitt 5.1.4.5, att TF och YGL lämnar stort utrymme för nya tekniker att falla in under grundlagsskyddet och att risken för att medierad masskommunikation med ny teknik faller utanför skyddet just på grund av tekniken inte är särskilt stor. Digital bio och annan offentlig uppspelning ur en databas är dock en sådan medierad masskommunikation som faller utanför grundlagsskyddet på grund av tekniken. Övervägande skäl talar också för att e-böcker och e-tidningar som levereras med innehåll faller utanför grundlagsskyddet. Det behövs inte någon ändring av reglerna för att bereda ny teknik för framställning av skrifter eller tekniska upptagningar grundlagsskydd. Teknikberoendet i grundlagarna kan inte nu anses utgöra något verkligt stort problem och kan inte heller förväntas bli det under en överblickbar framtid. En annan sak är att det av olika skäl inom det grundlagsskyddade området görs skillnad mellan olika tekniker därför att det ansetts motiverat med biograficensur, etableringskontroll av etersändningar osv. I vad mån denna typ av teknikberoende reglering bör finnas kvar är en fråga vid sidan av huvudfrågan för beredningen, nämligen om grundlagsskyddet principiellt sett skall vara teknikberoende eller ej.

Frågan hur vårt grundlagsskydd för tryck- och yttrandefriheten förhåller sig till EG-rätten behandlas särskilt i kapitel 6. Där berörs också vilken inverkan Europadomstolens tillämpning av Europakonventionen kan ha på vårt skydd för tryck- och yttrandefriheten. Hur vårt skydd för yttrandefriheten förhåller sig till andra länders framgång av Thomas Bulls redovisning i bilaga 8. Som konstateras i kapitel 6 torde vårt skydd för yttrandefriheten enligt TF och YGL inte avvika i sak på något anmärkningsvärt sätt från vad som gäller till skydd för yttrandefriheten i flera andra jämförbara länder. Den långtgående svenska meddelarfriheten, det formalistiska och detaljerade ensamansvarssystemet och en särskild katalog över tillåtna ingrepp mot missbruk av yttrandefriheten framstår som det som i sak är mest unikt för Sverige. Även det svenska skyddet för privatlivet förefaller vara i viss mån avvikande från vad som är vanligt i andra EU-länder. I många jämförbara länder går detta skydd längre och utrymmet för yttrandefriheten är alltså vid avvägningen mot skyddet för privatlivet mindre än i Sverige. Att utrymmet för yttrandefriheten vid denna avvägning tillåts vara större i Sverige kan förklaras av den likaledes unika, och för det svenska statsskicket helt grundläggande,

offentlighetsprincipen. Enligt denna princip är ju huvudregeln offentlighet även i fråga om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Det bör dock i sammanhanget noteras att det finns en rad olikheter i ländernas yttrandefrihetsbegränsningar, t.ex. beträffande hädelse, skydd för juridiska personer och annat som inte är straffbart i Sverige.

Slutsatsen angående frågan hur EU-medlemskapet påverkar TF och YGL blir att det inte med hänsyn till EU-samarbetet finns anledning att nu genomgripande förändra grundlagsskyddet för yttrandefriheten genom TF och YGL men att utvecklingen inom EU kan innefatta skäl för ett mindre detaljerat skydd för tryck- och yttrandefriheten i framtiden. Även Europadomstolens tillämpning av Europakonventionen kan verka i denna riktning. Skälen för ett mindre detaljerat skydd måste dock vägas mot de nackdelar som är förenade med ett skydd av det slaget.

När man så överväger ett helt nytt skydd för tryck- och yttrandefriheten och studerar olika alternativ till nu gällande reglering genom TF och YGL aktualiseras vissa generella frågor som det finns anledning att uppmärksamma särskilt. Frågorna är följande. Vilka är för- respektive nackdelarna med 1) ett skydd för yttrandefriheten i grundlag, 2) ett detaljerat lagskydd för yttrandefriheten och 3) ett medie- eller teknikbundet skydd för yttrandefriheten? Dessa frågor skall kort behandlas här. I den mån de aktualiseras av lagtextskisserna berörs de också i kommentarerna till dessa skisser i avsnitt 8.2 nedan. Frågorna hör nära samman men beredningen anser det viktigt att försöka identifiera för- och nackdelar med varje förhållande för sig. Frågorna behandlas därför i möjligaste mån skilda från varandra.

Beträffande frågan om vilka som är för- respektive nackdelarna med ett skydd för yttrandefriheten i grundlag kan följande sägas. Att skyddet finns i grundlag innebär att det för ändring i skyddet krävs grundlagsändring. (Till följd av principen om dubbel straffbarhet krävs dock inte grundlagsändring för att avkriminalisera en gärning som nu är straffbar som tryck- eller yttrandefrihetsbrott utan detta kan ske genom ändring av vanlig lag.) Ändring av grundlag kräver två likalydande riksdagsbeslut med mellanliggande riksdagsval. En ändring av skyddet för tryck- och yttrandefriheten kan alltså inte ske lika snabbt som en ändring av vanlig lag. Detta borgar för att ändring av villkoren för yttrandefriheten sker med särskild eftertanke. Det innebär också att skyddet blir stabilt över tiden. De olika aktörerna kan vara förvissade om att villkoren för yttrandefriheten inte ändras hastigt. Samtidigt innebär regleringen i grund-

lag att skyddet inte kan anpassas lika smidigt till t.ex. den tekniska utvecklingen som det skulle vara möjligt att göra om skyddet funnits i vanlig lag. Detta kan ses om en negativ effekt. Hur stor den blir är beroende av hur pass detaljerade eller teknikberoende reglerna i grundlagen är (se nedan). Det bör dock framhållas att det i Sverige är förhållandevis enkelt att ändra grundlagen.

Skälen för en grundlagsreglering av tryck- och yttrandefriheten behandlas närmare i kapitel 7.

Vad så gäller frågan vilka som är för- respektive nackdelarna med ett detaljerat lagskydd för yttrandefriheten kan till en början konstateras att TF och YGL utgör en detaljerad reglering på grundlagsnivå av yttrandefriheten i massmedier. Detta är troligen unikt i ett internationellt perspektiv. Den detaljerade regleringen innebär att det är förhållandevis klart vari det svenska skyddet för yttrandefriheten närmare består. Villkoren för yttrandefriheten är tydligt angivna av riksdagen och utrymmet för domstolar att närmare utforma skyddet är mindre än i länder där skyddet är formulerat i mera allmänt hållna regler. Förutsebarheten för aktörerna är därmed god.

Att skyddet för yttrandefriheten är detaljerat innebär att det oftare uppkommer behov av att anpassa det till förändringar i faktiska förhållanden, t.ex. den tekniska utvecklingen, än om det varit mindre preciserat. Detta kan ses som en nackdel. Denna nackdel accentueras av att skyddet finns i grundlag och ändring av reglerna därmed inte kan ske lika snabbt och smidigt som om skyddet funnits i vanlig lag. Krav på snabbhet och smidighet måste dock ställas mot intresset av klara och stabila villkor för yttrandefriheten.

Som nämnts i kapitel 6 kan utvecklingen inom EU och genom Europadomstolens tillämpning av Europakonventionen innefatta skäl för ett mindre detaljerat skydd för tryck- och yttrandefriheten i framtiden. Skälen för en sådan mindre detaljerad reglering måste dock vägas mot nackdelarna med den. Delar av skyddet skulle falla bort eller försvagas. Det skulle bli mindre klart vari skyddet för yttrandefriheten närmare består, t.ex. i vilken utsträckning en meddelare kan vara fri från ansvar för innehållet i det som publiceras. Det skulle i högre grad överlämnas till domstolarna att bestämma skyddets närmare innehåll. Förutsebarheten skulle alltså minska liksom stabiliteten över tiden i skyddet. Det kan också noteras att även om detaljeringsgraden i grundlagarna innebär att konflikter kan uppkomma med EG-rätten och andra länders regleringar kan den i sådana sammanhang också ses som en fördel. Att de tryck- och yttrandefrihetsrättsliga principerna kommer till klart och

detaljerat uttryck i vår grundlag visar ju tydligt för andra länder vilken vikt vi fäster vid dessa principer.

Vad gäller för- och nackdelar med ett medie- eller teknikberoende skydd för yttrandefriheten kan först konstateras att det ovan framgått att teknikberoende kan medföra nackdelar. Det finns en risk att masskommunikation med ny teknik kan falla utanför grundlagsskyddet på grund av att tekniken inte omfattas av reglerna. Som ovan nämnts anser beredningen dock att risken för detta inte är särskilt stor utan att TF och YGL lämnar stort utrymme för nya tekniker att falla in under grundlagsskyddet. Å andra sidan kan sådant som inte kan anses motiverat att falla in under grundlagsskyddet komma att göra det genom att detta "automatiskt" inbegriper en ny medieform. Teknikberoende bidrar också till att grundlagsregleringen blir komplicerad och gränsdragningsproblem kan uppkomma.

Som berörts i avsnitt 5.1.4.5 innebär teknikberoende emellertid även fördelar. En mycket viktig fördel är att grundlagsskyddet genom teknikberoende (eller mediebundenhet) som utgångspunkt är oberoende av yttrandets innehåll. Om grundlagsskyddet görs beroende enbart av huruvida en viss teknik har använts, t.ex. tryckpress, blir det ju tillräckligt att konstatera om tekniken uppfyller kravet och innehållet behöver då inte bedömas. Med nuvarande reglering behöver innehållet bedömas bara i vissa situationer. Detta kan jämföras med ett skydd för yttrandefriheten som har sin utgångspunkt i en avgränsning som avser innehållet, exempelvis genom formuleringar som "Grundlagen omfattar alla yttranden som är riktade till allmänheten och är av betydelse för ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande". En sådan reglering öppnar för skönsmässighet vid bedömningen av om grundlagsskydd föreligger. I ett s.k. skymningsläge skulle myndigheterna ha större möjlighet att inskränka yttrandefriheten. Även i lugna tider skulle en sådan reglering vara mycket problematisk eftersom uppfattningarna om vilka yttranden som är av sådan betydelse som sägs i regeln säkert är många. Huruvida grundlagsskydd föreligger skulle bli avsevärt oklarare.

En annan viktig fördel med ett teknikberoende skydd för tryck- och yttrandefriheten är att det medger att man kan ha kvar de tryck- och yttrandefrihetsrättsliga principerna för i princip alla yttranden som faller in under regleringen. Många av principerna bygger nämligen för sin tillämplighet på teknikbundenhet (eller mediebundenhet). Detta gäller främst principerna om ensamansvar och meddelarskydd samt principen om särskild rättegångsordning men



mediebundenheten är av betydelse också för övriga tryck- och yttrandefrihetsrättsliga principer. Frågan i vad mån de tryck- och yttrandefrihetsrättsliga principerna bygger på mediebundenhet behandlas närmare i avsnitt 5.1.5. Av redogörelsen där framgår att även ett grundlagsskydd som skulle omfatta alla yttranden som riktas till allmänheten oavsett innehåll skulle vara problematiskt. I de fall då yttrandet inte varit knutet till ett medium skulle ett sådant grundlagsskydd innebära svårigheter att i efterhand avgöra om ett yttrande varit riktat till allmänheten eller inte och vilket innehåll det haft. Principen om ensamansvar och meddelarfrihet skulle inte kunna gälla i sådana fall och knappast heller principen om särskild rättegångsordning. Även förutsättningarna för att upprätthålla de övriga tryck- och yttrandefrihetsrättsliga principerna skulle vara sämre än med ett teknikberoende skydd.

Det finns alltså skäl både för och emot nuvarande grundlagsskydd för vissa medieformer. För att konkretisera diskussionen om grundlagsskyddets framtida utformning behövs åskådningsexempel som illustrerar alternativen. När Tryck- och yttrandefrihetsberedningen har övervägt frågan hur ett nytt skydd för tryck- och yttrandefriheten skulle kunna utformas har tre klart särskiljbara alternativ utkristalliserats; ett minimalalternativ, ett maximalalternativ och ett mellanting i fråga om utförlighet i grundlagen. Alternativen presenteras närmare i avsnitt 8.2 nedan.

Här kan kort nämnas att alternativ 1, minimalalternativet, innebär att TF och YGL upphävs och att yttrandefriheten skyddas enbart genom artikel 10 i Europakonventionen, RF:s allmänna regler om yttrandefriheten samt en ny bestämmelse i RF som innebär en erinran om att de viktigaste tryck- och yttrandefrihetsrättsliga principerna skall iakttas inom ramen för artikel 10 i fråga om alla yttranden men särskilt när det är fråga om begränsning av yttrandefriheten i skrifter, tekniska upptagningar och elektroniska överföringar. Alternativ 2, mellantinget, innebär att TF och YGL upphävs och att tryck- och yttrandefriheten skyddas genom ett nytt kapitel i RF där de tryck- och yttrandefrihetsrättsliga principerna anges utförligare än i alternativ 1. Principerna utformas mera i detalj i en ny Massmedielag. Alternativ 3 slutligen, maximalalternativet, utgör en sammanslagning av TF och YGL med vissa materiella ändringar i förhållande till vad som gäller i dag. Ändringarna överensstämmer med vad som förs fram som tänkbara lösningar på de nuvarande största problemen i avsnitt 5.2.

När man överväger frågan om ett helt nytt skydd för tryck- och yttrandefriheten kan man naturligtvis tänka sig ett närmast oändligt antal regleringsvarianter. De tre alternativ som presenteras här är emellertid de huvudvarianter som beredningen anser är mest illustrativa för en diskussion om ett nytt grundlagsskydd för tryck- och yttrandefriheten i framtiden.

Två andra alternativ som ligger nära till hands är 1) sammanslagning av TF och YGL utan några materiella ändringar och 2) bibehållande av TF och YGL men med de materiella ändringar som förs fram som tänkbara lösningar på de nuvarande största problemen i avsnitt 5.2, dvs. samma materiella ändringar som har genomförts i lagtextalternativ 3 nedan. Man kan också tänka sig att man i ett sådant alternativ även genomför de förslag till ändringar för att öka möjligheten att lämna internationellt rättsligt bistånd på det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området som beredningen framförde i delbetänkandet SOU 2004:114.

Vad först gäller en sammanslagning utan några materiella ändringar kan konstateras att det inte är allt för lagtekniskt komplicerat att göra en sådan sammanslagning av TF och YGL till en grundlag. YGL är ju utformad med TF som förebild och reglerna i de båda grundlagarna överensstämmer därför till stor del. Det är dock tveksamt om den nuvarande uppdelningen av skyddet för yttrandefriheten på två grundlagar egentligen innebär något problem i sig och om en sammanslagning av TF och YGL utan några materiella ändringar utgör någon förbättring, ens i pedagogiskt avseende. Den sammanslagna grundlagen skulle ju bli mycket omfattande och de specialregler som är motiverade av de olika mediernas särdrag skulle alltså finnas kvar, jämför lagtextalternativ 3 nedan. En sammanslagning innebär inte heller i sig att teknikberoendet minskar. En sammanslagning utan några materiella ändringar kan också väntas leda till samma invändningar om risk för uttunning av skyddet för tryckfriheten som framfördes i anledning av förslaget till en utbyggnad av TF med en andra avdelning om offentliga framställningar i 1986 års lagrådsremiss (prop. 1986/87:151). Det är dock tveksamt om erfarenheterna hittills av en tudelning av grundlagsskyddet vare sig styrker invändningarna mot en sammanslagning eller talar i motsatt riktning. Med hänsyn till det nu sagda anser beredningen att det inte är motiverat att endast slå samman TF och YGL till en sammanhållen grundlag för tryck- och yttrandefriheten utan att göra några ändringar i sak. Detta alternativ har därför inte behandlats vidare.

Alternativet att bibehålla TF och YGL och göra de materiella ändringar som förs fram som tänkbara lösningar på de nuvarande största problemen i avsnitt 5.2 löser de specifika problem som ändringarna avser men inte problemen i förhållande till andra länder. Det undanröjer inte heller de "underliga effekterna" eller svårigheterna med att regelsystemet är komplicerat. Om man utöver de materiella ändringar som förs fram som tänkbara lösningar på de nuvarande största problemen i avsnitt 5.2 även skulle genomföra de ändringar som föreslås i delbetänkandet SOU 2004:114 för att öka möjligheten att lämna internationellt rättsligt bistånd på det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området skulle man visserligen lösa en del av problemen i förhållande till andra länder men de "underliga effekterna" och svårigheterna med att regelsystemet är komplicerat skulle alltjämt kvarstå. Regelsystemet skulle till och med bli mera komplicerat än i dag.

Detta alternativ innebär att man fortsätter med att successivt anpassa regelverket till den tekniska utvecklingen och behåller TF som den grundläggande lagprodukten. Alternativet innebär inte i grunden något nytt skydd för tryck- och yttrandefriheten och det är därför inte motiverat att i detta debattbetänkande om möjliga alternativ till dagens ordning presentera ett fullständigt lagförslag avseende detta alternativ jämsides med de tre alternativ som nämnts ovan. Detta hindrar naturligtvis inte att också den här skisserade "status quo-lösningen" med att ha kvar TF och YGL, men med de materiella ändringar som förs fram som tänkbara lösningar på de nuvarande största problemen i avsnitt 5.2, också bör ses som ett huvudalternativ för framtiden.

För att underlätta en jämförelse mellan de tre "nya" huvudalternativen enligt ovan och "status quo-lösningen" finns i bilaga 4 till detta betänkande YGL:s nuvarande och föreslagna lydelse i de delar där det i avsnitt 5.2 förs fram materiella ändringar som tänkbara lösningar på de nuvarande största problemen. Dessa ändringar är desamma som de huvudsakliga materiella ändringar i förhållande till dagens skydd som gjorts i den sammanslagna grundlagens text i avsnitt 8.2.3 nedan. Den som vill se hur "status quo-lösningen" ser ut i de delar där ändringar i förhållande till dagens grundlagsskydd föreslås hänvisas till bilaga 4.

Man kan också tänka sig andra ändringar inom ramen för gällande system som skulle förenkla det och lösa vissa problem men som också kan anses minska eller försvaga det nu gällande grundlagsskyddet i viss mån. En sådan ändring är att införa en stencilregel för alla

skrifter, dvs. att även i fråga om skrifter som framställts i tryckpress uppställa krav på ursprungsuppgifter för att de skulle omfattas av grundlagsskydd. Det förekommer ju i dag att det är svårt att avgöra om en skrift är tryckt eller inte och således om grundlagsskydd gäller eller inte. En stencilregel för alla skrifter skulle minska detta problem. En sådan regel skulle också innebära ett mindre teknikberoende i grundlagsskyddet.

En övergång till en stencilregel för alla skrifter skulle också innebära att om man underlåter att sätta ut ursprungsuppgifter på en stor upplaga av en bok kommer denna att sakna grundlagsskydd. Detta kan kanske ses som en allt för dramatisk förändring i förhållande till nu gällande system. Alla förändringar av regelsystem innebär dock risk för missuppfattningar hos allmänheten och en ändring av grundlagsskyddet får väl anses ställa krav på informationsinsatser. Den relevanta frågan är om fördelarna med ändringen uppväger nackdelarna, däribland risken att t.ex. en upplaga av en bok kommer att sakna grundlagsskydd på grund av förbiseende eller bristande kunskap om regelsystemet. Som angetts i avsnitt 5.2.2.1 anser beredningen att bevisproblemet fortfarande är ganska begränsat och att det saknas anledning att tro att situationen skall förändras inom överblickbar framtid. Beredningen tar därför inte här upp frågan om en stencilregel för alla skrifter till ytterligare behandling.

Man skulle också kunna tänka sig att renodla grundlagsskyddet enligt TF och YGL på olika sätt. Man kan t.ex. ta bort det frivilliga grundlagsskyddet för andra än massmedieföretags databaser ur grundlagen och i stället reglera denna form av masskommunikation i vanlig lag. Man skulle också kunna låta enbart traditionella radio- och TV-sändningar samt tekniska upptagningar behålla sitt grundlagsskydd enligt YGL och reglera övrig kommunikation, dvs. huvudsakligen databaser och webbsändningar, i vanlig lag. Den materiella regleringen skulle kunna vara densamma som i YGL men skyddet skulle inte vara ett grundlagsskydd utan ett skydd genom vanlig lag. Ändringar av detta slag skulle innebära minskade gränsdragningsproblem och att grundlagsskyddet blev mindre komplicerat. Den materiella regleringen av databaser etc. skulle också lättare kunna anpassas till den tekniska och mediala utvecklingen eftersom ändring av regleringen inte skulle kräva grundlagsändring. Vidare skulle internationellt rättsligt bistånd kunna lämnas i fråga om sådana medier eftersom exklusivitetsgrundsatsen inte skulle gälla. Samtidigt skulle sådana ändringar naturligtvis utgöra väsentliga minskningar av grundlagsskyddet med dess särskilda stabilitet. Om den vanliga

lagen skulle ge i huvudsak samma skydd som i dag gäller enligt YGL skulle den också bli omfattande och ganska komplicerad.

Ett annat sätt att renodla grundlagsskyddet och minska kompliceringsgraden skulle kunna vara att flytta en del av detaljreglerna från grundlagen till vanlig lag. Man kan t.ex. tänka sig att en stor del av reglerna om rättegången i tryck- och yttrandefrihetsmål i 12 kap. TF skulle kunna flyttas. Detta skulle dock också innebära att reglerna skulle kunna ändras genom ändring av vanlig lag.

## 8.2 Alternativen

I detta avsnitt beskrivs de tre lagtextalternativen i löpande text. Det lämnas också kommentarer till vart och ett av alternativen. Kommentarererna tar bl.a. upp följande frågor:

- 1) Hur blir tillämpningsområdet jämfört med nuvarande skydd?
- 2) Blir teknikberoendet större eller mindre?
- 3) I vad mån kommer de tryck- och yttrandefrihetsrättsliga principerna att gälla?
- 4) I vad mån kommer de problem som föreligger med nuvarande skydd att bortfalla/kvarstå?
- 5) Är alternativet anpassat till EG-rätten och den Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen)?

Lagtexterna till alternativen finns i bilaga 1–3 till detta betänkande. I bilaga 4 finns lagtexten till den ovan nämnda status quo-lösningen och i bilaga 5 finns en författningskommentar till lagtextalternativ 1–3.

### 8.2.1 Ett minimalalternativ

Detta alternativ innebär att TF och YGL upphävs och att yttrandefriheten skyddas enbart genom artikel 10 i Europakonventionen, RF:s nu gällande allmänna regler om yttrandefriheten och en ny bestämmelse i 2 kap. 13 § RF. Den nya regeln innebär att de viktigaste tryck- och yttrandefrihetsrättsliga principerna skall iakttas i fråga om alla yttranden men särskilt när det är fråga om begränsning av yttrandefriheten i yttranden som offentliggörs genom skrifter, tekniska upptagningar och elektroniska överföringar (se närmare nedan).

Artikel 10 i Europakonventionen har följande lydelse:

1. Var och en har rätt till yttrandefrihet. Denna rätt innefattar åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan offentlig myndighets inblandning och oberoende av territoriella gränser. Denna artikel hindrar inte en stat att kräva tillstånd för radio-, televisions- eller biografföretag.

2. Eftersom utövandet av de nämnda friheterna medför ansvar och skyldigheter, får det underkastas sådana formföreskrifter, villkor, inskränkningar eller straffpåföljder som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till statens säkerhet, till den territoriella integriteten eller den allmänna säkerheten, till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral eller för annans goda namn och rykte eller rättigheter, för att förhindra att förtroliga underrättelser sprids eller för att upprätthålla domstolars auktoritet och opartiskhet.

Som framgår av lagtexten och författningskommentaren till den får skyddet för yttrandefriheten enligt 2 kap. RF anses innefatta skyddet enligt artikel 10 utom så till vida att det i artikeln anges att rätten till yttrandefrihet gäller oberoende av territoriella gränser. Eftersom man inte genom en nationell grundlag kan garantera att en frihet skall gälla i andra länder föranleder detta rekvisit inte något tillägg till RF.

2 kap. 1–3 §§, 5–6 §§, 12–16 §§ och 22–23 §§ i nu gällande RF rör yttrandefriheten. Eftersom förevarande alternativ innebär att TF och YGL upphävs måste det nu gällande *andra stycket* i 2 kap. 1 § RF upphävas. Där anges ju att beträffande tryckfriheten och motsvarande frihet att yttra sig i ljudradio, television och vissa liknande överföringar samt tekniska upptagningar gäller vad som är föreskrivet i TF och YGL.

I det nu gällande *tredje stycket* i samma paragraf anges att det i TF finns bestämmelser om rätt att ta del av allmänna handlingar. Eftersom TF enligt förevarande alternativ upphävs måste nu gällande regler i 2 kap. TF om allmänna handlingars offentlighet tas in i RF. Detta sker lämpligen i ett nytt kapitel i RF (här 3 kap.) eftersom offentlighetsprincipen är en grundläggande princip som sammanhänger med informationsfriheten. Grundlagsutredningen gör en mera övergripande översyn av RF och inplaceringen av ett nytt kapitel får anpassas till resultatet av det utredningsarbetet.

Den nya regel som enligt förevarande alternativ skulle införas kan förslagsvis placeras som en ny sista mening i 2 kap. 13 § andra stycket RF. Meningen skulle kunna ha följande lydelse ”*I fråga om*

*yttranden som offentliggörs genom skrifter, tekniska upptagningar och elektroniska överföringar skall i synnerhet iaktas grundsatser om frihet från censur och andra hindrande åtgärder före annat offentliggörande än visning av rörliga bilder, om etableringsfrihet för annat än etersändningar, om frihet att sprida yttranden till allmänheten samt om rätt att lämna uppgifter för sådant offentliggörande.”.*

Meningen innebär att de viktigaste tryck- och yttrandefrihetsrättsliga principerna skall iaktas i fråga om alla yttranden men i synnerhet i fråga om yttranden som offentliggörs genom något av de medier som anges i regeln. Med yttranden som offentliggörs avses yttranden som riktas till allmänheten, dvs. till andra än dem som befinner sig i en mindre, sluten krets. Yttranden som riktas enbart till en eller några få mottagare omfattas alltså inte av regeln. Med skrifter förstås i detta sammanhang skrifter som framställs genom tryckpress eller som mångfaldigas på annat sätt. Med tekniska upptagningar avses detsamma som enligt nu gällande 1 kap. 1 § YGL, dvs. filmer, videogram, ljudupptagningar och andra upptagningar som innehåller text, bild eller ljud och som kan läsas, avlyssnas eller annars uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel. Med elektroniska överföringar avses ljudradio, television och vissa liknande överföringar med hjälp av elektromagnetiska vågor som används för kommunikation till allmänheten.

Som ovan nämnts innebär den nya regeln en erinran om att de uppräknade principerna skall iaktas inom ramen för artikel 10 i fråga om alla yttranden men särskilt när det är fråga om begränsning av yttrandefriheten i de angivna medierna. De principer som skall iaktas är förbud mot censur och hindrande åtgärder, etableringsfrihet, frihet att sprida yttranden och meddelarfrihet. Från förbudet mot censur och hindrande åtgärder har dock undantagits offentliggörande av rörliga bilder genom visning och från etableringsfriheten har etersändningar undantagits. Regeln gör det alltså möjligt att behålla i dag gällande filmcensur och krav på tillstånd för etersändningar.

Att TF och YGL upphävs innebär att det detaljerade skyddet för yttrandefriheten på grundlagsnivå avskaffas. Genom att skyddet i förevarande alternativ utgörs av de generella reglerna i RF, med tillägget om att de nämnda principerna skall iaktas i synnerhet i fråga om yttranden som offentliggörs genom skrifter, tekniska upptagningar och elektroniska överföringar, blir det mindre klart och förutsägbart vad skyddet för yttrandefriheten mera precist består i än genom dagens detaljerade regler på grundlagsnivå.

Tillämpningsområdet för det generella skyddet enligt RF:s nu gällande regler är större än tillämpningsområdet för det nu gällande detaljerade skyddet för yttrandefriheten enligt TF och YGL. Rätten till yttrandefrihet enligt RF:s nu gällande regler omfattar t.ex. även yttranden i näringsverksamhet och något krav på att vissa medier används eller att yttranden skall vara avsedda för en större krets uppställs inte (Petrén, Ragnemalm, Sveriges grundlagar, 1980, s. 44). I den nya regeln i 2 kap. 13 § andra stycket RF anges att i fråga om yttranden som offentliggörs genom skrifter, tekniska upptagningar och elektroniska överföringar skall i synnerhet iaktas de där nämnda grundsatserna. Regeln innebär en erinran om att principerna skall beaktas inom ramen för skyddet för yttrandefriheten enligt artikel 10 och att detta gäller i synnerhet för yttranden som offentliggörs genom de nämnda medierna.

Skyddet enligt de nu gällande reglerna i RF är teknikberoende eftersom det inte kräver att vissa medier eller tekniker används. Problemet med att avgöra om grundlagen är tillämplig eller inte kommer därför inte att föreligga i fråga om detta skydd. Den nya regeln i 2 kap. 13 § anger visserligen att i fråga om yttranden som offentliggörs genom skrifter, tekniska upptagningar och elektroniska överföringar skall i synnerhet iaktas de där nämnda grundsatserna. Skyddet kan därför framstå som teknikberoende. Regeln är emellertid avsedd att utgöra en erinran om att de nämnda principerna skall beaktas inom ramen för artikel 10 i fråga om alla yttranden men särskilt i fråga om de medier som nämns i regeln. Skyddet enligt denna regel kan därför inte anses vara teknikberoende.

Som redan berörts blir grundlagsskyddet enligt förevarande alternativ mindre detaljerat än nu gällande skydd enligt TF och YGL och det blir alltså mera oklart vari skyddet närmare består, t.ex. i vilken utsträckning en meddelare blir fri från ansvar. Det kommer att i högre grad än i dag överlämnas till riksdagen och domstolarna att bestämma skyddets närmare innehåll. Skyddet kommer också att bli mindre stabilt än vad som nu gäller eftersom dess innehåll inte närmare anges i grundlag, åtminstone under en övergångstid tills en konstitutionell praxis etablerats genom riksdagens och domstolarnas tillämpning av skyddet. Det kommer alltså med förevarande alternativ att finnas färre riktlinjer i grundlagen för lagstiftningen och domstolarna angående skyddet för yttrandefriheten än med nu gällande skydd. Sveriges skydd för yttrandefriheten kommer därmed att mera likna skyddet i de länder som Thomas Bull redovisat i bilaga 8. Om skyddet för yttrandefriheten skulle utformas enligt



detta alternativ skulle det förutsätta att lagprövningsrätten får större utrymme t.ex. genom att uppenbarhetsrekvisitet i lagprövningsparagrafen (11 kap. 14 § RF) avskaffas för att skyddet i praktiken inte skall bestämmas helt genom vanliga riksdagsbeslut om rättighetsbegränsning. Den yttrandefrihet som i dag regleras av RF skulle därigenom få ett starkare rättsligt skydd. Med ett sådant skydd för yttrandefriheten kan en möjlighet vara att en författningsdomstol prövar det mera detaljerade skyddets grundlagsenlighet. Dessa frågor behandlas av Grundlagsutredningen och faller utanför beredningens uppdrag. Minimalalternativet förutsätter att det sker en samordning med Grundlagsutredningens arbete. Som komplement till de nämnda åtgärderna skulle man också kunna snäva in 2 kap. 12–13 §§ RF angående möjligheterna att begränsa yttrandefriheten så att de närmare ansluter till vad som anges i artikel 10 i Europakonventionen.

Vad gäller frågan i vad mån de tryck- och yttrandefrihetsrättsliga principerna alltjämt kommer att gälla om detta alternativ väljs kan följande sägas. Den yttrandefrihetsrättsliga principen om förbud mot censur och hindrande åtgärder kan anses skyddad av bestämmelserna i RF och Europakonventionen. Statlig censur är ju i princip oförenlig med artikel 10 (Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 2002, s. 307). Även principen om etableringsfrihet kan anses skyddad genom RF (se särskilt 2 kap. 20 §) och Europakonventionen. Bestämmelsen i artikel 10 punkten 1 andra meningen om att artikeln inte hindrar en stat att kräva tillstånd för radio-, television- eller biografföretag tar sikte enbart på de tekniska begränsningar som gör det nödvändigt att införa restriktioner. Dessa restriktioner får inte användas på ett sådant sätt att vissa meningsyttringar eller viss information undertrycks (Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 2002, s. 333).

När det gäller principen om meddelarfrihet och ensamansvar kan konstateras att någon särskild regel om detta inte finns i RF. Pressfriheten utgör emellertid en viktig del av den yttrandefrihet som skyddas av artikel 10 (Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 2002, s. 306). Europadomstolen framhöll i fallet *Goodwin* mot Förenade Konungariket att skyddet för journalisters källor är en av de viktigaste förutsättningarna för pressens frihet. Bolagets intresse i det fallet av att identifiera en illojal medarbetare kunde enligt domstolen inte väga tyngre än det grundläggande allmänna intresset av att skydda pressens källor (a.a. s. 332). Europakonventionen ger alltså ett visst meddelarskydd men det är inte klart var gränserna går. Med förevarande regleringsalternativ kommer alltså ett visst med-

delarskydd, och därmed en viss begränsning i ansvaret för yttranden, att gälla men det blir betydligt mindre klart i vilken omfattning meddelare skyddas mot ingripanden och vem som kan bli ansvarig för ett yttrandes innehåll än med nuvarande reglering. Det kan noteras att källskyddet i andra länder huvudsakligen avser journalisters rätt att inte avslöja uppgiftslämnare och inte uppgiftslämnarnas frihet från ansvar (se t.ex. Barendt, *Freedom of Speech*, 2 ed. Oxford 2005, s. 435 ff. samt sist i avsnitt 9.4.2 i Thomas Bulls redogörelse, bilaga 8).

Grundlagsskyddet för principerna om särskild brottskatalog och särskild rättegångsordning faller bort helt med förevarande alternativ.

Ett skydd av den typ som här skisserats torde ge avsevärt färre problem i förhållande till EG-rätten än nu gällande skydd eftersom det är så kortfattat och obestämt. I den mån det överensstämmer med skyddet enligt Europakonventionen gäller det också redan enligt konventionen och EG-rätten.

Det skydd som nu skisserats och som utgörs av ett tillägg till 2 kap. 13 § RF skulle också kunna uppnås genom att regeln placerades i 2 kap. 12 § RF eller som en fristående regel i en ny paragraf i 2 kap. RF.

För att ge skydd också åt principerna om ensamansvar, särskild brottskatalog och särskild rättegångsordning skulle man även kunna formulera regeln enligt följande (tillägg till den hittills diskuterade regeln är kursiverade):

”I fråga om yttranden som offentliggörs genom skrifter, tekniska upptagningar och elektroniska överföringar skall i synnerhet iakttas grundsatser om

1. frihet från censur och andra hindrande åtgärder före annat offentliggörande än visning av rörliga bilder,
2. etableringsfrihet för annat än etersändningar,
3. frihet att sprida yttranden till allmänheten,
4. rätt att lämna uppgifter för sådant offentliggörande,
5. *ensamansvar för författare, utgivare och annan,*
6. *särskild beskrivning av vilka gärningar som får medföra straff- och skadeståndsansvar som yttrandefrihetsbrott samt*
7. *särskild rättegångsordning med Justitiekanslern som åklagare och med juryprövning av yttrandefrihetsbrott.*”

Punkten 7 innebär då grundlagsskydd för principen om att JK är åklagare i mål som gäller yttrandefriheten och för principen att jury skall pröva yttrandefrihetsbrott. Punkterna 5 och 6 ger däremot

inte på samma sätt grundlagsskydd. De anger ju inte i sak vem som skall bära ensamansvaret i olika fall respektive vilka gärningar som utgör yttrandefrihetsbrott utan överlämnar detta att bestämmas i vanlig lag. Dessa principer får alltså ett sämre skydd med förevarande alternativ än med nu gällande skydd enligt TF och YGL. En utökad lagprövningsrätt kan dock kompensera en sådan försämring i större eller mindre mån.

### 8.2.2 Ett mellanting

Detta alternativ innebär att TF och YGL upphävs och att tryck- och yttrandefriheten skyddas genom artikel 10 i Europakonventionen, RF:s nu gällande allmänna regler om yttrandefriheten och ett nytt kapitel 3 i RF med rubriken Yttrandefriheten i vissa medier. I detta kapitel anges de grundläggande tryck- och yttrandefrihetsrättsliga principerna på ett utförligare sätt än i den paragraf som diskuteras ovan i avsnitt 8.2.1. Detaljreglerna ges i en vanlig lag, här benämnd Massmedielagen. I RF anges också vilka medier som skall omfattas av den lagen, dock utan någon närmare definition av medierna.

Eftersom förevarande alternativ innebär att TF och YGL upphävs och ersätts av ett nytt 3 kap. i RF måste hänvisningen till TF och YGL i det nu gällande andra stycket i 2 kap. 1 § RF ersättas med en hänvisning till 3 kap. RF beträffande friheten att yttra sig i skrifter, tekniska upptagningar, ljudradio, television och vissa liknande överföringar. I paragrafens tredje stycke upphävs hänvisningen till 2 kap. TF om allmänna handlingars offentlighet. Reglerna om allmänna handlingar flyttas in i ett nytt 4 kap. i RF till vilket hänvisning i stället sker.

Det nya 3 kap. har som nämnts rubriken Yttrandefriheten i vissa medier. I 1 § anges att kapitlet gäller yttrandefriheten i skrifter, tekniska upptagningar och ljudradio- och televisionsprogram som är avsedda för allmänheten med den närmare avgränsning som anges i en särskild lag (Massmedielagen). Det anges också att kapitlet även gäller för andra överföringar till allmänheten med hjälp av elektromagnetiska vågor i den omfattning som närmare anges i den lagen.

De följande 2–13 §§ ger grundlagsskydd åt de tryck- och yttrandefrihetsrättsliga principerna. I nu gällande TF och YGL läggs den närmare innebörden i principerna detaljerat fast i en mängd bestämmelser. I det förevarande alternativet anges innebörden i principerna mindre exakt. För närmare precisering av innebörden hänvisar vissa

av grundlagsbestämmelserna i förevarande alternativ till vanlig lag. I 14 § anges också att föreskrifter i övrigt som angår friheten att yttra sig i skrifter, tekniska upptagningar och program meddelas i en särskild lag och av 15 § följer slutligen att den lag som det hänvisas till i vissa av de föregående paragraferna och som avses i 14 § (Massmedielagen) stiftas genom ett beslut varom minst tre fjärdedelar av de röstande förenar sig eller i samma ordning som grundlag.

I 2 § fastslås rätten att framställa och sprida skrifter och tekniska upptagningar. 3–4 §§ gäller etableringsfriheten för program och överensstämmer i sak med 3 kap. 1–2 §§ nu gällande YGL. Det anges i 3 § att med program avses innehållet i ljudradio, television och därmed jämställda överföringar med hjälp av elektromagnetiska vågor. I 5 § skyddas principen om förbud mot censur och hindrande åtgärder. Eftersom förevarande alternativ innebär att skyddet för tryck- och yttrandefriheten inte längre regleras fullständigt i grundlagen kan den nu gällande exklusivitetsprincipen som kommer till uttryck i YGL genom lokutionen ”utan stöd i denna grundlag” inte längre gälla. Den ersätts här av uttrycket ”utan stöd i den lag som avses i 14 §”. Regeln i 6 § slår fast meddelar- och anskaffarfriheten och anger att i dessa rättigheter får begränsningar göras endast genom lag till skydd för rikets säkerhet eller till skydd mot uppsåtligt offentliggörande av uppgifter som omfattas av undantag från offentlighetsprincipen enligt 4 kap. I 7 § slås rätten till anonymitet fast liksom tystnadsplikten och efterforskningsförbudet. I fråga om efterforskningsförbudet anges att efterforskning inte får ske i vidare mån än som erfordras för åtal eller annat ingripande som inte står i strid med den lag som avses i 14 §.

I 8 § anges att straff och skadestånd inte får dömas ut på grund av innehållet i en skrift, en teknisk upptagning eller ett program i andra fall än när framställningen utgör ett sådant yttrandefrihetsbrott eller annan gärning som anges i den lag som avses i 14 §. Gränserna för vad som är tillåtet att yttra kan alltså ändras genom ändring av vanlig lag. I 15 § finns emellertid som nämnts en regel om att ett särskilt lagstiftningsförfarande gäller vid ändring av den lag som avses i 14 §. Till skillnad mot vad som gäller i dag är grundlagstiftningsförfarandet inte obligatoriskt.

Bestämmelsen i 9 § ger grundlagsskydd åt principen om ensamansvar. I paragrafen anges att det för periodisk skrift, teknisk upptagning och program skall finnas en utgivare och att denne i första hand svarar för yttrandefrihetsbrott. Vidare anges att för skrift som

inte är periodisk svarar i första hand författaren. Sist i bestämmelsen anges att om det inte finns någon sådan som kan hållas ansvarig svarar i stället den som anges i den lag som avses i 14 §. I 10 § ges grundlagsskydd åt de principer som i dag gäller i fråga om skadestånd med den skillnaden att yttrandefrihetsbrotten inte anges i grundlagen. Det anges att den som är ansvarig för yttrandefrihetsbrott i första hand svarar för skadestånd på grund av sådant brott. Det solidariska ansvaret för skadestånd för ägare till periodisk skrift, förläggare, den som låtit framställa en teknisk upptagning respektive den som bedriver programverksamheten slås också fast. 11–13 §§ ger skydd åt principen om särskild rättegångsordning genom regler bl.a. om att JK är ensam åklagare i mål om yttrandefrihetsbrott och om att sådana mål där talan förs om ansvar skall avgöras med jury.

Kapitlet avslutas med 14 och 15 §§. De handlar som redan nämnts om den lag som skall ange de mera detaljerade reglerna (Massmedielagen) och om hur denna lag stiftas. Massmedielagen bör i vart fall innehålla regler om

- vilka medier som omfattas av lagen, dvs. en definition av tekniska upptagningar och angivande av vilka ljudradio- och TV-sändningar och andra överföringar som omfattas av lagen
- vilka yttranden som med hänsyn till sitt innehåll inte omfattas av lagen och det nya 3 kap. RF även om de framförs i sådana medier som faller in under tillämpningsområdet, t.ex. motsvarigheter till 1 kap. 8–10 §§ TF och 1 kap. 12–13 §§ YGL om bl.a. upphovsrätt, kommersiella annonser och barnpornografi
- vilka gärningar som utgör yttrandefrihetsbrott
- beslag och konfiskering
- i vilka fall en meddelare kan fällas till ansvar
- undantag från tystnadsplikten och straffbestämmelser om brott mot tystnadsplikten
- vem som utser utgivare, vilka krav som ställs på utgivaren, vem som efter författaren/utgivaren svarar för yttrandefrihetsbrott
- i vilka fall JK får överlämna åklagaruppgiften till allmän åklagare
- utseende av jury och om rättegången i övrigt

Eftersom närmare definitioner av de medier som omfattas av 3 kap. RF inte finns intagna i RF blir tillämpningsområdet för grundlags-

skyddet med förevarande alternativ mindre klart än i dag. Det lämnas i större utsträckning än i dag åt lagstiftaren och domstolarna att avgöra grundlagens tillämpningsområde. Huruvida tillämpningsområdet blir större eller mindre blir alltså beroende av utformningen av den lag som avses i den skisserade 3 kap. 14 § RF (Massmedielagen).

Om definitionerna i Massmedielagen utformas helt i överensstämmelse med nu gällande TF och YGL blir tillämpningsområdet för skyddet detsamma som i dag. Hur tillämpningsområdet än bestäms i den lagen blir en skillnad mot i dag att ändring av tillämpningsområdet för det detaljerade skyddet inte måste ske genom grundlagsändring, se den skisserade 3 kap. 15 § RF.

Grundlagsskyddet kommer fortfarande att vara i viss mån teknikberoende eller mediebundet eftersom 3 kap. RF gäller för vissa medier. Teknikberoendet kan dock sägas bli mindre eftersom definitioner av medierna inte finns i grundlagen. Samtidigt kommer de mera detaljerade reglerna i Massmedielagen dock att kräva närmare angivelse av tillämpningsområdet, t.ex. regler om vilka program och liknande överföringar som skall omfattas av skyddet, jfr 1 kap. 9 § i nu gällande YGL.

När det gäller de tryck- och yttrandefrihetsrättsliga principerna kan konstateras att alla principer har erhållit något skydd genom reglerna i det skisserade 3 kap. RF men att den särskilda brottskatalogen inte längre finns intagen i grundlagen. Principernas innehåll är inte lika uttömmande beskrivet som i det nu gällande grundlagsskyddet. En närmare beskrivning kan göras i Massmedielagen. Om den lagen utformas helt i överensstämmelse med nu gällande TF och YGL kommer de tryck- och yttrandefrihetsrättsliga principerna att gälla i samma utsträckning som i dag men skyddet blir inte lika stabilt eftersom ändring av skyddet inte måste ske genom grundlagsändring. En utökad lagprövningsrätt kan dock delvis kompensera detta.

Genom regeln i 3 kap. 15 § RF blir skyddet mera stabilt än om Massmedielagen skulle kunna stiftas genom ett enkelt majoritetsbeslut. Å andra sidan uppnår man knappast någon avsevärt större flexibilitet än vad som gäller med dagens skydd.

För att uppnå likhet med den nu gällande principen om särskild brottskatalog inklusive principen om dubbel straffbarhet skulle brottskatalogen behöva tas in i RF. Den variant som valts här, för att hålla 3 kap. RF kort, innebär att det för ändring i ”brottskatalogen”, dvs. ändring beträffande gränserna för vad som är

tillåtet att yttra, är tillräckligt med ändring av Massmedielagen på det sätt som anges i 3 kap. 15 § RF. Man kan också tänka sig att ta in brottskatalogen i 3 kap. RF och därigenom få samma skydd i fråga om gränserna för vad som är tillåtet att yttra som i dag.

Huruvida problemen med nu gällande reglering, t.ex. svårigheterna att fastställa om skyddet gäller eller inte, kommer att kvarstå beror på hur Massmedielagen utformas. Om den utformas helt i överensstämmelse med nu gällande TF och YGL blir effekten enbart att nu gällande avgränsningsproblem m.m. flyttas från grundlag till vanlig lag, inte att de löses. Det blir dock lättare att anpassa skyddet till teknikutvecklingen.

Även frågan huruvida det här diskuterade alternativet är lättare att förena med EG-rätten än nu gällande reglering beror av hur Massmedielagen utformas materiellt. Redan de i 3 kap. RF angivna principerna kan emellertid innebära konflikter med EG-rätten, t.ex. principerna om meddelarfrihet, rätt till anonymitet och efterforskningsförbud. Det här diskuterade alternativet innebär alltså inte att risken för konflikter med EG-rätten helt undanröjs. Det torde dock inte framstå som så principiellt tveksamt om EG-rätt får ta över vanlig svensk lag som om den tar över svensk grundlag utan att detta kommer till uttryck i lagstiftningen. Nya EG-regler kan dessutom få ett snabbare genomslag i den svenska lagstiftningen.

Frågan om ökat utrymme för lagprövning (eventuellt i en författningsdomstol) aktualiseras även i detta alternativ.

### 8.2.3 Ett maximalalternativ

Detta alternativ innebär att TF och YGL läggs samman till en ny yttrandefrihetsgrundlag till skydd för både yttrandefriheten i tryckta skrifter, tekniska upptagningar samt radioprogram och andra liknande överföringar. Alternativet innebär också materiella ändringar i förhållande till vad som gäller i dag i fyra avseenden. Ändringarna, som överensstämmer med vad som förs fram som tänkbara lösningar på de nuvarande största problemen i avsnitt 5.2, är följande: 1) en stencilregel för tekniska upptagningar införs (se 1 kap. 9 § nya YGL), 2) grundlagsskydd för e-bio och annan offentlig uppspelning ur en databas införs (se 1 kap. 13 § första stycket 3 nya YGL), 3) databasregeln ändras för att klargöra att även verksamhet som drivs av en redaktion för stencilerade eller på liknande sätt framställda skrifter omfattas av det automatiska grundlagsskyddet (se 1 kap.

13 § första stycket nya YGL) samt 4) förslaget i beredningens delbetänkande SOU 2004:114 angående ändring av 1 kap. 6 och 9 §§ YGL genomförs för att klargöra webbsändningsregeln i 1 kap. 6 § första stycket andra meningen YGL och gränsdragningen mot 1 kap. 9 § YGL (se 1 kap. 10 § och 13 § första stycket nya YGL).

Vid genomförandet av sammanslagningen har utgångspunkten tagits i YGL och i den grundlagen har tillägg och justeringar gjorts för att täcka in TF:s bestämmelser. I de fall då YGL hänvisar till TF har TF:s regler förts in i den nya YGL. En språklig modernisering har också genomförts. Termen radioprogram har bytts ut mot program utan att någon materiell ändring mot vad som i dag avses med radioprogram är avsedd. Eftersom den nya YGL är en sammanhållen grundlag för både tryck- och yttrandefriheten ersätts termen tryckfrihet med begreppet yttrandefrihet. Medierna behandlas i ordningen skrifter, tekniska upptagningar och program vilket innebär en ändring i förhållande till nu gällande YGL där radioprogram behandlas före tekniska upptagningar.

Sammanslagningen resulterar i en ny yttrandefrihetsgrundlag med 13 kapitel där de materiella reglerna överensstämmer med dem som gäller i dag utom på de fyra ovan nämnda punkterna där ändringar vidtagits.

Genom stencilregeln för tekniska upptagningar minskar man det enligt beredningens mening största problemet med nu gällande reglering enligt TF och YGL nämligen svårigheten att avgöra om YGL är tillämplig på tekniska upptagningar. De övriga ändringarna innebär att gränsdragningsproblemen minskar och att digital bio och annan offentlig uppspelning ur en databas får grundlagsskydd.

Vad som i avsnitt 8.1 konstaterats i fråga om en sammanslagning av TF och YGL utan några materiella ändringar gäller till stor del även i fråga om det här presenterade alternativet. Det är sålunda inte särskilt komplicerat att slå samman TF och YGL till en grundlag eftersom YGL är utformad med TF som förebild. Det är dock tveksamt om den nuvarande uppdelningen av skyddet för yttrandefriheten på två grundlagar egentligen innebär något problem i sig och om en sammanslagning av TF och YGL utgör någon förbättring, ens i pedagogiskt avseende. Den sammanslagna grundlagen skulle ju bli mycket omfattande och de specialregler som är motiverade av de olika mediernas särdrag skulle alltså finnas kvar. En sammanslagning innebär inte heller i sig att teknikberoendet minskar. En sammanslagning kan också väntas leda till samma invändningar om smittoeffekt, dvs. risk för uttunning av skyddet för tryckfriheten,



som framfördes i anledning av förslaget till en utbyggnad av TF med en andra avdelning om offentliga framställningar i 1986 års lagrådsremiss (prop. 1986/87:151).

Vad först gäller en stencilregel för tekniska upptagningar kan det kanske hävdas att en meddelares ställning kan bli osäker om en sådan regel införs. En sådan invändning är dock inte särskilt tungt vägande eftersom ett påstående från en meddelare om att han trodde att grundlagsskydd förelåg bör godtas om det inte framstår som obefogat (jfr Axberger, Tryckfrihetens gränser s. 312).

Införandet av en stencilregel innebär att ansvarsreglerna för spridare påverkas på så sätt att ansvar kan inträda när en utsatt uppgift är oriktig oavsett om spridaren känner till oriktigheten. Ansvar kan inte inträda när en uppgift saknas eftersom grundlagsskydd då inte föreligger. En stencilregel innebär också en förenkling av reglerna om tid för väckande av åtal i fråga om tekniska upptagningar eftersom det inte kommer att finnas några tekniska upptagningar utan ursprungsuppgifter som omfattas av grundlagen. Den särskilda regeln i 7 kap. 1 § andra stycket tredje meningen YGL kan därför utgå (jfr 8 kap. 3 § andra stycket sista meningen nya YGL).

En stencilregel för tekniska upptagningar innebär vidare att skyddet för utländska upptagningar enligt reglerna i 10 kap. YGL om tekniska upptagningar från utlandet påverkas. Nu gäller som huvudregel att om upptagningen ges ut här gäller svenskt grundlagsskydd. Eftersom utländska aktörer inte torde sätta ut ursprungsuppgifter enligt den svenska regeln på sina upptagningar i någon större utsträckning är det troligt att införande av en stencilregel skulle innebära att vissa utomlands framställda upptagningar som ges ut här och i dag har grundlagsskydd skulle förlora skyddet. Detta skulle dock knappast komma att gälla tekniska upptagningar som är helt eller till stor del avsedda för den svenska marknaden. Sådana aktörer torde ju hålla sig informerade om vad som krävs för grundlagsskydd i Sverige. Man kan också fråga sig om det skulle vara en stor nackdel om upptagningar från utlandet som inte är helt eller till stor del avsedda för den svenska marknaden inte skulle få grundlagsskydd. Det skulle ju inte finnas något hinder mot att sprida upptagningarna här. Avsaknaden av grundlagsskydd skulle därför troligen inte ha någon större negativ inverkan på yttrandefriheten i Sverige. Våra möjligheter att lämna rättsligt bistånd till andra länder skulle också öka i samma mån som upptagningar skulle falla utanför grundlagsskyddet. Det skulle då bli möjligt att t.ex. ta utländska tekniska upptagningar i Sverige i beslag.

När det gäller tillämpningsområdet för grundlagsskyddet i förevarande alternativ jämfört med det nu gällande skyddet kan följande sägas. Om en stencilregel införs för tekniska upptagningar kommer tillämpningsområdet för grundlagsskydd för sådana upptagningar att kunna vara detsamma som i dag, bortsett från vissa utländska upptagningar. Tillämpningsområdet kommer att bero på i hur stor utsträckning aktörerna önskar falla in under reglerna. Om de önskar grundlagsskydd kommer de att sätta ut ursprungsuppgifter. Tekniska upptagningar utan ursprungsuppgifter kommer att falla utanför grundlagsskyddet. I fråga om överföringar med hjälp av elektromagnetiska vågor sker en utvidgning av tillämpningsområdet genom den nya regeln om digital bio och annan offentlig uppspelning ur en databas.

När det gäller teknikberoendet innebär förevarande lagtextalternativ (med stencilregel för tekniska upptagningar, grundlagsskydd för digital bio och annan offentlig uppspelning ur en databas, klargörande av att databasverksamhet som drivs av redaktion för stencilerade och på liknande sätt framställda skrifter faller in under det automatiska grundlagsskyddet enligt databasregeln och klargörande av webbsändningsregeln och gränsdragningen mot databasregeln) att vissa negativa effekter av grundlagsskyddets teknikberoende undanröjs. Skyddet kommer dock fortfarande att vara teknikberoende i samma mån som dagens grundlagsskydd.

De tryck- och yttrandefrihetsrättsliga principerna är med förevarande alternativ opåverkade och kommer att gälla i samma utsträckning som i dag för de medier som faller in under grundlagsskyddet.

Av problemen med det nu gällande grundlagsskyddet (se avsnitt 5.2) kommer det enligt beredningens mening viktigaste att minskas genom förevarande alternativ, nämligen problemet att avgöra om tekniska upptagningar faller in under grundlagsskyddet. Alternativet innebär också att digital bio och annan offentlig uppspelning ur en databas, som nu faller utanför grundlagsskyddet, förs in under detta. Vidare klargörs att även en redaktion för skrift som framställs genom stencilering eller annat motsvarande fortfarande har automatiskt grundlagsskydd för databasverksamhet enligt databasregelns första stycke (1 kap. 13 § nya YGL). Oklarheterna i webbsändningsregeln (1 kap. 10 § första stycket andra meningen nya YGL) undanröjs också, liksom oklarheterna med gränsdragningen mellan den regeln och databasregeln. De övriga problem som föreligger med nu gällande system kvarstår dock.

Kompliceringsgraden i lagtexten minskar visserligen genom sammanslagningen av TF och YGL. Så t.ex. är 4 kap. i nya YGL en sammanslagning av 3 kap. YGL med de regler i 4, 5 och 6 kap. TF som rör framställning och spridning och i 12 kap. 8 § nya YGL behövs inte hänvisningarna till TF som nu finns i 10 kap. 1 § andra stycket YGL. Den särskilda regeln i 7 kap. 1 § andra stycket tredje meningen nu gällande YGL om tid för väckande av åtal i fråga om tekniska upptagningar som saknar någon ursprungsuppgift kan också utgå. Men, som redan nämnts, kan en sammanslagning också anses innebära en risk för smittoeffekt.

Ett sådant grundlagsskydd som diskuteras här är knappast mera svårförenligt med EG-rätten och Europakonventionen än det nu gällande skyddet utan mindre. Det är dock tänkbart att det skulle hävdas att stencilregeln för tekniska upptagningar gynnar svenska upptagningar och därmed strider mot EG-rätten. Det måste då noteras att regeln skulle gälla för såväl svenska som utländska tekniska upptagningar. Det skulle alltså finnas möjligheter för utländska upptagningar att få samma grundlagsskydd som svenska. Det här diskuterade grundlagsskyddet torde innebära att det blir något färre konflikter mellan grundlagsskyddet å ena sidan och EG-rätten och Europakonventionen å den andra eftersom det blir tydligare i vilka fall grundlagen gäller. Man kan också förvänta sig att en del aktörer som i dag har grundlagsskydd väljer att inte sätta ut ursprungsuppgifter, t.ex. den som kopierar små upplagor av skivor eller videoband, vilket också minskar antalet konflikter. Problemen i förhållande till andra länder skulle minska ytterligare om man i förevarande lagtextalternativ även skulle genomföra de förslag till ändringar för att öka möjligheterna att lämna internationellt rättsligt bistånd på det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området som beredningen förde fram i SOU 2004:114.



## Lagtext till avsnitt 8.2.1

### Ett minimalalternativ

Detta alternativ innebär att TF och YGL upphävs och att yttrandefriheten skyddas enbart genom artikel 10 i Europakonventionen, RF:s nu gällande allmänna regler om yttrandefriheten och en ny bestämmelse i 2 kap. 13 § RF som innebär att de viktigaste tryck- och yttrandefrihetsrättsliga principerna skall iakttas särskilt i fråga om yttranden som offentliggörs genom skrifter, tekniska upptagningar och elektroniska överföringar. De ändringar som detta påkallar i 2 kap. RF visas nedan. Ändringarna är kursiverade. Endast de paragrafer i RF som behandlar sådant som har samband med yttrandefriheten tas upp här.

## REGERINGSFORMEN

### 2 Kap. Grundläggande fri- och rättigheter

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.

I 3 kap. finns bestämmelser om rätt att taga del av allmänna handlingar.

2 § Varje medborgare är gentemot det allmänna skyddad mot tvång att giva till känna sin åskådning i politiskt, religiöst, kulturellt eller annat sådant hänseende. Han är därjämte gentemot det allmänna skyddad mot tvång att delta i sammankomst för opinionsbildning eller i demonstration eller annan meningsyttring eller att tillhöra politisk sammanslutning, trossamfund eller annan sammanslutning för åskådning som avses i första meningen.

3 § Anteckning om medborgare i allmänt register får ej utan hans samtycke grundas enbart på hans politiska åskådning.

Varje medborgare skall i den utsträckning som närmare anges i lag skyddas mot att hans personliga integritet kränkes genom att uppgifter om honom registreras med hjälp av automatisk databehandling.

(4 § angår inte yttrandefriheten)

5 § Varje medborgare är skyddad mot kroppsstraff. Han är därjämte skyddad mot tortyr och mot medicinsk påverkan i syfte att framtvunga eller hindra yttranden.

6 § Varje medborgare är gentemot det allmänna skyddad mot påtvingat kroppsligt ingrepp även i annat fall än som avses i 4 och 5 §§. Han är därjämte skyddad mot kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång samt mot undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse och mot hemlig avlyssning eller upptagning av telefonsamtal eller annat förtroligt meddelande.

(7–11 §§ angår inte yttrandefriheten)

12 § De fri- och rättigheter som avses i 1 § 1–5 samt i 6 och 8 §§ och i 11 § andra stycket får, i den utsträckning som 13–16 §§ medger, begränsas genom lag. Efter bemyndigande i lag får de begränsas genom annan författning i de fall som anges i 8 kap. 7 § första stycket 7 och 10 §. I samma ordning får mötesfriheten och demonstrationsfriheten begränsas även i de fall som anges i 14 § första stycket andra meningen.

Begränsning som avses i första stycket får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och ej heller sträcka sig

så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsning får ej göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

Förslag till lag som avses i första stycket eller till lag om ändring eller upphävande av sådan lag skall, om det ej förkastas av riksdagen, på yrkande av lägst tio av dess ledamöter vila i minst tolv månader från det att det första utskottsytttrandet över förslaget anmäldes i riksdagens kammare. Utan hinder härav kan riksdagen antaga förslaget, om minst fem sjättedelar av de röstande förenar sig om beslutet.

Tredje stycket gäller icke förslag till lag om fortsatt giltighet i högst två år av lag. Det gäller ej heller förslag till lag som enbart angår

1. förbud att röja sådant, som någon har erfarit i allmän tjänst eller under utövande av tjänsteplikt och vars hemlighållande är påkallat av hänsyn till intresse som anges i 3 kap. 2 §,

2. husrannsakan eller liknande intrång eller

3. frihetsstraff som påföljd för viss gärning.

Konstitutionsutskottet prövar för riksdagens vidkommande huruvida tredje stycket är tillämpligt i fråga om visst lagförslag.

**13 §** Yttrandefriheten och informationsfriheten får begränsas med hänsyn till rikets säkerhet, folkförsörjningen, allmän ordning och säkerhet, enskilda 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.

Vid bedömandet av vilka begränsningar som får ske med stöd av första stycket skall särskilt beaktas vikten av vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet i politiska, religiösa, fackliga, vetenskapliga och kulturella angelägenheter. *I fråga om yttranden som offentliggörs genom skrifter, tekniska upptagningar och elektroniska överföringar skall i synnerhet iakttas grundsatser om frihet från censur och andra hindrande åtgärder före annat offentliggörande än visning av rörliga bilder, om etableringsfrihet för annat än etersändningar, om frihet att sprida yttranden till allmänheten samt om rätt att lämna uppgifter för sådant offentliggörande.*

Som begränsning av yttrandefriheten och informationsfriheten anses icke meddelande av föreskrifter som utan avseende på yttran-

des innehåll närmare reglerar visst sätt att sprida eller mottaga yttranden.

**14 §** Mötesfriheten och demonstrationsfriheten får begränsas av hänsyn till ordning och säkerhet vid sammankomsten eller demonstrationen eller till trafiken. I övrigt får dessa friheter begränsas endast av hänsyn till rikets säkerhet eller för att motverka farsot.

Föreningsfriheten får begränsas endast såvitt gäller sammanslutningar vilkas verksamhet är av militär eller liknande natur eller innebär förföljelse av folkgrupp av viss ras, med viss hudfärg eller av visst etniskt ursprung.

**15 §** Lag eller annan föreskrift får ej innebära att någon medborgare missgynnas därför att han med hänsyn till ras, hudfärg eller etniskt ursprung tillhör minoritet.

**16 §** Lag eller annan föreskrift får ej innebära att någon medborgare missgynnas på grund av sitt kön, om ej föreskriften utgör led i strävanden att åstadkomma jämställdhet mellan män och kvinnor eller avser värnplikt eller motsvarande tjänsteplikt.

(17–21 §§ angår inte yttrandefriheten)

**22 §** Utlänning här i riket är likställd med svensk medborgare i fråga om

1. skydd mot tvång att deltaga i sammankomst för opinionsbildning eller i demonstration eller annan meningsyttring eller att tillhöra trossamfund eller annan sammanslutning (2 § andra meningen),
2. skydd för personlig integritet vid automatisk databehandling (3 § andra stycket),
3. skydd mot dödsstraff, kroppsstraff och tortyr samt mot medicinsk påverkan i syfte att framtvinga eller hindra yttranden (4 och 5 §§),
4. rätt till domstolsprövning av frihetsberövande med anledning av brott eller misstanke om brott (9 § första och tredje styckena),
5. skydd mot retroaktiv brottspåföljd och annan retroaktiv rättsverkan av brott samt mot retroaktiv skatt eller statlig avgift (10 §),
6. skydd mot inrättande av domstol i vissa fall (11 § första stycket),
7. skydd mot missgynnande på grund av ras, hudfärg eller etniskt ursprung eller på grund av kön (15 och 16 §§),
8. rätt till fackliga stridsåtgärder (17 §),



9. skydd mot expropriation eller annat sådant förfogande samt mot inskränkningar i användningen av mark eller byggnader (18 §),  
10. rätt till utbildning (21 §).

Om annat icke följer av särskilda föreskrifter i lag, är utlänning här i riket likställd med svensk medborgare även i fråga om

1. yttrandefrihet, informationsfrihet, mötesfrihet, demonstrationsfrihet, föreningsfrihet och religionsfrihet (1 §),

2. skydd mot tvång att giva till känna åskådning (2 § första meningen),

3. skydd mot kroppsligt ingrepp även i annat fall än som avses i 4 och 5 §§, mot kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång samt mot intrång i förtrolig meddelelse (6 §),

4. skydd mot frihetsberövande (8 § första meningen),

5. rätt till domstolsprövning av frihetsberövande av annan anledning än brott eller misstanke om brott (9 § andra och tredje styckena),

6. offentlighet vid domstolsförhandling (11 § andra stycket),

7. skydd mot ingrepp på grund av åskådning (12 § andra stycket tredje meningen),

8. författares, konstnärers och fotografers rätt till sina verk (19 §),

9. rätt att driva näring eller utöva yrke (20 §).

På sådana särskilda föreskrifter som avses i andra stycket tillämpas 12 § tredje stycket, fjärde stycket första meningen samt femte stycket.

23 § Lag eller annan föreskrift får ej meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.



## Lagtext till avsnitt 8.2.2

### Ett mellanting

Detta alternativ innebär att TF och YGL upphävs och att yttrandefriheten skyddas genom artikel 10 i Europakonventionen, RF:s nu gällande allmänna regler om yttrandefriheten och ett nytt kapitel i RF (3 kap.) om yttrandefriheten i vissa medier. I det nya kapitlet anges de grundläggande tryck- och yttrandefrihetsrättsliga principerna utförligare än i den nya paragrafen i alternativ 1 (bilaga 1). Detaljreglerna ges i en vanlig lag, här benämnd Massmedielagen. Eftersom TF upphävs måste, liksom i alternativ 1, 2 kap. TF om allmänna handlingars offentlighet införas som ett nytt kapitel i RF (kapitel 4). Vid utformningen av det nya 3 kap. RF har utgångspunkten tagits i TF:s och YGL:s grundläggande bestämmelser. Avvikelserna från dessa förebilder är kursiverade i lagtexten.

## REGERINGSFORMEN

### 2 kap. Grundläggande fri- och rättigheter

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 friheten att yttra sig i *skrifter*, filmer, videogram, ljudupptagningar och andra tekniska upptagningar samt ljudradio, television och vissa liknande överföringar *gäller 3 kap.*

I *4 kap.* finns bestämmelser om rätt att taga del av allmänna handlingar.

### 3 kap. Yttrandefriheten i vissa medier

*1 § Detta kapitel gäller yttrandefriheten i skrifter, tekniska upptagningar och ljudradio- och televisionsprogram som är avsedda för allmänheten med den närmare avgränsning som anges i den lag som avses i 14 §. Kapitlet gäller också andra överföringar till allmänheten med hjälp av elektromagnetiska vågor i den omfattning som närmare anges i den lagen.*

*2 § Rätt att själv eller med biträde av andra framställa och sprida skrifter och tekniska upptagningar skall tillkomma varje svensk medborgare eller svensk juridisk person.*

*3 § Varje svensk medborgare och svensk juridisk person har rätt att sända program genom tråd. Med program avses innehållet i ljudradio, television och därmed jämställda överföringar med hjälp av elektromagnetiska vågor.*

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

1. skyldighet för innehavare av kabelnät eller liknande trådnät (nätinnehavare) att ge utrymme för vissa program i den utsträckning det behövs med hänsyn till allmänhetens intresse av tillgång till allsidig upplysning,

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

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

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

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

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

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

5 § Det får inte förekomma att något som är avsett att framföras i *en skrift*, en teknisk upptagning eller ett *program* först måste granskas av en myndighet eller något annat allmänt organ. Inte heller är det tillåtet för myndigheter och andra allmänna organ att utan stöd i *den lag som avses i 14 §*, på grund av det kända eller väntade innehållet i *en skrift*, en teknisk upptagning eller ett *program*, förbjuda eller hindra dess offentliggörande eller spridning bland allmänheten.

Trots första stycket får det genom lag meddelas föreskrifter om granskning och godkännande av rörliga bilder i tekniska upptagningar som skall visas offentligt.

Det får inte, utan stöd i *den lag som avses i 14 §*, förekomma att myndigheter och andra allmänna organ på grund av innehållet i tekniska upptagningar och *program* förbjuder eller hindrar innehav eller användning av sådana tekniska hjälpmedel som behövs för att kunna uppfatta innehållet i tekniska upptagningar eller för att kunna ta emot program. Detsamma gäller förbud mot anläggande av *kablenät eller liknande* trådnät för sändning av *program*.

6 § 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 *en skrift*, en teknisk upptagning eller ett *program*. Han har också rätt att anskaffa uppgifter i vilket ämne som helst för sådant uppgiftslämnande eller offentliggörande *om sättet för anskaffandet är lovligt*. I dessa rättigheter får begränsningar göras *endast genom lag till skydd för rikets säkerhet eller till skydd mot uppsåtligt offentliggörande av uppgifter som omfattas av undantag från offentlighetsprincipen enligt 4 kap.*

7 § Författare eller annan upphovsman, den som lämnar uppgift eller bidrag för offentliggörande, utgivare till en icke periodisk skrift och den som har framträtt i en teknisk upptagning eller ett *program* har rätt att vara anonym och den som tar del i tillkomsten, utgivningen eller spridningen av en framställning som införts eller varit avsedd att införas i en skrift, teknisk upptagning eller ett *program* har tystnadsplikt beträffande sådana personers identitet.

Myndigheter och andra allmänna organ får inte forska efter en anonym författare, en upphovsman eller vem som utgett eller avsett att utge framställning i tryckt skrift, vem som lämnat uppgift för publicering eller vem som tillhandahållit framställning för publicering *i vidare mån än som erfordras för åtal eller annat ingripande mot honom i enlighet med den lag som avses i 14 §.*

8 § *Straff och skadestånd får inte dömas ut på grund av att innehållet i en skrift, en teknisk upptagning eller ett program innefattar ett missbruk av yttrandefriheten i andra fall än när framställningen utgör ett sådant yttrandefrihetsbrott eller annan gärning som anges i den lag som avses i 14 §.*

9 § *För periodisk skrift, teknisk upptagning eller program skall finnas en utgivare. För yttrandefrihetsbrott i periodisk skrift, teknisk upptagning eller program svarar i första hand utgivaren. I fråga om skrift som inte är periodisk svarar i första hand författaren. Finns inte någon sådan som kan hållas ansvarig svarar i stället den som anges i den lag som avses i 14 §.*

10 § *För skadestånd på grund av yttrandefrihetsbrott svarar i första hand den som enligt 9 § är ansvarig för yttrandefrihetsbrottet. Skadestånd på grund av yttrandefrihetsbrott i periodisk skrift, annan skrift, teknisk upptagning eller program kan krävas också av den periodiska skriftens ägare, förläggaren, den som låtit framställa upptagningen respektive den som bedriver programverksamheten.*

11 § Justitiekanslern skall vaka över att de gränser för yttrandefriheten som anges i denna grundlag och den lag som avses i 14 § inte överskrids.

12 § Justitiekanslern är ensam åklagare i mål om yttrandefrihetsbrott. Ingen annan än Justitiekanslern får inleda förundersökning rörande yttrandefrihetsbrott. Endast Justitiekanslern och rätten får besluta

om tvångsmedel med anledning av misstanke om sådant brott, om *inte* annat är föreskrivet i *den lag som avses i 14 §*.

Justitiekanslern får överlämna åt allmän åklagare att vara åklagare i yttrandefrihetsmål om ansvar eller konfiskering *i den utsträckning som anges i den lag som avses i 14 §*.

Regeringen får hos Justitiekanslern anmäla en skrift, *en teknisk upptagning eller ett program* till åtal för yttrandefrihetsbrott. *I den lag som avses i 14 §* får föreskrivas att allmänt åtal för yttrandefrihetsbrott får väckas endast efter regeringens medgivande.

**13 §** *I yttrandefrihetsmål, vari talan förs om ansvar, skall frågan om brott föreligger, prövas av en jury om nio medlemmar, om inte parterna på ömse sidor förklarar sig vilja hänskjuta målet till rättens avgörande utan sådan prövning.*

**14 §** *Föreskrifter i övrigt som angår friheten att yttra sig i skrifter, tekniska upptagningar och program meddelas i en särskild lag.*

**15 §** *Den lag som avses i 1, 5, 7–9, 11, 12 och 14 §§ stiftas genom ett beslut varom minst tre fjärdedelar av de röstande förenar sig eller i samma ordning som grundlag.*

## MASSMEDIELAG

Med regler om bl.a.

- vilka medier som omfattas av lagen, dvs. en definition av tekniska upptagningar (jfr 1 kap. 1 § fjärde stycket YGL) och angivande av vilka ljudradio- och TV-sändningar och andra överföringar som omfattas av lagen (jfr 1 kap. 6–9 §§ YGL)
- vilka yttranden som med hänsyn till sitt innehåll inte omfattas av lagen och det nya 3 kap. RF även om de framförs i sådana medier som faller in under tillämpningsområdet, t.ex. motsvarigheter till 1 kap. 8–10 §§ TF och 1 kap. 12–13 §§ YGL om bl.a. upphovsrätt, kommersiella annonser och barnpornografi
- vilka gärningar som utgör yttrandefrihetsbrott (jfr 7 kap. TF och 5 kap. YGL)
- beslag och konfiskering (jfr 7 kap. 6 § och 10 kap. TF samt 5 kap. 6 § och 7 kap. 3 § YGL)

- i vilka fall en meddelare kan fällas till ansvar (jfr 7 kap. 3 § TF och 5 kap. 3 § YGL),
- undantag från tystnadsplikten (jfr 2 kap. 3 § YGL och 3 kap. 3 § TF), straffbestämmelser om brott mot tystnadsplikten (jfr 2 kap. 5 § YGL och 3 kap. 5 § TF)
- vem som utser utgivare, vilka krav som ställs på utgivaren, vem som efter författaren/utgivaren svarar för yttrandefrihetsbrott (jfr 4 och 6 kap. YGL, 5 och 8 kap. TF samt 2–4 kap. tillämpningslagen)
- i vilka fall JK får överlämna åklagaruppgiften till allmän åklagare (jfr 7 kap. 1 § första stycket YGL)
- utseende av jury och om rättegången i övrigt (jfr 12 kap. TF och 9 kap. YGL samt 7–11 kap. tillämpningslagen)



## Lagtext till avsnitt 8.2.3

### Ett maximialternativ

Detta alternativ innebär att TF och YGL läggs samman till en ny yttrandefrihetsgrundlag till skydd för både yttrandefriheten i tryckta skrifter, tekniska upptagningar samt radioprogram och andra liknande överföringar. Alternativet innebär också materiella ändringar i förhållande till vad som gäller i dag i fyra avseenden. Ändringarna överensstämmer med vad som förs fram som tänkbara lösningar på de största nuvarande problemen i avsnitt 5.2.4.

En del av paragraferna har sin huvudsakliga förebild i YGL och andra i TF. Avvikelserna från de huvudsakliga förebilderna är kursiverade i lagtexten.

Förutom de materiella ändringarna har en språklig modernisering genomförts. Vidare har termen radioprogram i TF och YGL bytts ut mot begreppet program. Eftersom den nya YGL är en sammanhållen grundlag för både tryck- och yttrandefriheten ersätts termen tryckfrihet med begreppet yttrandefrihet. Medierna behandlas i ordningen skrifter, tekniska upptagningar och program vilket innebär en ändring i förhållande till nu gällande YGL.

## YTTRANDEFRIHETSGRUNDLAG

### 1 kap. Grundläggande bestämmelser

1 § Varje svensk medborgare är gentemot det allmänna tillförsäkrad rätt enligt denna grundlag att i *tryckta skrifter*, tekniska upptagningar och *program* offentligen uttrycka tankar, åsikter och känslor, *offentliggöra allmänna handlingar* 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.

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.

Vad som sägs i grundlagen om *program* gäller program i ljudradio och television samt innehållet i vissa andra överföringar av ljud, bild eller text som sker med hjälp av elektromagnetiska vågor.

Med databas avses i denna grundlag en samling av information lagrad för automatiserad behandling.

2 § 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 *tryckt skrift*, tekniska upptagningar och *program*. 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 offentliggöras i *en tryckt skrift*, en teknisk upptagning eller ett *program* först måste granskas av en myndighet eller något annat allmänt organ. Inte 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 *en tryckt skrift*, en teknisk upptagning eller ett *program* förbjuda eller hindra dess offentliggörande eller spridning bland allmänheten.

Trots första stycket får det genom lag meddelas föreskrifter om granskning och godkännande av rörliga bilder i tekniska upptagningar som skall visas offentligt.

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

4 § Myndigheter och andra allmänna organ får inte utan stöd i denna grundlag ingripa mot någon på grund av att han i *en tryckt skrift*, en teknisk upptagning eller ett *program* 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 *skriften*, upptagningen eller programmet.

5 § Den som skall döma över missbruk av yttrandefriheten eller på annat sätt vaka över att denna grundlag efterlevs bör betänka att yttrandefriheten är en grundval för ett fritt samhällsskick. Han bör alltid uppmärksamma syftet mera än framställningssättet. Om han är tveksam, bör han hellre fria än fälla.

6 § Denna *grundlag* äger tillämpning på skrift som framställts i tryckpress *eller* mångfaldigats genom *ett motsvarande* förfarande. För skrift som inte framställts i tryckpress krävs dessutom att

1. utgivningsbevis gäller för skriften; eller
2. skriften är försedd med 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.

Bestämmelse i *grundlagen* som avser skrift som framställts i tryckpress eller som avser tryckning skall, när inte annat anges, tillämpas på annan skrift, på vilken *grundlagen* enligt första stycket är tillämplig, eller på mångfaldigande av sådan skrift.

Till skrift hänförs bild, även om den inte åtföljs av text.

7 § Tryckt skrift skall, för att anses *som* sådan, vara utgiven. En skrift anses utgiven då den blivit utlämnad till försäljning eller för spridning på annat sätt i Sverige. Detta gäller dock inte en myndighets tryckta handlingar, om de inte är tillgängliga för envar.

8 § Med periodisk skrift förstås en tidning, tidskrift eller någon annan sådan tryckt skrift som enligt utgivningsplanen är avsedd att under en bestämd titel utgivas med minst fyra vid särskilda tider utkommande nummer eller häften årligen, samt löpsedlar och bilagor som hör till skriften. Sedan utgivningsbevis för skriften har meddelats, skall denna anses som periodisk till dess att beviset återkallas eller förklaras förfallet.

Om ägaren till en periodisk skrift sprider eller låter sprida skriften innehåll eller delar av detta i form av en teknisk upptagning eller *ett program*, skall i fråga om tillämpning av 1–13 *kap.* upptagningen eller programmet 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 bevara tekniska upptagningar och spela in sådana program samt att tillhandahålla dessa. Bestämmelser om rätt till sändningar *av program* finns i 4 kap.

9 § Grundlagen är tillämplig på *sådan* teknisk upptagning som är utgiven och försedd med beteckning som utvisar att den är mångfaldigad eller avsedd för offentlig uppspelning samt i anslutning därtill tydliga uppgifter om vem som har låtit framställa upptagningen samt om när, var och av vem denna har framställts. En teknisk upptagning anses utgiven då den utlämnats för att spridas till allmänheten i Sverige genom att spelas upp, säljas eller tillhandahållas på annat sätt.

10 § Grundlagen är tillämplig på sändningar av *program* som är riktade till allmänheten och avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel. Som sådana sändningar av program anses även att allmänheten på särskild begäran tillhandahålls direktsända och inspelade program vilkas starttidpunkt och innehåll inte kan påverkas av mottagaren.

I fråga om program som förmedlas genom satellitsändning som utgår från Sverige gäller vad som i denna grundlag föreskrivs om program i allmänhet.

I lag får föreskrivas om undantag från denna grundlag i fråga om program som huvudsakligen är avsedda att tas emot utomlands och program 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 §§.

11 § I fråga om samtidig och oförändrad vidareändning här i landet av program som avses i 10 § och som kommer från utlandet eller förmedlas hit genom satellitsändning men inte utgår från Sverige gäller enbart vad som föreskrivs i

3 § första stycket om förbud mot förhandsgranskning och andra hinder,

3 § tredje stycket om innehav av tekniska hjälpmedel och anläggande av trådnät,

4 § om förbud mot ingripanden utan stöd i grundlagen,

5 § om det förhållningssätt som skall iakttas vid tillämpningen av denna grundlag,

4 kap. 17 § om rätt att sända program i tråd samt

4 kap. 19 och 21 §§ om särskilda regler för lagstiftning och rättslig prövning.

Har riksdagen godkänt en internationell överenskommelse om program får sådana föreskrifter som avses i 15 § andra stycket inte i strid med överenskommelsen hindra vidaresändning av program.

I 12 kap. 8 § finns föreskrifter om rätt att meddela och anskaffa uppgifter och underrättelser för offentliggörande i program från utlandet.

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

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

4 § om förbud mot ingripanden,

5 § om förhållningssättet vid tillämpning av denna grundlag,

3 kap. om rätt till anonymitet,

6–9 kap. om yttrandefrihetsbrott, ansvarighet samt tillsyn, åtal och särskilda tvångsmedel,

11 kap. om rättegången i yttrandefrihetsmål samt

12 kap. 8 § om rätt att meddela och anskaffa uppgifter för offentliggörande i program från utlandet.

13 § Denna grundlags föreskrifter om *program* tillämpas, i *andra fall än som avses i 10 § första stycket andra meningen*, också när en redaktion för en periodisk skrift eller för *program*, ett företag för yrkesmässig framställning av skrifter eller av tekniska upptagningar eller en nyhetsbyrå med hjälp av elektromagnetiska vågor

1. på särskild begäran tillhandahåller allmänheten information ur en databas, vars innehåll kan ändras endast av den som driver verksamheten, direkt genom överföring eller indirekt genom framställning av en teknisk upptagning, en skrift eller en bild,

2. annars, enligt överenskommelser i förväg, tillhandahåller allmänheten information som överförs direkt ur en sådan databas som anges i 1 eller

3. genom offentlig uppspelning tillhandahåller allmänheten information ur en sådan databas som anges i 1.

Vad som sägs i första stycket gäller också annan som har utgivningsbevis för sådan verksamhet. För att utgivningsbevis skall utfärdas krävs att

- verksamheten är ordnad på det sätt som anges i första stycket och att överföringarna utgår från Sverige,
- behörig utgivare utsetts och åtagit sig uppdraget,
- verksamheten har ett namn som är sådant att det inte finns risk för att det lätt kan förväxlas med namn på en annan verksamhet enligt denna paragraf.

Ett utgivningsbevis gäller för en period av tio år från utfärdandet. Därefter förfaller beviset. Beviset får förnyas, varje gång för tio år från utgången av den föregående tioårsperioden, om det finns förutsättningar att utfärda sådant bevis. Utgivningsbevis får återkallas om förutsättningar att utfärda sådant bevis inte längre finns, om verksamheten inte påbörjats inom sex månader från den dag då utgivningsbeviset utfärdades eller om den som drev verksamheten anmält att den upphört. Om utgivningsbeviset förfaller eller återkallas, tillämpas därefter föreskrifter i lag eller annan författning.

Närmare bestämmelser om utfärdande, förfall, förnyelse och återkallelse av utgivningsbevis meddelas i lag.

Varje databas skall ha ett namn. Närmare bestämmelser om sådana namn meddelas i lag.

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

**14 §** Om den rätt, som tillkommer upphovsman till litterärt eller konstnärligt verk eller framställare av fotografisk bild, om upphovsrätten närstående rättigheter och om förbud mot att återge litterärt eller konstnärligt verk på ett sätt, som kränker den andliga odlingens intressen, gäller vad i lag är föreskrivet.

**15 §** Utan hinder av denna grundlag gäller vad i lag är föreskrivet

1. om förbud mot kommersiell annons i den mån annonsen används vid marknadsföring av alkoholhaltiga drycker eller tobaksvaror;

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

3. om förbud mot kommersiell annons som meddelats till skydd för hälsa eller miljö enligt förpliktelse som följer av anslutning till Europeiska gemenskaperna;

4. om förbud mot offentliggörande i yrkesmässig kreditupplysningsverksamhet av kreditupplysning, som innebär otillbörligt intrång i enskilds personliga integritet eller som innehåller oriktig eller missvisande uppgift, om ersättningsskyldighet för sådant offentliggörande samt om rättelse av oriktig eller missvisande uppgift;

5. om ansvar och ersättningsskyldighet som avser det sätt på vilket uppgift eller underrättelse anskaffats.

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

16 § Grundlagen är inte tillämplig på skildring av barn i pornografisk bild.

## 2 kap. Om allmänna handlingars offentlighet

Här införs 2 kap. 1–18 §§ TF.

## 3 kap. Om rätt till anonymitet

1 § Upphovsmannen till en tryckt skrift, en teknisk upptagning eller ett *program* är inte skyldig att röja sin identitet. Detsamma gäller *utgivare av tryckt skrift som inte är periodisk*, den som har framträtt i en teknisk upptagning eller ett program och den som lämnat en uppgift enligt 1 kap. 2 §.

2 § I mål om ansvar, skadestånd eller särskild rättsverkan på grund av yttrandefrihetsbrott i *en tryckt skrift*, en teknisk upptagning eller ett *program* 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 §, *inte heller om vem som är utgivare av tryckt skrift som inte är periodisk*.

Om någon har angetts som upphovsman till framställningen eller som den som har framträtt i denna *eller som utgivare av tryckt skrift som inte är periodisk* är det dock tillåtet att i målet pröva om han är

ansvarig. Detsamma skall gälla, om någon i målet uppger sig vara upphovsmannen, den som har framträtt *eller utgivare till periodisk skrift*.

Första stycket hindrar inte att det i en och samma rättegång handläggs både mål om yttrandefrihetsbrott och mål om brott som avses i 6 kap. 3 §.

3 § Den som har tagit befattning med tillkomsten eller spridningen av en framställning som utgjort eller varit avsedd att ingå i *en tryckt skrift*, en teknisk upptagning eller ett program och den som har varit verksam *inom företag för utgivning av tryckta skrifter eller* 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 § *eller är utgivare av tryckt skrift som inte är periodisk*.

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 6 kap. 3 § första stycket 1,

4. i den mån domstol, när det är fråga om brott enligt 6 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 *en tryckt skrift*, en teknisk upptagning eller ett *program* eller den som har framträtt i en sådan framställning,



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

**5 §** Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet *mot författarens eller i fall som avses i 1 §, mot utgivarens eller meddelarens vilja på tryckt skrift sätter ut dennes namn, pseudonym eller signatur eller bryter mot sin tystnadsplikt enligt 3 §* skall dömas till böter eller fängelse i högst ett år. Detsamma gäller den som *på tryckt skrift, i ett program eller en teknisk upptagning uppsåtligen eller av oaktsamhet lämnar felaktiga uppgifter om vem som är framställningens upphovsman, utgivare 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.

#### **4 kap. Om framställande och spridning av skrifter och tekniska upptagningar samt sändning av program**

##### *Tryckta skrifter och tekniska upptagningar*

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

**2 §** Skrift, som i riket framställs genom tryckpress eller som här mångfaldigas genom *ett motsvarande förfarande* och för vilken gäller utgivningsbevis, skall innehålla tydliga uppgifter om vem som har tryckt eller annars mångfaldigat skriften samt om ort och år för mångfaldigandet, om skriften är avsedd att ges ut i riket och inte är att hänföra till bild- eller tillfällighetstryck.

Om utsättande av uppgifter som avses i första stycket på skrift, som mångfaldigas genom ett förfarande som motsvarar tryckning och för vilken inte gäller utgivningsbevis, är föreskrivet i 1 kap. 6 § första stycket.

3 § Med bild- eller tillfällighetstryck förstås i denna *grundlag* vykort och bildalbum, visitkort och notifikationer, adresskort, etiketter, blanketter, reklam- och emballagetryck samt annat affärstryck även som andra sådana tryckalster, allt under förutsättning att på grund av texten eller vad som *annars återges yttrandefrihetsmissbruk* kan anses uteslutet.

4 § Föreskrifter om skyldighet att bevara exemplar av *tryckta skrifter* och tekniska upptagningar och att tillhandahålla tekniska upptagningar för granskning får meddelas i lag. I lag får också meddelas föreskrifter om skyldighet att lämna exemplar av *skrift till bibliotek eller arkiv och om skyldighet att lämna exemplar av tekniska upptagningar* till en myndighet samt att lämna upplysningar i anslutning till sådan skyldighet.

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

6 § Ägare till periodisk skrift skall vara svensk medborgare eller svensk juridisk person. I lag får föreskrivas att även utlänning eller utländsk juridisk person får vara ägare till sådan skrift.

7 § En periodisk skrift får inte *ges ut* innan det har utfärdats ett bevis om att det inte finns något hinder mot utgivning enligt denna *grundlag*. Ett sådant utgivningsbevis meddelas av den myndighet som avses i 5 kap. 4 § på ansökan av skriftens ägare. I ansökan skall anges skriftens titel och utgivningsort samt utgivningsplanen för skriften.

Ett utgivningsbevis får inte utfärdas innan det har gjorts en anmälan om utgivare enligt 5 kap. 4 §.

En ansökan om utgivningsbevis får avslås, om skriftens titel företer en sådan likhet med titeln på en annan skrift som det finns ett utgivningsbevis för att förväxling lätt kan ske.

Ett utgivningsbevis gäller för en period av tio år från utfärdandet. Därefter förfaller beviset. Beslut om att beviset skall anses förfallet

vid tioårsperiodens utgång meddelas av den myndighet som avses i 5 kap. 4 §.

Beviset får förnyas på ansökan av skriftens ägare, varje gång för tio år från utgången av den föregående tioårsperioden. En ansökan om förnyelse får göras tidigast ett år före och senast på dagen för periodens utgång. För en ansökan om förnyelse av ett utgivningsbevis gäller i övrigt samma bestämmelser som för den första ansökan.

Om en ansökan om förnyelse har gjorts i rätt tid, fortsätter beviset, trots vad som sägs i fjärde och femte styckena, att gälla till dess att beslutet med anledning av ansökan har vunnit laga kraft.

**8 §** Utfärdat utgivningsbevis får återkallas:

1. om ägaren anmält att skriftens utgivning upphört;
2. om äganderätten till skriften övergått till någon som inte fyller föreskrivna behörighetsvillkor;
3. om utgivare inte finns eller utgivaren inte fyller föreskrivna behörighetsvillkor och behörig utgivare inte omedelbart utses;
4. om sex månader förflutit från den dag, då utgivningsbeviset utfärdades, utan att skriften utkommit;
5. om den skrift, som beviset avser, inte under något av de två senaste förflutna kalenderåren på särskilda tider utkommit med minst fyra nummer eller häften;
6. om inom sex månader, sedan skriften första gången utkom, visas att beviset med hänsyn till stadgandet i 7 § tredje stycket inte bort utfärdas; eller
7. om titeln på en skrift typografiskt sett givits sådan likhet med titeln på annan skrift, för vilken utgivningsbevis utfärdats, att förväxling lätt kan ske samt rättelse inte omedelbart vidtas.

Beslut om återkallelse meddelas av myndighet som avses i 5 kap. 4 §. I ärenden, som avses i första stycket 2–7, skall, om det kan ske, ägaren och utgivaren erhålla tillfälle att yttra sig.

**9 §** Har ett utgivningsbevis återkallats på grund av ett förhållande som avses i 8 § första stycket 2, 3, 5 eller 7 eller har beviset förklarats förfallet, får det ändå inte utan medgivande av skriftens ägare utfärdas ett utgivningsbevis för en annan skrift vars titel visar en sådan likhet med skriftens titel att förväxling lätt kan ske, innan två år har förflutit sedan beslutet om återkallelse meddelades eller beviset förföll.

10 § Ger en ägare till en periodisk skrift ut en sådan skrift utan att utgivningsbevis finns eller ägaren är behörig

eller ger någon ut periodisk skrift, för vars utgivning förbud enligt denna grundlag meddelats eller som uppenbart utgör fortsättning av sådan skrift

eller låter någon på periodisk skrift ange sitt namn som utgivare eller ställföreträdare utan att vara behörig,

döms till böter; har skriften förklarats brottslig eller är omständigheterna annars synnerligen försvårande, får dömas till fängelse i högst ett år.

11 § Varken postbefordringsföretag eller någon annan allmän trafikinrättning får vägra att befordra tryckta skrifter eller tekniska upptagningar på grund av deras innehåll. Vad nu sagts skall dock inte avse försändande, som innebär överträdelse av vad i 14 § är föreskrivet.

En allmän trafikinrättning som tar emot en teknisk upptagning för befordran skall inte anses som spridare av upptagningen enligt 7 kap.

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

13 § 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 tryckta skrifter eller 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 tekniska upptagningar med rörliga bilder som skall visas offentligt.

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

**14 §** Saknar skrift, som avses i 2 § första stycket, där föreskriven uppgift eller är sådan uppgift eller uppgift enligt 1 kap. 6 § första stycket 2 på skrift, som där åsyftas, utspridaren veterligt, oriktig, döms utspridaren till penningböter.

För spridande av en tryckt skrift *eller en teknisk upptagning* som, utspridaren veterligt, lagts under beslag eller förklarats konfiskerad eller *av en skrift som* utgivits i strid mot förbud som enligt denna grundlag meddelats för skriftens utgivning eller uppenbart utgör fortsättning av skrift som avses med sådant förbud, döms till böter eller fängelse i högst ett år.

**15 §** Föreskrifter om skyldighet för den som yrkesmässigt säljer eller hyr ut tekniska upptagningar med rörliga bilder att anmäla sig för registrering hos en myndighet får meddelas i lag eller, i fråga om anmälan innehåll och hur anmälan närmare skall ske, med stöd av lag.

#### *Beställda exemplar av upptagningar, skrifter och bilder*

**16 §** Av en sådan teknisk upptagning, skrift eller bild som avses i 1 kap. 13 § första stycket 1 skall framgå databasens namn samt när, var och hur upptagningen, skriften eller bilden framställts. Den som driver verksamheten skall se till att upptagningen, skriften eller bilden har sådana uppgifter. Närmare bestämmelser om detta får meddelas i lag.

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot första stycket eller bestämmelser som avses där skall dömas till böter eller fängelse i högst ett år.

Den som lämnar ut en sådan teknisk upptagning, skrift eller bild som avses i 1 kap. 13 § första stycket 1 och som saknar någon uppgift som är föreskriven i första stycket skall, om det sker uppsåtligen eller av oaktsamhet, dömas till penningböter. Detsamma skall gälla om en sådan uppgift är oriktig och den som lämnar ut upptagningen, skriften eller bilden känner till detta.

### *Program*

17 § Varje svensk medborgare och svensk juridisk person har rätt att sända *program* genom tråd.

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

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

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

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

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

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

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

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

19 § I fråga om sådana begränsningar i sändningsrätten som avses i 17 och 18 §§ gäller vad som föreskrivs om begränsningar av grundläggande fri- och rättigheter i 2 kap. 12 § andra–femte styckena och 13 § regeringsformen.

20 § Den som sänder *program* avgör självständigt vad som skall förekomma i programmen.

21 § Frågor om rätt att sända *program* skall kunna prövas av domstol eller av en nämnd, vars sammansättning är bestämd i lag och vars ordförande skall vara eller ha varit ordinarie domare. Prövningen

av beslut av regeringen skall göras av domstol och behöver endast avse beslutets laglighet.

Gäller saken en fråga om ingripande på grund av missbruk av yttrandefriheten, skall frågan prövas av domstol under medverkan av jury enligt de närmare bestämmelser som meddelas i lag. Detta gäller dock inte om saken rör överträdelse av sådana föreskrifter eller villkor i fråga om kommersiell reklam, annan annonsering eller sändning av program som avses i 1 kap. 15 § andra stycket.

**22 §** Föreskrifter om skyldighet att bevara och tillhandahålla inspelningar av *program* för granskning i efterhand och att lämna dem till arkiv får meddelas i lag.

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

## 5 kap. Om utgivare

**1 §** *Periodiska skrifter*, tekniska upptagningar och *program* skall ha en utgivare. Utgivare av *program* skall enligt vad som närmare föreskrivs i lag utses för varje program eller för hela eller delar av programverksamheten.

Utgivaren utses av den som *äger den periodiska skriften*, låter framställa den tekniska upptagningen eller bedriver sändningsverksamheten.

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

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

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

4 § Då utgivare utsetts för *periodisk skrift*, åligger det ägaren att göra anmälan därom hos myndighet som anges i lag. Anmälan skall innehålla uppgift om utgivarens namn och hemvist. Vid anmälan skall fogas bevis att utgivaren fyller föreskrivna behörighetsvillkor samt förklaring av utgivaren att han åtagit sig uppdraget att vara utgivare.

5 § Är utgivaren för *periodisk skrift* inte längre behörig eller kommer hans uppdrag annars att upphöra, åligger det ägaren att genast se till att ny utgivare utses samt därom göra anmälan hos myndighet som avses i 4 §. Angående sådan anmälan tillämpas det som föreskrivs i 4 §; vid anmälan skall, om det kan ske, fogas bevis att den förre utgivaren erhållit del av anmälan.

Om utgivningsorten eller utgivningsplanen ändras, skall ägaren genast anmäla det till den myndighet som avses i 4 §.

6 § För utgivare av *periodisk skrift* får det finnas en eller flera ställföreträdare. Ställföreträdare utses av utgivaren. Då ställföreträdare utsetts, skall anmälan därom göras hos myndighet som avses i 4 §. Vid anmälan skall fogas bevis att ställföreträdaren fyller för utgivare föreskrivna behörighetsvillkor samt förklaring dels av ställföreträdaren att han åtagit sig uppdraget och dels av ägaren att han godkänt ställföreträdaren.

Angående ställföreträdare gäller i övrigt vad i 2 § är föreskrivet. Kommer utgivarens uppdrag att upphöra, är även uppdraget som ställföreträdare förfallet.

7 § Utgivaren till en *periodisk skrift* får, sedan anmälan om ställföreträdare blivit gjord, överlämna åt denne eller, om flera ställföreträdare finns, åt någon av dem att i utgivarens ställe utöva den befogenhet, som enligt 3 § tillkommer utgivaren.

Kan det antas att utgivaren på grund av sjukdom eller av annan tillfällig orsak oavbrutet under minst en månad inte kommer att utöva befogenheten som utgivare, skall han snarast överlämna denna till ställföreträdare. Finns inte någon ställföreträdare eller kommer uppdraget för den eller dem som utsetts till ställföreträdare att upphöra, åligger det utgivaren att genast se till att ställföreträdare utses och att anmälan därom sker på det sätt som föreskrivs i 6 §.

8 § Av varje nummer eller häfte av en *periodisk skrift* och av en teknisk upptagning skall framgå vem som är utgivare. Utgivaren till en teknisk upptagning skall se till att varje exemplar av upptagningen



har en sådan uppgift. Av en sådan teknisk upptagning, skrift eller bild som avses i 1 kap. 13 § första stycket 1 skall framgå vem som är utgivare för databasen. Utgivaren skall se till att varje exemplar har en sådan uppgift.

Är befogenheten som utgivare *av en periodisk skrift* överlämnad till ställföreträdare, skall *på* varje nummer eller häfte av skriften, varom är fråga, *anges* att ställföreträdaren inträtt som utgivare; sker det, erfordras *inte* att även utgivarens namn *sätts ut*.

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

9 § En utgivare för programverksamhet får utse en eller flera ställföreträdare. Vad som sägs om utgivare i 2–3 och 8 §§ skall gälla också ställföreträdare. Om utgivarens uppdrag upphör, upphör även uppdraget att vara ställföreträdare.

10 § Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot 1 § *såvitt avser tekniska upptagningar eller program* skall dömas till böter eller, om omständigheterna är synnerligen försvårande, till fängelse i högst ett år. Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot 8 § första stycket *såvitt avser en teknisk upptagning eller en sådan teknisk upptagning, skrift eller bild som avses i 1 kap. 13 § första stycket 1*, skall dömas till penningböter.

I lag får föreskrivas straff för den som bryter mot en föreskrift i lag *angående en teknisk upptagning eller ett program* som meddelats med stöd av 8 eller 9 §.

11 § Underlåter ägaren *till en periodisk skrift* att på sätt i 5 § sägs *se till* att ny utgivare utses och göra anmälan därom eller underlåter utgivare *till en periodisk skrift* att, i fall som avses i 7 § *andra stycket*, överlämna sitt uppdrag till ställföreträdare *döms till* böter; har skriften förklarats brottslig eller *är* omständigheterna annars synnerligen försvårande, *får* dömas till fängelse i högst ett år.

12 § Såsom i 11 § sägs *döms* den som i ansökan eller anmälan *angående en periodisk skrift*, som avses i detta kapitel, eller i förklaring, som bifogats sådan ansökan eller anmälan, mot bättre vetande lämnat oriktig uppgift.

13 § Underlåter ägaren till en periodisk skrift att enligt 5 § anmäla ny utgivningsort eller ny utgivningsplan, skall han dömas till penningböter.

Överträder utgivare vad i 8 § är föreskrivet, döms till penningböter. Vad nu sagts gäller också ställföreträdare, vilken inträtt som utgivare.

## 6 kap. Om yttrandefrihetsbrott

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

2 § Såsom yttrandefrihetsbrott skall *inte* anses tillkännagivande i annons eller annat sådant meddelande, om *det inte* av meddelandets innehåll omedelbart framgår att ansvar för sådant brott kan komma i fråga. Är i förening med omständighet, som *inte* omedelbart framgår av meddelandets innehåll, meddelandet straffbart, gäller vad därom är föreskrivet. Vad nu sagts äger motsvarande tillämpning i fråga om meddelande genom chiffer eller på annat sätt, som är hemligt för allmänheten.

3 § Om någon lämnar ett meddelande, som avses i 1 kap. 2 §, eller, utan att svara enligt 7 kap., medverkar till en framställning som är avsedd att offentliggöras i en tryckt skrift, en teknisk upptagning eller ett program, som författare eller annan upphovsman, utgivare till skrift eller genom att framträda i programmet och därigenom gör sig skyldig till

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

2. oriktigt utlämnande av allmän handling som *inte* är tillgänglig för envar eller tillhandahållande av sådan handling i strid med myndighets förbehåll 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.

**4 §** Med beaktande av det i 1 kap. angivna syftet med en allmän *ytt-randefrihet* skall såsom *ytt-randefrihetsbrott* anses följande gärningar, om de begås *i en tryckt skrift, en teknisk upptagning eller ett program* och är straffbara enligt lag:

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

försök, förberedelse eller stämpling till sådant högförräderi;

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

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

försök, förberedelse eller stämpling till sådant spioneri;

4. obehörig befattning med hemlig uppgift, varigenom någon utan syfte att gå främmande makt till handa obehörigen befordrar, lämnar eller röjer uppgift rörande något förhållande av hemlig natur, vars uppenbarande för främmande makt kan medföra men för rikets försvar eller för folkförsörjningen vid krig eller av krig föranledda utomordentliga förhållanden eller *annars* för rikets säkerhet, vare sig uppgiften är riktig eller *inte*;

försök eller förberedelse till sådan obehörig befattning med hemlig uppgift;

stämpling till sådant brott, om detta är att anse som grovt, vid vilken bedömning särskilt skall beaktas om gärningen innefattade tillhandagående av främmande makt eller var av synnerligen farlig beskaffenhet med hänsyn till pågående krig eller rörde förhållande

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

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

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

försök, förberedelse eller stämpling till sådant uppror;

7. landsförräderi eller landssvek, i vad därigenom, då riket är i krig eller *annars* i lag meddelade bestämmelser om sådant brott äger tillämpning, någon missleder eller förråder dem som är verksamma för rikets försvar eller förleder dem till myteri, trolöshet eller modlöshet, förråder egendom som är av betydelse för totalförsvaret eller begår annan liknande förrädisk gärning som är ägnad att medföra men för totalförsvaret eller innefattar bistånd åt fienden;

försök, förberedelse eller stämpling till sådant landsförräderi eller landssvek;

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

9. ryktesspridning till fara för rikets säkerhet, varigenom, då riket är i krig eller *annars* i lag meddelade bestämmelser om sådant brott äger tillämpning, någon sprider falska rykten eller andra osanna påståenden, som är ägnade att framkalla fara för rikets säkerhet, eller till främmande makt framför eller låter framkomma sådana rykten eller påståenden eller bland krigsmän sprider falska rykten eller andra osanna påståenden som är ägnade att framkalla trolöshet eller modlöshet;

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

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

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

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

försök till sådant brott mot medborgerlig frihet;

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

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

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

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

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

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

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

5 § Som *yttrandefrihetsbrott* skall anses också sådana gärningar, begångna genom tryckt skrift, *teknisk upptagning eller program*, och straffbara enligt lag, som innebär att någon

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

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

3. när riket är i krig eller omedelbar krigsfara offentliggör uppgift om förhållanden vilkas röjande enligt lag innefattar annat brott mot rikets säkerhet än som anges i 4 §.

6 § Vad som är föreskrivet i lag om påföljd för brott som avses i 4 och 5 §§ skall gälla också när brottet är att anse som ett yttrandefrihetsbrott.

Om skadestånd på grund av yttrandefrihetsbrott finns bestämmelser i 10 kap.

När någon döms för förtal eller förolämpning i enlighet med 4 § 14 eller 15, kan domstolen, om brottet begåtts i *en periodisk skrift eller ett program*, på yrkande av motparten besluta att domen skall återges i *skriften eller ett program* i samma sändningsverksamhet. Rätten får besluta att skyldigheten att återge domen skall avse ett av rätten gjort sammandrag av denna.

7 § När en domstol bestämmer påföljd för ett yttrandefrihetsbrott, skall domstolen särskilt ta hänsyn till om en rättelse har offentliggjorts.

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

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

9 § I samband med konfiskering av periodisk skrift *får*, då fråga är om något av de brott som avses i 4 § 1–3, 4 såvida det brottet är att anse som grovt, samt 6 och 7, meddelas förbud att utgiva skriften under viss, av rätten bestämd tid, högst sex månader från det

domen i yttrandefrihetsmålet vinner laga kraft. Förbud som nu sagts får dock meddelas *endast* då riket befinner sig i krig.

Angående konfiskering av periodisk skrift, som *sprids* i strid mot utgivningsförbud eller uppenbart utgör fortsättning av skrift som avses med sådant förbud, gälle vad i allmänhet är *föreskrivet* om förverkande av föremål på grund av brott.

## 7 kap. Ansvarighetsregler

### *Periodisk skrift*

1 § För tryckfrihetsbrott genom periodisk skrift *svarar* den som var anmäld som utgivare, då skriften *gavs ut*.

Var ställföreträdare anmäld och har han inträtt som utgivare, *svarar* ställföreträdaren.

2 § Fanns *inte* utgivningsbevis, då skriften *gavs ut*, eller var utgivare, som enligt 1 § första stycket har att svara, *inte* längre behörig eller hade hans uppdrag *annars* upphört, *svarar* skriftens ägare.

Ägare är *också* ansvarig, om utgivaren var utsedd för skens skull eller denne *annars*, då skriften *gavs ut*, uppenbart *inte* innehade den befogenhet, som enligt 5 kap. 3 § skall tillkomma honom.

Var ställföreträdare, vilken inträtt som utgivare, *inte* längre behörig, då skriften *gavs ut*, eller hade hans uppdrag *annars* upphört eller förelåg beträffande ställföreträdaren förhållande, som i andra stycket sägs, *svarar* utgivaren.

3 § Kan det *inte* visas vem som var ägare, då skriften *gavs ut*, *svarar* i ägarens ställe den som tryckt skriften.

4 § Sprider någon periodisk skrift vara uppgift om vem som tryckt skriften saknas eller, utspridaren veterligt, är oriktig, och kan det *inte* utrönas vem som tryckt skriften, *svarar* i stället för den som tryckt skriften utspridaren.

### *Skrift som inte är periodisk*

5 § För tryckfrihetsbrott genom skrift, som *inte* är periodisk, *svarar* skriftens författare, om han på sätt i 3 kap. 2 § sägs uppgivits vara författare till skriften. Författaren är dock *inte* ansvarig, om

skriften utgivits utan hans samtycke eller hans namn, pseudonym eller signatur utsatts därå mot hans vilja.

6 § Är författare *inte* enligt 5 § ansvarig för skrift, vilken innehåller eller är avsedd att innehålla bidrag av flera författare, och har på sätt i 3 kap. 2 § sägs särskild utgivare för skriften uppgivits, *svarar* utgivaren.

För annan skrift än i första stycket avses *svarar* utgivaren, *endast* om författaren var avliden, då skriften *gavs ut*.

Utgivaren *är inte* ansvarig, om hans namn, pseudonym eller signatur utsatts *på* skriften mot hans vilja.

Med utgivare av skrift, som *inte* är periodisk, förstås den som, utan att vara skriftens författare, tillhandahållit den för tryckning och utgivning.

7 § Är varken författare eller utgivare enligt 5 eller 6 § ansvarig eller var han vid skriftens utgivning avliden, *svarar* förläggaren.

Med förläggare till tryckt skrift, som *inte* är periodisk, förstås den som omhänderhaft tryckning och utgivning av annans skrift.

8 § Fanns *inte* förläggare eller kan det *inte* visas vem han är, *svarar* i förläggarens ställe den som tryckt skriften.

9 § I fråga om ansvar för utspridare av tryckt skrift, som *inte* är periodisk, *äger* 4 § motsvarande tillämpning.

#### *Gemensam bestämmelse för alla skrifter*

10 § Hade den som enligt 2, 5, 6 eller 7 §§ skulle ha att svara vid skriftens utgivning *inte* känt hemvist inom riket och kan *inte* heller i målet utrönas, var han här i riket uppehåller sig, skall ansvaret övergå *på* den som efter honom har att svara, dock *inte på* utgivare av skrift, som *inte* är periodisk, i annat fall än som avses i 6 § första stycket eller *på* utspridare.

*Detsamma gäller*, om beträffande den som enligt 1, 2, 5, 6 eller 7 §§ skulle ha att svara förelåg omständighet, vilken enligt lag utesluter straffbarhet, samt den efter honom ansvarige ägt eller bort äga kännedom om omständigheten.



### *Tekniska upptagningar och program*

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

I fråga om andra direktsända program än sådana som avses i 1 kap. 12 § får i lag föreskrivas att den som framträder i programmet skall ansvara för sina yttranden själv.

12 § 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 5 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 teknisk upptagning för yttrandefrihetsbrott i denna, om uppgiften om vem som har låtit framställa den är *oriktig* och det inte kan klarläggas vem denne är eller han saknar känd hemortsadress i Sverige och inte heller kan påträffas här under rättegången. Vad som nu sagts för det fall att en uppgift *är oriktig* gäller också om en lämnad uppgift innebär att den som har låtit framställa den tekniska upptagningen har hemvist utomlands.

### *Gemensamma bestämmelser för skrifter, tekniska upptagningar och program*

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

14 § 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.

## 8 kap. Tillsyn och åtal

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

2 § Justitiekanslern är ensam åklagare i mål om yttrandefrihetsbrott. Annan än Justitiekanslern *får inte* inleda förundersökning rörande yttrandefrihetsbrott. Endast Justitiekanslern och rätten *får* besluta om tvångsmedel med anledning av misstanke om sådant brott, om *inte* annat är föreskrivet i denna *grundlag*.

Justitiekanslern får överlämna åt allmän åklagare att vara åklagare i yttrandefrihetsmål om ansvar eller konfiskering på grund av olaga våldsskildring, hets mot folkgrupp, brott mot medborgerlig frihet, olaga hot, hot mot tjänsteman eller övergrepp i rättsak i tekniska upptagningar. Rätten att väcka allmänt åtal får dock inte överlämnas när det gäller yttrandefrihetsbrotten hets mot folkgrupp eller brott mot medborgerlig frihet.

Regeringen *får* hos Justitiekanslern anmäla *tryckt* skrift, *teknisk upptagning* eller *program* till åtal för yttrandefrihetsbrott. I lag *får* föreskrivas att allmänt åtal för yttrandefrihetsbrott *får* väckas endast efter regeringens medgivande.

Justitiekanslern är tillika ensam åklagare i annat yttrandefrihetsmål än mål om yttrandefrihetsbrott samt i mål som *annars* avser brott mot bestämmelse i denna *grundlag*; om befogenhet för Riksdagens ombudsman att vara åklagare i mål som nu *angetts* gäller dock vad i lag är *föreskrivet*.

3 § Allmänt åtal för yttrandefrihetsbrott skall väckas, i fråga om periodisk skrift för vilken vid utgivningen gällde utgivningsbevis inom sex månader och i fråga om annan skrift inom ett år från det skriften utgavs, vid påföljd att skriften *annars* är fri från sådant åtal. Utan hinder av vad nu sagts *får* dock, sedan allmänt åtal inom nämnda tid blivit väckt, nytt åtal väckas mot annan, som är för brottet ansvarig.

Den tid inom vilken allmänt åtal för yttrandefrihetsbrott skall väckas är i fråga om tekniska upptagningar ett år från det att upptagningen gavs ut. Beträffande *program* är tiden sex månader från det att programmet sändes eller, i fråga om tillhandahållande som avses i 1 kap. 13 §, från den tidpunkt när informationen inte längre tillhandahölls.

Vad i lag är *föreskrivet* om tid, inom vilken brott skall beivras för att påföljd för brott *inte* skall anses bortfallen, *gäller* även i fråga om *yttrandefrihetsbrott*.

4 § Angående målsägandes rätt att *ange yttrandefrihetsbrott* eller tala därå *gäller* vad i lag är *föreskrivet*.

5 § Om ett yttrandefrihetsbrott har förövats i *en tryckt skrift eller* en teknisk upptagning utan att det finns någon som enligt 7 kap. är ansvarig för brottet, får åklagaren eller målsäganden i stället för att väcka åtal ansöka om konfiskering av *skriften eller* upptagningen. Detsamma gäller, om stämning i Sverige inte kan delges den som är ansvarig för brottet.

6 § I lag får föreskrivas att en nämnd vars sammansättning är bestämd i lag och vars ordförande skall vara eller ha varit ordinarie domare skall granska om *program*, som någon har sänt på annat sätt än genom tråd, står i överensstämmelse med de föreskrifter eller andra villkor som gäller för sändningarna. En sådan nämnd får endast uttala sin mening och förelägga den sändande att följa föreskrifterna eller villkoren. I lagen får föreskrivas att ett föreläggande av nämnden får förenas med vite. Frågor om ansvar för yttrandefrihetsbrott och om utdömande av vite prövas alltid av domstol enligt 4 kap. 21 §.

7 § Genom lag får föreskrivas om särskild tillsyn över att yttrandefriheten i tekniska upptagningar med rörliga bilder inte missbrukas genom olaga våldsskildring och över att sådana upptagningar med våld eller hot om våld inte i förvärvssyfte sprids till den som är under femton år. Därvid får föreskrivas om befogenhet för en tillsynsmyndighet att tillfälligt ta hand om ett exemplar av en teknisk upptagning med rörliga bilder som kan antas innehålla en framställning som innefattar olaga våldsskildring.

8 § I fråga om sådana föreskrifter som avses i 6 och 7 §§ gäller vad som föreskrivs om begränsningar av grundläggande fri- och rättigheter i 2 kap. 12 § andra–femte styckena och 13 § regeringsformen.

## 9 kap. Särskilda tvångsmedel

### *Tryckta skrifter*

1 § Förekommer anledning att tryckt skrift på grund av *ytrandefrihetsbrott* kan konfiskeras, *får* i *avvaktan* på beslut därom skriften läggas under beslag.

I *avvaktan* på rättsens beslut *får också*, i fall som avses i 6 kap. 9 §, meddelas utgivningsförbud för periodisk skrift.

2 § Innan åtal för *ytrandefrihetsbrott* väckts eller ansökan hos rätten gjorts om skriftens konfiskering, *får*, om brottet hör under allmänt åtal, förordnande enligt 1 § om beslag och utgivningsförbud meddelas av Justitiekanslern. I lag *får* föreskrivas att även allmän åklagare äger förordna om beslag inom sitt verksamhetsområde.

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

Då allmän åklagare förordnat om beslag, skall anmälan därom skyndsamt göras hos Justitiekanslern. Denne *skall* genast pröva om beslaget skall *bestå*.

4 § Då Justitiekanslern förordnat om beslag eller fastställt beslag varom allmän åklagare förordnat, skall åtal vara väckt eller ansökan om konfiskering av skriften gjord inom två veckor, sedan Justitiekanslern meddelade beslutet. Sker det *inte, är* beslaget samt, om utgivningsförbud är därmed förenat, även förbudet förfallet.

5 § Sedan åtal för *ytrandefrihetsbrott* väckts eller ansökan hos rätten gjorts om skriftens konfiskering, *får* rätten förordna om beslag och utgivningsförbud samt häva beslag eller förbud, som tidigare meddelats.

Då målet *avgörs, prövar* rätten, om meddelat förordnande fortfarande skall *bestå*. Avvisas målet på den grund att rätten *inte* är behörig eller skiljer rätten *annars* målet från sig utan att prövning

av skriftens brottslighet ägt rum och *finns* anledning antaga att talan om skriftens konfiskering kommer att föras i annat mål, *får* rätten bestämma att förordnandet skall bestå under viss, av rätten utsatt tid. *Väcks inte* talan inom denna tid, *är* förordnandet förfallet.

6 § Förordnande om beslag skall innehålla uppgift *om* det eller de stycken i skriften, som föranlett beslaget, och *gäller* endast band, del, nummer eller häfte, vari samma stycken *förekommer*.

7 § Förordnande om beslag skall av polismyndighet genast verkställas.

Angående förbud mot spridande av tryckt skrift, som lagts under beslag, är *föreskrivet* i 4 kap.14 §.

8 § Verkställande av beslag *av* tryckt skrift skall uteslutande omfatta de för spridning avsedda exemplaren av skriften.

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

9 § Då förordnande om beslag blivit hävt eller förfallit, skall verkställighet av beslaget genast gå åter.

10 § Är riket i krig eller krigsfara och anträffas *inom Försvarsmakten* tryckt skrift, som uppenbart innefattar sådan enligt 6 kap. 4 § straffbar uppvigling att krigsman därigenom kan förledas åsidosätta vad som åligger honom i tjänsten, får skriften efter beslut av *den*, som enligt lag skall avgöra frågor om disciplinansvar beträffande personal vid *den del av Försvarsmakten som det är fråga om*, i *avvaktn* på förordnande om beslag tagas i förvar.

Är fara i dröjsmål, *får* även utan sådant beslut som avses i första stycket åtgärd som där sägs *vidtas* av annan enligt bestämmelser som meddelas i lag. Anmälan därom skall dock skyndsamt göras hos *den beslutsfattare* som avses i första stycket. Denne har att genast pröva om skriften skall *bli kvar* i förvar.

11 § Då enligt 10 § beslut meddelats angående tryckt skrifts tagande i förvar, skall anmälan därom göras hos Justitiekanslern så

snart *det kan* ske. Denne har att genast pröva *om* skriften skall läggas under beslag.

12 § Angående beslag *av* periodisk skrift, som *sprids* i strid mot utgivningsförbud eller uppenbart utgör fortsättning av skrift som avses med sådant förbud, *gäller* vad i allmänhet är *föreskrivet* om beslag *av* föremål, som *får* förklaras förverkat.

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

### *Tekniska upptagningar*

14 § Vad som sägs i 1–13 §§ om beslag av tryckta skrifter skall gälla också i fråga om beslag av tekniska upptagningar. För sådan upptagning, skrift eller bild som avses i 1 kap. 13 § första stycket 1 gäller, när det är fråga om utredningsbeslag med anledning av yttrandefrihetsbrott, vad som sägs i 13 §. I stället för 6 § och 8 § andra stycket gäller dock beträffande tekniska upptagningar vad som föreskrivs i andra och tredje styckena i denna paragraf. Om den tid som avses i 4 § 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. Vad som sägs i 3 § andra stycket gäller inte, om Justitiekanslern enligt 8 kap. 2 § *andra stycket* har överlämnat åt allmän åklagare att vara åklagare i yttrandefrihetsmål. Vad som sägs i 2, 4 och 13 §§ samt denna paragraf om Justitiekanslerns uppgifter gäller i sådant fall även den allmänna åklagaren.

Varje beslut om beslag skall ange det eller de avsnitt av framställningen som har föranlett beslaget. Om det vid ett beslag som är av det slag som avses i 13 § inte är möjligt att i beslutet närmare ange varje sådant avsnitt, skall i efterhand, så snart det kan ske, i särskilt beslut anges vilka avsnitt som åberopas som brottsliga. Beslaget

gäller endast de särskilda skivor, rullar eller andra sådana delar av upptagningen där dessa avsnitt förekommer.

Bevis om att beslag har beslutats skall, så snart det kan ske, 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 upptagningen som har föranlett beslaget.

## 10 kap. Om skadestånd

1 § Skadestånd får inte dömas ut på grund av innehållet i *en tryckt skrift*, en teknisk upptagning eller ett *program* i andra fall än när framställningen innefattar ett yttrandefrihetsbrott.

Om skadestånd på grund av brott som avses i 6 kap. 2 och 3 §§ gäller vad som är föreskrivet i lag.

2 § Den som enligt 7 kap. bär det straffrättsliga ansvaret ansvarar även för skadestånd. För *skadestånd*, som *får* göras gällande mot utgivare av periodisk skrift eller ställföreträdare för denne, *svarar också* skriftens ägare. I fråga om annan tryckt skrift *svarar* för *skadestånd*, som *får* göras gällande mot författaren eller utgivaren, även skriftens förläggare. Skadestånd *för yttrandefrihetsbrott i tekniska upptagningar och program* kan krävas ut också av den som har låtit framställa upptagningen eller bedriver programverksamheten.

I fall som avses i 1 kap. 12 § ansvarar gärningsmannen för skadestånd på grund av brott som han begår i sändningen. Skadeståndet kan krävas ut även av den som bedriver programverksamheten.

3 § Om den som skulle bära det straffrättsliga ansvaret inte har någon känd hemortsadress i landet när brottet förövas och inte heller kan påträffas här under rättegången och ansvaret därför övergår på någon annan enligt 7 kap. 10 § eller 7 kap. 12 § tredje stycket, får skadestånd ändå krävas ut även av den förre, i den mån det medges i lag.

4 § Vad som sägs i 7 kap. 14 § denna grundlag skall gälla också i fråga om skadestånd på grund av yttrandefrihetsbrott i *en tryckt skrift*, en teknisk upptagning eller ett *program*.

5 § Har någon som laga ställföreträdare för juridisk person eller som förmyndare, god man eller förvaltare att svara för *skadestånd* på grund av *ytttrandefrihetsbrott*, får anspråket göras gällande även mot den juridiska personen eller mot den, för vilken förmyndaren, gode mannen eller förvaltaren förordnats, om och i den omfattning sådant anspråk annars enligt lag får göras gällande.

6 § Skall någon enligt detta kapitel jämte annan svara för *skadestånd*, *svarar* de en för båda och båda för en. Om bestämmande av ansvarigheten mellan dessa inbördes *gäller* vad som *annars* är *föreskrivet*.

7 § *Skadestånd* i anledning av *ytttrandefrihetsbrott* får göras gällande utan hinder av att fråga om ansvar för brottet förfallit eller talan därom *annars inte* kan föras.

## 11 kap. Om rättegången i ytttrandefrihetsmål

1 § *Ytttrandefrihetsmål* *prövas* av tingsrätt inom vars domkrets länsstyrelse har sitt säte. *Finns skäl* att även *någon* annan tingsrätt inom länet skall *kunna pröva ytttrandefrihetsmål*, får regeringen *föreskriva om sådan behörighet*.

Till *ytttrandefrihetsmål hänförs* mål angående ansvar eller *skadestånd* på grund av *ytttrandefrihetsbrott* *liksom även* ansökningsmål, som avses i 8 kap. 5 §. Till *ytttrandefrihetsmål hänförs också* mål angående ansvar eller *skadestånd* på grund av brott enligt 6 kap. 3 §. Är fråga om brott enligt sistnämnda paragrafs andra stycke och har den som anskaffat uppgiften eller underrättelsen *inte* offentliggjort denna i tryckt skrift, *teknisk upptagning eller program* eller meddelat den till annan för sådant offentliggörande, skall dock målet handläggas som *ytttrandefrihetsmål* endast om det är uppenbart att anskaffandet skett för offentliggörande i tryckt skrift, *teknisk upptagning eller program*.

2 § I *ytttrandefrihetsmål*, vari talan *förs* om ansvar, skall frågan, huruvida brott föreligger, *prövas* av en jury om nio medlemmar, *såvida inte* parterna *på* ömse sidor *förklarar* sig vilja utan sådan prövning hänskjuta målet till rättens avgörande. Frågan, *om* den tilltalade enligt 7 kap. är ansvarig för tryckt skrift, *teknisk upptagning eller program* *prövas* dock alltid enbart av rätten. Då jury



prövar, *om* brott föreligger, skall så anses vara fallet, om minst sex jurymän är ense därom.

Finner juryn att brott *inte* föreligger, skall den tilltalade frikännas. Har juryn funnit brott föreligga, skall även rätten pröva frågan härom. Är rätten av annan mening än juryn, *får* rätten frikänna den tilltalade eller hänföra brottet under mildare straffbestämmelse än den som juryn tillämpat. Högre rätt, dit talan mot tingsrättens dom fullföljts, *får inte* i vidare mån än tingsrätten frångå juryns bedömning.

3 § För varje län skall utses jurymän, fördelade i två grupper med sexton jurymän i första gruppen och åtta jurymän i andra gruppen. För Stockholms län skall dock första gruppen omfatta tjugofyra jurymän och andra gruppen tolv jurymän. Jurymännen i den andra gruppen skall vara eller ha varit nämndemän vid allmän domstol eller allmän förvaltningsdomstol.

4 § Jurymännen utses genom val för en tid av fyra kalenderår.

Valet skall förrättas av landstingsfullmäktige i länet eller, då inom länet finns kommun som *inte* tillhör landsting, av landstingsfullmäktige och kommunfullmäktige i kommunen. I Gotlands län förrättas valet av kommunfullmäktige i Gotlands kommun. Skall enligt vad nu sagts jurymännen väljas av mer än en valmyndighet, fördelar länsstyrelsen antalet jurymän inom vardera gruppen mellan valmyndigheterna med ledning av folkmängden.

Då juryman skall väljas, ankommer det på tingsrätten att göra anmälan därom till den som har att föranstalta om valet.

5 § Till jurymän *skall* utses svenska medborgare, som *är* bosatta inom länet. De bör vara kända för omdömesgillhet, självständighet och rättrådighet. Bland jurymännen bör skilda samhällsgrupper och meningsriktningar samt olika delar av länet vara företrädda. Den som är underårig eller som har förvaltare enligt särskilda bestämmelser i lag får inte vara juryman.

6 § Juryman, som fyllt sextio år, *får* avsäga sig uppdraget. Vill juryman *annars* avgå, *prövar* tingsrätten, om giltigt hinder föreligger för honom att utöva uppdraget. Upphör juryman att vara valbar, *är* uppdraget förfallet.

7 § Avgår juryman eller upphör han att vara valbar, skall inom den grupp av jurymän, som den avgångne tillhörde, valmyndigheten utse annan i hans ställe för återstoden av valperioden. Valet får i landstingsfullmäktiges ställe företagas av landstingsstyrelsen; dock gäller sådant val endast för tiden intill landstingsfullmäktiges nästkommande möte.

8 § Klagan över val av juryman skall föras hos tingsrätten. Även om klagan, *inte förs*, skall rätten *pröva* den valdes behörighet.

Beträffande fullföljd av talan mot tingsrätts beslut i fråga, som avses i första stycket, *gäller* vad i lag är *föreskrivet* om fullföljd av talan mot underrätts beslut i rättegång. Mot hovrätts beslut *får* talan *inte* föras.

*Förs* klagan, *länder* valet dock till efterrättelse, om *inte* rätten förordnar annat.

9 § De som *är* utsedda till jurymän *skall* uppföras *på* en jurymanlista. I denna skall varje grupp *upptas* särskilt.

10 § I ett mål i vilket jury skall delta, skall rätten föredra jurymanlistan och behandla frågan, om det föreligger jäv mot någon som är upptagen på listan. Om jäv mot juryman gäller vad som i lag är *föreskrivet* om domare.

Därefter skall juryn bildas av de ojäviga jurymännen på så sätt att vardera parten får utesluta tre jurymän inom den första gruppen och en inom den andra samt att rätten genom lottning bland de övriga tar ut så många till suppleanter att sex kvarstår i den första gruppen och tre i den andra.

För jury i Stockholms län får vardera parten utesluta fem jurymän inom den första gruppen och två inom den andra.

11 § Är *det på* ena sidan flera parter och vill endast någon av dem begagna sin uteslutningsrätt, *gäller* den uteslutning han *företar* även för de övriga. *Vill* medparter utesluta olika jurymän och *kan* de *inte* enas, *företar* rätten uteslutningen genom lottning.

12 § *Ingen får* utan laga förfall *undandra* sig att tjänstgöra i jury.

Kan på grund av jäv eller laga förfall för juryman *tillräckligt* antal ledamöter i någon grupp *inte* erhållas, *nämner* rätten för varje juryman som erfordras tre till jurymän inom gruppen behöriga per-

soner. Av de sålunda nämnda *får* vardera parten utesluta en. *Den* som förut i samma mål uteslutits *får inte utses till juryman*.

13 § *Förekommer* samtidigt flera mål, vari jury skall delta, *får* rätten, efter parternas hörande, förordna att samma jury skall tjänstgöra i alla målen. Skall jury utses gemensamt för flera mål, *äger* vad i 11 § är stadgat om uteslutning av juryman i mål, vari *på* ena sidan är flera parter, motsvarande tillämpning.

14 § *Förs* i mål om ansvar *även* talan om *skadestånd* mot annan än den tilltalade, *skall* de åtgärder av svarandepart, som avses i 2 § första stycket, 10 § andra stycket och 12 § andra stycket, ankomma på den tilltalade.

Då talan utan samband med åtal *förs* om tryckt skrifts *eller teknisk upptagnings* konfiskering eller om *skadestånd gäller* om rättegången i sådant mål vad i 2 och 10–13 §§ är föreskrivet; har frågan om brott föreligger tidigare prövats i *yttrandefrihetsmål* avseende ansvar för brott, skall dock prövning av samma fråga *inte* äga rum *på nytt*. I ansökningsmål skall den uteslutning av jurymän, som *annars* ankommer på parterna, företas av rätten genom lottning.

15 § Närmare bestämmelser om rättegången i *yttrandefrihetsmål* meddelas i lag.

Är inom samma län flera tingsrätter, vilka *får uppta yttrandefrihetsmål*, *skall* de uppgifter, som avses i 4, 6, 8 och 9 §§, fullgöras av den tingsrätt regeringen bestämmer.

16 § För fall då riket är i krig eller krigsfara eller det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller krigsfara vari riket har befunnit sig *får* föreskrifter om anstånd med val av jurymän och om undantag från jurymäns rätt att avsäga sig sitt uppdrag meddelas i lag eller, efter bemyndigande i lag, av regeringen genom förordning.

## 12 kap. Om skrifter, tekniska upptagningar och program från utlandet m.m.

### *Om utrikes tryckta skrifter m.m.*

1 § I fråga om skrift som tryckts utom riket och som utges här skall, om inte annat sägs nedan, i tillämpliga delar gälla vad som är föreskrivet i 1 kap., 3 kap., 4 kap., 6 kap., 7 kap. 1, 2, 5–7, 10 och 13–14 §§ samt 8–11 kap.

2 § Skrift, som tryckts utom riket, skall anses här utgiven då den på sätt i 1 kap. 7 § sägs blivit utlämnad för spridning inom riket.

3 § Är periodisk skrift, som *trycks* utom riket, huvudsakligen avsedd för spridning inom riket, *gäller* i tillämpliga delar vad i 5 kap. är *föreskrivet*; vad där sägs om ägares behörighet skall *inte tillämpas*.

För utgivning här i riket av annan utom riket tryckt periodisk skrift erfordras *inte* utgivningsbevis. *Finns* sådant bevis skall *vad som sägs i första stycket* tillämpas.

4 § Vad som i denna *grundlag* är *föreskrivet* om ansvarighet för den som tryckt skrift skall i fråga om skrift, som tryckts utom riket, avse den som låtit utlämna skriften för spridning inom riket eller, om det *inte* kan visas vem han är eller han *inte*, då skriften *gavs ut* här, ägde hemvist inom riket, den som enligt 4 kap. är att anse som utspridare.

5 § Om skyldighet att för granskning bevara exemplar av skrift, som tryckts utom riket, och att lämna exemplar av sådan skrift till bibliotek eller arkiv *föreskrivs* i lag.

6 § I fråga om skrift som trycks utom riket och som *ges ut* här men som inte huvudsakligen är avsedd för spridning inom riket och för vilken inte heller utgivningsbevis finns gäller bestämmelserna i 1 kap. 2 § angående meddelande och anskaffande av uppgifter och underrättelser för offentliggörande om inte

1. meddelandet eller anskaffandet innefattar brott mot rikets säkerhet;

2. meddelandet innefattar utlämnande eller tillhandahållande som avses i 6 kap. 3 § första stycket 2;

3. meddelandet utgör uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt.

Första stycket tillämpas också i fråga om en skrift som inte ges ut i Sverige, oavsett om skriften trycks här eller utomlands. Härvid jämföras med den som lämnar meddelande för offentliggörande den som på annat sätt medverkar till framställning i periodisk skrift såsom författare eller annan upphovsman.

Är meddelandet eller anskaffandet straffbart enligt vad som följer av första och andra styckena, gäller vad som är föreskrivet därom. Mål angående ansvar eller *skadestånd* på grund av brott som nu sagts skall handläggas som *yttrandefrihetsmål*, när inte 11 kap. 1 § andra stycket tredje meningen har motsvarande tillämpning. I fråga om rätt till anonymitet för meddelaren gäller vad som är föreskrivet i 3 kap.; bestämmelsen i 3 § *andra stycket* 3 skall dock omfatta även annat brott mot rikets säkerhet än som där avses.

### *Om tekniska upptagningar och program från utlandet m.m.*

7 § Bestämmelserna i 1, 3–11 och 13 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.

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

8 § Det som enligt 7 § gäller i fråga om rätt att meddela och anskaffa uppgifter och underrättelser och att vara anonym gäller också *program* som sänds från sändare utanför Sverige och tekniska upptagningar som inte lämnas ut för spridning i Sverige, oavsett om upptagningen har framställts här eller i utlandet. I lag får dock föreskrivas undantag från rätten att meddela och anskaffa uppgifter i fråga om *program* som sänds från öppna havet eller luftrummet däröver.

## **13 kap. Allmänna bestämmelser**

1 § Vad i lag är *föreskrivet* om resning i mål i allmänhet gälla, utan hinder av att jury prövat *om* brott föreligger, även dom i *yttrandefrihetsmål*.

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

2 § Då på grund av högre rätts beslut *yttrandefrihetsmål*, vari jury deltagit, skall *upptas på nytt* inför jury av den rätt som först dömt i målet, *gäller* om juryns tillsättande vad i 11 kap. 10–14 §§ är *föreskrivet*.

3 § *Yttrandefrihetsmål* och annat mål om brott mot bestämmelserna i denna *grundlag* skall alltid *behandlas* skyndsamt.

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

Utlänningar är i fråga om yttrandefriheten enligt denna grundlag likställda med svenska medborgare, om inte något annat följer av lag.

## Lagtext till ”Status quo-lösningen”

Nedan visas de ändringar i det nu gällande grundlagsskyddet enligt YGL som förs fram som tänkbara lösningar på de största nuvarande problemen i avsnitt 5.2.4 Dessa ändringar är desamma som de huvudsakliga materiella ändringar i förhållande till dagens skydd som gjorts i den sammanslagna grundlagens text i bilaga 3 ovan. De nedanstående paragraferna motsvarar 1 kap. 10, 13 respektive 9 §§ i det lagtextförslaget med undantag av att vissa språkliga justeringar som gjorts i det förslaget inte gjorts här, t.ex. ändringen av termen radioprogram till program. För författningskommentar till de nedanstående paragraferna se författningskommentaren till de nu nämnda paragraferna i bilaga 5 avsnitt 3.

### YTTRANDEFRIHETSGRUNDLAGEN

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

**1 kap.**  
**6 §**

Grundlagen är tillämplig på sändningar av radioprogram som är riktade till allmänheten och avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel. *Med* sådana sändningar av radioprogram *avses* även *tillhandahållande av* direktsända och inspelade program *ur en databas*.

Grundlagen är tillämplig på sändningar av radioprogram som är riktade till allmänheten och avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel. *Som* sådana sändningar av radioprogram *anses* även *att allmänheten på särskild begäran tillhandahålls* direktsända och inspelade program *vilkas starttidpunkt och innehåll inte kan påverkas av mottagaren*.

I fråga om radioprogram som förmedlas genom satellitsändning som utgår från Sverige gäller vad som i denna grundlag föreskrivs om radioprogram i allmänhet.

I lag får föreskrivas om undantag från denna grundlag i fråga om radioprogram som huvudsakligen är avsedda att tas emot utomlands 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 §§.

## 9 §

Denna grundlags föreskrifter om radioprogram tillämpas också när en redaktion för en tryckt periodisk skrift eller för radioprogram, ett företag för yrkesmässig framställning av tryckta eller därmed enligt tryckfrihetsförordningen jämställda skrifter eller av tekniska upptagningar eller en nyhetsbyrå med hjälp av elektromagnetiska vågor

1. på särskild begäran tillhandahåller allmänheten information ur en databas, vars innehåll kan ändras endast av den som driver verksamheten, direkt genom överföring eller indirekt genom framställning av en teknisk upptagning, en skrift eller en bild, eller

2. annars, enligt överenskommelser i förväg, tillhandahåller allmänheten information som överförs direkt ur en sådan databas som anges i 1.

Denna grundlags föreskrifter om radioprogram tillämpas, i andra fall än som avses i 6 § första stycket andra meningen, också när en redaktion för en periodisk skrift eller för radioprogram, ett företag för yrkesmässig framställning av tryckta eller därmed enligt tryckfrihetsförordningen jämställda skrifter eller av tekniska upptagningar eller en nyhetsbyrå med hjälp av elektromagnetiska vågor

1. på särskild begäran tillhandahåller allmänheten information ur en databas, vars innehåll kan ändras endast av den som driver verksamheten, direkt genom överföring eller indirekt genom framställning av en teknisk upptagning, en skrift eller en bild,

2. annars, enligt överenskommelser i förväg, tillhandahåller allmänheten information som överförs direkt ur en sådan databas som anges i 1 eller

3. genom offentlig uppspelning tillhandahåller allmänheten information ur en sådan databas som anges i 1.



Vad som sägs i första stycket gäller också annan som har utgivningsbevis för sådan verksamhet. För att utgivningsbevis skall utfärdas krävs att

- verksamheten är ordnad på det sätt som anges i första stycket och att överföringarna utgår från Sverige,
- behörig utgivare utsetts och åtagit sig uppdraget,
- verksamheten har ett namn som är sådant att det inte finns risk för att det lätt kan förväxlas med namn på en annan verksamhet enligt denna paragraf.

Ett utgivningsbevis gäller för en period av tio år från utfärdandet. Därefter förfaller beviset. Beviset får förnyas, varje gång för tio år från utgången av den föregående tioårsperioden, om det finns förutsättningar att utfärda sådant bevis. Utgivningsbevis får återkallas om förutsättningar att utfärda sådant bevis inte längre finns, om verksamheten inte påbörjats inom sex månader från den dag då utgivningsbeviset utfärdades eller om den som drev verksamheten anmält att den upphört. Om utgivningsbeviset förfaller eller återkallas, tillämpas därefter föreskrifter i lag eller annan författning.

Närmare bestämmelser om utfärdande, förfall, förnyelse och återkallelse av utgivningsbevis meddelas i lag.

Varje databas skall ha ett namn. Närmare bestämmelser om sådana namn meddelas i lag.

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

#### 10 §

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

Grundlagen är tillämplig på sådan teknisk upptagning som är utgiven och försedd med beteckning som utvisar att den är mångfaldigad eller avsedd för offentlig uppspelning samt i anslutning därtill tydliga uppgifter om vem som har låtit framställa upptagningen samt om när, var och av vem denna har framställts. En teknisk upptagning anses utgiven då den utlämnats för att spridas till allmänheten i Sverige genom att spelas upp, säljas eller tillhandahållas på annat sätt.

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

# Författningskommentar

## 1 Ett minimalalternativ

Detta alternativ innebär att TF och YGL upphävs och att yttrandefriheten skyddas enbart genom artikel 10 i Europakonventionen, RF:s nu gällande allmänna regler om yttrandefriheten och en ny bestämmelse i 2 kap. 13 § RF som innebär att de viktigaste tryck- och yttrandefrihetsrättsliga principerna skall iakttas särskilt i fråga om yttranden som offentliggörs genom skrifter, tekniska upptagningar och elektroniska överföringar. De ändringar som detta påkallar i 2 kap. RF visas i lagtexten. Ändringarna är kursiverade. Endast de paragrafer i RF som behandlar sådant som har samband med yttrandefriheten tas upp här.

## REGERINGSFORMEN

### 2 kap.

#### 1 §

*Första stycket 1–2* i förevarande paragraf täcker innebörden av första och andra meningen i artikel 10 punkten 1 Europakonventionen, utom åsiktsfriheten, som skyddas i 2 §, och utom så till vida att det i RF av naturliga skäl inte anges att skyddet gäller oberoende av territoriella gränser.

Det nu gällande *andra stycket*, som i fråga om tryckfriheten och friheten att yttra sig i ljudradio, television och liknande överföringar samt tekniska upptagningar, hänvisar till TF och YGL, upphävs eftersom TF och YGL enligt förevarande alternativ upphävs.

I det nu gällande *tredje stycket* anges att det i TF finns bestämmelser om rätt att ta del av allmänna handlingar. Eftersom TF enligt förevarande alternativ upphävs måste nu gällande regler i 2 kap.

TF om allmänna handlingars offentlighet tas in i RF. Detta kan ske i ett nytt 3 kap. RF med tanke på att offentlighetsprincipen är en grundläggande princip som sammanhänger med informationsfriheten.

#### 2–3 §§

Här skyddas bl.a. åsiktsfriheten enligt artikel 10 i Europakonventionen.

#### 5–6 §§

Även dessa paragrafer rör vissa aspekter av yttrandefriheten.

#### 12 §

Tillsammans med 13–16 och 22–23 §§ uppfyller förevarande paragraf kraven i artikel 10 punkten 2 Europakonventionen på i vilken form och för vilka syften begränsningar i yttrande- och åsiktsfriheten får göras. Eftersom förevarande alternativ innebär att TF upphävs måste hänvisningen till TF i *fjärde stycket* ändras till 3 kap. 2 § RF.

#### 13 §

Tillägget innebär att de viktigaste tryck- och yttrandefrihetsrättsliga principerna skall iakttas i fråga om alla yttranden men i synnerhet i fråga om yttranden som offentliggörs genom något av de medier som anges i regeln. Med yttranden som offentliggörs avses yttranden som riktas till allmänheten, dvs. till andra än dem som befinner sig i en mindre, sluten krets. Yttranden som riktas enbart till en eller några få mottagare omfattas alltså inte av regeln. Med skrifter förstås skrifter som framställs genom tryckpress eller som mångfaldigas på annat sätt. Med tekniska upptagningar avses det samma som enligt nu gällande 1 kap. 1 § YGL, dvs. filmer, videogram, ljudupptagningar och andra upptagningar som innehåller text, bild eller ljud och som kan läsas, avlyssnas eller annars uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel. Med elektroniska överföringar avses ljudradio, television och vissa liknande överföringar med hjälp av elektromagnetiska vågor som används för kommunikation till allmänheten.

Den nya regeln innebär en erinran om att de uppräknade principerna skall iakttas inom ramen för artikel 10 i fråga om alla yttranden men särskilt när det är fråga om begränsning av yttrandefriheten i de angivna medierna. De principer som skall iakttas är förbud mot censur och hindrande åtgärder, etableringsfrihet, frihet att sprida yttranden och meddelarfrihet. Från förbudet mot censur och hindrande åtgärder har dock undantagits offentliggörande av rörliga bilder genom visning och från etableringsfriheten har etersändningar undantagits. Regeln gör det alltså möjligt att behålla i dag gällande filmcensur och krav på tillstånd för etersändningar.

14 §

Mötes- och demonstrationsfriheten hänger nära samman med yttrandefriheten.

15–16 och 22–23 §§

Även dessa paragrafer rör yttrandefriheten.

## 2 Ett mellanting

Detta alternativ innebär att TF och YGL upphävs och att yttrandefriheten skyddas genom artikel 10 i Europakonventionen, RF:s nu gällande allmänna regler om yttrandefriheten och ett nytt kapitel i RF (3 kap.) om yttrandefriheten i vissa medier. I det nya kapitlet anges de grundläggande tryck- och yttrandefrihetsrättsliga principerna utförligare än i den nya paragraf som diskuteras i avsnitt 1. Detaljreglerna ges i en vanlig lag, här benämnd Massmedielagen. Eftersom TF upphävs måste, liksom i alternativ 1, 2 kap. TF om allmänna handlingars offentlighet införas som ett nytt kapitel i RF (kapitel 4). Vid utformningen av det nya 3 kap. RF har utgångspunkten tagits i TF:s och YGL:s grundläggande bestämmelser. Avvikelserna från dessa förebilder är kursiverade i lagtexten.

## REGERINGSFORMEN

### 2 kap.

#### 1 §

Eftersom TF och YGL upphävs och ersätts av ett nytt kapitel i RF upphävs i *andra stycket* hänvisningen till TF och YGL och det hänvisas i stället till det nya 3 kap.

I *tredje stycket* upphävs hänvisningen till 2 kap. TF om allmänna handlingars offentlighet. Reglerna om allmänna handlingar flyttas in i ett nytt 4 kap. i RF till vilket hänvisning i stället sker.

### 3 kap.

I kapitlet fastslås de nu gällande tryck- och yttrandefrihetsrättsliga principerna för skrifter, tekniska upptagningar, ljudradio, television och vissa andra överföringar med hjälp av elektromagnetiska vågor. Vid formuleringen av de nya reglerna har utgångspunkten tagits i första hand i YGL varvid tillägg gjorts för skrifter. Medierna behandlas i ordningen skrifter, tekniska upptagningar och program, vilket skiljer sig från YGL där radioprogram behandlas först. Begreppet program ersätter begreppet radioprogram i nu gällande regler utan att någon materiell ändring är avsedd. En viss språklig modernisering har också genomförts.

#### 1 §

Paragrafen slår fast kapitlets tillämpningsområde och hänvisar för den närmare gränsdragningen till den lag som avses i 14 § (Massmedielagen). Beträffande överföringar med hjälp av elektromagnetiska vågor innebär paragrafen att endast ljudradio- och TV-program ges ett skydd direkt i grundlagen (låt vara att den närmare definitionen av sådana program ges i vanlig lag) men att andra sådana överföringar skyddas bara i den mån det anges i Massmedielagen. Med uttrycket "avsedda för allmänheten" avses att medierna är avsedda för andra än dem som ingår i en mindre, sluten krets.

## 2 §

I paragrafen fastslås etableringsfriheten för skrifter och tekniska upptagningar, jfr 4 kap. 1 § och 6 kap. 1 § TF samt 3 kap. 8 § YGL.

## 3–4 §§

Paragraferna överensstämmer med 3 kap. 1–2 §§ YGL och anger vad som gäller i fråga om etableringsfrihet för radioprogram. I 3 § första stycket har gjorts ett tillägg angående vad som avses med program (jfr 1 kap. 1 § tredje stycket YGL) för att man i följande paragrafer skall kunna tala om program i stället för om ljudradio, television och vissa liknande överföringar som i 1 kap. 2 § andra stycket RF. I 3 § andra stycket 1 har ett förtydligande tillägg gjorts angående vad som skall förstås med begreppet ”nätinnehavare” (jfr 5 § tredje stycket).

## 5 §

Paragrafen fastslår principen om förbud mot censur och hindrande åtgärder, jfr 1 kap. 3 § YGL och 1 kap. 2 § TF. Eftersom förevarande alternativ innebär att skyddet för tryck- och yttrandefriheten inte längre regleras fullständigt i grundlagen kan den nu gällande exklusivitetsprincipen som kommer till uttryck i YGL genom lokutionen ”utan stöd i denna grundlag” inte längre gälla. Den ersätts här av uttrycket ”utan stöd i den lag som avses i 14 §”. I den lagen (Massmedielagen) får bl.a. meddelas regler om beslag och konfiskering. I Massmedielagen får också anges vilka yttranden som med hänsyn till sitt innehåll faller utanför den lagens och nya 3 kap. RF:s tillämpningsområde även om de framförs i medier som i och för sig faller in under tillämpningsområdet. Detta kan ske genom motsvarigheter till reglerna i 1 kap. 8–10 §§ TF och 1 kap. 12–13 §§ YGL om bl.a. upphovsrätt, kommersiella annonser och barnpornografi. I sista meningen i paragrafen har ordet ”trådnät” i förtydligande syfte bytts ut mot ”kabelnät eller liknande trådnät” (jfr 3 § andra stycket 1).

## 6 §

Paragrafen slår fast meddelar- och anskaffarfriheten och anger vilka begränsningar som får göras i dessa rättigheter, jfr 1 kap. 1 § tredje och fjärde stycket TF, 1 kap. 2 § YGL, 7 kap. 3 § TF, 5 kap. 3 § YGL samt 1 kap. 9 § 5 TF och 1 kap. 12 § första stycket YGL.

## 7 §

I första delen av *första stycket* slås rätten till anonymitet fast, jfr 3 kap. 1–2 §§ TF och 2 kap. 1–2 §§ YGL och i andra delen av första stycket anges tystnadsplikten, jfr 3 kap. 3 § TF och 2 kap. 3 § YGL.

I *andra stycket* anges efterforskningsförbudet, jfr 3 kap. 4 § TF och 2 kap. 4 § YGL.

## 8 §

Paragrafen motsvarar i fråga om skadestånd 8 kap. 1 § YGL och 11 kap. 1 § TF. Beträffande straffansvar uttrycker paragrafen att ansvar för missbruk av yttrandefriheten kan dömas ut endast i de fall som anges i den särskilda lag som avses i 14 §. Gränserna för vad som är tillåtet att yttra kan alltså ändras genom ändring av vanlig lag. I 15 § finns emellertid en regel om att ett särskilt lagstiftningsförfarande gäller vid ändring av den lag som avses i 14 §. Till skillnad mot vad som gäller i dag är grundlagstiftningsförfarandet inte obligatoriskt.

## 9 §

I denna paragraf ges grundlagsskydd åt principen om ensamansvar. Den närmare utformningen av ansvarssystemet får ske i den lag som avses i 14 §.

## 10 §

Här ges grundlagsskydd åt de principer som i dag gäller i fråga om skadestånd med den skillnaden att yttrandefrihetsbrotten inte anges i grundlagen, jfr 11 kap. TF och 8 kap. YGL.



## 11 §

Här fastslås en del av principen om särskild rättegångsordning, jfr 9 kap. 1 § TF och 7 kap. 1 § YGL.

## 12 §

Även denna paragraf rör principen om särskild rättegångsordning.

*Första stycket* motsvarar 9 kap. 2 § första stycket TF, till vilket det hänvisas i 7 kap. 1 § första stycket första meningen YGL.

*Andra stycket* motsvarar 7 kap. 1 § första stycket andra–tredje meningen YGL. Eftersom yttrandefrihetsbrotten inte specificeras i grundlagen i förevarande alternativ anges i detta stycke dock inte beträffande vilka brott JK får överlämna åklagaruppgiften till allmän åklagare. Detta får i stället bestämmas i den lag som avses i 14 §.

*Tredje stycket* motsvarar 9 kap. 2 § andra stycket TF, till vilket det hänvisas i 7 kap. 1 § första stycket första meningen YGL.

Paragrafen innehåller ingen motsvarighet till 9 kap. 2 § tredje stycket TF, till vilket det hänvisas i 7 kap. 1 § första stycket första meningen YGL. Regler med motsvarande innehåll kan införas i den lag som avses i 14 §.

## 13 §

Även denna regel rör principen om särskild rättegångsordning. Paragrafen motsvarar 12 kap. 2 § första stycket första meningen TF, till vilken regel det hänvisas i 9 kap. 1 § YGL.

## 14 §

I den lag som avses här (Massmedielagen) skall tas in bestämmelser om de ämnen som anges i de paragrafer som nämns i 15 §. I lagen kan också tas in bestämmelser som motsvarar övriga regler i nu gällande TF, YGL och tillämpningslagen.

## 15 §

Genom denna regel om särskild lagstiftningsordning i fråga om den lag som avses i 14 § sörjs det för att skyddet för yttrandefriheten blir mera stabilt än om lagen kan ändras genom ett enkelt majoritetsbeslut.

### 3 Ett maximalalternativ

Detta alternativ innebär att TF och YGL läggs samman till en ny yttrandefrihetsgrundlag till skydd för både yttrandefriheten i tryckta skrifter, tekniska upptagningar samt radioprogram och andra liknande överföringar. Alternativet innebär också materiella ändringar i förhållande till vad som gäller i dag i fyra avseenden. Ändringarna, som överensstämmer med vad som förs fram som tänkbara lösningar på de största nuvarande problemen i avsnitt 5.2.4 är följande: 1) en stencilregel för tekniska upptagningar införs (se 1 kap. 9 § nya YGL), 2) grundlagsskydd för e-bio och annan offentlig uppspelning ur en databas införs (se 1 kap. 13 § första stycket 3 nya YGL), 3) databasregeln (1 kap. 9 § nu gällande YGL) ändras för att klargöra att även verksamhet som drivs av en redaktion för stencilerade eller på liknande sätt framställda skrifter omfattas av det automatiska grundlagsskyddet (se 1 kap. 13 § första stycket nya YGL) samt 4) förslaget i beredningens delbetänkande SOU 2004:114 angående ändring av 1 kap. 6 och 9 §§ YGL genomförs för att klargöra webbsändningsregeln i 1 kap. 6 § första stycket andra meningen YGL och gränsdragningen mot 1 kap. 9 § YGL (se 1 kap. 10 § första stycket och 1 kap. 13 § första stycket nya YGL).

En del av paragraferna har sin huvudsakliga förebild i YGL och andra i TF. Avvikelserna från de huvudsakliga förebilderna är kursiverade i lagtexten.

Förutom de materiella ändringar som vidtagits och som kommenteras närmare vid varje enskild paragraf har en språklig modernisering genomförts. Så har t.ex. *ej* och *icke* ändrats till *inte*, *må* och *äger till får*, *allenast* till *endast*, *stadgat* till *föreskrivet* och *enskilt anspråk* till *skadestånd*. Äldre verbformer har också ändrats. Vidare har termen radioprogram bytts ut mot begreppet program utan att någon materiell ändring är avsedd i förhållande till vad som i dag avses med radioprogram. Eftersom den nya YGL är en sammanhållen grundlag för både tryck- och yttrandefriheten ersätts termen tryckfrihet med begreppet yttrandefrihet. Medierna behandlas i ordningen skrifter, tekniska upptagningar och program vilket innebär en ändring i förhållande till nu gällande YGL där radioprogram behandlas före tekniska upptagningar. Dessa ändringar kommenteras inte vidare nedan.

## YTTRANDEFRIHETSGRUNDLAG

### 1 kap.

#### 1 §

*Första och andra styckena* är en sammanslagning av 1 kap. 1 § första–andra styckena i nu gällande YGL och 1 kap. 1 § andra stycket TF. I stället för ”ljudradio, television och vissa liknande överföringar” används här begreppet program och i stället för ”filmer, videogram, ljudupptagningar och andra tekniska upptagningar” används enbart begreppet tekniska upptagningar. Tekniska upptagningar definieras i tredje stycket och program i fjärde stycket.

*Tredje stycket* motsvarar 1 kap. 1 § fjärde stycket nu gällande YGL.

*Fjärde stycket* motsvarar 1 kap. 1 § tredje stycket nu gällande YGL.

*Femte stycket* motsvarar 1 kap. 1 § femte stycket nu gällande YGL.

#### 2 §

Paragrafen är en sammanslagning av 1 kap. 2 § i nu gällande YGL och 1 kap. 1 § tredje och fjärde stycket TF.

#### 3 §

*Första stycket* utgör en sammanslagning av 1 kap. 3 § första stycket i nu gällande YGL och 1 kap. 2 § TF.

*Andra–tredje stycket* motsvarar 1 kap. 3 § andra–tredje stycket nu gällande YGL.

#### 4 §

Paragrafen utgör en sammanslagning av 1 kap. 4 § i nu gällande YGL och 1 kap. 3 § TF.

#### 5 §

Paragrafen utgör en sammanslagning av 1 kap. 5 § nu gällande YGL och 1 kap. 4 § första stycket TF. Regeln i 1 kap. 4 § andra stycket TF, som har sin motsvarighet i 5 kap. 5 § nu gällande YGL, finns nu i 6 kap. 7 § i den föreslagna YGL.

## 6 §

Paragrafen motsvarar 1 kap. 5 § TF men uttrycket förordning byts mot grundlag och uttrycket ”stencilering, fotokopiering eller liknande tekniskt förfarande” byts mot ”ett motsvarande förfarande”. Med ändringarna avses ingen ändring i sak i förhållande till vad som nu gäller. Med motsvarande förfarande avses alltså ett förfarande som till sin effekt motsvarar tryckning, dvs. ett förfarande som medger framställning av många exemplar av en skrift vid ett och samma tillfälle men där en annan teknik än tryckning används. Det kan vara fråga om stencilering, fotokopiering eller annat förfarande där överföringen av färgen från tryckmediet (t.ex. en tryckplåt) till tryckbäraren (t.ex. papper) inte sker genom en direktkontakt och ett fysiskt tryck mellan dem (jfr SOU 2001:28 s. 359 ff).

## 7 §

Paragrafen motsvarar 1 kap. 6 § TF.

## 8 §

Paragrafen motsvarar 1 kap. 7 § TF. Någon motsvarighet till 1 kap. 11 § i nu gällande YGL behövs därför inte.

## 9 §

Regeln motsvarar 1 kap. 10 § första stycket YGL med den ändringen att en s.k. stencilregel har införts för alla tekniska upptagningar. Stencilregeln behandlas i avsnitt 5.2.3 och 5.2.4.

För att grundlagsskydd skall gälla för tekniska upptagningar krävs enligt stencilregeln att upptagningen försetts med dels uppgift som utvisar att den är mångfaldigad eller avsedd för offentlig uppspelning, dels vissa ursprungsuppgifter. Genom ändringen blir det möjligt att med ledning av enbart själva den tekniska upptagningen avgöra om grundlagsskydd föreligger eller inte. Ändringen medför att den nu gällande presumtionsregeln i 1 kap. 10 § andra stycket YGL kan upphävas, liksom reglerna i 3 kap. 13 § YGL om skyldighet att sätta ut ursprungsuppgifter på tekniska upptagningar och regeln i 7 kap. 1 § andra stycket tredje meningen om preskriptionstiden för tekniska upptagningar som saknar någon av de i

3 kap. 13 § föreskrivna ursprungsuppgifterna (jfr 8 kap. 3 § andra stycket andra meningen föreslagna YGL).

Ändringen inverkar också på förutsättningarna för spridarens subsidiära ansvar för yttrandefrihetsbrott enligt nu gällande 6 kap. 2 § tredje–fjärde styckena YGL. Att en upptagning saknar uppgift om vem som låtit framställa den kan inte längre föranleda ansvar för spridaren eftersom en sådan upptagning kommer att falla utanför grundlagsskyddet enligt stencilregeln.

Däremot bör ett subsidiärt ansvar inträda för spridaren om en lämnad uppgift om vem som låtit framställa upptagningen är oriktig och det inte kan klarläggas vem denne är eller han saknar känd hemortsadress i Sverige och inte heller kan påträffas här under rättegången. Det är ju av effektivitetshänsyn inte möjligt att föreskriva att uppkomsten av grundlagsskydd enligt stencilregeln skall vara beroende av att de lämnade uppgifterna är riktiga. Ett sådant förbehåll skulle ju helt motverka syftet med stencilregeln, dvs. att det enkelt och med ledning enbart av själva upptagningen skall kunna avgöras om grundlagsskydd gäller. Även en oriktig uppgift om vem som låtit framställa upptagningen kommer alltså att vara tillräcklig för grundlagsskydd. Om utgivare då inte har utsetts är det den som låtit framställa upptagningen som bär ansvaret för yttrandefrihetsbrott. Om den senare inte kan påträffas, t.ex. därför att uppgiften om honom är oriktig, finns det ingen som kan hållas ansvarig för yttrandefrihetsbrott om inte reglerna i ett sådant fall pekar ut spridaren. Liksom i dag bör spridaren också bära ansvaret om en lämnad uppgift innebär att den som har låtit framställa den tekniska upptagningen har hemvist utomlands.

Till skillnad från vad som gäller i dag enligt 6 kap. 2 § fjärde stycket YGL kommer det vid oriktig uppgift inte längre att krävas att spridaren känner till oriktigheten för att ansvar för yttrandefrihetsbrott skall kunna inträda för honom (jfr 7 kap. 12 § tredje stycket nya YGL). Enligt beredningens mening kan det föreslagna inte anses vara allt för strängt mot spridaren. Det skiljer sig inte väsentligt från det ansvar som i dag åvilar spridaren enligt 6 kap. 2 § tredje stycket YGL för det fall upptagningen saknar den föreskrivna uppgiften om vem som låtit framställa den och det inte kan klarläggas vem denne är eller han saknar känd adress i Sverige och inte heller kan påträffas här under rättegången. Även i det fallet kan ju ansvar drabba spridaren utan att han på förhand har kunnat förutse det. Även om identiteten på den som låtit framställa upptagningen varit känd för spridaren kan det ju under rättegången visa sig att

denne inte kan påträffas här i landet. Vid yrkesmässig spridning t.ex. av cd- och dvd-skivor torde det också oftast vara klart vem det är som har låtit framställa skivorna och vid icke yrkesmässig spridning torde ofta spridaren och den som låtit framställa upptagningarna vara samma person. Det bör alltså i de flesta fall vara tämligen enkelt för spridaren att ta reda på om en lämnad uppgift om vem som låtit framställa en upptagning är riktig. Han kan ju också alltid ta del av innehållet och göra en bedömning av om det innefattar ett yttrandefrihetsbrott. Om han inte kan få klarhet i om uppgiften om vem som låtit framställa upptagningen är riktig och han misstänker att upptagningen innefattar ett yttrandefrihetsbrott får han avstå från att sprida upptagningen om han vill vara säker på att inte kunna hållas ansvarig för yttrandefrihetsbrott.

Regeln i 3 kap. 13 § tredje stycket sista meningen YGL om penningböter för en spridare som sprider en teknisk upptagning med vetskap om att den innefattar en felaktig ursprungsuppgift skall inte längre gälla. I den situationen bär ju spridaren enligt den föreslagna YGL redan ansvaret för yttrandefrihetsbrott i upptagningen.

#### 10 §

Paragrafen motsvarar 1 kap. 6 § YGL med de ändringar som föreslås i beredningens delbetänkande SOU 2004:114 (s 46, 336 och 321 ff.) och syftar till att klargöra webbsändningsregeln.

#### 11 §

Paragrafen motsvarar 1 kap. 7 § YGL med ändring beträffande hänvisningarna.

#### 12 §

Paragrafen motsvarar 1 kap. 8 § YGL med ändring av hänvisningarna.

#### 13 §

Paragrafen motsvarar 1 kap. 9 § nu gällande YGL med vissa ändringar.

Tillägget ”i andra fall än som avses i 10 § första stycket andra meningen” syftar till att klargöra gränstragningen mellan webb-sändningsregeln i den angivna meningen och förevarande databasregel. Se närmare i SOU 2004:114, s. 46, 336 och 321 ff.

Genom att ordet ”tryckt” tagits bort ur första stycket första meningen framgår det att även redaktion för periodisk skrift som framställts genom stencilering eller annat sådant förfarande som motsvarar tryckning enligt 1 kap. 6 § nya YGL erhåller automatiskt grundlagsskydd för databasverksamhet enligt denna paragraf. Denna ändring behandlas närmare i avsnitt 5.2.3 och 5.2.4.

Genom den nya punkten 3 i första stycket ges digital bio (e-bio) och annan offentlig uppspelning ur en databas grundlagsskydd. Digital bio behandlas i avsnitt 3.2.5, 5.1.4.4, 5.1.4.5, 5.2.2.1, 5.2.3 och 5.2.4. Regeln innebär att biografförevisning som är ordnad så att filmen spelas upp ur en databas i stället för genom uppspelning av en filmrulle eller dvd-skiva eller någon annan teknisk upptagning kan få grundlagsskydd. Grundlagsskyddet uppkommer automatiskt i vissa fall och genom ansökan om utgivningsbevis i andra, se närmare nedan. Om grundlagsskydd uppkommer gäller bl.a. förbudet mot censur och hindrande åtgärder. Detta betyder att förhandsgranskning av film som visas genom digital bio inte får ske. Det undantag från censurförbudet som finns i 1 kap. 3 § andra stycket nu gällande YGL (och 1 kap. 3 § andra stycket i den här diskuterade nya YGL) som gör den i dag rådande filmcensuren tillåten gäller ju enbart för rörliga bilder i filmer, videogram och andra tekniska upptagningar som skall visas offentligt. Rörliga bilder i databaser omfattas alltså inte av tillåtelsen till förhandsgranskning. För att digital bio skulle kunna omfattas av filmcensuren krävs ändring av undantaget från censurförbudet i 1 kap. 3 § andra stycket nu gällande YGL (och 1 kap. 3 § andra stycket i den här diskuterade nya YGL) och ändring av punkt 4 i övergångsbestämmelserna till lagen (1976:871) om ändring i regeringsformen i dess lydelse enligt SFS 1985:862 (se avsnitt 5.2.3). Även lagen (1990:886) om granskning och kontroll av filmer och videogram skulle behöva ändras eftersom den nu enbart gäller granskning av framställningar i filmer och videogram.

Det kan förekomma även annan offentlig uppspelning ur en databas än uppspelning av film vid biografförevisning. Ett exempel är uppspelning av musik ur en databas vid en danstillställning (”e-disco”). Ett annat exempel är uppspelning av musik eller text ur en databas vid en offentlig sammankomst. Den här aktuella regeln innebär att

all offentlig uppspelning ur en sådan databas som avses i första punkten får automatiskt grundlagsskydd om uppspelningen ombesörjs av en sådan aktör som anges i första stycket.

Om filmdistributörer kan anses falla in under uttrycket "företag för yrkesmässig framställning av tekniska upptagningar" får e-bio automatiskt grundlagsskydd när den är ordnad så att filmen vid biografförevisningen spelas upp ur filmdistributörens databas. Detta gäller oavsett om det är filmdistributören själv eller den som på plats har hand om biografföreställningen som startar överföringen av filmen (jfr push-teknikfallet i punkten 2). Om biograf-förevisningen är ordnad så att filmen spelas upp ur biografens server måste däremot utgivningsbevis sökas och utfärdas för att grundlagsskydd skall föreligga. Detta gäller oavsett om filmen laddats ned till biografens server från en datorkassett eller från filmdistributörens server. Med uttrycket "den som driver verksamheten" i förevarande paragraf och uttrycket "den som bedriver sändningsverksamheten" i 5 kap. 1 § föreslagna YGL avses vid e-bio som är ordnad så att uppspelning sker ur filmdistributörens server filmdistributören och vid e-bio som är ordnad så att uppspelning sker ur biografens server den som förestår biografverksamheten. I det förstnämnda fallet är det alltså filmdistributören som skall utse utgivare och som efter utgivaren bär det yttrandefrihetsrättsliga ansvaret och i det senare fallet är det den som förestår biografverksamheten som skall utse utgivare och som efter utgivaren bär det yttrandefrihetsrättsliga ansvaret.

Resonemanget gäller på motsvarande sätt för musik- och textdistributörer under förutsättning att de kan anses utgöra en sådan redaktion för en periodisk skrift eller för program, företag för yrkesmässig framställning av skrifter eller av tekniska upptagningar eller en nyhetsbyrå som avses i första stycket. Även sådana aktörer får alltså automatiskt grundlagsskydd för offentlig uppspelning (av musik, text, stillbilder, rörliga bilder eller kombinationer därav) ur en sådan databas som avses i punkten 1 som de råder över. Detta gäller oavsett om uppspelningen ur databasen startas av den som tillhandahåller databasen eller den som ombesörjer den tillställning, det möte eller liknande vid vilken uppspelning ur databasen sker. Det avgörande är vem som tillhandahåller och råder över innehållet i den databas ur vilken uppspelningen sker. Andra aktörer än de som nämns i första stycket måste ansöka om utgivningsbevis enligt andra stycket för att få grundlagsskydd för offentlig uppspelning ur en databas som de råder över. Om den som ombesörjer mötet eller



tillställningen först laddar ned innehållet och sedan spelar upp det ur en server som han råder över måste utgivningsbevis alltså sökas för att grundlagsskydd skall gälla. Ett exempel på ett sådant förfarande är att någon laddar ned musik från Internet till sin dator och sedan spelar upp den på ett e-disco. Det är härvid att märka att upphovsrättsliga aspekter på ett sådant förfarande regleras i upphovsrättslagen (se 1 kap. 14 § i den här diskuterade nya YGL)

Regelns konstruktion innebär att om ett film- eller musikdistributionsföretag som levererar film eller musik både på tekniska upptagningar (t.ex. cd-, dvd-skivor och filmrullar) och i databaser skulle övergå till att enbart leverera film eller musik via databaser skulle det få ansöka om utgivningsbevis för att få grundlagsskydd för t.ex. e-bio. Anledningen till detta är att företaget då inte längre skulle kunna falla in under beteckningen "företag för yrkesmässig framställning av tekniska upptagningar".

Här kan avslutningsvis beröras det fallet att t.ex. en restaurangägare sätter upp flera radio- eller TV-mottagare i sin lokal så att gästerna kan ta del av sändningarna. Den här aktuella regeln blir då inte tillämplig. Det är ju i ett sådant fall inte fråga om uppspelning ur en databas utan om mottagande av sändningar av radio- eller TV-program och det är reglerna om sådana sändningar som blir tillämpliga.

Vem som kan hållas straffrättsligt ansvarig för innehållet i programmen i ett sådant fall beror bl.a. på om sändningen utgår från Sverige eller utlandet. Om sändningen utgår från Sverige gäller reglerna om ensamansvar i 6 kap. nu gällande YGL (7 kap. i den här diskuterade nya YGL) på vanligt sätt, såvida det inte är fråga om en sådan direktsändning som avses i 1 kap. 8 § nu gällande YGL (1 kap. 12 § nya YGL). Om det inte är fråga om en direktsändning ligger ansvaret för innehållet i sändningen på i första hand utgivaren och i andra hand den som driver sändningsverksamheten. Vid direktsändningar gäller inte grundlagsreglerna om ensamansvar utan de allmänna ansvarsreglerna i brottsbalken. Det torde därvid i första hand vara den som yttrar sig som kan hållas ansvarig för brott. Om det är fråga om en samtidig och oförändrad vidare-sändning här i landet av radioprogram som kommer från utlandet eller förmedlas hit genom satellitsändning som inte utgår från Sverige gäller inte heller reglerna om ensamansvar. Även i dessa fall får alltså en bedömning enligt brottsbalken göras med sedvanlig prövning av uppsåt m.m.

## 14 §

Paragrafen motsvarar 1 kap. 8 § TF, till vilken regel det hänvisas i 1 kap. 12 § första stycket YGL.

## 15 §

*Första stycket* motsvarar 1 kap. 9 § TF, till vilken regel det hänvisas i 1 kap. 12 § första stycket YGL.

*Andra stycket* motsvarar 1 kap. 12 § andra stycket YGL.

## 16 §

Paragrafen motsvarar 1 kap. 13 § YGL och 1 kap. 10 § TF.

**2 kap.**

## 1–18 §§

Reglerna överensstämmer helt med 2 kap. 1–18 §§ TF.

**3 kap.**

Eftersom begreppet upphovsman omfattar författare finns i detta kapitel inte någon motsvarighet till 3 kap. 6 § TF.

## 1 §

Paragrafen motsvarar 3 kap. 1 § TF och 2 kap. 1 § YGL.

## 2 §

Paragrafen utgör en sammanslagning av 2 kap. 2 § YGL och 3 kap. 2 § TF.

## 3 §

Paragrafen utgör en sammanslagning av 2 kap. 3 § YGL och 3 kap. 3 § TF.

## 4 §

Paragrafen utgör en sammanslagning av 2 kap. 4 § YGL och 3 kap. 4 § TF.

## 5 §

Paragrafen utgör en sammanslagning av 2 kap. 5 § YGL och 3 kap. 5 § TF.

**4 kap.**

Kapitlet utgör en sammanslagning av reglerna i 3 kap. YGL med de regler i 4, 5 och 6 kap. TF som rör framställning och spridning. De regler i 5 kap. TF som rör utgivare av periodisk skrift återfinns i 5 kap. om utgivare i den föreslagna YGL.

## 1 §

Första meningen utgör en sammanslagning av 3 kap. 8 § första meningen YGL, 4 kap. 1 § TF (jämförd med 1 kap. 5 § andra stycket TF) och 6 kap. 1 § TF. Andra meningen överensstämmer med 3 kap. 8 § andra meningen YGL.

## 2 §

Paragrafen motsvarar 4 kap. 2 § TF.

## 3 §

Paragrafen motsvarar i sak helt 4 kap. 3 § TF.

## 4 §

Paragrafen utgör en sammanslagning av 3 kap. 9 § YGL och 4 kap. 4 § TF.

## 5 §

Paragrafen motsvarar 4 kap. 5 § TF.

## 6 §

Paragrafen motsvarar 5 kap. 1 § TF.

## 7 §

Paragrafen motsvarar 5 kap. 5 § TF som rör utgivning, dvs. spridning, inte utgivare. Liksom i 4 kap. YGL behandlas utgivare i ett särskilt kapitel nedan i den föreslagna YGL.

## 8 §

Paragrafen motsvarar 5 kap. 6 § TF som handlar om utgivning, inte om utgivare.

## 9 §

Paragrafen motsvarar 5 kap. 7 § TF, som handlar om utgivning, inte om utgivare.

## 10 §

Paragrafen motsvarar 5 kap. 12 § första och fjärde–sjätte styckena TF. Övriga delar av 5 kap. 12 § TF finns i 5 kap. 11 § nedan.

## 11 §

Paragrafen utgör en sammanslagning av 3 kap. 10 § YGL och 6 kap. 4 § TF. Eftersom en stencilregel införs för alla tekniska upptagningar i den här föreslagna YGL bortfaller dock den nu i 3 kap. 10 § första stycket YGL gällande hänvisningen till 3 kap. 13 § tredje stycket YGL om skyldighet att förse tekniska upptagningar med ursprungsuppgifter. Utsättande av sådana uppgifter blir ju med en stencilregel en förutsättning för att upptagningen över huvud taget skall falla in under grundlagsskyddet och skyldigheten enligt nu gällande 3 kap. 13 § YGL att förse tekniska upptagningar med ursprungsuppgifter skall alltså upphävas.

## 12 §

Paragrafen motsvarar 3 kap. 11 § i nuvarande YGL.

## 13 §

Paragrafen utgör en sammanslagning av 3 kap. 12 § YGL och 6 kap. 2 § TF.

## 14 §

Paragrafen utgör en sammanslagning av 3 kap. 13 § sista stycket YGL och 6 kap. 3 § TF. Som framgått ovan under 11 § innebär stencilregeln för tekniska upptagningar att övriga delar av nu gällande 3 kap. 13 § YGL upphävs.

## 15 §

Paragrafen överensstämmer med 3 kap. 14 § nu gällande YGL.

## 16 §

Paragrafen motsvarar 3 kap. 15 § i nu gällande YGL.

## 17–23 §§

Paragraferna motsvarar i sak helt 3 kap. 1–7 §§ YGL.

**5 kap.**

## 1 §

*Första stycket* är en sammanslagning av 4 kap. 1 § första stycket YGL och 5 kap. 2 § första stycket TF.

*Andra stycket* är en sammanslagning av 4 kap. 1 § andra stycket YGL och 5 kap. 3 § första stycket TF.

## 2 §

Paragrafen är en sammanslagning av 4 kap. 2 § YGL och 5 kap. 2 § andra–tredje stycket TF samt 5 kap. 4 § första meningen TF.

## 3 §

Paragrafen är en sammanslagning av 4 kap. 3 § YGL och 5 kap. 3 § andra stycket TF.

## 4 §

Paragrafen motsvarar 5 kap. 4 § TF.

## 5 §

Paragrafen motsvarar 5 kap. 8 § TF.

## 6 §

Paragrafen motsvarar 5 kap. 9 § TF.

## 7 §

Paragrafen motsvarar 5 kap. 10 § TF.

## 8 §

*Första stycket* är en sammanslagning av 4 kap. 4 § första stycket YGL och 5 kap. 11 § första stycket TF.

*Andra stycket* motsvarar 5 kap. 11 § andra stycket TF.

*Tredje stycket* motsvarar 4 kap. 4 § andra stycket YGL.

## 9 §

Paragrafen motsvarar 4 kap. 5 § YGL.

## 10 §

Paragrafen motsvarar 4 kap. 6 § YGL.

## 11 §

Paragrafen motsvarar 5 kap. 12 § andra, tredje och sista stycket TF. Övriga delar av 5 kap. 12 § TF finns i 4 kap. 10 § ovan.

## 12 §

Paragrafen motsvarar 5 kap. 13 § TF.

## 13 §

Paragrafen motsvarar 5 kap. 14 § TF.

**6 kap.**

## 1 §

Paragrafen motsvarar 7 kap. 1 § TF, jfr 5 kap. 1 § första stycket YGL.

## 2 §

Paragrafen motsvarar 7 kap. 2 § TF, jfr 5 kap. 2 § YGL.

## 3 §

Paragrafen utgör en sammanslagning av 5 kap. 3 § YGL och 7 kap. 3 § TF. Utgångspunkten har tagits i 5 kap. 3 § YGL.

## 4 §

Paragrafen motsvarar 7 kap. 4 § TF, till vilken regel det hänvisas i 5 kap. 1 § YGL. I punkten 13 om olaga våldsskildring har tillägg gjorts med särbestämmelsen angående olaga våldsskildring i rörliga bilder i 5 kap. 1 § andra stycket nu gällande YGL.

## 5 §

Paragrafen motsvarar 7 kap. 5 § TF, till vilken det hänvisas i 5 kap. 1 § första stycket nu gällande YGL.

## 6 §

Paragrafen utgör en sammanslagning av 5 kap. 4 § YGL och 7 kap. 6 § TF.

## 7 §

Paragrafen utgör en sammanslagning av 5 kap. 5 § YGL och 1 kap. 4 § andra stycket TF.

## 8 §

Paragrafen utgör en sammanslagning av 5 kap. 6 § YGL och 7 kap. 7 § TF.

## 9 §

Paragrafen motsvarar 7 kap. 8 § TF.

**7 kap.**

## 1–10 §§

Paragraferna motsvarar 8 kap. 1–10 §§ TF.

## 11 §

Paragrafen motsvarar 6 kap. 1 § YGL.

## 12 §

*Första och andra stycket* motsvarar 6 kap. 2 § första och andra stycket YGL.

*I tredje stycket*, som motsvarar 6 kap. 2 § tredje och fjärde stycket YGL, har ändringar gjorts med anledning av den nya stencilregeln för alla tekniska upptagningar i 1 kap. 9 § i den föreslagna YGL ovan. Ändringen kommenteras under 1 kap. 9 § ovan.

## 13–14 §§

Bestämmelserna motsvarar 6 kap. 3–4 §§ YGL och 8 kap. 11–12 §§ TF.



## 8 kap.

Bestämmelserna i detta kapitel utgör en sammanslagning av bestämmelserna om tillsyn och åtal i 9 kap. TF och 7 kap. 1–2 och 4–6 §§ YGL.

### 1 §

Regeln motsvarar 9 kap. 1 § TF till vilken det hänvisas i 7 kap. 1 § första stycket första meningen YGL.

### 2 §

*Första stycket* motsvarar 9 kap. 2 § första stycket TF, till vilken regel hänvisning görs i 7 kap. 1 § första stycket första meningen YGL.

*Andra stycket* motsvarar 7 kap. 1 § första stycket andra–tredje meningen YGL.

*Tredje stycket* motsvarar 9 kap. 2 § andra stycket TF, till vilken regel hänvisning görs i 7 kap. 1 § första stycket första meningen YGL.

*Fjärde stycket* motsvarar 9 kap. 2 § tredje stycket TF, till vilken regel hänvisning görs i 7 kap. 1 § första stycket första meningen YGL.

### 3 §

*Första stycket* motsvarar 9 kap. 3 § första stycket TF.

*Andra stycket* motsvarar 7 kap. 1 § andra stycket andra och första meningarna YGL. Den nu gällande specialregeln om tid för väckande av talan beträffande upptagningar som saknar någon ursprungsuppgift i sista meningen i det nu nämnda stycket utgår till följd av stencilregeln i 1 kap. 9 § i den föreslagna YGL. Stencilregeln innebär ju att endast tekniska upptagningar som har försetts med de där angivna uppgifterna faller in under grundlagsskyddet och att regeln i den nu gällande 3 kap. 13 § YGL om skyldighet att sätta ut ursprungsuppgifter upphör att gälla.

*Tredje stycket* motsvarar 9 kap. 3 § andra stycket TF, till vilken regel hänvisning görs i 7 kap. 1 § första stycket första meningen YGL.

### 4 §

Paragrafen motsvarar 9 kap. 4 § TF, till vilken regel hänvisning görs i 7 kap. 1 § första stycket första meningen YGL.

## 5 §

Paragrafen utgör en sammanslagning av 7 kap. 2 § YGL och 9 kap. 5 § TF.

## 6 §

Paragrafen motsvarar 7 kap. 4 § YGL.

## 7 §

Paragrafen motsvarar 7 kap. 5 § YGL.

## 8 §

Paragrafen motsvarar 7 kap. 6 § YGL.

**9 kap.**

## 1–9 §§

Paragraferna motsvarar 10 kap. 1–9 §§ TF.

## 10–13 §§

Paragraferna motsvarar 10 kap. 11–14 §§ TF. 10 kap. 10 § TF har upphävts genom lag (1971:29). Begreppen i 10 § har moderniserats.

## 14 §

Paragrafen motsvarar 7 kap. 3 § YGL.

**10 kap.**

## 1 §

*Första stycket* motsvarar 8 kap. 1 § första stycket YGL och 11 kap. 1 § första stycket första meningen TF.

*Andra stycket* motsvarar 8 kap. 1 § andra stycket YGL och 11 kap. 1 § tredje stycket TF.

## 2 §

Första meningen i *första stycket* motsvarar 8 kap. 2 § första stycket första meningen YGL och 11 kap. 1 § första stycket andra meningen TF. Den andra och tredje meningen i första stycket motsvarar 11 kap. 2 § TF. Den fjärde meningen motsvarar 8 kap. 2 § första stycket andra meningen YGL.

*Andra stycket* motsvarar 8 kap. 2 § andra stycket YGL.

## 3 §

Paragrafen motsvarar 8 kap. 3 § YGL och 11 kap. 1 § första stycket tredje meningen TF.

## 4 §

Paragrafen motsvarar 8 kap. 4 § första meningen YGL och 11 kap. 1 § andra stycket TF.

## 5–7 §§

Paragraferna motsvarar 11 kap. 3–5 §§ TF, till vilka regler det hänvisas i 8 kap. 4 § andra meningen YGL.

**11 kap.**

Reglerna i detta kapitel motsvarar helt reglerna i 12 kap. TF, till vilka regler hänvisning görs i 9 kap. 1 § YGL. Vissa språkliga justeringar har gjorts.

**12 kap.**

## 1–6 §§

Paragraferna motsvarar 13 kap. 1–6 §§ TF.

## 7–8 §§

Paragraferna motsvarar 10 kap. 1–2 §§ YGL.

**13 kap.**

## 1–3 §§

Paragraferna motsvarar 14 kap. 1–3 §§ TF, till vilka hänvisning görs i 11 kap. 1 § första stycket YGL.

## 4 §

Paragrafen är en sammanslagning av 11 kap. 1 § andra–tredje styckena YGL och 14 kap. 5 § TF.

# Kommittédirektiv



**En beredning på det tryck- och  
yttrandefrihetsrättsliga området**

**Dir.  
2003:58**

Beslut vid regeringssammanträde den 30 april 2003.

## Sammanfattning av uppdraget

En beredning tillkallas med uppgift att följa utvecklingen på det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området samt utreda och lämna förslag till lösningar av olika problem på detta område. En särskilt viktig uppgift för beredningen är att lämna förslag till hur de problem som är relaterade till den tekniska och mediala utvecklingen skall lösas.

Beredningen bör vid sina överväganden eftersträva att tekniken inte skall vara av avgörande betydelse för mediernas grundlagsskydd. I beredningens uppdrag ligger således att överväga frågan om det mot bakgrund av den tekniska och mediala utvecklingen är möjligt att i längden behålla en teknikberoende grundlagsreglering av yttrandefriheten i medierna och om det på sikt finns anledning att slå samman tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) till en grundlag omfattande såväl tryckfrihet som annan yttrandefrihet.

Inom det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området kan det finnas behov även av andra förändringar än sådana som direkt är att hänföra till den tekniska utvecklingen. I beredningens uppdrag skall det därför ingå att identifiera och lämna förslag till lösningar av även andra problem inom detta område. Det kan t.ex. röra sig om att ge förslag på hur konflikter mellan grundlagarna och EG-rätten eller andra bestämmelser som grundar sig på internationellt samarbete kan lösas, men också att överväga frågor som rör meddelarfriheten.

Det skall i beredningens uppdrag ligga att utreda om ny teknik för framställning av skrifter och tekniska upptagningar omfattas av TF och YGL. En uppgift för beredningen skall också vara att analysera om det frivilliga grundlagsskyddet enligt 1 kap. 9 § YGL

kan komma i konflikt med bestämmelser som har till syfte att skydda den personliga integriteten. Beredningen skall också överväga om möjligheterna att ge internationell rättslig hjälp och liknande internationellt rättsligt bistånd inom det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området skall utökas. Vidare skall beredningen utvärdera och ompröva TF:s brottskatalog. Beredningen skall också behandla de problem som Justitiekanslern har påtalat samt de frågor som rör ursprungsuppgifter för tekniska upptagningar som framställts utomlands och möjligheten för Högsta domstolen att förena tryck- och yttrandefrihetsmål vid två eller flera domstolar.

I beredningens uppdrag skall det också ingå att stå till regeringens förfogande för rådgivning i tryck- och yttrandefrihetsrättsliga frågor.

Beredningen får presentera delbetänkanden efter hand som olika frågor behandlas.

Beredningen skall senast den 31 december 2004 redovisa sina överväganden i de frågor som rör utökade möjligheter att inom det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området ge internationell rättslig hjälp och liknande internationellt rättsligt bistånd, översynen av brottskatalogen, de av Justitiekanslern påtalade problemen, ursprungsuppgifter för tekniska upptagningar som framställts utomlands samt möjligheten för Högsta domstolen att förena tryck- och yttrandefrihetsmål vid två eller flera domstolar.

## Bakgrund

Tryckfriheten har en lång tradition i Sverige. Redan år 1766 infördes vår första tryckfrihetsförordning. Den nu gällande tryckfrihetsförordningen trädde i kraft år 1949. Frågan om grundlagsskydd även för andra medier än tryckta skrifter började utredas under 1970-talet och år 1992 trädde YGL i kraft.

Såväl TF som YGL har ändrats ett flertal gånger sedan de trätt i kraft. Framför allt när det gäller YGL har ändringarna ofta inneburit att grundlagsskyddet har anpassats till den tekniska utvecklingen. Även de senast gjorda ändringarna i YGL utgör en sådan anpassning.

Sedan den 1 januari 2003 är grundlagsskyddet enligt den s.k. databasregeln i 1 kap. 9 § YGL utvidgat till att gälla vissa nya tekniker, bl.a. s.k. print on demand, som innebär framställning på kundens begäran av enstaka exemplar av skrifter, bilder och upp-

tagningar genom överföring av information ur en databas. Dessutom har till gruppen massmedieföretag lagts företag för yrkesmässig framställning av tryckta och därmed jämställda skrifter, t.ex. bokförlag och tryckerier. Därutöver kan numera även andra aktörer än massmedieföretag få grundlagsskydd för motsvarande verksamheter genom ansökan om utgivningsbevis. För att ett sådant bevis skall utfärdas krävs att en ansvarig utgivare utsetts. Radio- och TV-verket prövar frågor om utgivningsbevis.

Utvecklingen på informationsteknikens område har gått fort sedan tillkomsten av YGL. De medier som omfattas av YGL har fortlöpande utvecklats. Nya bärare av information har tillkommit och tillkommer alltjämt. Möjligheterna att snabbt och enkelt få tillgång till information har ökat drastiskt. De nya medieformerna innebär många gånger ökade möjligheter till interaktivitet vilket kan få till följd att avgränsningen mellan masskommunikation och privat kommunikation blir mindre tydlig. Utvecklingen har också inneburit att gränserna mellan tidigare relativt klart avgränsade tele-, data- och mediesektorer blivit mer otydliga. Gränserna mellan olika medier har därför blivit allt svårare att dra. Härigenom torde det bli svårare och svårare att avgöra om yttranden faller inom eller utanför grundlagsskyddet.

Av naturliga skäl är det svårt att göra några förutsägelser om hur den massmediala framtiden kommer att se ut. Men det är inte omöjligt att de traditionella massmedierna där innehållet är fixerat, såsom är fallet med tryckta skrifter, radio och TV, på längre sikt kommer att ersättas av individuellt anpassade upptagningar och sändningar. En sådan utveckling kräver förmodligen en grundläggande förändring av grundlagsskyddet. Det är också tänkbart att skrifter kan komma att stå utan grundlagsskydd på grund av att de framställs med hjälp av en teknik som inte är att beteckna som tryckpress.

Den nu berörda problematiken har även uppmärksammats av riksdagen. I det senast avslutade lagstiftningsarbetet rörande TF och YGL uttalade riksdagen att det är sannolikt att sådan framställning som sker genom print on demand inom några år kommer att bli mer vanligt förekommande i Sverige eftersom den tekniska utvecklingen innebär att det blir lättare och alltmer ekonomiskt intressant att framställa enskilda exemplar efter den enskilde kundens önskemål (2001/02:KU21 s. 22). Enligt riksdagen borde det i framtiden också kunna bli fråga om att ett bokförlag eller en återförsäljare, utan att en enskild person på särskild begäran beställt

en "print on demand-skrift" använder framställningstekniken för att ta fram ett så stort antal exemplar som motsvarar vad som kan kallas för en upplaga. Frågan kan då uppkomma huruvida TF eller YGL är tillämplig och grundlagsskydd föreligger.

Mot den bakgrunden har riksdagen i ett tillkännagivande angett att det finns anledning att regeringen med utgångspunkt i hur den nya tekniken kan komma att användas gör eller låter göra en förutsättningslös utredning av TF:s och YGL:s bestämmelser i syfte att analysera om de kan komma att tillämpas på ny användning av tekniken eller om det behövs ändringar (a. bet. s. 22 och rskr. 2001/02:233).

En omdebatterad fråga är om det är praktiskt möjligt att i längden behålla den nu rådande teknikberoende regleringen av tryck- och yttrandefriheten. Redan under det lagstiftningsarbete som föregick YGL diskuterades frågan om en teknikberoende eller teknikoberoende grundlag för yttrandefriheten. Det lades också fram förslag om att samla skyddet för tryck- och yttrandefriheten i en gemensam grundlag. Något sådant förslag genomfördes emellertid aldrig, bl.a. på grund av den risk som ansågs föreligga för att skyddet för tryckta skrifter skulle kunna komma att försvagas med en sådan lösning. Diskussionen i dessa frågor har därefter fortsatt, bl.a. i Mediekommitténs betänkande Grundlagsskydd för nya medier (SOU 1997:49). I det lagstiftningsarbete som följde det betänkandet uttalade Lagrådet att det synes ändamålsenligt att ju förr dess hellre inrikta lagstiftningsarbetet på en samlad grundlag omfattande såväl tryckfrihet som annan yttrandefrihet (prop. 1997/98:43 s. 312). Även i det lagstiftningsarbete baserat på Mediegrundlagsutredningens betänkande Yttrandefrihetsgrundlagen och Internet (SOU 2001:28) som har slutförts under år 2002 har från olika håll den synpunkten framförts att tiden nu är mogen för en genomgripande förändring av skyddet för yttrandefriheten.

Det sagda visar på att det är nödvändigt att kontinuerligt bevaka den tekniska och mediala utvecklingen och att det måste finnas en hög beredskap för att kunna anpassa grundlagsskyddet till de förhållanden som råder i samhället så att skyddet inte urholkas.

Mediegrundlagsutredningen framhöll vikten av att den mediala och tekniska utvecklingen följs och att det finns en beredskap att utreda olika frågor på yttrandefrihetsområdet. Utredningen föreslog därför att det inrättas en stående beredning som skall följa utvecklingen samt utreda och lämna förslag till lösningar av olika problem på yttrandefrihetens område. Vid remissbehandlingen av



betänkandet var många instanser positiva till utredningens förslag att inrätta en sådan beredning. I den proposition som följde Mediegrundlagsutredningens betänkande uttalade regeringen att den såg positivt på det förslaget och att det fanns anledning att närmare överväga om inte en stående beredning bör inrättas (prop. 2001/02:74 s. 93). Riksdagen delade regeringens bedömning (2001/02:KU 21 s. 66 f., rskr. 2001/02:233).

Men det är inte endast den tekniska utvecklingen som har betydelse för hur grundlagsskyddet bör utformas. Vi lever i dag i en alltmer internationell värld. Den massmediala verksamheten utgör i det sammanhanget inget undantag. Som ett typiskt exempel på detta kan nämnas Internet som till sin karaktär är gränsöverskridande. Vidare har TV- och radiosändningar i dag en mer internationell publik än tidigare. Men även andra grundlagsskyddade medier som tryckta skrifter och tekniska upptagningar distribueras i allt större omfattning över nationsgränserna.

Den ökande internationaliseringen har inneburit att det blir allt svårare att upprätthålla den unika svenska tryck- och yttrandefrihetsregleringen. EG-rätten och EU-samarbetet i övrigt kan på vissa områden ha eller få ett innehåll som synes vara svårt att alltid förena med bestämmelserna i TF och YGL. Det är också så att vårt tryck- och yttrandefrihetsrättsliga system vållar problem i annat internationellt samarbete, framför allt när det gäller internationell brottsbekämpning.

## Uppdraget

### *Uppdraget i stort*

En särskild beredning tillkallas med uppgift att följa utvecklingen på det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området samt utreda och lämna förslag till lösningar på de olika problem som uppkommer på detta område. Utgångspunkten skall vara att grundlagsskyddet för tryck- och yttrandefriheten inte försvagas.

En viktig uppgift för beredningen blir att följa den tekniska och mediala utvecklingen på yttrandefrihetsområdet. Beredningen skall också lämna förslag till hur de problem ur tryck- och yttrandefrihetsrättslig synpunkt som därmed uppstår bör lösas.

Beredningen bör vid sina överväganden eftersträva att tekniken inte skall vara av avgörande betydelse för mediernas grundlags-

skydd. I beredningens uppdrag ligger således att överväga frågan om det mot bakgrund av den tekniska och mediala utvecklingen är möjligt att i längden behålla en teknikberoende grundlagsreglering av yttrandefriheten i medierna och om det på sikt finns anledning att slå samman TF och YGL till en grundlag omfattande såväl tryckfrihet som annan yttrandefrihet.

Inom det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området kan det finnas behov även av andra förändringar än sådana som direkt är att hänföra till den tekniska utvecklingen. I beredningens uppdrag skall det därför ingå att identifiera och lämna förslag till lösningar av även andra problem inom detta område. Det kan t.ex. röra sig om att ge förslag på hur konflikter mellan grundlagarna och EG-rätten eller andra bestämmelser som grundar sig på internationellt samarbete kan lösas, men också att överväga frågor som rör meddelarfriheten.

Beredningen skall också stå till regeringens förfogande för rådgivning i tryck- och yttrandefrihetsrättsliga frågor.

I det följande redovisas några frågor som beredningen särskilt skall uppmärksamma inom ramen för sitt arbete.

*Omfattas ny teknik för framställning av skrifter och tekniska upptagningar av grundlagarna?*

Som nämnts har riksdagen uttalat att det är sannolikt att en sådan framställning som sker genom print on demand inom några år kommer att bli mer vanligt förekommande. Enligt riksdagen borde det i framtiden också kunna bli fråga om att ett bokförlag eller en återförsäljare, utan att en enskild person på särskild begäran beställt en "print on demand-skrift", använder framställningstekniken för att ta fram ett så stort antal exemplar som motsvarar vad som kan kallas för en upplaga. I ett sådant fall kan fråga uppkomma huruvida grundlagsskydd föreligger.

Riksdagen har därför i ett tillkännagivande angett att det finns anledning att regeringen med utgångspunkt i hur den nya tekniken kan komma att användas gör eller låter göra en förutsättningslös utredning av TF:s och YGL:s bestämmelser i syfte att analysera om de kan komma att tillämpas på ny användning av tekniken eller om det behövs ändringar (2001/02:KU 21 s. 22 och rskr. 2001/02:233).

Det skall ingå i beredningens uppdrag att göra en sådan utredning.

*Integritetsaspekter på det frivilliga grundlagsskyddet*

Under riksdagsbehandlingen av förslaget att i YGL införa ett frivilligt grundlagsskydd för databasverksamhet uttalade konstitutionsutskottet att konflikter kan uppstå mellan ett sådant skydd och de bestämmelser som finns i syfte att skydda den personliga integriteten (2001/02:KU21 s. 32). Utskottet pekade bl.a. på att även om regeringen gjort bedömningen att det frivilliga grundlagsskyddet är förenligt med EG-direktivet om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter kan skyddet enligt personuppgiftslagen göras beroende av om utgivningsbevis finns och att grundlagsskyddet i värsta fall kan komma att omfatta databaser som utgör rena personregister. Regeringen borde därför ytterligare analysera eller låta analysera huruvida det frivilliga grundlagsskyddet kan komma i konflikt med bestämmelserna med syfte att skydda den personliga integriteten. Riksdagen tillkännagav regeringen som sin mening vad utskottet anfört (rskr. 2001/02:233).

Den begärda analysen skall göras av beredningen.

*Det internationella samarbetet*

Genom konventioner och andra internationella överenskommelser har Sverige åtagit sig att lämna rättsligt bistånd i olika angelägenheter. Som ett exempel på en sådan överenskommelse kan nämnas Europarådets konvention från år 1959 om ömsesidig rättslig hjälp i brottmål som nu är införlivad i den svenska lagstiftningen genom lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål.

När en utländsk myndighet med stöd av en internationell överenskommelse begär rättslig hjälp från Sverige kan vår unika tryck- och yttrandefrihetsrättsliga reglering vålla problem. En utländsk myndighets framställan kan t.ex. innefatta en begäran att förhör skall hållas med en i Sverige bosatt person eller att svenska myndigheter skall vidta något straffprocessuellt tvångsmedel, t.ex. kvarstad eller beslag. I dessa situationer kan frågan uppkomma om Sverige måste avstå från att hjälpa till med den begärda åtgärden, t.ex. på grund av att den person som framställningen avser omfattas av TF:s eller YGL:s särskilda regler om skydd för meddelare. Regeringen har också i ett antal fall avslagit utländska myndigheters ansökningar om rättslig hjälp i brottmål med motiveringen

att TF och YGL hindrar att rättslig hjälp beviljas. Motsvarande problem kan även uppstå då en utländsk myndighet begär att en person skall utlämnas eller att en dom skall verkställas i Sverige.

Europarådets konvention från år 1959 om ömsesidig rättslig hjälp i brottmål medger att en framställning kan avslås för det fall ett bifall skulle strida mot det anmodade landets allmänna rättsprinciper. När den svenska regeringen avslagit framställningar om internationell rättslig hjälp under hänvisning till bestämmelserna i TF och YGL har detta således skett helt i enlighet med konventionen. Regeringen konstaterade emellertid i prop. 2001/02:74 att den svenska hållningen inte alltid möts av förståelse från andra länder, bl.a. när utländska myndigheter har velat få hjälp med att ingripa mot den spridning av rasistisk propaganda som sker från Sverige. Regeringen uttalade därför att det finns anledning att överväga om inte bestämmelserna bör ses över för att möjliggöra att Sverige i större omfattning än för närvarande kan bistå med internationell rättslig hjälp inom det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området (a. prop. s. 93).

Detta uttalande från regeringen skall även ses mot bakgrund av den utveckling som sker beträffande det rättsliga samarbetet, särskilt när det gäller samarbetet mellan EU:s medlemsstater. De instrument som nu antas och förhandlas i EU bygger på principen om ömsesidigt erkännande, t.ex. rambeslutet om en europeisk arresteringsorder och överlämnande för brott inom EU. Utgångspunkten i dessa instrument är att medlemsstaterna skall verkställa varandras beslut utan att den materiella grunden ifrågasätts. Möjligheterna att vägra verkställighet blir mot denna bakgrund begränsade.

Beredningen skall överväga om möjligheterna att ge internationell rättslig hjälp inom det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området skall utökas. Som riksdagen har uttalat får det dock aldrig kunna bli fråga om att Sverige genom att bistå med sådan hjälp förfar på ett sätt som skulle strida mot svenska allmänna rättsprinciper (2001/02:KU21 s. 68).

Som nämnts är det inte endast vid rättslig hjälp i brottmål som TF och YGL kan medföra problem i det internationella samarbetet. Beredningen skall därför även överväga om inte också möjligheten att vidta andra åtgärder inom ramen för det internationella rättsliga samarbetet, som t.ex. utlämning och verkställighet av utländska domar, som begärs av utländska myndigheter kan utökas inom TF:s och YGL:s tillämpningsområden.

### *Översyn av brottskatalogen*

Enligt TF och YGL anses vissa typer av yttranden utgöra ett sådant allvarligt missbruk av tryck- och yttrandefriheten att de straffbeläggs som tryck- och yttrandefrihetsbrott. Mot bakgrund av det starka skydd för tryck- och yttrandefriheten som finns i Sverige har kriminalisering av yttranden inom det grundlagsskyddade området alltid skett med eftertanke och stor återhållsamhet. Starka skäl krävs för att ändra grundlagarna och detta gäller särskilt när en utvidgning av det straffbara området övervägs.

Den 1 januari 2003 utökades brottskatalogen i TF - med verkan även för YGL - med ett antal nya brott. Dessa brott är olaga hot, hot mot tjänsteman (inklusive hot mot väktare m.fl.), övergrepp i rättssak och brott mot medborgerlig frihet. Under riksdagsbehandlingen uttalade konstitutionsutskottet att all lagstiftning som innebär inskränkningar i tryck- och yttrandefriheten måste vara väl motiverade, såväl när de genomförs som om förhållandena ändras (2001/02:KU21 s. 43). Enligt utskottet finns det därför anledning att kontinuerligt utvärdera och ompröva TF:s brottskatalog och regeringen bör därför ta initiativ till en sådan utvärdering. Riksdagen tillkännagav regeringen som sin mening vad utskottet anfört (rskr. 2001/02:233).

Det skall ingå i beredningens uppdrag att göra denna översyn av brottskatalogen.

### *Vissa problem som påtalats av Justitiekanslern*

Mot bakgrund av två avgöranden från Högsta domstolen under år 2002 rörande bl.a. frågan om YGL:s tillämplighet vid spridning av ett mindre antal videogram (NJA 2002 s. 281 och NJA 2002 s. 583) har Justitiekanslern i en skrivelse till Justitiedepartementet (dnr Ju2003/2080) påtalat vissa problem som avgörandena aktualiserar.

Av skrivelsen framgår att Justitiekanslern av Högsta domstolens avgöranden dragit slutsatsen att det är den styrkta spridningen av en teknisk upptagning som i princip är ensamt avgörande för frågan om grundlagens tillämplighet. Enligt Justitiekanslern kan detta förhållande förväntas leda till bristande förutsebarhet och svår-bemästrade gränsdragningsproblem. Justitiekanslern pekar på att rättsosäkerhet kan uppstå för den som åtar sig att sprida ett fåtal

exemplar av ett videogram och att om denne inte har kännedom om den sammanlagda spridningens omfattning kan han eller hon inte heller veta om det är grundlagens eller brottsbalkens bestämmelser som är tillämpliga.

Enligt Justitiekanslern aktualiserar Högsta domstolens avgöranden också frågan om behörigheten för Justitiekanslern respektive allmän åklagare. Justitiekanslern anser att det är långt ifrån tillfredsställande att Justitiekanslern liksom allmän åklagare riskerar att få talan avvisad av Högsta domstolen efter flera års processande kring en fråga som för många framstår som en svårbegriplig formsak. Denna ordning måste enligt Justitiekanslern betraktas som en stor brist och bör om möjligt avhjälpas.

Justitiekanslern pekar även på svårigheterna att ta ställning till vilken åklagare – Justitiekanslern eller allmän åklagare – som skall leda en förundersökning under den tid då det fortfarande är en öppen fråga om grundlagen är tillämplig eller inte.

De av Justitiekanslern redovisade problemställningarna skall övervägas av beredningen.

#### *Ursprungsuppgifter för tekniska upptagningar som framställts utomlands*

Enligt YGL skall tekniska upptagningar förses med tydliga uppgifter om vem som har låtit framställa upptagningen samt om när, var och av vem exemplaren framställts (s.k. ursprungsuppgifter). Denna skyldighet vilar på den som framställer upptagningen.

Motsvarande skyldighet gäller också för upptagningar som har framställts utomlands. För sådana upptagningar skall det som sägs om den som låtit framställa upptagningen gälla för importören. Den importerade upptagningen skall alltså förses med uppgift om bl.a. vem som är importör. Det är emellertid inte importören som är skyldig att förse upptagningarna med nämnda uppgifter utan den som framställer upptagningen, och när framställaren finns utomlands är han inte åtkomlig för svenska myndigheter.

Mot bakgrund av bl.a. en skrivelse från Justitiekanslern föreslog Mediegrundlagsutredningen att bestämmelserna om ursprungsuppgifter för utomlands framställda tekniska upptagningar borde ersättas med regler som ålägger importören en skyldighet att förse upptagningarna med uppgifter om vem som är importör och när exemplaren förts in i landet. Denna skyldighet skulle fullgöras på

samma sätt som gäller för upptagningar som framställs här, dvs. genom att uppgifterna tas in i eller anbringas på upptagningen. Om inte detta var möjligt menade Mediegrundlagsutredningen att skyldigheten skulle fullgöras genom att uppgifterna anbringas på fodral, omslag eller liknande föremål.

Regeringen ansåg dock att utredningens förslag krävde ytterligare överväganden mot bakgrund av EG-medlemskapet (se prop. 2001/02:74 s. 77). Den av utredningen föreslagna regleringen skulle nämligen innebära att sådana exemplar av tekniska upptagningar som sprids i Sverige men är framställda i andra medlemsstater skulle behöva förses med en särskild märkning medan här i landet framställda exemplar skulle sakna sådan. Enligt regeringen var det oklart hur detta förhåller sig till EG-fördragets förbud mot kvantitativa importrestriktioner samt åtgärder med motsvarande verkan mellan medlemsstaterna.

Det skall ingå i beredningens uppdrag att mot denna bakgrund föreslå en lämplig lösning på problemet med ursprungsuppgifter för utomlands framställda tekniska upptagningar.

#### *Gemensam handläggning av tryck- och yttrandefrihetsmål*

Sedan den 1 januari 2003 gäller att mål rörande tryckfrihetsbrott och yttrandefrihetsbrott som har samband med varandra skall kunna tas upp av en av de tingsrätter som är rätt domstol för något av målen. Detsamma gäller för tryck- och yttrandefrihetsmål som rör enskilt anspråk på grund av sådana brott samt mål där talan enbart förs om konfiskation av en tryckt skrift eller teknisk upptagning. Målen skall också handläggas i en rättegång om inte synnerliga skäl talar mot det.

Under det lagstiftningsarbetet framförde en remissinstans synpunkten att en domstol eller en enskild part bör ha möjlighet att begära att Högsta domstolen skall kunna förena mål med tryck- och yttrandefrihetsrättslig anknytning vid två eller flera domstolar. Regeringen uttalade att en sådan möjlighet är väl värd att överväga (prop. 2001/02:74 s. 87).

Det skall ligga i beredningens uppdrag att överväga om en sådan möjlighet bör införas.

### Samråd

Beredningen skall på lämpligt sätt samråda med riksdagspartierna. Formerna för samrådet kommer naturligtvis att vara beroende av vilka frågor som behandlas. Beredningen är också oförhindrad att arbeta med referens- och arbetsgrupper. Beredningen bör även uppmärksamma behovet av samråd med dels berörda myndigheter, dels sådana utredningar som initieras under beredningens arbete och som kan ha samband med dess uppdrag.

### Övrigt

Beredningen skall föreslå de grundlagsändringar och andra lagändringar som den finner motiverade.

Förslagen får presenteras i delbetänkanden av beredningen efter hand som olika frågor behandlas.

Beredningen skall senast den 31 december 2004 redovisa sina överväganden i de frågor som rör utökade möjligheter att inom det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området ge internationell rättslig hjälp och liknande internationellt rättsligt bistånd, översynen av brottskatalogen, de av Justitiekanslern påtalade problemen, ursprungsuppgifter för tekniska upptagningar som framställts utomlands samt möjligheten för Högsta domstolen att förena mål med tryck- och yttrandefrihetsrättslig anknytning vid två eller flera domstolar.

(Justitiedepartementet)



# Litteraturförteckning

## Litteratur

- Axberger, Meddelarfrihet – till statens tjänst?, Om våra rättigheter III, antologi utgiven av Rättsfonden, 1987
- Axberger, Tryckfrihetens gränser, Liber Förlag, 1984
- Barendt, Freedom of Speech, second edition, Oxford University Press, 2005
- Bernitz, Marknadsföringslagen, Juristförlaget, 1997
- Bernitz, Kjellgren, Europarättens grunder, andra upplagan, Norstedts Juridik AB, 2002
- Boberg, Carl XIV Johan och tryckfriheten, 1810–1844, 1989
- Brinnen, Teknikoberoende yttrandefrihetsreglering – ett diskussionsunderlag, Det IT-rättsliga Observatoriets rapport 10/99
- Bull, Tryckfriheten – ett konstitutionellt kalejdoskop, Juridisk Tidskrift, årgång 15 2003 – 04 nr 1
- Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, Norstedts Juridik AB, 2002
- Eek, Om tryckfriheten, Hugo Gebers Förlag, 1942
- Funcke, Tryckfriheten under tryck, Carlssons bokförlag, 1996
- Granskningsnämnden för radio och TV, Granskat och klart – tema privatlivsfrågor. Granskningsnämndens praxis om respekt för privatlivet, 2006
- Granskningsnämnden för radio och TV, Vad, varför och vem – anmälningarna till Granskningsnämnden 2002–2004, Granskningsnämndens rapportserie nr 19
- Grundlagarna och EU:s konstitution. En antologi, Jure Förlag AB, 2006
- Hirschfeldt, Två portalstadganden i tryckfrihetsförordningen – Hur skapades de, i Festskrift till Hans Ragnemalm, Juristförlaget i Lund, 2005
- Landeström m.fl., IT i Sverige 2005. En bok om trender och utveckling inom IT i Sverige, Studentlitteratur

- Lindberg, Westman, Praktisk IT-rätt, tredje upplagan, Norstedts Juridik AB, 2001
- Nordiska ministerrådet, TemaNord 2004:509, Ytringsfrihet og konstitutionelt vern – rapport fra et nordisk seminar i Oslo 2003
- Persson, Exklusivitetsfrågan. Om förhållandet mellan tryckfrihet, yttrandefrihet och annan rätt, Norstedts Juridik AB, 2002
- Persson, Gamla och nya lagstiftare – om EU och straffrätt, Sieps 2005:2
- Petersson, Djerf-Pierre m.fl., Demokratirådets rapport 2005. Mediernas integritet, SNS Förlag, 2005
- Petersson, Karvonen m.fl., Demokratirådets rapport 2004. Demokratins grundlag, SNS Förlag, 2004
- Petrén, Ragnemalm, Sveriges grundlagar, Liber Förlag, 1980
- Post- och Telestyrelsen, Bredband i Sverige 2004
- Post- och Telestyrelsen, Bredband i Sverige 2006 – Utbyggnaden av IT-infrastruktur med hög överföringskapacitet – PTS-ER-2006:22
- Post- och Telestyrelsen, Faktablad, FWA – fast yttäckande radio-access
- Post- och Telestyrelsen, Svensk telemarknad första halvåret 2004
- Post- och Telestyrelsen, Svensk telemarknad 2005
- Radio- och TV-verket, En guide till digital-TV, 2004
- Radio- och TV-verket, Medieutveckling 2005
- Radio- och TV-verket, Medieutveckling 2006
- Rydin, Om yttrandefrihet och tryckfrihet. Försök till belysning af Svenska Press-lagstiftningen, L. J. Hjertas förlag, 1859
- SNS författningsprojekt, Sveriges konstitutionella urkunder, SNS förlag, 1999
- SNS Medieforum, Medieetik under debatt, SNS Förlag, 2006
- Statens institut för kommunikationsanalys, SIKA, Fakta om informations- och kommunikationsteknik i Sverige 2004
- Strömberg, Axberger, Yttrandefrihetsrätt, Studentlitteratur, 2004
- von Vegesack, Smak för frihet. Opinionsbildningen i Sverige 1755–1830, Bokförlaget Natur och Kultur, 2001
- Wennberg, Eliason, Regner, Yttrandefrihetsgrundlagen, tredje upplagan, Norstedts juridik AB, 2003
- Öberg, Europeiska unionens konstitution, Jure förlag AB, 2005
- Öman, Lindblom, Personuppgiftslagen. En kommentar, Norstedts Juridik AB, 2001

## Offentligt tryck

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2887/2000 av den 18 december 2000 om tillträde till accessnät

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)

EG direktiv 2002/58/EG av den 12 juli 2002 om behandling av personuppgifter och integritetsskydd inom sektorn för elektronisk kommunikation (direktiv om integritet och elektronisk kommunikation)

Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/6/EG av den 28 januari 2003 om insiderhandel och otillbörlig marknadspåverkan (marknadsmisbruk)

Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/24/EG av den 15 mars 2006 om lagring av uppgifter som genererats eller behandlats i samband med tillhandahållande av allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster eller allmänna kommunikationsnät och om ändring av direktiv 2002/58/EG

Förslag till Europaparlamentets och Rådets förordning om tillämplig lag för utomobligatoriska förpliktelser (Rom II), KOM/2003/0427 slutlig – COD 2003/0168

Prop. 1948:230 med förslag till tryckfrihetsförordning

Prop. 1973:123 med förslag till ändring i tryckfrihetsförordningen

Prop. 1975/76:204 om ändringar i grundlagsregleringen av tryckfriheten

Prop. 1977/78:62 om följdlagstiftning till 1976 års reform beträffande tryckfriheten

Prop. 1984/85:83 om ändring i regeringsformen m.m.

Prop. 1986/87:151 om ändringar i tryckfrihetsförordningen m.m.

Prop. 1990/91:64 Yttrandefrihetsgrundlag m.m.

Prop. 1990/91:179 om följdlagstiftning till yttrandefrihetsgrundlagen m.m.

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. 1994/95:123 Ny marknadsföringslag

Prop. 1995/96:160 Radio- och TV-lag

Prop. 1997/98:43 Tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens tillämpningsområden – barnpornografifrågan m.m.

Prop. 1997/98:44 Personuppgiftslag

Prop. 1999/2000:86 Ett informationssamhälle för alla

Prop. 2001/02:72 Ändringar i regeringsformen – samarbetet i EU m.m.

Prop. 2001/02:74 Yttrandefrihetsgrundlagen och Internet

Prop. 2001/02:150 Lag om elektronisk handel och andra informationssamhällets tjänster

Prop. 2002/03:110 Lag om elektronisk kommunikation, m.m.

Prop. 2003/04:43 Obeställd e-postreklam

Prop. 2004/05:105 Vidaresändningsplikt i kabelnät

Prop. 2004/05:175 Från IT-politik för samhället till politik för IT-samhället

Prop. 2005/06:162 Förstärkt meddelarskydd för anställda i kommunala företag m.m.

Stortingsmedling nr 26 2003–2004

Bet. 1975/76:KU54 angående ändringar i grundlagsregleringen av tryckfriheten

Bet. 1976/77:KU1 angående vilande förslag till grundlagsändringar

Bet. 1993/94:KU21 Grundlagsändringar inför ett svenskt medlemskap i Europeiska unionen

Bet. 1997/98:KU19 Tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens tillämpningsområden – barnpornografifrågan m.m.

Bet. 2001/02:KU18 Ändringar i regeringsformen – samarbetet i EU m.m.

Bet. 2001/02:KU21 Yttrandefrihetsgrundlagen och Internet, m.m.

Bet. 2001/02:KU22 IT- och integritetsfrågor

Bet. 2001/02:LU29 Lag om elektronisk handel och andra informationssamhällets tjänster, m.m.

Bet. 2003/04:LU16 Obeställd e-postreklam

SOU 1975:29 Medborgerliga fri- och rättigheter. Översikter utgivna av 1973 års fri- och rättighetsutredning.

SOU 1975:49 Massmediegrundlag (Massmedieutredningen)

SOU 1975:75 Medborgerliga fri- och rättigheter. Regeringsformen (1973 års fri- och rättighetsutredning)

- SOU 1978:34 Förstärkt skydd för fri- och rättigheter (Rättighets-  
skyddsutredningen)
- SOU 1979:49 Grundlagsskyddad yttrandefrihet. Yttrandefrihets-  
utredningen inbjuder till debatt
- SOU 1983:70 Värna yttrandefriheten. Förslag av yttrandefrihets-  
utredningen
- SOU 1997:49 Grundlagsskydd för nya medier (Mediekommittén)
- SOU 2001:28 Yttrandefrihetsgrundlagen och Internet (Medie-  
grundlagsutredningen)
- SOU 2003:99 Ny sekretesslag (Offentlighets- och sekretess-  
kommittén)
- SOU 2004:16 Digital radio (Digitalradiokommittén)
- SOU 2004:39 Nytt regelverk för marksänd digital-TV (Radio- och  
TV-lagsutredningen)
- SOU 2004:114 Vissa tryck- och yttrandefrihetsrättsliga frågor.  
Internationellt rättsligt bistånd, brottskatalogen, mål-  
handläggningsfrågor m.m. (Tryck- och yttrandefrihets-  
beredningen)
- SOU 2005:62 Anpassning av radio- och TV-lagen till den digitala  
tekniken (Radio- och TV-lagsutredningen)
- SOU 2006:51 Tillgänglighet, mobil TV samt vissa andra radio- och  
TV-rättsliga frågor (Radio- och TV-lagsutredningen)
- Betaenkning 1472 mars 2006 Ytringsfrihet og meddeleret for  
offentligt ansatte (det danske Udvalget om offentligt ansattes  
ytringsfrihet og meddeleret)
- NOU 1999:27 Ytringsfrihed bør finde Sted. Forslag til ny  
Grunnlov § 100 (den norske Ytringsfrihetskommisjonen)
- DsJu 1976:2 Remissyttranden över Massmedieutredningens be-  
tänkande (1975:49) Massmediegrundlag
- Ds 1997:85 Remissammanställning över Mediekommitténs be-  
tänkande SOU 1997:49
- Ds 2003:25 Självsanering av Internet
- Ds 2004:52 Fördraget om upprättande av en konstitution för  
Europa
- Ds 2005:8 Inriktning på filmpolitiken från 2006



# Statens offentliga utredningar 2006

## *Kronologisk förteckning*

1. Skola & Samhälle. U.
2. Omprövning av medborgarskap. Ju.
3. Stärkt konkurrenskraft och sysselsättning i hela landet. N.
4. Svenska partnerskap – en översikt. Rapport 1 till Organisationsutredningen för regional tillväxt. N.
5. Organisering av regional utvecklingspolitik – balansera utveckling och förvaltning. Rapport 2 till Organisationsutredningen för regional tillväxt. N.
6. Skyddsgrundsdirektivet och svensk rätt. En anpassning av svensk lagstiftning till EG-direktiv 2004/83/EG angående flyktingar och andra skyddsbehövande. UD.
7. Studieavgifter i högskolan. U.
8. Mångfald och räckvidd. U.
9. Kontroll av varor vid inre gräns. Fi.
10. Ett förnyat programkontor. U.
11. Spel i en föränderlig värld. Fi.
12. Rattfylleri och sjöfylleri. Ju.
13. Djurskydd vid hästavel. Jo.
14. Samernas sedvanemarker. Jo.
15. Detaljhandel med nikotinläkemedel. S.
16. Ny reglering om brandfarliga och explosiva varor. Fö.
17. Ny häkteslag. Ju.
18. Kustbevakningens personuppgiftsbehandling. Integritet – Effektivitet. Fö.
19. Att återta mitt språk. Åtgärder för att stärka det samiska språket. Ju.
20. Tonnageskatt. Fi.
21. Mediernas Vi och Dom. Mediernas betydelse för den strukturella diskrimineringen. Ju.
22. En sammanhållen diskrimineringslagstiftning. Del 1+2, särtryck av sammanfattningen, lättläst sammanfattning och daisy. Ju.
23. Nya skatteregler för idrotten. Fi.
24. Avgift för matservice inom äldre- och handikappomsorgen. S.
25. Arbetslivsresurs. Ett statligt ägt bolag efter sammanslagning av Samhall Resurs AB (publ) och Arbetslivstjänster. N.
26. Sverige som värdland för internationella organisationer. UD.
27. Stöd till hälsobefrämjande tandvård. S.
28. Nya upphandlingsregler 2. Fi.
29. Teckenspråk och teckenspråkiga. Kunskaps- och forskningsöversikt. S.
30. Är rättvisan rättvis? Tio perspektiv på diskriminering av etniska och religiösa minoriteter inom rättssystemet. Ju.
31. Anställ unga! U.
32. God sed vid lönebildning – Utvärdering av Medlingsinstitutet. N.
33. Andra vägar att finansiera nya vägar. N.
34. Den professionella orkestermusiken i Sverige. U.
35. Värdepapper och kontrolluppgifter. Fi.
36. För studenterna ...  
– om studentkårer, nationer och särskilda studentföreningar. U.
37. Om välfärdens gränser och det villkorade medborgarskapet. Ju.
38. Vuxnas lärande. En ny myndighet. U.
39. Ett utvidgat miljöansvar. M.
40. Utbildningens dilemma. Demokratiska ideal och andrafierande praxis. Ju.
41. Internationella sanktioner. UD.
42. Plats på scen. U.
43. Översyn av atomansvaret. M.
44. Bättre arbetsmiljöregler I. Samverkan, utbildning, avtal m.m. N.
45. Tänka framåt, men göra nu. Så stärker vi barnkulturen. + Bilaga/rapport: ”Det ser lite olika ut ...” En kartläggning av den offentligt finansierade kulturen för barn. U.

46. Jakten på makten. Ju.
47. Ökade möjligheter till trafiknykterhetskontroller vid gränserna. Ju.
48. Bidragsbrott. Fi.
49. Asylsökande barn med uppgivenhets-symtom – trauma, kultur, asylprocess. UD.
50. En ny lag om värdepappersmarknaden. + Författningsbilaga. Fi.
51. Tillgänglighet, mobil TV samt vissa andra radio- och TV-rättsliga frågor. + Daisy. U.
52. Diskrimineringens retorik. En studie av svenska valrörelser 1988–2002. Ju.
53. Partierna nominerar. Exkluderingens mekanismer – etnicitet och representation. Ju.
54. Teckenspråk och teckenspråkiga. Översyn av teckenspråkets ställning. S.
55. Ny associationsrätt för försäkringsföretag. + Författningsförslag. Fi.
56. Ansvarsfull servering – fri från diskriminering. S.
57. En bättre tillsyn av missbrukarvården. S.
58. Sanktionsavgift i stället för straff – områdena livsmedel, foder och djurskydd. Jo.
59. Arbetslivets (o)synliga murar. Ju.
60. På tröskeln till lönearbete. Diskriminering, exkludering och underordning av personer med utländsk bakgrund. Ju.
61. Asylförfarandet – genomförandet av asylprocedurdirektivet i svensk rätt. UD
62. Testa och öva i norra Sverige. Center i Arvidsjaur. N.
63. Forensiska institutet. Ny myndighet för kriminalteknik, rättsmedicin och rättspsykiatri. Ju.
64. Internationella kasinon i Sverige. En utvärdering. Fi.
65. Att ta ansvar för sina insatser. Socialtjänstens stöd till våldsutsatta kvinnor. S.
66. Hästtävlingar – på lika villkor. Jo.
67. Fritid till sjöss och i hamn. Förslag till finansiering av service till sjöfolk. N.
68. Klenoder i tiden. En utredning om samlingar kring scen och musik. U.
69. Uppföljning av kostnadsutjämningen för kommunernas LSS-verksamhet. Fi.
70. Oinskränkt produktskydd för patent på genteknikområdet. Ju.
71. Stöd till hälsobefrämjande tandvård del 2. S.
72. Öppna möjligheter med alkohol. N.
73. Den segregeringande integrationen. Om social sammanhållning och dess hinder. Ju.
74. En ny lag om värdepappersmarknaden. Supplement. Fi.
75. Jämställdhet i förskolan – om betydelsen av jämställdhet och genus i förskolans pedagogiska arbete. U.
76. Otillbörliga affärsmetoder. Jo.
77. Ungdomar, stress och psykisk ohälsa. Analyser och förslag till åtgärder. U.
78. Hälsa, vård och strukturell diskriminering. Ju.
79. Integrationens svarta bok. Agenda för jämlikhet och social sammanhållning. Ju.
80. Patent och innovationer för tillväxt och välfärd. N.
81. Mervärdesskatt. Del 1. Förslag och ställningstaganden. Del 2. Utredningens underlag A. Del 3. Utredningens underlag B, bilagor. N.
82. Patientdatalag. S.
83. Radio och TV i allmänhetens tjänst. Överlåtelse av rättigheter till offentligt framförande. U.
84. Deluppföljning av den kommunal-ekonomiska utjämningen – med förslag om organisation samt löne- och byggkostnadsutjämning. Fi.
85. Drogtestning av totalförsvarspålitliga. Fö.
86. Mera försäkring och mera arbete. S
87. Arbetskraftsinvandring till Sverige – förslag och konsekvenser. N.
88. Effektivare LEK. N.
89. Tyst godkännande – ett nytt sätt att deklarerar. Fi.
90. På väg mot en enhetlig mervärdesskatt. Fi.
91. Vård och stöd till psykiskt störda lagöverträdare. S.
92. Skadeståndsansvar vid sjötransport av farligt gods. Ju.



93. Gästforskare – nya regler för inresa, vistelse och arbete. U.
94. Översvämningshot. Risker och åtgärder för Mälaren, Hjälmaren och Vänern. M.
95. Detaljhandel med växtbaserade läkemedel. S.
96. Ett nytt grundlagsskydd för tryck- och yttrandefriheten?  
Tryck- och yttrandefrihetsberedningen inbjuder till debatt. Del 1+2. Ju.

# Statens offentliga utredningar 2006

---

## Systematisk förteckning

### Justitiedepartementet

---

- Omprövning av medborgarskap. [2]  
Rattfylleri och sjöfylleri. [12]  
Ny häkteslag. [17]  
Att återta mitt språk. Åtgärder för att stärka det samiska språket. [19]  
Mediernas Vi och Dom. Mediernas betydelse för den strukturella diskrimineringen. [21]  
En sammanhållen diskrimineringslagstiftning.  
Del 1+2, särtryck av sammanfattningen, lättläst sammanfattning och daisy. [22]  
Är rättvisan rättvis?  
Tio perspektiv på diskriminering av etniska och religiösa minoriteter inom rättssystemet. [30]  
Om välfärdens gränser och det villkorade medborgarskapet. [37]  
Utbildningens dilemma  
Demokratiska ideal och andrafierande praxis. [40]  
Jakten på makten. [46]  
Ökade möjligheter till trafiknykterhetskontroller vid gränserna. [47]  
Diskrimineringens retorik. En studie av svenska valrörelser 1988–2002. [52]  
Partierna nominerar.  
Exkluderingens mekanismer – etnicitet och representation. [53]  
Arbetslivets (o)synliga murar. [59]  
På tröskeln till lönearbete. Diskriminering, exkludering och underordning av personer med utländsk bakgrund. [60]  
Forensiska institutet. Ny myndighet för kriminalteknik, rättsmedicin och rättspsykiatri. [63]  
Oinskränkt produktskydd för patent på genteknikområdet. [70].  
Den segregerande integrationen.  
Om social sammanhållning och dess hinder. [73]

- Hälsa, vård och strukturell diskriminering. [78]  
Integrationens svarta bok. Agenda för jämlikhet och social sammanhållning. [79]  
Skadeståndsansvar vid sjötransport av farligt gods. [92]  
Ett nytt grundlagsskydd för tryck- och yttrandefriheten?  
Tryck- och yttrandefrihetsberedningen inbjuder till debatt. Del 1+2. [96]

### Utrikesdepartementet

---

- Skyddsgrundsdirektivet och svensk rätt.  
En anpassning av svensk lagstiftning till EG-direktiv 2004/83/EG angående flyktingar och andra skyddsbehövande. [6]  
Sverige som värdland för internationella organisationer. [26]  
Internationella sanktioner. [41]  
Asylsökande barn med uppgivenhetssymtom – trauma, kultur, asylprocess. [49]  
Asylförfarandet – genomförandet av asylprocedurdirektivet i svensk rätt. [61]

### Försvarsdepartementet

---

- Ny reglering om brandfarliga och explosiva varor. [16]  
Kustbevakningens personuppgiftsbehandling. Integritet – Effektivitet. [18]  
Drogtestning av totalförsvarspiktiga. [85]

### Socialdepartementet

---

- Detaljhandel med nikotinläkemedel. [15]  
Avgift för matservice inom äldre- och handikappomsorgen. [24]  
Stöd till hälsobefrämjande tandvård. [27]  
Teckenspråk och teckenspråkiga.  
Kunskaps- och forskningsöversikt. [29]  
Teckenspråk och teckenspråkiga.  
Översyn av teckenspråkets ställning. [54]  
Ansvarsfull servering – fri från diskriminering. [56]

En bättre tillsyn av missbrukarvården. [57]  
Att ta ansvar för sina insatser. Socialtjänstens  
stöd till våldsutsatta kvinnor. [65]  
Stöd till hälsobefrämjande tandvård  
del 2. [71]  
Patientdatalag. [82]  
Mera försäkring och mera arbete. [86]  
Vård och stöd till psykiskt störda lagöver-  
trädare. [91]  
Detaljhandel med växtbaserade läkemedel.  
[95]

### **Finansdepartementet**

---

Kontroll av varor vid inre gräns. [9]  
Spel i en föränderlig värld. [11]  
Tonnageskatt. [20]  
Nya skatteregler för idrotten. [23]  
Nya upphandlingsregler 2. [28]  
Värdepapper och kontrolluppgifter. [35]  
Bidragsbrott. [48]  
En ny lag om värdepappersmarknaden.  
+ Författningsbilaga. [50]  
Ny associationsrätt för försäkrings-  
företag. + Författningsförslag. [55]  
Internationella kasinon i Sveige. En ut-  
värdering. [64]  
Uppföljning av kostnadsutjämningen för  
kommunernas LSS-verksamhet. [69]  
En ny lag om värdepappersmarknaden.  
Supplement. [74]  
Deluppföljning av den kommunalekonomiska  
utjämningen – med förslag om organisation  
samt löne- och byggkostnadsutjämning.  
[84]  
Tyst godkännande – ett nytt sätt att deklarerat.  
[89]  
På väg mot en enhetlig mervärdesskatt. [90]

### **Utbildnings- och kulturdepartementet**

---

Skola & Samhälle. [1]  
Studieavgifter i högskolan. [7]  
Mångfald och räckvidd. [8]  
Ett förnyat programkontor. [10]  
Anställ unga! [31]  
Den professionella orkestermusiken  
i Sverige. [34]  
För studenterna...  
– om studentkårer, nationer och  
särskilda studentföreningar. [36]

Vuxnas lärande. En ny myndighet. [38]  
Plats på scen. [42]  
Tänka framåt, men göra nu. Så stärker vi  
barnkulturen. + Bilaga/rapport:  
”Det ser lite olika ut...” En kartläggning  
av den offentligt finansierade kulturen  
för barn. [45]  
Tillgänglighet, mobil TV samt vissa andra  
radio- och TV-rättsliga frågor.  
+ Daisy. [51]  
Klenoder i tiden. En utredning om samlingar  
kring scen och musik. [68]  
Jämställdhet i förskolan – om betydelsen  
av jämställdhet och genus i förskolans  
pedagogiska arbete. [75]  
Ungdomar, stress och psykisk ohälsa.  
Analyser och förslag till åtgärder. [77]  
Radio och TV i allmänhetens tjänst.  
Överlåtelse av rättigheter till offentligt  
framförande. [83]  
Gästforskare – nya regler för inresa, vistelse  
och arbete. [93]

### **Jordbruksdepartementet**

---

Djurskydd vid hästavel. [13]  
Samernas sedvanemarker. [14]  
Sanktionsavgift i stället för straff  
– områdena livsmedel, foder och  
djurskydd. [58]  
Hästävlingar – på lika villkor. [66]  
Otillbörliga affärsmetoder. [76]

### **Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet**

---

Ett utvidgat miljöansvar. [39]  
Översyn av atomansvaret. [43]  
Översvämningshot. Risker och åtgärder  
för Mälaren, Hjälmaran och Vänern. [94]

### **Näringsdepartementet**

---

Stärkt konkurrenskraft och sysselsättning  
i hela landet. [3]  
Svenska partnerskap – en översikt.  
Rapport 1 till Organisations-  
utredningen för regional tillväxt. [4]  
Organisering av regional utvecklingspolitik  
– balansera utveckling och förvaltning.  
Rapport 2 till Organisationsutredning-  
en för regional tillväxt. [5]

Arbetslivsresurs.

Ett statligt ägt bolag efter sammanslagning av Samhall Resurs AB (publ) och Arbetslivstjänster. [25]

God sed vid lönebildning – Utvärdering av Medlingsinstitutet. [32]

Andra vägar att finansiera nya vägar. [33]

Bättre arbetsmiljöregler I. Samverkan, utbildning, avtal m.m. [44]

Testa och öva i norra Sverige. Center i Arvidsjaur. [62]

Fritid till sjöss och i hamn. Förslag till finansiering av service till sjöfolk. [67]

Öppna möjligheter med alkohol. [72]

Patent och innovationer för tillväxt och välfärd. [80]

Mervärdesskog.

Del 1. Förslag och ställningstaganden.

Del 2. Utredningens underlag A.

Del 3. Utredningens underlag B, bilagor. [81]

Arbetskraftsinvandring till Sverige

– förslag och konsekvenser. [87]

Effektivare LEK. [88]

Tyst godkännande – ett nytt sätt att deklarerat  
[89]