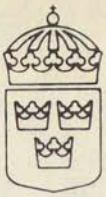
VÄRNA YTTRANDE-FRIHETEN

Förslag av yttrandefrihets-utredningen

SOU 1983:70

93



Statens offentliga utredningar
1983:70
Justitiedepartementet

Värna yttrandefriheten

Betänkande av yttrandefrihetsutredningen

Stockholm 1983

Omslag Johan Ogden
ISBN 91-38-07947-X
ISSN 0375-250X
LiberTryck Stockholm 1983 298216

Till
Statsrådet och chefen för justitiedepartementet

Den 9 juni 1977 bemyndigade regeringen chefen för justitiedepartementet att tillkalla en kommitté med högst sju ledamöter för att utreda frågan om en ny yttrandefrihetsgrundlag.

Med stöd av detta bemyndigande förordnade departementschefen den 9 juni 1977 chefredaktören Hans Schöier till ordförande i kommittén. Vidare förordnade han samma dag till ledamöter i kommittén författaren Anders Ehnmark, riksdagsledamoten Bertil Fiskesjö, numera chefredaktören Anders Ljunggren samt riksdagsledamöterna Lisa Mattson, Olle Svensson och Per Unckel. Den 16 december 1982 bemyndigade regeringen chefen för justitiedepartementet att tillkalla ytterligare en ledamot i kommittén. Därefter förordnade departementschefen den 20 december 1982 riksdagsledamoten Lars Hedfors till ledamot i kommittén.

Kommittén har antagit namnet yttrandefrihetsutredningen.

Den 11 juli 1977 förordnades numera rättschefen Claes Eklundh, hovrättslagmannen Erik Holmberg och universitetslektorn Torbjörn Vallinder att som sakkunniga biträda kommittén.

Sekreterare i kommittén har varit rådmannen Carl Behrman (1977-08-22--1983-08-31) samt biträdande sekreterare numera rådmannen Anders Påhlman (1977-12-01--1982-08-31) och hovrättsassessorn Bertil Wennberg (1982-09-01--1983-08-31). Sedan den 1 september 1983 är Wennberg ensam sekreterare.

Till experter i kommittén förordnades den 19 februari 1979 fil. mag. Per Lundahl, den 7 december 1979 numera lagmannen Jan Pennlöv samt den 18 juni 1980 vice verkställande direktören Karl-Henrik Ekberg, kanslichefen Håkan Fahlberg, hovrättsrådet Jan Gehlin och förhandlingschefen Lars Rabenius. Den 21 december 1981 entledigades Pennlöv. Samma dag förordnades hovrättsassessorn Roy Lindeberg att biträda kommittén som expert. Den 5 juli 1982 förordnades rådmannen Anders Påhlman att fr. o. m. den 1 september 1982 biträda kommittén som expert.

Yttrandefrihetsutredningen har tidigare avgett delbetänkandet (Ds Ju 1978:8) Barnpornografi och debattbetänkandet (SOU 1979:49) Grundlagsskyddad yttrandefrihet.

Utredningen får härmed överlämna sitt betänkande Värna Yttrandefriheten. I arbetet med betänkandet har samtliga ledamöter, sakkunniga och experter deltagit.

Till betänkandet fogas reservationer av ledamöterna Anders Ehnmark, Anders Ljunggren och Per Unckel samt särskilda yttranden av ledamöterna Anders Ehnmark, Bertil Fiskesjö, Anders Ljunggren och Lisa Mattson samt den sakkunnige Torbjörn Vallinder och experten Jan Gehlin.

Stockholm den 26 oktober 1983

Hans Schöier

Anders Ehnmark *Bertil Fiskesjö* *Lars Hedfors*

Anders Ljunggren *Lisa Mattson* *Olle Svensson*

Per Unckel

/Bertil Wennberg

Innehållsförteckning

1 *Författningsförslag* 9

1.1 Förslag till yttrandefrihetsgrundlag 9
1.2 Förslag till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen . . 29
1.3 Förslag till lag om ändring i regeringsformen 58

2 *Våra förslag i korthet* 63

3 *Inledning* 71

4 *Överväganden om en grundlagsreglering av yttrandefriheten efter mönster av TF* 77

4.1 Allmänna synpunkter på yttrandefriheten och på regleringens utformning 77
4.1.1 Yttrandefrihetens villkor 77
4.1.2 Den odelbara yttrandefriheten 80
4.1.3 Den lagtekniska metoden 83

4.2 Förbud mot censur och andra hindrande åtgärder . . . 88
4.2.1 Allmänt censurförbud 88
4.2.2 Skydd mot andra hinder 88
4.2.3 Yttrandefrihetsbegränsande åtgärder av enskilda . 94
4.2.4 Ändringar i regeringsformen rörande bl.a. demonstrationer och allmänna sammankomster 100

4.3 Etableringsfrihet m.m. 106
4.3.1 Debattbetänkandet och remissyttrandena 106
4.3.2 Regler om etableringsfrihet i allmänhet 107
4.3.3 Närmare om etableringsfrihet för trådsändningar . 110

4.4 Ensamansvar, ansvarsfrihet för meddelare och rätt till anonymitet 115
4.4.1 Debattbetänkandet och remissutfallet 115
4.4.2 Överväganden om ensamansvaret för olika uttrycksformer 117

Allmänt 117
Film, videogram och fonogram 118
Radio, TV och andra överföringar 119

Teater och utställningar 124
Radiotidningar m.m. 126
Sammankomster och demonstrationer 127
Närmare om ansvarige utgivarens ställning . . . 127
Anonymitetsskydd för tipsare 128
4.4.3 Meddelarskydd för offentliga funktionärer m.fl. . 129
4.4.3.1 Gällande bestämmelser 129
4.4.3.2 Bakgrunden till våra överväganden . 131
4.4.3.3 Våra överväganden 133
Utlämnande av hemlig handling . . . 133
Det lagtekniska problemet 134
Skyddet för tredje man vid myndighetsutövning 137
Grundlagsbestämmelserna 138
Advokater, präster, läkare m. fl. . . . 139
Förbehåll och andra myndighetsbeslut 143
Offentliga funktionärer i allmänhet, enskilda intressen 145
Psykologiska undersökningar m. m. . 146
Skatter, socialtjänst, sjukvård 147
a) beskattningsväsendet 147
b) socialtjänst, sjukvård 151
Myndighetsutövning i allmänhet . . 153
Enskildas ekonomi 154
4.4.4 Meddelarskydd utanför den offentliga rätten . . 154
4.4.4.1 Lagstadgade tystnadsplikter för enskilda, en översikt 156
4.4.4.2 Tidigare reformkrav 163
4.4.4.3 Överväganden 165
Principståndpunkt 165
Metoder att vidga offentligheten utanför myndighetsområdet 167
Utformningen av en utvidgad meddelarfrihet 168
Bör meddelarfriheten kompletteras med ett efterforskningsförbud? . . 171
4.4.5 Meddelarskydd vid brott mot rikets säkerhet . . . 173
4.4.5.1 Historik 173
4.4.5.2 Överväganden 176

4.5 Särskild brottskatalog 181
4.5.1 Gällande rätt, debattbetänkandet och remissutfallet 181
4.5.2 Yttrandefrihetsbrott och andra brott 182
4.5.3 Närmare om otillåtet offentliggörande 188
4.5.4 Hets mot folkgrupp 191
4.5.5 Den s. k. instruktionen 196

4.6 Processuella regler 198
4.6.1 Rättegångsformen 198
4.6.1.1 Överväganden 199

4.6.2 Mål om meddelarfrihet utanför den offentliga rätten 204
4.6.3 Domkretsindelningen 205
4.6.4 Val av jurymän 205
4.6.5 Tillsyn och åtal 207
4.6.6 Tvångsmedel 209

5 *Yttrandefrihet och reklam* 213

5.1 Inledning 213
5.2 Gällande rätt 214
5.3 Reklamfrågans tidigare behandling 218
5.3.1 Reklamfrågan i förarbetena till gällande lagstiftning . . 218
5.3.2 1972 års förslag av massmedieutredningen . . . 224
5.3.3 1975 års förslag av massmedieutredningen . . . 228

5.4 Överväganden om reklam i allmänhet 231

5.5 Reklambegränsningar i vissa medier 241

5.6 Möjlighet till överprövning av marknadsdomstolens beslut 242

6 *Skydd för den enskildes integritet* 245

6.1 Debattbetänkandet 245

6.2 Remissyttrandena över debattbetänkandet 246

6.3 Integritetsskyddskommitténs betänkande (SOU 1980:8) Privatlivets fred 246

6.4 Remissyttrandena över betänkandet Privatlivets fred . . 248

6.5 Överväganden 248

7 *Filmcensur, pornografi och våldsskildringar* 259

7.1 Bakgrund 259
7.1.1 Kortfattat om gällande rätt 259
7.1.2 Våra direktiv 260
7.1.3 Frågornas tidigare behandling 261
7.1.4 Kort resumé av läget inom påverkansforskningen . 271

7.2 Överväganden 273

8 *Specialmotivering* *287*

8.1 Förslaget till yttrandefrihetsgrundlag *287*
8.2 Förslaget till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen . . *322*
8.3 Förslaget till lag om ändring i regeringsformen *332*

9 Reservationer och särskilda yttranden 335

Bilaga 1 Dir 1977:71, ny yttrandefrihetsgrundlag 341
Bilaga 2 Alternativet en sammanhållen yttrandefrihetsgrundlag 357
Bilaga 3 Specialmotivering till alternativet en sammanhållen yttrandefrihetsgrundlag 389

Förkortningar 429

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till Yttrandefrihetsgrundlag

1 Kap.
Grundläggande bestämmelser

1 § Denna grundlags syfte är att säkra ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande.

2 § Varje svensk medborgare har gentemot det allmänna rätt att i enlighet med denna grundlag offentligen uttrycka tankar, åsikter och känslor, offentliggöra allmänna handlingar och i övrigt offentligen lämna uppgifter i vilket ämne som helst.

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

I de hänseenden som inte berörs i denna grundlag gäller regeringsformen. Beträffande tryckfriheten gäller dock vad som är föreskrivet i tryckfrihetsförordningen.

3 § Varje svensk medborgare eller svensk juridisk person har gentemot det allmänna rätt att utan andra begränsningar än dem som följer av denna grundlag framställa, till riket införa och bland allmänheten sprida ljudupptagningar och upptagningar av rörliga bilder. Samma rätt gäller i fråga om trådsändare, mottagare för eter- eller trådsändning samt apparatur för inspelning eller återgivning av ljudupptagningar eller upptagningar av rörliga bilder.

4 § Varje svensk medborgare eller svensk juridisk person har gentemot det allmänna rätt att, utan andra begränsningar än dem som följer av denna grundlag, bedriva verksamhet för

1. offentligt framförande av dramatik, musik, balett eller andra liknande framställningar (scenisk framställning),
2. sändning till allmänheten av ljud, bilder eller text genom tråd,
3. offentlig visning av filmer eller andra upptagningar av rörliga bilder,
4. offentlig uppspelning av ljudupptagningar,
5. offentligt utställande av bilder eller andra föremål (utställning).

I vanlig lag får meddelas föreskrifter om begränsning av den i första stycket 2 angivna rätten, om föreskrifternas ändamål är

1. att främja allmänhetens tillgång till sändningar av dagshändelser, eller

2. att möjliggöra ingripanden mot fortsatt sändning av ett utbud som är ensidigt inriktat på våldsframställningar eller pornografiska skildringar.

5 § Varje svensk medborgare har rätt att till författare och andra upphovsmän samt till utgivare, redaktioner och nyhetsbyråer lämna uppgifter i vilket ämne som helst för offentliggörande genom eter- eller trådsändningar, ljudupptagningar eller upptagningar av rörliga bilder. Han har också rätt att anskaffa uppgifter i vilket ämne som helst för sådant uppgiftslämnande eller offentliggörande. Dessa rättigheter gäller både gentemot det allmänna och i förhållandet mellan enskilda. I rättigheterna får inga andra begränsningar göras än de som följer av denna grundlag.

Bestämmelserna i första stycket om rätt att lämna och anskaffa uppgifter gäller också när avsikten är att uppgifterna skall offentliggöras genom sådana sceniska framställningar eller utställningar som avses i 2 kap. 1 § första stycket.

6 § Myndigheter och andra allmänna organ får inte förhandsgranska yttranden som är avsedda att framföras genom offentliga framställningar. Myndigheter och andra allmänna organ får inte heller, utan stöd i denna grundlag, på grund av det kända eller väntade innehållet i en framställning förbjuda eller hindra dess offentliggörande.

Som villkor för offentlig återgivning av upptagningar av rörliga bilder får dock i vanlig lag föreskrivas att upptagningarna har granskats i förväg. I vanlig lag får också föreskrivas förbud att utan i förväg lämnat tillstånd sprida upptagningar av rörliga bilder till dem som inte har fyllt arton år eller offentligen återge sådana upptagningar för dem.

7 § Myndigheter och andra allmänna organ får inte utan stöd i denna grundlag ingripa mot någon på grund av att han har yttrat sig i en offentlig framställning eller medverkat till ett sådant yttrande.

8 § 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.

Den som i övrigt skall döma i brottmål skall iaktta samma förhållningssätt, om det av omständigheterna framgår att syftet har varit att tillgodose yttrande- eller informationsfriheten.

2 Kap.
Begrepp och avgränsningar

1 § Denna grundlags bestämmelser om offentliga framställningar skall

tillämpas på följande slag av framställningar under förutsättning att de har gjorts offentliga:

1. program i eter- eller trådsändningar,
2. ljudupptagningar,
3. upptagningar av rörliga bilder,
4. sceniska framställningar, som har en utgivare, under förutsättning att en uppgift om vem utgivaren är har hållits tillgänglig på föreskrivet sätt,
5. utställningar, som har en utgivare, under förutsättning att en uppgift om vem utgivaren är har hållits tillgänglig på föreskrivet sätt.

Beträffande sådana bild- och ljudupptagningar samt program i eter- och trådsändningar, genom vilka innehållet i en periodisk skrift helt eller delvis sprids till allmänheten, gäller vad som är föreskrivet i 1 kap. 7 § andra stycket tryckfrihetsförordningen.

Framställningar är offentliga

1. program i eter- eller trådsändningar, när sändning till allmänheten har ägt rum,
2. ljudupptagningar och upptagningar av rörliga bilder, när de har blivit utlämnade för försäljning eller annan spridning till allmänheten eller blivit återgivna för allmänheten,
3. sceniska framställningar och utställningar, när allmänheten har kunnat ta del av dem.

2 § I denna grundlag menas med program i eter- eller trådsändning innehållet i varje sådan sändning av ljud, bild eller text om sändningen är avsedd för allmänheten.

3 § Bestämmelserna i denna grundlag hindrar inte att det i vanlig lag meddelas föreskrifter om den rätt som tillkommer upphovsmannen till ett litterärt eller konstnärligt verk eller framställaren av en fotografisk bild eller om förbud mot att återge litterära eller konstnärliga verk på ett sätt som kränker den andliga odlingens intressen.

4 § Bestämmelserna i denna grundlag hindrar inte att det i vanlig lag meddelas föreskrifter för näringsidkare om innehållet i och utformningen av yttranden i näringsverksamhet, om föreskrifterna har till ändamål

1. att skydda konsumenters eller näringsidkares ekonomiska intressen,
2. att skydda mot allvarlig fara för personlig säkerhet eller kroppslig hälsa,
3. att skydda enskilda individers namn eller bild.

I de syften som anges i första stycket får också i vanlig lag föreskrivas skyldighet för näringsidkare att rätta felaktiga eller vilseledande uppgifter som har lämnats i deras näringsverksamhet.

Med yttrande i näringsverksamhet menas varje yttrande av näringsidkare som syftar till att främja avsättningen eller anskaffandet av varor, tjänster eller andra nyttigheter och som angår hans egen eller någon annan näringsidkares verksamhet eller nyttigheter som tillhandahålls eller efterfrågas i verksamheten.

I det syfte som anges i första stycket 2 får i vanlig lag även meddelas förbud mot att i näringsverksamhet yttra sig om visst slag av nyttigheter.

5 § Bestämmelserna i denna grundlag hindrar inte att det i vanlig lag meddelas föreskrifter om förbud mot reklam i program i eter- eller trådsändning.

6 § Bestämmelserna i denna grundlag hindrar inte att det i vanlig lag meddelas föreskrifter om förbud mot offentliggörande i yrkesmässig kreditupplysningsverksamhet av sådana upplysningar om enskilda som är oriktiga eller missvisande eller som i övrigt innebär ett otillbörligt intrång i deras personliga integritet.

7 § Bestämmelserna i denna grundlag hindrar inte att det i vanlig lag meddelas föreskrifter om ansvar för det sätt som uppgifter har anskaffats på och om skyldighet att ersätta den skada som har vållats genom anskaffandet.

3 Kap.
Rätten till anonymitet

1 § Upphovsmannen till en offentlig framställning är inte skyldig att röja vem han är. Detsamma gäller den som har framträtt i framställningen och den som har lämnat en uppgift enligt 1 kap. 5 §.

I vanlig lag får föreskrivas undantag från bestämmelserna i första stycket i fråga om näringsidkares yttranden i näringsverksamhet.

2 § I mål om yttrandefrihetsbrott genom en offentlig framställning får ingen ta upp frågan om vem som är framställningens upphovsman, vem som har framträtt i den eller vem som har lämnat uppgifter enligt 1 kap. 5 §.

Det finns inte något hinder att i en och samma rättegång handlägga både mål om yttrandefrihetsbrott och mål om brott enligt 6 kap. 2—7 §§.

3 § Den som har tagit befattning med förberedelser till eller tillkomsten av en offentlig framställning eller den som har varit verksam på en nyhetsbyrå får inte, utan samtycke av den som saken rör, yppa vad han därvid har erfarit om

1. vem som är upphovsman till framställningen eller har framträtt i denna,
2. vem som har lämnat uppgifter enligt 1 kap. 5 §.

Tystnadsplikten gäller inte i rättegång eller vid vittnesförhör under förundersökningen i ett brottmål, om

1. det är fråga om ett brott enligt 6 kap. 7 § 3,
2. det är fråga om ett brott enligt 7 kap. 2 § eller ett annat brott enligt 6 kap. än som anges under 1 och rätten finner det nödvändigt för prövningen av åtalet att uppgiften lämnas,
3. rätten, vid vittnesförhör eller förhör under sanningsförsäkran, i andra fall av hänsyn till något allmänt eller enskilt intresse finner det vara av synnerlig vikt att uppgiften lämnas.

4 § Ingen myndighet eller annat allmänt organ får efterforska

1. upphovsmannen till ett yttrande som har offentliggjorts eller varit avsett att offentliggöras genom en offentlig framställning eller den som har framträtt i en sådan,

2. den som har offentliggjort eller avsett att offentliggöra ett yttrande på sådant sätt,

3. den som har lämnat uppgifter enligt 1 kap. 5 §.

Detsamma gäller den som intar en ledande ställning i ett företag eller en sammanslutning om yttrandet eller uppgifterna rör företaget eller sammanslutningen eller någon som är verksam eller utövar inflytande där.

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

5 § Den som bryter mot sin tystnadsplikt enligt 3 § skall dömas till böter eller fängelse i högst ett år. Detsamma gäller den som vid offentliggörandet av en offentlig framställning lämnar felaktiga uppgifter om vem som är framställningens upphovsman eller utgivare, vem som framträder i denna eller vem som har lämnat uppgifter i den.

Den som bedriver efterforskning i strid med 4 § skall dömas 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.
Utgivare för offentliga framställningar

1 § Varje program i eter- och trådsändningar och varje ljud- eller bildupptagning som är en offentlig framställning enligt 2 kap. 1 § skall ha en utgivare.

Varje scenisk framställning och varje utställning får ha en utgivare.

2 § Utgivaren skall vara svensk medborgare. Också utlänning får vara utgivare, om det medges i vanlig lag. Den som är utgivare skall vara bosatt här i riket. Den som är omyndig eller i konkurs får inte vara utgivare.

Utgivaren utses av den som bedriver verksamheten. Uppgift om vem som är utgivare skall vara tillgänglig för allmänheten.

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.

3 § Närmare bestämmelser om hur utgivare skall utses och om hur uppgiften om vem som är utgivare skall hållas tillgänglig för allmänheten meddelas genom vanlig lag.

Genom vanlig lag får straff föreskrivas för den som bryter mot någon bestämmelse i detta kapitel eller i en vanlig lag som meddelats med stöd av en sådan bestämmelse.

5 Kap
Framställande och spridande av ljud- och bildupptagningar

1 § Sådana ljudupptagningar och upptagningar av rörliga bilder som framställs i riket för att ges ut här, skall förses med uppgift om vem som har framställt dem. Närmare bestämmelser meddelas i vanlig lag.

2 § Föreskrifter om skyldighet att bevara exemplar av ljud- och bildupptagningar för granskning samt om skyldighet att lämna sådana exemplar till bibliotek eller arkiv meddelas i vanlig lag.

3 § Vad som sägs i 1 kap. 2—4 och 6 §§ hindrar inte att det i vanlig lag meddelas föreskrifter med syfte att förebygga spridning av kartor, ritningar eller bilder som återger Sverige helt eller delvis och innehåller upplysningar av betydelse för rikets försvar.

4 § Bestämmelserna i denna grundlag hindrar inte att det i vanlig lag meddelas föreskrifter om straff 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,
3. bland barn och ungdom sprider upptagningar av rörliga bilder, som genom sitt innehåll kan verka förråande eller medföra annan allvarlig fara för de unga.

5 § Postverket och andra allmänna trafikinrättningar får inte underlåta att befordra ljudupptagningar eller upptagningar av rörliga bilder på grund av deras innehåll.

En allmän trafikinrättning som för befordran tar emot en sådan framställning som avses i första stycket skall inte anses som spridare av framställningen.

6 § Den som framställer en ljudupptagning eller en upptagning av rörliga bilder och bryter mot 1 § skall dömas till böter eller fängelse i högst ett år.

7 § Om en upptagning som avses i 1 § saknar sådan uppgift som är föreskriven där, skall spridaren dömas till böter, lägst femtio kronor och högst ettusen kronor. Detsamma skall gälla om en sådan uppgift är oriktig och spridaren känner till detta.

Den som sprider eller offentligen återger en ljudupptagning eller en upptagning av rörliga bilder trots att han vet att den enligt denna grundlag har tagits i beslag eller konfiskerats skall dömas till böter eller fängelse i högst ett år.

6 Kap.
Tystnadsplikt och meddelarfrihet

1 § Trots vad som sägs i 1 kap. 5 § kan den som lämnar uppgifter för

offentliggörande i vissa fall fällas till ansvar och dömas till ersättningsskyldighet om han bryter mot en straffbelagd tystnadsplikt. Dessa fall anges i 2—7 §§.

2 § Den som uppsåtligen bryter mot det förbud att röja uppgiftslämnare och utgivare som finns i 3 kap. 3 § svarar för sitt brott.

3 § Den som uppsåtligen bryter mot en tystnadsplikt som gäller för

1. dem som är prästvigda inom svenska kyrkan i fråga om det som de har erfarit under bikt eller annat själavårdande samtal,
2. advokater eller biträden på advokatbyråer eller försvarare i brottmål i fråga om vad de har erfarit i samband med hänvändelser från dem som söker hjälp eller råd,
3. dem som har deltagit i handläggningen av tillsynsärenden hos något organ som är behörigt att utöva tillsyn över advokater i fall då tystnadsplikten gäller till förmån för någon annan än den advokat som avses med prövningen,

svarar för sitt brott om det i en särskild lag, antagen i den ordning som gäller för vanliga lagar, har föreskrivits att brottet kan beivras.

4 § Den som är läkare eller i övrigt är verksam inom hälso- och sjukvården och som bryter mot en tystnadsplikt i fråga om vad han har erfarit i samband med hänvändelser från vårdsökande, svarar för sitt brott, om det i en särskild lag, antagen i den ordning som gäller för vanliga lagar, har föreskrivits att brottet kan beivras.

Detsamma gäller om han uppsåtligen bryter mot en tystnadsplikt i fråga om vad han har erfarit angående anmälningar och andra utsagor av någon enskild om andras personliga förhållanden, om det dessutom kan antas att brottet medför fara för att den enskilde eller någon honom närstående utsätts för våld eller annat allvarligt men.

5 § Den som uppsåtligen bryter mot ett förbud att utlämna eller tillhandahålla handlingar som ej är tillgängliga för alla svarar för sitt brott om han har fått tillgång till handlingen på grund av allmän befattning, lagstadgad tjänsteplikt eller en myndighets beslut att med förbehåll om tystnadsplikt lämna ut handlingen till honom.

6 § Den som uppsåtligen bryter mot en tystnadsplikt som är angiven i 7 § svarar för sitt brott under följande förutsättningar.

1. Han har fått kännedom om uppgifterna på grund av allmän befattning eller lagstadgad tystnadsplikt, i samband med en rättegång eller en förundersökning om brott, varvid förordnande om tystnadsplikt har meddelats, eller till följd av en myndighets beslut att till honom med förbehåll om tystnadsplikt lämna uppgifter som inte är tillgängliga för alla.
2. Brottet förövas på annat sätt än det som anges i 5 §.
3. Det är föreskrivet i en särskild lag, antagen i den ordning som gäller för vanliga lagar, att brottet får beivras.

7 § Bestämmelsen i 6 § gäller följande tystnadsplikter.

1. Tystnadsplikt på grund av beslut enligt 10 kap. 7 § tredje stycket andra meningen regeringsformen.

2. Tystnadsplikt för riksdagens eller riksdagsutskottens ledamöter, suppleanter och tjänstemän enligt riksdagsordningen, om det kan antas att överträdelsen sätter rikets säkerhet i fara eller på annat sätt skadar riket allvarligt.

3. Tystnadsplikt om verksamhet för att försvara landet, om planläggning eller andra förberedelser av sådan verksamhet eller i övrigt om totalförsvaret, såvida överträdelsen innefattar högförräderi, uppror, landsförräderi, landssvek, spionerі, grovt spionerі, grov obehörig befattning med hemlig uppgift eller försök, förberedelse eller stämpling till ett sådant brott.

4. Tystnadsplikt om förhållandet till andra stater eller i övrigt om andra staters myndigheter eller medborgare eller om statslösa, om det kan antas att överträdelsen sätter rikets säkerhet i fara eller på annat sätt skadar riket allvarligt.

5. Tystnadsplikt hos riksbanken angående rikets centrala finanspolitik, penningpolitik eller valutapolitik, om det kan antas att överträdelsen motverkar syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder.

6. Tystnadsplikt om kvarhållande av försändelser på trafikanstalter eller om planerad eller pågående hemlig avlyssning, om åtgärderna har beslutats av domstol, undersökningsledare eller åklagare som ett led i en verksamhet med syfte att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott och det kan antas att överträdelsen motverkar syftet med åtgärderna eller skadar den framtida verksamheten.

7. Tystnadsplikt om det allmännas eller om enskildas åtgärder för att bevaka eller på annat sätt mot brottsliga angrepp skydda

byggnader eller andra anläggningar, lokaler eller inventarier;

tillverkning, förvaring, utlämning eller transport av pengar eller andra värdeförmål eller förvaring eller transport av vapen, ammunition, sprängämnen, kärnämnen eller radioaktivt avfall;

telekommunikationer;

upptagningar för automatisk databehandling eller andra handlingar,

allt i den mån det kan antas att överträdelsen motverkar syftet med åtgärderna.

8. Tystnadsplikt om chiffer, koder eller liknande metoder att underlätta befordran eller användning i allmän verksamhet av hemliga meddelanden, om det kan antas att överträdelsen motverkar syftet med metoden.

9. Tystnadsplikt om åtgärder inom polisväsendet eller kriminalvården med syfte att hindra rymning eller fritagning, om det kan antas att överträdelsen motverkar syftet med åtgärden.

10. Tystnadsplikt om anmälningar eller utsagor till myndigheter inom socialtjänsten, om det kan antas att överträdelsen medför fara för att anmälaren eller sagesmannen eller någon honom närstående utsätts för våld eller annat allvarligt men.

11. Tystnadsplikt om uppgifter angående någon utlänning, om det kan antas att överträdelsen medför fara för övergrepp eller annat allvarligt

men till följd av utlänningens förhållande till någon utländsk stat eller myndighet eller någon organisation av utlänningar.

12. Tystnadsplikt inom kriminalvården angående den som har dömts att undergå kriminalvård om det kan antas att överträdelsen medför fara för att någon utsätts för våld eller annat allvarligt men.

13. Tystnadsplikt om vad som vid psykologiska undersökningar eller vid utredning eller behandling hos psykologer, kuratorer, studievägledare eller yrkesvägledare inom utbildningsväsendet eller arbetsmarknadsverket eller hos psykologer, kuratorer eller konsulenter inom försvarets, andra statliga myndigheters eller kommunala myndigheters personalvård har kommit fram om enskildas personliga förhållanden.

14. Tystnadsplikt angående enskildas förhållanden i ärenden om förhandsbesked eller dispens i skatte- och taxeringsfrågor, om patent eller registrering av mönster eller om rätt till arbetstagares uppfinningar.

15. Tystnadsplikt, i andra fall än dem som avses under 14, till skydd för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden i ärenden om

taxering, bestämmande av skatt eller underlag för skatt, av skattetillägg eller förseningsavgifter inom skatteväsendet, av avgifter som avses i 8 kap. 3 § regeringsformen eller av pensionsgrundande inkomst inom socialförsäkringssystemet;

kompensation för eller återbetalning av skatt eller anstånd med erläggande av skatt;

revision eller annan kontroll inom skatte- eller tullväsendet eller samarbete på skatteområdet med andra stater;

rättsliga eller konsulära angelägenheter där enskilda söker det allmännas bistånd,

dels i den mån tystnadsplikten avser att skydda dem som inte är parter i ärendena, dels, vid förvaltningsmyndigheter, om det inte står klart att uppgifterna kan röjas utan fara för att någon part utsätts för men, dels, vid förvaltningsdomstolar, om det kan antas att röjandet innebär fara för att någon part utsätts för men.

16. Tystnadsplikt, i andra fall än dem som avses i 3 och 4 §§ och här ovan under 10—15, om enskildas personliga förhållanden eller om deras förhållanden i personliga angelägenheter till varandra eller till det allmänna, med undantag dock för

uppgifter i mål och ärenden hos domstolar eller sådana nämnder som avses i 2 kap. 9 § regeringsformen;

uppgifter om parters förhållanden i sådana ärenden hos förvaltningsmyndigheter utanför hälso- och sjukvården och socialtjänsten som innefattar myndighetsutövning;

uppgifter i förvaltningsärenden om omhändertagande eller vård utan samtycke om det inte finns anledning att anta att röjandet innebär fara för att någon enskild utsätts för men;

uppgifter om verkställigheten av beslut i ärenden om omhändertagande eller vård utan samtycke.

17. Tystnadsplikt, i andra fall än dem som avses i 3 § och här ovan under 14 och 15, angående enskildas yrkeshemligheter av teknisk eller kommersiell natur eller också angående enskildas förhållande till det allmänna i ekonomiska angelägenheter, med undantag dock för

uppgifter i mål och ärenden hos domstolar;

uppgifter angående parters förhållanden i sådana ärenden hos förvaltningsmyndigheter som innefattar myndighetsutövning.

18. Tystnadsplikt om särskilda postförsändelser eller telefonmeddelanden.

19. Tystnadsplikt om domstolsavgöranden eller juryutslag som ännu inte har meddelats eller om vad som har förekommit vid domstolens eller juryns överläggning inom stängda dörrar.

8 § Trots vad som sägs i 1 kap. 5 § kan den som genom att lämna uppgifter för offentliggörande uppsåtligen bryter mot en tystnadsplikt, som inte är straffbelagd men som åligger honom i en enskild befattning eller på grund av något annat åtagande, i vissa fall dömas till ersättningsskyldighet eller någon annan påföljd som enligt vanlig lag eller enligt åtagandet gäller för överträdelsen. Detta gäller om tystnadsplikten faller under 7 § 6—8, 13, 16 eller 18. Det gäller också om den faller under 7 § 17 och innefattar röjande av yrkeshemligheter av teknisk eller kommersiell natur.

Vad som i de angivna punkterna sägs om allmän verksamhet och myndigheter och om skilda förvaltningsgrenar skall vid tillämpningen av denna paragraf gälla det företag eller den organisation där den tystnadspliktige är verksam.

7 Kap.
Yttrandefrihetsbrott

1 § Med beaktande av det i 1 kap. 1 § angivna syftet med denna grundlag skall som yttrandefrihetsbrott bestraffas de gärningar som beskrivs i 3—18 §§, om de begås genom en offentlig framställning, dock endast om de dessutom är straffbara enligt vanlig lag.

2 § Ett tillkännagivande i en annons eller ett annat liknande meddelande skall inte anses innebära något yttrandefrihetsbrott, om det inte framgår direkt av innehållet att meddelandet kan vara ett missbruk av yttrandefriheten.

Meddelandet kan bestraffas enligt vanlig lag, om det är straffbart på grund av bakomliggande omständigheter som inte omedelbart framgår av innehållet.

Vad som sägs i första och andra styckena gäller även i fråga om meddelanden på chiffer eller annat hemligt språk.

3 § Som högförräderi betraktas att någon, med uppsåt att riket eller del därav skall med våldsamma eller eljest 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, företager handling som innebär fara för uppsåtets förverkligande. Detsamma gäller om någon, med uppsåt att åtgärd eller beslut av statschefen, regeringen, riksdagen eller högsta domarmakten skall med utländskt

bistånd framtvingas eller hindras, företager handling som innebär fara därför.

Även försök, förberedelse, och stämpling är straffbara som yttrandefrihetsbrott.

4 § Som krigsanstiftan betraktas att någon uppsåtligen med utländskt bistånd framkallar fara för att riket skall invecklas i krig eller andra fientligheter.

5 § Som uppror betraktas att någon, med uppsåt att statsskicket 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, företager handling som innebär fara för uppsåtets förverkligande.

Även försök, förberedelse och stämpling är straffbara som yttrandefrihetsbrott.

6 § Som landsförräderi eller landssvek betraktas att någon, då riket är i krig eller eljest i lag meddelade bestämmelser om sådant brott äger tillämpning, uppsåtligen förråder krigsfolk hörande till rikets eller med riket förbunden stats krigsmakt eller andra som är verksamma för försvaret av riket eller förleder dem till myteri, trolöshet eller modlöshet, förråder befästning, krigsmateriel, fabrik, förråd, kraftanläggning, trafikled, fartyg eller annat av betydelse för försvaret eller folkförsörjningen eller genom osann framställning sprider misströstan bland allmänheten eller begår annan dylik förrädisk gärning som är till men för försvaret eller för folkförsörjningen eller, om riket är helt eller delvis ockuperat av främmande makt utan att militärt motstånd förekommer, för motståndsverksamheten.

Handlingen är landsförräderi, om den är ägnad att medföra avsevärt men för rikets försvarsmakt eller eljest för försvaret av riket eller för folkförsörjningen, landssvek om den endast i mindre mån är ägnad att medföra sådant men.

Även försök, förberedelse och stämpling är straffbara som yttrandefrihetsbrott.

7 § Som landsskadlig vårdslöshet betraktas att någon av oaktsamhet begår gärning som, om den hade förövats uppsåtligen, skulle ha innefattat landsförräderi eller landssvek.

8 § Som spionerі betraktas att någon, för att gå främmande makt tillhanda, 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 eljest för rikets säkerhet, och detta oavsett om uppgiften är riktig eller ej.

Även försök, förberedelse och stämpling är straffbara som yttrandefrihetsbrott.

9 § Som obehörig befattning med hemlig uppgift betraktas att någon utan syfte att gå främmande makt tillhanda 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 eljest för rikets säkerhet, och detta oavsett om uppgiften är riktig eller ej.

Även försök och förberedelse är straffbara som yttrandefrihetsbrott.

Med avseende på grov obehörig befattning med hemlig uppgift är även stämpling straffbar som yttrandefrihetsbrott. Vid bedömande huruvida brottet är grovt skall särskilt 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.

10 § Som vårdslöshet med hemlig uppgift betraktas att någon av grov oaktsamhet befordrar, lämnar eller röjer uppgift som avses i 9 §.

11 § Som ryktesspridning till fara för rikets säkerhet betraktas att någon, då riket är i krig eller eljest i vanlig lag meddelade bestämmelser om sådant brott äger tillämpning, uppsåtligen sprider falskt rykte eller annat osant påstående, som är ägnat att framkalla fara för rikets säkerhet, eller till främmande makt framför eller låter framkomma sådant rykte eller påstående.

12 § Som uppvigling betraktas att någon uppsåtligen uppmanar eller eljest söker förleda till brottslig gärning, svikande av medborgerlig skyldighet eller ohörsamhet mot myndighet.

13 § Som hets mot folkgrupp betraktas att någon uppsåtligen uttrycker hot mot folkgrupp eller annan liknande grupp av personer som är grundat på ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung eller trosbekännelse.

Som hets mot folkgrupp betraktas också att någon uppsåtligen uttrycker missaktning för folkgrupp eller annan liknande grupp av personer på någon av de grunder som anges i första stycket, såvida icke gärningen är försvarlig av hänsyn till yttrandefriheten eller omständigheterna i övrigt.

14 § Som olaga våldsskildring betraktas att någon uppsåtligen i en upptagning av rörliga bilder eller i ett televisionsprogram skildrar sexuellt våld eller närgånget eller utdraget skildrar grovt våld mot människa eller djur, om inte gärningen är försvarlig med hänsyn till framställningens syfte och sammanhang.

15 § Som barnpornografibrott betraktas att någon uppsåtligen skildrar barn i pornografisk bild, om inte gärningen är försvarlig med hänsyn till omständigheterna.

16 § Som förtal betraktas att någon uppsåtligen utpekar annan såsom brottslig eller klandervärd i sitt levnadssätt eller eljest uppsåtligen lämnar uppgift som är ägnad att utsätta denne för andras missaktning, dock ej 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. Förtal av avliden skall medföra ansvar endast om gärningen är sårande för de efterlevande eller den eljest, med beaktande av den tid som förflutit sedan den avlidne var i livet samt omständigheterna i övrigt, kan anses kränka den frid som bör tillkomma den avlidne.

17 § Som förolämpning betraktas att någon uppsåtligen smädar annan genom kränkande tillmäle eller genom annat skymfligt beteende mot honom.

18 § Som otillåtet offentliggörande betraktas att någon i en offentlig framställning som han svarar för uppsåtligen offentliggör en allmän handling som inte är tillgänglig för alla eller på annat sätt åsidosätter en tystnadsplikt som anges i 6 kap. 2—7 §§.

19 § Vad som är föreskrivet i vanlig lag om påföljd för de brott som avses i 3—18 §§ skall gälla också när brotten är yttrandefrihetsbrott.

20 § När en domstol bestämmer straff för ett yttrandefrihetsbrott, skall domstolen särskilt ta hänsyn till om en rättelse har offentliggjorts eller om någon annan åtgärd har vidtagits i efterhand för att minska skadan.

21 § Om en ljudupptagning eller en upptagning av rörliga bilder innefattar ett yttrandefrihetsbrott, får upptagningen konfiskeras.

Vid konfiskering skall alla exemplar som är avsedda för spridning förstöras. Detsamma gäller de exemplar som är avsedda för offentlig återgivning. Dessutom skall de föremål som kan användas enbart för mångfaldigande av upptagningen behandlas så, att de inte kan användas för framställande av ytterligare exemplar.

8 Kap.
Ansvarighet

1 § Ansvaret för yttrandefrihetsbrott i program i eter- eller trådsändningar och för yttrandefrihetsbrott i ljudupptagningar och upptagningar av rörliga bilder ligger på utgivaren.

I fråga om direktsända program i eter- och trådsändningar kan i vanlig lag föreskrivas att ansvaret skall ligga på den som fäller det brottsliga yttrandet.

2 § Ansvaret för yttrandefrihetsbrott i sådana utställningar och sceniska framställningar som har en utgivare ligger på denne.

3 § Ansvaret för sådana yttrandefrihetsbrott som avses i 1 § ligger i följande fall på den som ansvarar för att en utgivare utses, nämligen

1. om det inte finns någon utgivare när brottet förövas,
2. om utgivaren är utsedd för skenets skull eller uppenbarligen inte kan utöva den befogenhet som han har enligt 4 kap. 2 § tredje stycket,
3. om uppgift om vem utgivaren är inte har hållits tillgänglig för allmänheten,
4. om utgivaren inte har någon känd hemortsadress i riket när brottet förövas och inte heller kan påträffas i riket under rättegången.

Det ansvar som enligt 2 § ligger på utgivaren för en scenisk framställning eller en utställning skall i det fall som anges i första stycket 4 i stället ligga på den som har utsett utgivaren.

4 § Den som sprider eller offentligen återger en ljudupptagning eller en upptagning av rörliga bilder är ansvarig för yttrandefrihetsbrott i upptagningen om den saknar den i 5 kap. 1 § föreskrivna uppgiften om vem som har framställt den och det inte kan klarläggas vem som är ansvarig enligt 3 §. Detsamma gäller om upptagningen är försedd med en oriktig uppgift om framställaren och den som sprider eller offentligen återger upptagningen känner till att uppgiften är oriktig.

5 § Den som ansvarar för ett yttrandefrihetsbrott skall anses ha haft kännedom om den brottsliga framställningen. Han skall också anses ha medgivit offentliggörandet.

6 § 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.

9 Kap.
Om åtal

1 § Endast justitiekanslern får väcka allmänt åtal för yttrandefrihetsbrott och inleda förundersökning om sådana brott. Genom vanlig lag får föreskrivas att allmänt åtal för sådana brott får väckas bara efter regeringens medgivande.

Endast justitiekanslern får väcka allmänt åtal i andra yttrandefrihetsmål än mål om yttrandefrihetsbrott samt i mål om brott mot bestämmelser i denna grundlag. Genom vanlig lag får dock föreskrivas att riksdagens ombudsmän får väcka allmänt åtal i sådana mål.

2 § Allmänt åtal för ett yttrandefrihetsbrott skall väckas inom ett år från det att brottet förövades. Om åtalet gäller ett program i eter- eller trådsändning, skall det dock väckas inom sex månader.

Om allmänt åtal har väckts inom den tid som anges i första stycket, får nytt åtal väckas senare mot någon annan som är ansvarig för brottet.

I övrigt gäller bestämmelserna i vanlig lag om åtalspreskription även i fråga om yttrandefrihetsbrott.

3 § Om ett yttrandefrihetsbrott har förövats utan att det finns någon som enligt 8 kap. är ansvarig för brottet, får åklagaren eller målsäganden i stället ansöka om konfiskering. Detsamma gäller om inte stämning här i riket kan delges den som är ansvarig för brottet.

10 Kap.
Särskilda tvångsmedel

1 § Om det finns anledning att anta att en ljudupptagning eller en upptagning av rörliga bilder kommer att konfiskeras på grund av ett yttrandefrihetsbrott, får upptagningen tas i beslag i väntan på avgörandet. Beslut om beslag fattas av rätten.

Innan talan har väckts vid domstol får också justitiekanslern fatta beslut om beslag i fråga om yttrandefrihetsbrott som hör under allmänt åtal. Beslutet upphör att gälla, om inte justitiekanslern inom två veckor väcker åtal eller ansöker om konfiskering.

2 § Gäller ett beslut om beslag när rätten avgör målet, skall rätten pröva om beslutet skall fortsätta att gälla. Om handläggningen avslutas utan att framställningens brottslighet har prövats och ny talan om konfiskering kan förmodas bli väckt, kan rätten bestämma att beslutet skall fortsätta att gälla under en av rätten bestämd tid. Om talan inte väcks inom denna tid, upphör beslutet att gälla.

3 § Varje beslut om beslag skall ange det eller de avsnitt av framställningen som har föranlett beslaget. Beslaget gäller endast de särskilda band, nummer eller liknande delar av framställningen, där dessa avsnitt förekommer.

4 § Beslut om beslag skall genast verkställas av polismyndighet.

5 § Beslag enligt 1 § av ljud- eller bildupptagningar får verkställas endast i fråga om de exemplar som är avsedda för spridning eller för offentlig återgivning.

Ett bevis att beslag har beslutats skall gratis tillställas den som beslaget verkställs hos samt den som har framställt upptagningen.

6 § När ett beslag har hävts eller upphört att gälla, skall verkställigheten genast avbrytas och följderna av de vidtagna åtgärderna undanröjas i största möjliga utsträckning.

7 § Om någon, medan riket är i krig eller krigsfara, vid en avdelning av försvarsmakten anträffar en ljudupptagning eller en upptagning av rörliga bilder som uppenbart är straffbar såsom uppvigling enligt 7 kap. 12 § och som kan förleda någon krigsman att åsidosätta sin tjänsteplikt, får upptagningen tas i förvar i väntan på förordnande om beslag.

Behörig att fatta beslut är den befattningshavare som enligt vanlig lag har bestraffningsrätt över personal vid avdelningen. I trängande fall får beslutet fattas av någon annan befattningshavare enligt bestämmelser i

vanlig lag. Beslutet skall snarast möjligt anmälas till den befattningshavare som anges i första meningen. Denne skall genast pröva om upptagningen skall förbli i förvar.

8 § Beslut av den befattningshavare som avses i 7 § andra stycket första meningen skall genast anmälas till justitiekanslern. Denne skall genast pröva om upptagningen skall tas i beslag. En upptagning som inte tas i beslag skall genast återlämnas.

9 § För utredning i yttrandefrihetsmål får en ljudupptagning eller en upptagning av rörliga bilder tas i beslag, dock endast i ett exemplar. Därvid gäller bestämmelserna i 1, 3, 4 och 6 §§. I övrigt skall bestämmelserna i vanlig lag om beslag tillämpas.

11 Kap.
Skadestånd

1 § Skadestånd får inte dömas ut på grund av innehållet i en offentlig framställning i andra fall än när framställningen innebär ett yttrandefrihetsbrott.

Om skadestånd på grund av brott eller överträdelser som avses i 6 kap. eller brott som avses i 7 kap. 2 § gäller vad som är föreskrivet i vanlig lag.

2 § Den som enligt 8 kap. bär det straffrättsliga ansvaret för en offentlig framställning ansvarar även för skadestånd. Skadeståndet kan krävas ut även av den som bedriver verksamheten; närmare bestämmelser meddelas i vanlig lag.

3 § Om den som skulle bära det straffrättsliga ansvaret inte har någon känd hemortsadress i riket när brottet förövas och inte heller kan påträffas i riket under rättegången och ansvaret därför övergår på någon annan enligt 8 kap. 3 §, får skadestånd ändå krävas ut även av den förre, i den mån vanlig lag medger det.

4 § Om någon ansvarar för skadestånd enligt 2 § i egenskap av ställföreträdare för en juridisk person, får skadestånd krävas ut även av den juridiska personen, i den mån det kan ske enligt vanlig lag. Motsvarande regel gäller när någon ansvarar för skadestånd i egenskap av förmyndare eller god man.

5 § Om flera ansvarar för skadestånd med anledning av ett yttrandefrihetsbrott, bär de ansvaret solidariskt. Det inbördes ansvaret fördelas mellan dem enligt vanlig lag.

6 § Bestämmelserna i 7 kap. 20 § och 8 kap. 5 § gäller även vid prövningen av skadeståndsanspråk.

7 § Skadestånd med anledning av ett yttrandefrihetsbrott får dömas ut, även om brottet är preskriberat eller det finns något annat hinder för prövning av åtal.

12 Kap.
Rättegången i yttrandefrihetsmål

1 § Yttrandefrihetsmål tas upp av någon av tingsrätterna inom det län där framställningen offentliggjordes eller där brottet annars förövades.

Som yttrandefrihetsmål betraktas

1. mål om ansvar eller skadestånd på grund av yttrandefrihetsbrott,
2. mål enligt 9 kap. 3 § om konfiskering,
3. mål om ansvar eller skadestånd på grund av brott som anges i 6 kap. 2—7 §§.

Som yttrandefrihetsmål betraktas också mål om påföljd enligt 6 kap. 8 §. I fråga om handläggningen av sådana mål finns särskilda bestämmelser i 10 §.

2 § I mål enligt 1 § andra stycket 1, där talan om ansvar förs, skall frågan om framställningen är brottslig eller om ett brott i övrigt har förövats prövas av en jury, om inte parterna på båda sidor avstår från detta. Frågan om vad som har yttrats och om den tilltalade är ansvarig skall dock prövas enbart av rätten.

I mål om ansvar på grund av brott som anges i 6 kap. 2—7 §§, skall rätten pröva om den tilltalade har lämnat den påstådda uppgiften. I övrigt skall frågan om ett brott har förövats prövas av jury enligt vad som sägs i första stycket.

3 § Juryn skall ha nio medlemmar.

Om minst sex av dessa är ense om att det föreligger ett brott, skall juryns utslag anses fällande. I så fall skall också rätten pröva frågan. Rätten får dock inte tillämpa en strängare straffbestämmelse än vad juryn har gjort.

Om juryutslaget inte är fällande, skall den tilltalade frikännas.

De begränsningar för rättens prövning som anges i andra och tredje styckena gäller även för högre rätt.

4 § I fråga om jurymän och val av sådana gäller 13 kap. 3—9 §§ och 16 § andra stycket tryckfrihetsförordningen.

5 § Juryn i ett visst mål bildas på följande sätt.

Först skall tingsrätten pröva om någon av jurymännen är jävig; bestämmelserna i vanlig lag om jäv mot domare skall tillämpas.

Sedan får vardera parten utesluta tre inom den första gruppen och en inom den andra.

Slutligen skall rätten lotta bort så många att sex finns kvar i den första gruppen och tre i den andra. De som lottas bort blir suppleanter.

6 § Om det finns flera parter på ena sidan och bara en av dem begagnar sin uteslutningsrätt, gäller den uteslutning han gör för dem alla. Om flera medparter vill utesluta olika jurymän, skall tingsrätten göra uteslutningen genom lottning.

7 § Ingen får utan laga förfall dra sig undan att tjänstgöra i jury.

Om jäv eller laga förfall medför att antalet jurymän inte blir tillräckligt, skall tingsrätten för varje juryman som behövs nominera tre behöriga personer, som inte förut har uteslutits i samma mål. Av dessa tre får vardera parten utesluta en. Om detta inte sker, företar tingsrätten lottning. Den återstående skall tjänstgöra som juryman.

8 § Om det i ett mål om ansvar för yttrandefrihetsbrott förs talan om skadestånd mot någon annan än den tilltalade, skall den tilltalade även för medpartens räkning vidta de åtgärder som anges i 2 §, 5 § tredje stycket och 7 § andra stycket.

När talan om konfiskering eller skadestånd förs utan samband med åtal gäller 2, 3 och 5—7 §§.

I mål enligt 9 kap. 3 § om konfiskering skall den uteslutning som skulle ha ankommit på parterna ersättas av lottning. Denna företas av tingsrätten.

9 § Har frågan om ett brott förövats blivit prövad i ett yttrandefrihetsmål om ansvar för brottet, skall samma fråga inte prövas på nytt i ett yttrandefrihetsmål som rör endast skadestånd eller konfiskering.

10 § I mål om påföljd enligt 6 kap. 8 § skall frågan huruvida det finns någon grund för påföljd prövas av jury, om inte parterna på båda sidor avstår från detta. Frågorna om innehållet i den lämnade uppgiften, huruvida uppgiften har lämnats av den som påstås vara meddelaren och om tystnadspliktens innehåll prövas dock enbart av rätten.

Finner sex eller flera av juryns ledamöter att det finns grund för påföljd, skall detta anses vara juryns utslag. Detta utslag är inte bindande vid den fortsatta handläggningen av målet. Finner fyra eller fler av juryledamöterna att grund för påföljd saknas, skall detta anses vara juryns utslag. Detta utslag är bindande.

När juryprövning har ägt rum, skall målet inte längre betraktas som yttrandefrihetsmål. Detsamma gäller om parterna avstår från juryprövning.

I övrigt gäller 3 § första stycket och 4—7 §§.

11 § Närmare bestämmelser om rättegången i yttrandefrihetsmål meddelas i vanlig lag.

13 Kap.
Offentliga framställningar som har tillkommit utomlands

1 § Denna grundlag är tillämplig på sådana ljudupptagningar och upptagningar av rörliga bilder som har framställts utomlands, om de har gjorts offentliga här i riket.

2 § Varje upptagning av rörliga bilder som är framställd utomlands men gjorts offentlig här i riket skall ha en utgivare. Utgivaren utses av den

som här i riket lämnar ut upptagningen för spridning eller offentlig återgivning. I övrigt gäller bestämmelserna i 4 kap. 2 och 3 §§.

Varje sådan upptagning skall förses med uppgift om vem som här i riket har lämnat ut upptagningen för spridning eller offentlig återgivning.

Den som här i riket sprider eller offentligen återger en upptagning av rörliga bilder som är framställd utomlands är ansvarig för yttrandefrihetsbrott i upptagningen, om den saknar en sådan uppgift som avses i andra stycket och det inte kan klarläggas vem som är ansvarig enligt 8 kap. 3 §. Detsamma gäller om upptagningen är försedd med en oriktig uppgift enligt andra stycket och den som sprider eller offentligen återger upptagningen känner till att uppgiften är oriktig.

Den som här i riket lämnar ut en sådan upptagning som avses i första stycket och därvid bryter mot andra stycket skall dömas till böter eller fängelse i högst ett år.

Den som sprider eller offentligen återger en sådan upptagning som avses i första stycket skall, om upptagningen saknar uppgift enligt andra stycket, dömas till böter, lägst femtio kronor och högst ettusen kronor. Detsamma skall gälla om en sådan uppgift är oriktig och han känner till detta.

3 § Ljudupptagningar och upptagningar av rörliga bilder som har framställts utomlands skall i vissa fall bevaras för granskning eller lämnas till bibliotek eller arkiv. Föreskrifter om detta finns i vanlig lag.

4 § Bestämmelserna i 1 kap. 5 § skall gälla även till förmån för dem som lämnar uppgifter för offentliggörande genom sådana ljudupptagningar eller upptagningar av rörliga bilder som framställs utomlands eller genom program i eter- eller trådsändningar som anordnas av utländska programföretag. Bestämmelserna skall också gälla till förmån för dem som anskaffar uppgifter för sådant uppgiftslämnande.

Den som har lämnat en uppgift enligt första stycket får dock fällas till ansvar enligt vanlig lag, om han därigenom har gjort sig skyldig till

1. brott mot rikets säkerhet,
2. utlämnande eller tillhandahållande som avses i 6 kap. 5 §,
3. uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt.

Första stycket hindrar inte att den som har anskaffat en uppgift fälls till ansvar enligt vanlig lag, om han därigenom har gjort sig skyldig till ett brott mot rikets säkerhet.

Mål om ansvar eller skadestånd på grund av brott enligt andra eller tredje stycket skall handläggas som yttrandefrihetsmål. Om målet gäller ett brott som avses i tredje stycket och den som har anskaffat uppgiften varken har offentliggjort den eller meddelat den till någon annan för offentliggörande enligt första stycket, skall målet handläggas som yttrandefrihetsmål endast om det är uppenbart att han har avsett att uppgiften skulle offentliggöras på något av de sätt som anges i det senast nämnda stycket.

5 § Bestämmelserna i 3 kap. om rätt till anonymitet för den som har lämnat uppgifter för offentliggörande gäller även om uppgifterna är

avsedda att offentliggöras utomlands. Det undantag som anges i 3 kap. 3 § andra stycket 1 skall dock omfatta också andra brott mot rikets säkerhet än dem som avses där.

6 § I de hänseenden som inte har behandlats i 1—5 §§ i detta kapitel skall, i fråga om sådana ljudupptagningar och upptagningar av rörliga bilder som är framställda utomlands och görs offentliga här, gälla vad som är föreskrivet i 1 kap., 2 kap., 3 kap., 5 kap. 3—5 §§, 6 kap., 7 kap., 8 kap. 1 §, 3 § första stycket, 5 och 6 §§ samt 9—12 kap.

14 Kap.
Allmänna bestämmelser

1 § Bestämmelserna i regeringsformen och i vanlig lag om resning skall tillämpas i yttrandefrihetsmål även i de fall då jury har deltagit.

Om det beviljas resning i ett mål där jury har deltagit och resningen grundas på någon omständighet som kan antas ha inverkat på juryns prövning, skall målet på nytt tas upp inför jury av den tingsrätt som har dömt i målet. Om resning beviljas till den tilltalades förmån, får dock domen ändras omedelbart om saken är uppenbar.

2 § Om en högre rätt till tingsrätten återförvisar ett yttrandefrihetsmål där jury har deltagit och målet till följd av detta på nytt tas upp inför jury, skall 12 kap. 5—9 §§ tillämpas.

3 § Yttrandefrihetsmål och andra mål och ärenden enligt denna grundlag skall behandlas skyndsamt.

4 § I alla hänseenden, som inte har reglerats särskilt i denna grundlag eller i vanlig lag som har beslutats med stöd av den, gäller vad som är föreskrivet i vanlig lag eller i förordning.

Utlänningar är i fråga om yttrandefriheten likställda med svenska medborgare, om inte något annat följer av regeringsformen, av denna grundlag eller av vanlig lag.

1.2 Förslag till Lag om ändring i tryckfrihetsförordningen

Härigenom föreskrivs i fråga om tryckfrihetsförordningen

att nuvarande 9 kap. 1 §, 10 kap. 3 § och 12 kap. 13 § skall upphöra att gälla,

att i förordningen skall införas ett nytt kapitel, 7 kap., av nedan angivna lydelse,

att nuvarande 7—14 kap. skall betecknas 8—15 kap.,

att i rubriken till 10 kap. orden "tillsyn och" skall utgå,

att nuvarande 7 kap. 6—8 §§ skall betecknas 8 kap. 18—20 §§ och att nuvarande 12 kap. 15 § skall betecknas 13 kap. 16 §,

att i förordningen skall införas arton nya paragrafer, 1 kap. 10 §, 5 kap. 15 §, 8 kap. 3—17 §§ och 13 kap. 15 §,

att 1 kap. 1 §, 4 §, 7 § och 9 §, 3 kap. 1 §, 2 §, 3 §, 4 § och 5 §, 5 kap. 1 §, 2 §, 5 §, 8 §, 12 § och 14 §, 6 kap. 3 § samt de nya 8 kap. 1 §, 2 § och 18—20 §§, 10 kap. 5 §, 11 kap. 1 §, 2 §, 4 §, 8 §, 11 § och 14 §, 12 kap. 1 §, 13 kap. 1—5 §§, 14 § och 16 §, 14 kap. 5 § och 15 kap. 2 § skall ha nedan angivna lydelse

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	1 Kap.
	Om tryckfrihet
	1 §
Med tryckfrihet förstås varje svensk medborgares rätt att, utan några av myndighet eller annat allmänt organ i förväg lagda hinder, utgiva skrifter, att sedermera endast inför laglig domstol kunna tilltalas för deras innehåll, och att icke i annat fall kunna straffas därför, än om detta innehåll strider mot tydlig lag, given att bevara allmänt lugn, utan att återhålla allmän upplysning.	
I överensstämmelse med de i första stycket angivna grunderna för en allmän tryckfrihet och till säkerställande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning skall det stå varje svensk medborgare fritt att, med iakttagande av de bestämmelser som äro i denna förordning meddelade till skydd för enskild rätt och allmän säkerhet, i tryckt skrift yttra sina tankar och åsikter, offentliggöra allmänna handlingar samt meddela uppgifter och underrättelser i vad ämne som helst.	
Det skall ock stå envar fritt att, i alla de fall då ej annat är i denna förordning föreskrivet, meddela	Det skall ock stå envar fritt att, i alla de fall då ej annat är i denna förordning föreskrivet, meddela

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
uppgifter och underrättelser i vad ämne som helst för offentliggörande i tryckt skrift till författare eller annan som är att anse som upphovsman till framställning i skriften, till skriftens utgivare eller, om för skriften finnes särskild redaktion, till denna eller till företag för yrkesmässig förmedling av nyheter eller andra meddelanden till periodiska skrifter.	uppgifter och underrättelser i vad ämne som helst för offentliggörande i tryckt skrift till författare eller annan som är att anse som upphovsman till framställning i skriften, till skriftens utgivare eller, om för skriften finnes särskild redaktion, till denna eller till företag för yrkesmässig förmedling av nyheter eller andra meddelanden till periodiska skrifter. *Dessa rättigheter gäller både gentemot det allmänna och i förhållandet enskilda emellan.*

Vidare skall envar äga rätt att, om ej annat följer av denna förordning, anskaffa uppgifter och underrättelser i vad ämne som helst för att offentliggöra dem i tryckt skrift eller för att lämna meddelande som avses i föregående stycke.

4 §

Envar, vilken blivit förtrott att döma över missbruk av tryckfriheten eller eljest vaka över denna förordnings efterlevnad, bör därvid städse hava i åtanke att tryckfriheten utgör grundval för ett fritt samhällsskick, alltid fästa sin uppmärksamhet mera på ämnets och tankens än på uttryckets lagstridighet, på syftet än på framställningssättet, samt i tvivelsmål hellre fria än fälla.

Den som i övrigt skall döma i brottmål skall iaktta samma förhållningssätt som har påbjudits i första stycket, om det av omständigheterna framgår att gärningsmannen har handlat i syfte att främja ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning.

Vid bestämmande av påföljd, som enligt denna förordning är förenad med missbruk av tryckfriheten, skall, då meddelad uppgift påkallat rättelse, särskilt beaktas, huruvida sådan på lämpligt sätt bringats till allmänhetens kännedom.

7 §

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

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	Om innehållet i en periodisk skrift helt eller delvis sprids till allmänheten genom bild- eller ljudupptagningar eller genom program i eter- eller trådsändningar, skall i fråga om rätten att lämna meddelanden för offentliggörande, om rätten till anonymitet, om tryckfrihetsbrott, om ansvaret för innehållet, om åtal, om särskilda tvångsmedel och om rättegången anses att upptagningen eller programmet är en del av den periodiska skriften. Detta skall dock icke gälla upptagning eller sändning som återger olika periodiska skrifter eller delar av sådana.
9 §	
Utan hinder av denna förordning gäller vad i lag är stadgat	
1. om förbud mot kommersiell annons i den mån annonsen användes vid marknadsföring av alkoholhaltiga drycker eller tobaksvaror;	
2. 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;*	1. om förbud mot offentliggörande i yrkesmässig kreditupplysningsverksamhet av *sådana upplysningar om enskilda som är oriktiga eller missvisande eller* som *i övrigt* innebär ett otillbörligt intrång i *deras* personliga integritet;
3. om ansvar och ersättningsskyldighet som avser det sätt på vilket uppgift eller underrättelse anskaffats.	2. om ansvar och ersättningsskyldighet som avser det sätt på vilket uppgift eller underrättelse anskaffats.
	10 §
	Bestämmelserna i denna förordning hindrar inte att det i vanlig lag meddelas föreskrifter för näringsid-

Nuvarande lydelse *Föreslagen lydelse*

kare om innehållet i och utformningen av yttranden i näringsverksamhet, om föreskrifterna har till ändamål:

1. att skydda konsumenters eller näringsidkares ekonomiska intressen;

2. att skydda mot allvarlig fara för personlig säkerhet eller kroppslig hälsa;

3. att skydda enskilda individers namn eller bild.

I de syften som anges i första stycket får också i vanlig lag föreskrivas skyldighet för näringsidkare att rätta felaktiga eller vilseledande uppgifter som har lämnats i hans näringsverksamhet.

Med yttrande i näringsverksamhet menas varje yttrande av näringsidkare som syftar till att främja avsättningen eller anskaffandet av varor, tjänster eller andra nyttigheter och som angår hans egen eller någon annan näringsidkares verksamhet eller nyttigheter som tillhandahålls eller efterfrågas i verksamheten.

I det syfte som anges i första stycket 2 får i vanlig lag även meddelas förbud mot att i näringsverksamhet yttra sig om visst slag av nyttigheter.

Föreskrifter eller förbud får i fråga om periodiska skrifter gälla endast sådana yttranden i näringsverksamhet som

1. härrör från skriftens ägare eller utgivare,

2. härrör från någon annan näringsidkare och framställs i annons.

3 Kap.
Om rätt till anonymitet
1 §.

Författare till tryckt skrift vare ej skyldig att låta sitt namn eller sin pseudonym eller signatur utsättas å skriften. Vad nu sagts äger motsva-

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
rande tillämpning beträffande den som lämnat meddelande enligt 1 kap. 1 § tredje stycket, så ock i fråga om utgivare av tryckt skrift som ej är periodisk.	*I vanlig lag får föreskrivas undantag från bestämmelserna i första stycket i fråga om näringsidkares yttranden i näringsverksamhet.*
2 §	
I mål som rör tryckfrihetsbrott må fråga ej väckas om vem som är författare eller har lämnat meddelande enligt 1 kap. 1 § tredje stycket, ej heller om vem som är utgivare av tryckt skrift som ej är periodisk. Om för skrift, som ej är periodisk, författare eller utgivare har angivits å skriften med namn eller med pseudonym eller signatur, som enligt vad allmänt är känt åsyftar bestämd person, eller någon i skriftlig förklaring erkänt sig vara författaren eller utgivaren eller inför domstol i målet självmant avgivit sådant erkännande, må dock frågan om han är ansvarig behandlas i målet.	
Fråga om vem som är ansvarig för brott enligt 7 kap. *3 § må* utan hinder av första stycket handläggas i samma rättegång som mål som där angives.	Fråga om vem som är ansvarig för brott enligt 7 kap. *2—7 §§ får* utan hinder av första stycket handläggas i samma rättegång som mål som där angives.
3 §	
Den som har tagit befattning med tillkomsten eller utgivningen av tryckt skrift eller med framställning som var avsedd att införas i tryckt skrift och den som har varit verksam inom företag för utgivning av tryckta skrifter eller inom företag för yrkesmässig förmedling av nyheter eller andra meddelanden till periodiska skrifter må icke röja vad han därvid erfarit om vem som är författare eller har lämnat meddelande enligt 1 kap. 1 § tredje stycket eller är utgivare av skrift som ej är periodisk, om ej	
1. denne har samtyckt därtill;	
2. fråga därom får väckas enligt 2 § första stycket;	
3. fråga är om brott som *angives* i 7 kap. *3 § första stycket 1;*	3. fråga är om brott som *anges* i 7 kap. *7 § 3;*
4. fråga är om brott enligt *7* kap. 2 § *eller 3 § första stycket 2 eller 3* och rätten finner det erforderligt att vid förhandling uppgift lämnas, huruvida den som är tilltalad eller skäligen misstänkt för brottet har lämnat meddelandet eller medverkat till framställningen;	4. fråga är om brott enligt *8* kap. 2 § *eller ett annat brott enligt 7 kap. än som anges under 3* och rätten finner det erforderligt att vid förhandling uppgift lämnas, huruvida den som är tilltalad eller skäligen misstänkt för brottet har lämnat meddelandet eller medverkat till framställningen;

Nuvarande lydelse *Föreslagen lydelse*

5. rätten av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse finner det vara av synnerlig vikt att uppgift i saken lämnas vid vittnesförhör eller förhör med part under sanningsförsäkran.

4 §

Myndighet eller annat allmänt organ må ej efterforska författaren till framställning som införts eller varit avsedd att införas i tryckt skrift, den som utgivit eller avsett att utgiva framställning i sådan skrift eller den som lämnat meddelande enligt 1 kap. 1 § tredje stycket, i vidare mån än som erfordras för åtal eller annat ingripande mot honom som ej står i strid med denna förordning. Får efterforskning förekomma, skall därvid beaktas den i 3 § angivna tystnadsplikten.

Det som sägs i första stycket gäller också för den som intar en ledande ställning i ett företag eller en sammanslutning, om yttrandet eller uppgifterna rör företaget eller sammanslutningen eller någon som är verksam eller utövar inflytande där.

5 §

Utsätter någon mot författarens eller, i fall som avses i 1 §, mot utgivarens eller meddelarens vilja å tryckt skrift dennes namn, pseudonym eller signatur eller åsidosätter någon sin tystnadsplikt enligt 3 §, straffes med böter eller fängelse i högst ett år. Lag samma vare, om å skriften såsom författare, utgivare eller meddelare utsättes namnet å eller pseudonymen eller signaturen för annan person än den verkliga författaren, utgivaren eller meddelaren.

För efterforskning i strid med 4 § *första punkten dömes* till böter eller fängelse i högst ett år.

För efterforskning i strid med 4 § *första stycket första meningen eller andra stycket döms* till böter eller fängelse i högst ett år.

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

5 Kap.
Om utgivning av periodisk skrift
1 §

Ägare till periodisk skrift skall vara svensk medborgare eller svensk juridisk person, *om ej annat föreskrives i lag.*

Ägare till periodisk skrift skall vara svensk medborgare eller svensk juridisk person. *Om det medges i vanlig lag, får även här bosatta utlänningar vara ägare till sådana skrifter.*

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
2 §	
För periodisk skrift skall finnas en utgivare.	
Utgivare skall vara svensk medborgare, om ej annat föreskrives i lag. Han skall äga hemvist inom riket. Ej må den vara utgivare som är omyndig eller i konkurstillstånd.	Utgivare skall vara svensk medborgare. *Också utlänning får vara utgivare, om det medges i lag. Den som är utgivare skall vara bosatt här i riket. Den som är omyndig eller i konkurs får inte vara utgivare.*
5 §	
Periodisk skrift må icke utgivas, innan bevis utfärdats att hinder enligt denna förordning icke möter för skriftens utgivning. Utgivningsbevis meddelas, på ansökan av ägare, av myndighet som avses i 4 §. I ansökan skola uppgivas skriftens titel och utgivningsort samt utgivningsplanen för skriften.	
Utgivningsbevis må ej utfärdas, innan anmälan om utgivare enligt 4 § gjorts.	
Företer skriftens titel sådan likhet med titeln på skrift, för vilken utgivningsbevis tidigare utfärdats, att förväxling lätt kan ske, må ansökan avslås.	*Så snart de i denna grundlag angivna förutsättningarna föreligger, skall myndigheten utfärda utgivningsbevis.* Företer skriftens titel sådan likhet med titeln på skrift, för vilken utgivningsbevis tidigare utfärdats, att förväxling lätt kan ske, må ansökan avslås.
8 §	
Är utgivaren ej längre behörig eller kommer hans uppdrag eljest att upphöra, åligge ägaren att genast draga försorg om att ny utgivare utses samt att därom göra anmälan hos myndighet som avses i 4 §. Angående sådan anmälan äge vad i 4 § är föreskrivet motsvarande tillämpning; 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 §.
12 §	
Utgiver ägare till periodisk skrift sådan skrift utan att utgivningsbevis finnes eller ägaren är behörig eller underlåter ägaren att på sätt	*Överträdelser av föreskrifterna om utgivning av periodiska skrifter bestraffas med dagsböter i följande fall:*

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
i 8 § sägs draga försorg om att ny utgivare utses och göra anmälan därom	*1. ägaren ger ut ett nummer av skriften utan att han själv är behörig eller utan att det finns utgivningsbevis för skriften;*
eller underlåter utgivare att, i fall som avses i 10 § andra stycket, överlämna sitt uppdrag till ställföreträdare	*2. ägaren underlåter att enligt 8 § utse ny utgivare eller anmäla ny utgivare, ny utgivningsort eller ny utgivningsplan;*
eller utgiver någon periodisk skrift, för vars utgivning förbud enligt denna förordning meddelats eller som uppenbart utgör fortsättning av sådan skrift,	*3. utgivaren underlåter att överlämna sitt uppdrag åt en ställföreträdare när han enligt 10 § andra stycket skall göra det;*
eller låter någon å periodisk skrift angiva sitt namn som utgivare eller ställföreträdare utan att vara behörig,	*4. någon överträder ett utgivningsförbud enligt 8 kap. 20 §;*
straffes med dagsböter; har skriften förklarats brottslig eller äro omständigheterna eljest synnerligen försvårande, må dömas till fängelse i högst ett år.	*5. någon låter ange sitt namn på en periodisk skrift som utgivare eller ställföreträdare utan att vara behörig.*
	Om skriften har förklarats brottslig eller omständigheterna i övrigt är synnerligen försvårande, kan straffet bestämmas till fängelse i högst ett år.
14 §	
Överträder utgivare vad i 11 § är föreskrivet, vare straffet böter, lägst femtio och högst femhundra kronor. Vad nu sagts gälle ock ställföreträdare, vilken inträtt som utgivare.	*Den utgivare eller ställföreträdare som bryter mot 11 § skall dömas till böter, lägst femtio och högst ettusen kronor.*
15 §	
	Talan mot beslut av den myndighet som avses i 4 § får föras hos domstol.

6 Kap.
Om tryckta skrifters spridning

3 §	
Saknar skrift, som avses i 4 kap. 2 § första stycket, där föreskriven uppgift eller är sådan uppgift eller uppgift enligt 1 kap. 5 § första stycket 2 å skrift, som där åsyftas, utspridaren veterligt, oriktig, straffes utspridaren med böter, lägst	*Om en skrift som avses i 4 kap. 2 § första stycket saknar någon uppgift som är föreskriven där, skall spridaren dömas till böter, lägst femtio och högst ettusen kronor. Detsamma skall gälla om en sådan uppgift eller en uppgift enligt 1 kap.*

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
femtio och högst femhundra kronor.	*5 § första stycket 2 är oriktig och spridaren känner till detta.*
För spridande av tryckt skrift som, utspridaren veterligt, lagts under beslag eller förklarats konfiskerad eller utgivits i strid mot förbud som enligt denna förordning meddelats för skriftens utgivning eller uppenbart utgör fortsättning av skrift som avses med sådant förbud, vare straffet böter eller fängelse i högst ett år.	*Den som sprider en tryckt skrift trots att han vet att den enligt denna förordning har tagits i beslag eller konfiskerats skall dömas till böter eller fängelse i högst ett år.* *Till samma straff skall den dömas som sprider en periodisk skrift och vet att skriften har givits ut i strid med ett utgivningsförbud enligt 8 kap. 20 §.*

7 Kap.
Tystnadsplikt och meddelarfrihet

1 §

Trots vad som sägs i 1 kap. 5 § kan den som lämnar uppgifter för offentliggörande i vissa fall fällas till ansvar och dömas till ersättningsskyldighet om han bryter mot en straffbelagd tystnadsplikt. Dessa fall anges i 2—7 §§.

2 §

Den som uppsåtligen bryter mot det förbud att röja uppgiftslämnare och utgivare som finns i 3 kap. 3 § svarar för sitt brott.

3 §

Den som uppsåtligen bryter mot en tystnadsplikt som gäller för

1. dem som är prästvigda inom svenska kyrkan i fråga om det som de har erfarit under bikt eller annat själavårdande samtal;

2. advokater eller biträden på advokatbyråer eller försvarare i brottmål i fråga om vad de har erfarit i samband med hänvändelser från dem som söker hjälp eller råd;

3. dem som har deltagit i handläggningen av tillsynsärenden hos något organ som är behörigt att utöva tillsyn över advokater i fall då tystnadsplikten gäller till förmån

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

för någon annan än den advokat som avses med prövningen,

svarar för sitt brott om det i en särskild lag, antagen i den ordning som gäller för vanliga lagar, har föreskrivits att brottet kan beivras.

4 §

Den som är läkare eller i övrigt är verksam inom hälso- och sjukvården och som bryter mot en tystnadsplikt i fråga om vad han har erfarit i samband med hänvändelser från vårdsökande, svarar för sitt brott, om det i en särskild lag, antagen i den ordning som gäller för vanliga lagar, har föreskrivits att brottet kan beivras.

Detsamma gäller om han uppsåtligen bryter mot en tystnadsplikt i fråga om vad han har erfarit angående anmälningar och andra utsagor av någon enskild om andras personliga förhållanden, om det dessutom kan antas att brottet medför fara för att den enskilde eller någon honom närstående utsätts för våld eller annat allvarligt men.

5 §

Den som uppsåtligen bryter mot ett förbud att utlämna eller tillhandahålla handlingar som ej är tillgängliga för alla svarar för sitt brott om han har fått tillgång till handlingen på grund av allmän befattning, lagstadgad tjänsteplikt eller en myndighets beslut att med förbehåll om tystnadsplikt lämna ut handlingen till honom.

6 §

Den som uppsåtligen bryter mot en tystnadsplikt som är angiven i 7 § svarar för sitt brott under följande förutsättningar.

1. Han har fått kännedom om

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
	uppgifterna på grund av allmän befattning eller lagstadgad tystnadsplikt, i samband med en rättegång eller en förundersökning om brott, varvid förordnande om tystnadsplikt har meddelats, eller till följd av en myndighets beslut att till honom med förbehåll om tystnadsplikt lämna uppgifter som inte är tillgängliga för alla.
	2. Brottet förövas på annat sätt än det som anges i 5 §.
	3. Det är föreskrivet i en särskild lag, antagen i den ordning som gäller för vanliga lagar, att brottet får beivras.
	7 §
	Bestämmelsen i 6 § gäller följande tystnadsplikter.
	1. Tystnadsplikt på grund av beslut enligt 10 kap. 7 § tredje stycket andra meningen regeringsformen.
	2. Tystnadsplikt för riksdagens eller riksdagsutskottens ledamöter, suppleanter och tjänstemän enligt riksdagsordningen, om det kan antas att överträdelsen sätter rikets säkerhet i fara eller på annat sätt skadar riket allvarligt.
	3. Tystnadsplikt om verksamhet för att försvara landet, om planläggning eller andra förberedelser av sådan verksamhet eller i övrigt om totalförsvaret, såvida överträdelsen innefattar högförräderi, uppror, landsförräderi, landssvek, spionerі, grovt spionerі, grov obehörig befattning med hemlig uppgift eller försök, förberedelse eller stämpling till ett sådant brott.
	4. Tystnadsplikt om förhållandet till andra stater eller i övrigt om andra staters myndigheter eller medborgare eller om statslösa, om det kan antas att överträdelsen sätter rikets säkerhet i fara eller på annat sätt skadar riket allvarligt.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5. Tystnadsplikt hos riksbanken angående rikets centrala finanspolitik, penningpolitik eller valutapolitik, om det kan antas att överträdelsen motverkar syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder.

6. Tystnadsplikt om kvarhållande av försändelser på trafikanstalter eller om planerad eller pågående hemlig avlyssning, om åtgärderna har beslutats av domstol, undersökningledare eller åklagare som ett led i en verksamhet med syfte att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott och det kan antas att överträdelsen motverkar syftet med åtgärderna eller skadar den framtida verksamheten.

7. Tystnadsplikt om det allmännas eller om enskildas åtgärder för att bevaka eller på annat sätt mot brottsliga angrepp skydda

byggnader eller andra anläggningar, lokaler eller inventarier;

tillverkning, förvaring, utlämning eller transport av pengar eller andra värdeföremål eller förvaring eller transport av vapen, ammunition, sprängämnen, kärnämnen eller radioaktivt avfall;

telekommunikationer;

upptagningar för automatisk databehandling eller andra handlingar,

allt i den mån det kan antas att överträdelsen motverkar syftet med åtgärderna.

8. Tystnadsplikt om chiffer, koder eller liknande metoder att underlätta befordran eller användning i allmän verksamhet av hemliga meddelanden, om det kan antas att överträdelsen motverkar syftet med metoden.

9. Tystnadsplikt om åtgärder inom polisväsendet eller kriminal-

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

vården med syfte att hindra rymning eller fritagning, om det kan antas att överträdelsen motverkar detta syfte.

10. Tystnadsplikt om anmälningar eller utsagor till myndigheter inom socialtjänsten, om det kan antas att överträdelsen medför fara för att anmälaren eller sagesmannen eller någon honom närstående utsätts för våld eller annat allvarligt men.

11. Tystnadsplikt om uppgifter angående någon utlänning, om det kan antas att överträdelsen medför fara för övergrepp eller annat allvarligt men till följd av utlänningens förhållande till någon utländsk stat eller myndighet eller någon organisation av utlänningar.

12. Tystnadsplikt inom kriminalvården angående den som har dömts att undergå kriminalvård, om det kan antas att överträdelsen medför fara för att någon utsätts för våld eller annat allvarligt men.

13. Tystnadsplikt om vad som vid psykologiska undersökningar eller vid utredning eller behandling hos psykologer, kuratorer, studievägledare eller yrkesvägledare inom utbildningsväsendet eller arbetsmarknadsverket eller hos psykologer, kuratorer eller konsulenter inom försvarets, andra statliga myndigheters eller kommunala myndigheters personalvård har kommit fram om enskildas personliga förhållanden.

14. Tystnadsplikt angående enskildas förhållanden i ärenden om förhandsbesked eller dispens i skatte- och taxeringsfrågor, om patent eller registrering av mönster eller om rätt till arbetstagares uppfinningar.

15. Tystnadsplikt i andra fall än

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

dem som avses under 14, till skydd för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden i ärenden om

taxering, bestämmande av skatt eller underlag för skatt, av skattetillägg eller förseningsavgifter inom skatteväsendet, av avgifter som avses i 8 kap. 3 § regeringsformen eller av pensionsgrundande inkomst inom socialförsäkringssystemet;

kompensation för eller återbetalning av skatt eller anstånd med erläggande av skatt;

revision eller annan kontroll inom skatte- eller tullväsendet eller samarbete på skatteområdet med andra stater;

rättsliga eller konsulära angelägenheter där enskilda söker det allmännas bistånd, dels i den mån tystnadsplikten avser att skydda dem som inte är parter i ärendena, dels, vid förvaltningsmyndigheter, om det inte står klart att uppgifterna kan röjas utan fara för att någon part utsätts för men, dels, vid förvaltningsdomstolar, om det kan antas att röjandet innebär fara för att någon part utsätts för men.

16. Tystnadsplikt, i andra fall än dem som avses i 3 och 4 §§ och här ovan under 10—15, om enskildas personliga förhållanden eller om deras förhållanden i personliga angelägenheter till varandra eller till det allmänna, med undantag dock för

uppgifter i mål och ärenden hos domstolar eller sådana nämnder som avses i 2 kap. 9 § regeringsformen;

uppgifter om parters förhållanden i sådana ärenden hos förvaltningsmyndigheter utanför hälso- och sjukvården och socialtjänsten som innefattar myndighetsutövning;

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
	uppgifter i förvaltningsärenden om omhändertagande eller vård utan samtycke om det inte finns anledning att anta att röjandet innebär fara för att någon enskild utsätts för men;
	uppgifter om verkställigheten av beslut i ärenden om omhändertagande eller vård utan samtycke.
	17. Tystnadsplikt, i andra fall än dem som avses i 3 § och här ovan under 14 och 15, angående enskildas yrkeshemligheter av teknisk eller kommersiell natur eller också angående enskildas förhållande till det allmänna i ekonomiska angelägenheter, med undantag dock för
	uppgifter i mål och ärenden hos domstolar;
	uppgifter angående parters förhållanden i sådana ärenden hos förvaltningsmyndigheter som innefattar myndighetsutövning.
	18. Tystnadsplikt om särskilda postförsändelser eller telefonmeddelanden.
	19. Tystnadsplikt om domstolsavgöranden eller juryutslag som ännu inte har meddelats eller om vad som har förekommit vid domstolens eller juryns överläggning inom stängda dörrar.
	8 §
	Trots vad som sägs i 1 kap. 5 § kan den som genom att lämna uppgifter för offentliggörande uppsåtligen bryter mot en tystnadsplikt, som inte är straffbelagd men som åligger honom i en enskild befattning eller på grund av något annat åtagande, i vissa fall dömas till ersättningsskyldighet eller någon annan påföljd som enligt vanlig lag eller enligt åtagandet gäller för överträdelsen. Detta gäller om tystnadsplikten faller under 7 § 6—8,

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	13, 16 eller 18. Det gäller också om den faller under 7 § 17 och innefattar röjande av yrkeshemligheter av teknisk eller kommersiell natur. *Vad som i de angivna punkterna sägs om allmän verksamhet och myndigheter och om skilda förvaltningsgrenar skall vid tillämpningen av denna paragraf gälla det företag eller den organisation där den tystnadspliktige är verksam.*
7 Kap.	*8 Kap.*
	Om tryckfrihetsbrott
1 § Med tryckfrihetsbrott förstås i denna förordning brott, som innefattar otillåtet yttrande i tryckt skrift eller otillåtet offentliggörande genom sådan skrift.	*1 § Med beaktande av det i 1 kap. angivna syftet med en allmän tryckfrihet skall som tryckfrihetsbrott bestraffas de gärningar som beskrivs i 3—17 §§, om de begås genom en framställning i tryckt skrift, dock endast om de dessutom är straffbara enligt vanlig lag.*
2 § Såsom tryckfrihetsbrott skall icke anses tillkännagivande i annons eller annat sådant meddelande, om ej av meddelandets innehåll omedelbart framgår att ansvar för sådant brott kan ifrågakomma. Är i förening med omständighet, som icke omedelbart framgår av meddelandets innehåll, meddelandet straffbart, gälle vad därom är stadgat. Vad nu sagts äge motsvarande tillämpning i fråga om meddelande genom chiffer eller på annat sätt, som är hemligt för allmänheten.	*2 § Ett tillkännagivande i en annons eller ett annat liknande meddelande skall inte anses innebära något tryckfrihetsbrott, om det inte framgår direkt av innehållet att meddelandet kan vara ett missbruk av tryckfriheten.* *Meddelandet kan bestraffas enligt vanlig lag, om det är straffbart på grund av bakomliggande omständigheter som inte omedelbart framgår av innehållet.* *Det sagda gäller även i fråga om meddelanden på chiffer eller annat hemligt språk.*
3 § Om någon lämnar meddelande, som avses i 1 kap. 1 § tredje stycket, eller, utan att svara enligt 8 kap., medverkar till framställning, som är avsedd att införas i tryckt skrift, såsom författare eller annan upphovsman eller såsom utgivare och därigenom gör sig skyldig till	

Nuvarande lydelse

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

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

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

gäller om ansvar för sådant brott vad i lag är stadgat.

Om någon anskaffar uppgift eller underrättelse i sådant syfte som avses i 1 kap. 1 § fjärde stycket och därigenom gör sig skyldig till brott som angives i förevarande paragrafs första stycke 1, gäller om ansvar härför vad i lag är stadgat.

Föreslagen lydelse

4 § Med beaktande av det i 1 kap. angivna syftet med en allmän tryckfrihet skall såsom otillåtet yttrande i tryckt skrift anses sådan enligt lag straffbar framställning som innefattar:

1. högförräderi, förövat med uppsåt att riket eller del därav skall med våldsamma eller eljest 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, såframt gärningen innebär fara för uppsåtets förverkligande;

försök, förberedelse eller stämpling till sådant högförräderi;

2. krigsanstiftan, såframt fara

3 § Som högförräderi betraktas att någon, med uppsåt att riket eller del därav skall med våldsamma eller eljest 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, företager handling som innebär fara för uppsåtets förverkligande. Detsamma gäller om någon, med uppsåt att åtgärd eller beslut av statschefen, regeringen, riksdagen eller högsta domarmakten skall med utländskt bistånd framtvingas eller hindras, företager handling som innebär fara därför.

Även försök, förberedelse och stämpling är straffbara som tryckfrihetsbrott.

4 § Som krigsanstiftan betraktas att någon uppsåtligen med utländskt bistånd framkallar fara för

Nuvarande lydelse

för att riket skall invecklas i krig eller andra fientligheter framkallas med utländskt bistånd;

3. uppror, förövat med uppsåt att statsskicket 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, såframt gärningen innebär fara för uppsåtets förverkligande;

försök, förberedelse eller stämpling till sådant uppror;

4. landsförräderi eller landssvek, i vad därigenom, då riket är i krig eller eljest i lag meddelade bestämmelser om sådant brott äga tillämpning, någon förleder krigsfolk hörande till rikets eller med riket förbunden stats krigsmakt eller andra som äro verksamma för försvaret av riket till myteri, trolöshet eller modlöshet eller genom osann framställning sprider misströstan bland allmänheten eller begår annan dylik förrädisk gärning som är till men för försvaret eller för folkförsörjningen eller, om riket är helt eller delvis ockuperat av främmande makt utan att militärt motstånd förekommer, för motståndsverksamheten;

försök, förberedelse eller stämpling till sådant landsförräderi eller landssvek;

5. landsskadlig vårdslöshet, i vad därigenom någon av oaktsamhet begår gärning som avses under 4;

6. uppvigling, varigenom någon söker förleda till brottslig gärning, svikande av medborgerlig skyldighet eller ohörsamhet mot myndighet;

7. ryktesspridning till fara för rikets säkerhet, varigenom, då riket

Föreslagen lydelse

att riket skall invecklas i krig eller andra fientligheter.

5 § Som uppror betraktas att någon, med uppsåt att statsskicket 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, företager handling som innebär fara för uppsåtets förverkligande.

Även försök, förberedelse och stämpling är straffbara som tryckfrihetsbrott.

6 § Som landsförräderi eller landssvek betraktas att någon, då riket är i krig eller eljest i lag meddelade bestämmelser om sådant brott äger tillämpning, uppsåtligen förråder krigsfolk hörande till rikets eller med riket förbunden stats krigsmakt eller andra som är verksamma för försvaret av riket eller förleder dem till myteri, trolöshet eller modlöshet, förråder befästning, krigsmateriel, fabrik, förråd, kraftanläggning, trafikled, fartyg eller annat av betydelse för försvaret eller folkförsörjningen eller genom osann framställning sprider misströstan bland allmänheten eller begår annan dylik förrädisk gärning som är till men för försvaret eller för folkförsörjningen eller, om riket är helt eller delvis ockuperat av främmande makt utan att militärt motstånd förekommer, för motståndsverksamheten.

Handlingen är landsförräderi, om den är ägnad att medföra avsevärt men för rikets försvarsmakt eller eljest för försvaret av riket eller för folkförsörjningen, landssvek om den endast i mindre mån är ägnad att medföra sådant men.

Även försök, förberedelse och

Nuvarande lydelse

är i krig eller eljest i lag meddelade bestämmelser om sådant brott äga tillämpning, någon sprider falskt rykte eller annat osant påstående, som är ägnat att framkalla fara för rikets säkerhet, eller till främmande makt framför eller låter framkomma sådant rykte eller påstående;

8. hot mot eller missaktning för folkgrupp eller annan sådan grupp av personer med anspelning på ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung eller med viss trosbekännelse;

9. förtal, varigenom någon utpekar annan såsom brottslig eller klandervärd i sitt levnadssätt eller eljest lämnar uppgift som är ägnad att utsätta denne för andras missaktning, dock ej 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;

10. förtal av avliden, om gärning som avses under 9 är sårande för de efterlevande eller eljest kan anses kränka den frid, som bör tillkomma den avlidne;

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

12. barnpornografibrott, varigenom någon skildrar barn i pornografisk bild med uppsåt att bilden sprides, om inte gärningen med hänsyn till omständigheterna är försvarlig.

Föreslagen lydelse

stämpling är straffbara som tryckfrihetsbrott.

7 § Som landsskadlig vårdslöshet betraktas att någon av oaktsamhet begår gärning som, om den hade förövats uppsåtligen, skulle ha innefattat landsförräderi eller landssvek.

8 § Som spioneri betraktas att någon, för att gå främmande makt tillhanda, 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 eljest för rikets säkerhet, och detta oavsett om uppgiften är riktig eller ej.

Även försök, förberedelse och stämpling är straffbara som tryckfrihetsbrott.

9 § Som obehörig befattning med hemlig uppgift betraktas att någon utan syfte att gå främmande makt tillhanda 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 eljest för rikets säkerhet, och detta oavsett om uppgiften är riktig eller ej.

Även försök och förberedelse är straffbara som tryckfrihetsbrott.

Med avseende på grov obehörig befattning med hemlig uppgift är även stämpling straffbar som tryckfrihetsbrott. Vid bedömande huruvida brottet är grovt skall särskilt beaktas, om gärningen innefattade tillhandagående av främmande makt eller var av synnerligen farlig

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

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.

10 § Som vårdslöshet med hemlig uppgift betraktas att någon av grov oaktsamhet befordrar, lämnar eller röjer uppgift som avses i 9 §.

11 § Som ryktesspridning till fara för rikets säkerhet betraktas att någon, då riket är i krig eller eljest i vanlig lag meddelade bestämmelser om sådant brott äger tillämpning, uppsåtligen sprider falskt rykte eller annat osant påstående, som är ägnat att framkalla fara för rikets säkerhet, eller till främmande makt framför eller låter framkomma sådant rykte eller påstående.

12 § Som uppvigling betraktas att någon uppsåtligen uppmanar eller eljest söker förleda till brottslig gärning, svikande av medborgerlig skyldighet eller ohörsamhet mot myndighet.

13 § Som hets mot folkgrupp betraktas att någon uppsåtligen uttrycker hot mot folkgrupp eller annan liknande grupp av personer som är grundat på ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung eller trosbekännelse.

Som hets mot folkgrupp betraktas också att någon uppsåtligen uttrycker missaktning för folkgrupp eller annan liknande grupp av personer på någon av de grunder som anges i första stycket, såvida icke gärningen är försvarlig av hänsyn till yttrandefriheten eller omständigheterna i övrigt.

14 § Som barnpornografibrott betraktas att någon uppsåtligen skildrar barn i pornografisk bild,

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
	om inte gärningen är försvarlig med hänsyn till omständigheterna.
	15 § Som förtal betraktas att någon uppsåtligen utpekar annan såsom brottslig eller klandervärd i sitt levnadssätt eller eljest uppsåtligen lämnar uppgift som är ägnad att utsätta denne för andras missaktning, dock ej 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. Förtal av avliden skall medföra ansvar endast om gärningen är sårande för de efterlevande eller den eljest, med beaktande av den tid som förflutit sedan den avlidne var i livet samt omständigheterna i övrigt, kan anses kränka den frid som bör tillkomma den avlidne.
	16 § Som förolämpning betraktas att någon uppsåtligen smädar annan genom kränkande tillmäle eller genom annat skymfligt beteende mot honom.
5 § Såsom otillåtet offentliggörande i tryckt skrift skall anses sådan enligt lag straffbar gärning som innefattar:	*17 § Som otillåtet offentliggörande betraktas att någon i en offentlig framställning som han svarar för uppsåtligen åsidosätter en tystnadsplikt som anges i 7 kap. 2—7 §§.*
1. offentliggörande av uppgifter rörande förhållanden, vilkas röjande skulle enligt lag innefatta brott mot rikets säkerhet;	
2. uppsåtligt offentliggörande av allmän handling som ej är tillgänglig för envar;	
3. röjande av uppgift, varigenom den som enligt 8 kap. svarar för skriften uppsåtligen åsidosätter tystnadsplikt som avses i den i 3 § första stycket 3 angivna särskilda lagen.	
6 § Vad i lag är stadgat angående påföljd för brott, som avses i 4	*18 § Vad som är föreskrivet i vanlig lag om påföljd för de brott*

Nuvarande lydelse

och 5 §§, gälle ock då brottet är att anse som tryckfrihetsbrott.

Angående enskilt anspråk på grund av tryckfrihetsbrott stadgas i 11 kap. Fälles den tilltalade för brott, som avses i 4 § 9, 10 eller 11, må ock, då fråga är om periodisk skrift, på yrkande förordnas att domen skall införas i skriften.

7 § Tryckt skrift, som innefattar tryckfrihetsbrott, må konfiskeras.

Konfiskering av tryckt skrift innebär att alla för spridning avsedda exemplar av skriften skola förstöras samt att med formar, stenar, stereotyper, plåtar och andra dylika, uteslutande för tryckningen av skriften användbara materialier skall så förfaras att missbruk därmed ej kan ske.

8 § I samband med konfiskering av periodisk skrift må, då fråga är om otillåtet yttrande, som avses i 4 § 1—4, eller sådant enligt 5 § 1 otillåtet offentliggörande som innefattar spionerі eller grov obehörig befattning med hemlig uppgift, meddelas förbud att utgiva skriften under viss, av rätten bestämd tid, högst sex månader från det domen i tryckfrihetsmålet vinner laga kraft. Förbud som nu sagts må dock meddelas allenast då riket befinner sig i krig.

Angående konfiskering av periodisk skrift, som sprides i strid mot utgivningsförbud eller uppenbart utgör fortsättning av skrift som avses med sådant förbud, gälle vad i allmänhet är stadgat om förverkande av föremål på grund av brott.

Föreslagen lydelse

som avses i 3—17 §§ skall gälla också när brotten är tryckfrihetsbrott.

Angående enskilt anspråk på grund av tryckfrihetsbrott stadgas i 12 kap. Om någon döms för förtal eller förolämpning i en periodisk skrift, kan domstolen på yrkande av motparten förordna att domen skall införas helt eller delvis i skriften.

19 § Om en tryckt skrift innefattar ett yttrandefrihetsbrott, får skriften konfiskeras.

Vid konfiskering skall alla exemplar som är avsedda för spridning förstöras. Dessutom skall de föremål som kan användas enbart för mångfaldigande av skriften behandlas så, att de inte kan användas för framställande av ytterligare exemplar.

20 § Om en domstol konfiskerar en periodisk skrift på grund av något av de brott som avses i 3—6 och 8 §§ eller på grund av grov obehörig befattning med hemlig uppgift, får domstolen utfärda förbud att ge ut skriften eller någon annan skrift som uppenbarligen är en fortsättning av samma skrift. Förbudet får gälla under högst sex månader från det att domen i tryckfrihetsmålet har vunnit laga kraft. Utgivningsförbud får meddelas endast när riket befinner sig i krig.

Om ett utgivningsförbud överträds, kan skriften konfiskeras enligt bestämmelserna i vanlig lag om förverkande av föremål på grund av brott.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
9 Kap	*10 Kap.*
Om tillsyn och åtal	Om åtal
5 §	
Finnes ej någon, som enligt *8* kap. är för brottet ansvarig, eller kan ej stämning här i riket delgivas honom, må åklagaren eller målsäganden i stället för att väcka åtal göra ansökan om skriftens konfiskering.	Finnes ej någon, som enligt *9* kap. är för brottet ansvarig, eller kan ej stämning här i riket delgivas honom, må åklagaren eller målsäganden i stället för att väcka åtal göra ansökan om skriftens konfiskering.
10 Kap.	*11 Kap.*
Om särskilda tvångsmedel	
1 §	
Förekommer anledning att tryckt skrift på grund av tryckfrihetsbrott kan konfiskeras, må i avbidan på beslut därom skriften läggas under beslag.	
I avbidan på rättens beslut må ock, i fall som avses i *7 kap. 8 §*, meddelas utgivningsförbud för periodisk skrift.	I avbidan på rättens beslut må ock, i fall som avses i *8 kap. 20 §*, meddelas utgivningsförbud för periodisk skrift.
2 §	
Innan åtal för tryckfrihetsbrott väckts eller ansökan hos rätten gjorts om skriftens konfiskering, må, om brottet hör under allmänt åtal, förordnande enligt 1 § om beslag och utgivningsförbud meddelas av justitiekanslern. *I lag må föreskrivas att även allmän åklagare äger förordna om beslag inom sitt verksamhetsområde.*	Innan åtal för tryckfrihetsbrott väckts eller ansökan hos rätten gjorts om skriftens konfiskering, må, om brottet hör under allmänt åtal, förordnande enligt 1 § om beslag och utgivningsförbud meddelas av justitiekanslern.
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 justitie-	Då justitiekanslern förordnat om beslag skall åtal vara väckt eller ansökan om konfiskering av skriften gjord inom två veckor, sedan justitiekanslern meddelade beslutet. Sker det ej, vare beslaget

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
kanslern meddelade beslutet. Sker det ej, vare beslaget samt, om utgivningsförbud är därmed förenat, även förbudet förfallet.	samt, om utgivningsförbud är därmed förenat, även förbudet förfallet.
8 §	
Verkställande av beslag å tryckt skrift skall uteslutande omfatta de för spridning avsedda exemplaren av skriften	*Beslag enligt 1 § får verkställas endast i fråga om de exemplar som är avsedda för spridning.*
Bevis om tryckt skrifts tagande i beslag skall utan avgift tillställas *såväl* den, *hos vilken* beslaget *verkställes, som* den som tryckt skriften. *Beviset skall innehålla uppgift å det eller de* stycken i skriften, *vilka* föranlett beslaget.	*Ett bevis att beslag eller provisoriskt utgivningsförbud har beslutats skall gratis* tillställas den *som* beslaget *verkställs hos samt* den som *har* tryckt skriften. *Av beviset skall framgå vilket eller vilka* stycken i skriften, *som har* föranlett beslaget.
11 §	
Är riket i krig eller krigsfara och anträffas vid avdelning av försvarsmakten tryckt skrift, som uppenbart innefattar sådan enligt *7 kap. 4 §* straffbar uppvigling att krigsman därigenom kan förledas åsidosätta sin tjänsteplikt, må skriften efter beslut av befattningshavare, som enligt lag har bestraffningsrätt över personal vid avdelningen, i avbidan på förordnande om beslag tagas i förvar.	Är riket i krig eller krigsfara och anträffas vid avdelning av försvarsmakten tryckt skrift, som uppenbart innefattar sådan enligt *8 kap. 12 §* straffbar uppvigling att krigsman därigenom kan förledas åsidosätta sin tjänsteplikt, må skriften efter beslut av befattningshavare, som enligt lag har bestraffningsrätt över personal vid avdelningen, i avbidan på förordnande om beslag tagas i förvar.
Är fara i dröjsmål, må även utan sådant beslut som avses i första stycket åtgärd som där sägs vidtagas av annan befattningshavare enligt bestämmelser som meddelas i lag. Anmälan därom skall dock skyndsamt göras hos befattningshavare som avses i första stycket. Denne har att genast pröva om skriften skall kvarbliva i förvar.	
14 §	
Exemplar av tryckt skrift, vilket skäligen kan antagas äga betydelse för utredning i tryckfrihetsmål, *må tagas* i beslag. Därvid gäller *vad* i *2 och 3 §§*, 5 § första stycket, 6 §, 7 § första stycket *samt* 9 § *är stad-*	*För utredningen* i *ett* tryckfrihetsmål *får ett antal exemplar, högst tio, av en tryckt skrift tas* i beslag. Därvid gäller *bestämmelserna* i *2 §*, 5 § första stycket, 6 §, 7 § första stycket *och* 9 §. I övrigt

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
gat. I övrigt skall *i tillämpliga delar gälla vad i allmänhet är föreskrivet* om beslag.	skall *bestämmelserna i vanlig lag* om beslag *tillämpas.*
11 Kap.	*12 Kap.*
Om enskilt anspråk	
1 §	
Enskilt anspråk i anledning av missbruk av tryckfriheten må grundas allenast därå att den skrift, som anspråket avser, innefattar tryckfrihetsbrott. Sådant anspråk må, om ej annat nedan stadgas, icke göras gällande mot annan än den som enligt 8 kap. svarar för brottet. Har på grund av omständighet, som avses i 8 kap. 10 §, ansvaret övergått å honom, må anspråket göras gällande även mot den som före honom haft att svara, om och i den omfattning sådant anspråk eljest enligt lag må göras gällande.	Enskilt anspråk i anledning av missbruk av tryckfriheten må grundas allenast därå att den skrift, som anspråket avser, innefattar tryckfrihetsbrott. Sådant anspråk må, om ej annat nedan stadgas, icke göras gällande mot annan än den som enligt *9 kap.* svarar för brottet. Har på grund av omständighet, som avses i *9 kap.* 10 §, ansvaret övergått å honom, må anspråket göras gällande även mot den som före honom haft att svara, om och i den omfattning sådant anspråk eljest enligt lag må göras gällande.
Vad i 8 kap. 12 § är stadgat i fråga om ansvar gälle ock beträffande enskilt anspråk.	Vad i *9 kap.* 12 § är stadgat i fråga om ansvar gälle ock beträffande enskilt anspråk.
Om enskilt anspråk på grund av brott *enligt 7 kap. 2 eller 3 §* gäller vad *i lag är stadgat.*	*Om skadestånd* på grund av brott *som avses i 8 kap. 2 § eller brott eller överträdelse som avses i 7 kap.* gäller vad *som är föreskrivet i vanlig lag.*
12 Kap.	*13 Kap.*
Om rättegången i tryckfrihetsmål	
1 §	
Tryckfrihetsmål upptagas av tingsrätt inom vars domkrets länsstyrelse har sitt säte. Förekommer anledning att även annan tingsrätt inom länet skall äga upptaga tryckfrihetsmål, äger regeringen förordna därom.	Tryckfrihetsmål *tas upp* av *den* tingsrätt inom vars domkrets *länsstyrelsen* har sitt säte. *Regeringen kan förordna* att även *någon* annan tingsrätt inom länet skall *ha behörighet att ta upp sådana mål.*
Till tryckfrihetsmål *hänföras* mål *angående* ansvar eller *enskilt*	*Som* tryckfrihetsmål *betraktas* *1.* mål *om* ansvar eller *skade-*

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
anspråk på grund av tryckfrihetsbrott *så ock ansökningsmål, som avses i 9 § kap. 5 §. Till tryckfrihetsmål hänföras även mål angående ansvar eller enskilt anspråk på grund av brott enligt 7 kap. 3 §. Är fråga om brott enligt sistnämnda paragrafs andra stycke och har den som anskaffat uppgiften eller underrättelsen ej offentliggjort denna i tryckt skrift eller meddelat den till annan för sådant offentliggörande, skall dock målet handläggas som tryckfrihetsmål endast om det är uppenbart att anskaffandet skett för offentliggörande i tryckt skrift.*	*stånd* på grund av tryckfrihetsbrott, *2. mål enligt 10 kap. 5 § om konfiskering,* *3. mål om ansvar eller skadestånd på grund av brott som anges i 7 kap. 2—7 §§.* *Som tryckfrihetsmål betraktas också mål om påföljd enligt 7 kap. 8 §. I fråga om handläggningen av sådana mål finns särskilda bestämmelser i 15 §.*
2 §	
I tryckfrihetsmål, vari talan föres om ansvar, skall frågan, huruvida brott föreligger, prövas av en jury om nio medlemmar, såframt ej parterna å ömse sidor förklara sig vilja utan sådan prövning hänskjuta målet till rättens avgörande. Frågan, huruvida den tilltalade enligt *8 kap.* är ansvarig för skrift, prövas dock alltid enbart av rätten. Då jury prövar, huruvida brott föreligger, skall så anses vara fallet, om minst sex jurymän äro ense därom.	I tryckfrihetsmål, vari talan föres om ansvar, skall frågan, huruvida brott föreligger, prövas av en jury om nio medlemmar, såframt ej parterna å ömse sidor förklara sig vilja utan sådan prövning hänskjuta målet till rättens avgörande. Frågan, huruvida den tilltalade enligt *9 kap.* är ansvarig för skrift, prövas dock alltid enbart av rätten. *I mål om ansvar på grund av brott som anges i 7 kap. 2—7 §§, skall rätten pröva om den tilltalade har lämnat den påstådda uppgiften. I övrigt skall frågan om ett brott har förövats prövas av jury.* Då jury prövar, huruvida brott föreligger, skall så anses vara fallet, om minst sex jurymän äro ense därom.

Finner juryn att brott icke föreligger, skall den tilltalade frikännas. Har juryn funnit brott föreligga, skall även rätten pröva frågan härom. Är rätten av annan mening än juryn, äger rätten frikänna den tilltalade eller hänföra brottet under mildare straffbestämmelse än den som juryn tillämpat. Högre rätt, dit talan mot tingsrättens dom fullföljts, äge ej i vidare mån än tingsrätten frångå juryns bedömning.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
3 §	
För varje län *skola utses* jurymän, fördelade *i* två grupper med sexton *jurymän* i första gruppen och åtta *jurymän* i andra gruppen. Jurymännen i andra gruppen *skola vara eller hava* varit nämndemän vid allmän *underrätt.*	*I* varje län *skall det finnas tjugofyra* jurymän, fördelade *på* två grupper med sexton i den första gruppen och åtta i den andra. 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 landstinget *i länet eller, då inom länet finnes kommun som ej tillhör landstingskommun, av landstinget och kommunfullmäktige i förstnämnda kommun. I Gotlands län förrättas valet av kommunfullmäktige i Gotlands kommun. Skola 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, ankomme på tingsrätten att göra anmälan därom till den som har att föranstalta om valet.*	Jurymännen *väljs* för en tid av fyra år. Valet förrättas av landstinget. *Om ett län består av en enda primärkommun, väljs jurymännen av kommunfullmäktige. Om det i länet finns någon primärkommun som inte tillhör landstingskommunen, förrättas valet av landstinget och primärkommunens fullmäktige; länsstyrelsen fördelar* antalet jurymän i vardera gruppen mellan *landstingskommunen och primärkommunen* med ledning av folkmängden. *Valet skall vara proportionellt, om det begärs av minst så många väljande som motsvarar det tal, vilket erhålls, då alla väljandes antal delas med det antal personer valet avser, ökat med 1.* *Närmare bestämmelser om val av jurymän meddelas i vanlig lag.*
5 §	
Till jurymän skola utses myndiga svenska medborgare, som äro bosatta inom länet. De böra vara kända för omdömesgillhet, självständighet och rättrådighet. *Bland jurymännen bör skilda samhällsgrupper och meningsriktningar samt olika delar av länet vara företrädda.*	Till jurymän skola utses myndiga svenska medborgare, som äro bosatta inom länet. De böra vara kända för omdömesgillhet, självständighet och rättrådighet.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
14 §	
Föres i mål om ansvar jämväl talan om enskilt anspråk mot annan än den tilltalade, skola 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 föres om tryckt skrifts konfiskering eller om enskilt anspråk gälle om rättegången i sådant mål vad i 2 och *10—13 §§* är föreskrivet; har frågan huruvida brott föreligger tidigare prövats i tryckfrihetsmål avseende ansvar för brott, skall dock prövning av samma fråga ej ånyo äga rum. I ansökningsmål skall den uteslutning av jurymän, som eljest ankommer på parterna, företagas av rätten genom lottning.	Då talan utan samband med åtal föres om tryckt skrifts konfiskering eller om enskilt anspråk gälle om rättegången i sådant mål vad i 2 och *10—12 §§* är föreskrivet; har frågan huruvida brott föreligger tidigare prövats i tryckfrihetsmål avseende ansvar för brott, skall dock prövning av samma fråga ej ånyo äga rum. I ansökningsmål skall den uteslutning av jurymän, som eljest ankommer på parterna, företagas av rätten genom lottning.
	15 §
	I mål om påföljd enligt 7 kap. 8 § skall frågan huruvida det finns någon grund för påföljd prövas av jury, om inte parterna på båda sidor avstår från detta. Frågorna om innehållet i den lämnade uppgiften, huruvida uppgiften har lämnats av den som påstås vara meddelaren och om tystnadspliktens innehåll prövas dock enbart av rätten.
	Finner sex eller flera av juryns ledamöter att det finns grund för påföljd, skall detta anses vara juryns utslag. Detta utslag är inte bindande vid den fortsatta handläggningen av målet. Finner fyra eller fler av juryledamöterna att grund för påföljd saknas, skall detta anses vara juryns utslag. Detta utslag är bindande.
	När juryprövning har ägt rum, skall målet inte längre betraktas som yttrandefrihetsmål. Detsamma gäller om parterna avstår från juryprövning.
	I övrigt gäller 2 § och 3—12 §§.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
15 §	*16 §*
Närmare bestämmelser om rättegången i tryckfrihetsmål meddelas i lag.	Närmare bestämmelser om rättegången i tryckfrihetsmål meddelas i lag.
Äro inom samma län flera tingsrätter, vilka äga upptaga tryckfrihetsmål, skola de uppgifter, som avses i *4*, 6, 8 och 9 §§, fullgöras av den tingsrätt regeringen bestämmer.	Äro inom samma län flera tingsrätter, vilka äga upptaga tryckfrihetsmål, skola de uppgifter, som avses i 6, 8 och 9 §§, fullgöras av den tingsrätt regeringen bestämmer.

13 Kap.

14 Kap.

Om utrikes tryckta skrifter

5 §

Bestämmelserna i 1 kap. 1 § tredje och fjärde styckena angående meddelande och anskaffande av uppgifter och underrättelser för offentliggörande i tryckt skrift skall gälla även meddelande för offentliggörande i skrift, som tryckes utom riket, samt anskaffande för sådant meddelande, om ej

1. meddelandet eller anskaffandet innefattar brott mot rikets säkerhet;

2. meddelandet innefattar utlämnande eller tillhandahållande som avses i 7 kap. *3 § första stycket 2;*	2. meddelandet innefattar utlämnande eller tillhandahållande som avses i 7 kap. *5 §;*

3. meddelandet utgör uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt.

Är meddelandet eller anskaffandet straffbart i angivet hänseende, gäller vad därom stadgat. Mål *angående* ansvar eller *enskilt anspråk* på grund av brott *som nu sagts* skall handläggas som tryckfrihetsmål, *när ej 12 kap. 1 § andra stycket tredje punkten har motsvarande tillämpning.* I fråga om rätt till anonymitet för meddelaren gäller vad i 3 kap. är stadgat; bestämmelsen i 3 § 3 skall dock omfatta även annat brott mot rikets säkerhet än som där avses.	*Första stycket hindrar inte att den som har anskaffat en uppgift fälls till ansvar eller döms till ersättningskyldighet enligt vanlig lag, om han därigenom har gjort sig skyldig till ett brott mot rikets säkerhet.* Mål *om* ansvar eller *skadestånd* på grund av brott *enligt första eller andra stycket* skall handläggas som tryckfrihetsmål. *Om den som har anskaffat en uppgift varken har offentliggjort den i någon tryckt skrift eller meddelat den till någon annan för offentliggörande, skall dock målet handläggas som tryckfrihetsmål endast om det är uppenbart att han har avsett att uppgiften*

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	skulle offentliggöras i en tryckt skrift.
	I fråga om rätt till anonymitet för meddelaren gäller vad i 3 kap. är stadgat; bestämmelsen i 3 § 3 skall dock omfatta även annat brott mot rikets säkerhet än som där avses.
I övrigt skall i fråga om skrift, som tryckts utom riket och här utgives, i tillämpliga delar gälla vad i 1 kap., 3 kap., 6 kap., 7 kap., 8 kap. 1, 2, 5—7 och 10—12 §§ samt 9—12 kap. är föreskrivet.	I övrigt skall i fråga om skrift, som tryckts utom riket och här utgives, i tillämpliga delar gälla vad i 1 kap., 3 kap., 6 kap., 7 kap., 8 kap., *9 kap. 1, 2, 5—7 och 10—12 §§* samt *10—13* kap. är föreskrivet.
14 Kap.	*15 Kap.*
	Allmänna bestämmelser
	2 §
Då på grund av högre rätts beslut tryckfrihetsmål, vari jury deltagit, skall ånyo upptagas inför jury av den rätt som först dömt i målet, gälle om juryns tillsättande vad i *12* kap. 10—14 §§ är stadgat.	Då på grund av högre rätts beslut tryckfrihetsmål, vari jury deltagit, skall ånyo upptagas inför jury av den rätt som först dömt i målet, gälle om juryns tillsättande vad i *13* kap. 10—14 §§ är stadgat.

1.3 Förslag till Lag om ändring i regeringsformen

Härigenom föreskrivs i fråga om regeringsformen

att punkt 4 övergångsbestämmelserna till lagen (1976:871) om ändring i regeringsformen skall upphöra att gälla,

att i 2 kap. skall införas tre nya paragrafer benämnda 14–16 §§,

att i 2 kap. de nuvarande 14—20 §§ skall benämnas 17—23 §§,

att 1 kap. 3 §, 2 kap. 1 och 12 §§, 8 kap. 18 § och 13 kap. 8 § samt den nya 2 kap. 17 § skall ha nedan angivna lydelse.

1 Kap.	
3 §	
Regeringsformen, successionsordningen och tryckfrihetsförordningen är rikets grundlagar.	Regeringsformen, successionsordningen, tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen är rikets grundlagar.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
2 Kap.	
1 §	
Varje medborgare — — — sin religion.	
Beträffande tryckfriheten gäller vad som är föreskrivet i tryckfrihetsförordningen. I denna finns också bestämmelser om rätt att taga del av allmänna handlingar.	*I fråga om friheten att offentligen yttra sig i vissa slag av framställningar finns bestämmelser i yttrandefrihetsgrundlagen.* Beträffande tryckfriheten gäller vad som är föreskrivet i tryckfrihetsförordningen. I denna finns också bestämmelser om rätt att taga del av allmänna handlingar.
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 §§ medgiver, begränsas genom lag *eller* genom annan författning *efter bemyndigande i lag enligt* 8 kap. 7 § första stycket 7 *eller* 10 §.	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 och 17—19 §§* medgiver, begränsas genom lag. *Efter bemyndigande i lag får de begränsas också* genom annan författning i de fall som anges i 8 kap. 7 § första stycket 7 och 10 §. *De fri- och rättigheter som anges i 1 § första stycket 3 och 4 får begränsas på detta sätt även under farsoter.*
Begränsning som — — — sådan åskådning.	
Förslag till — — — om beslutet.	
Tredje stycket — — — viss gärning.	
Konstitutionsutskottet prövar — — — visst lagförslag.	
	14 §
	Myndigheter och andra allmänna organ får inte i annat fall än det som anges i 17 § tredje stycket förhandsgranska yttranden som är avsedda att framföras offentligen. Myndigheter och andra allmänna organ får inte heller på grund av det kända eller väntade innehållet i en

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	framställning förbjuda eller hindra dess offentliggörande.
	15 §
	Varje svensk medborgare har gentemot det allmänna rätt att för privat bruk inneha tryckta skrifter, mottagare för eter- eller trådsändning, ljudupptagningar, upptagningar av rörliga bilder och apparatur för inspelning eller återgivning av sådana upptagningar samt andra föremål avsedda att ta emot eller återge yttranden riktade till allmänheten. I fråga om den som är berövad friheten gäller bestämmelser i vanlig lag.
	16 §
	När det allmänna stöder verksamhet för framförande av framställningar till offentligheten, får stödet inte utformas eller fördelas så att någon gynnas eller missgynnas på grund av sin åskådning i politiskt, religiöst, kulturellt eller annat liknande hänseende eller på grund av sina ställningstaganden i särskilda frågor.
14 §	17 §
Mötesfriheten och demonstrationsfriheten får begränsas endast av hänsyn till rikets säkerhet, till ordning och säkerhet vid sammankomsten eller demonstrationen eller till trafiken eller för att motverka farsot.	*Förbud mot sammankomster eller demonstrationer får utfärdas endast vid krig eller krigsfara eller för att motverka farsot. Anmälningsplikt får dock föreskrivas. Vidare får föreskrifter utfärdas som gör det möjligt för en myndighet att meddela bestämmelser om tid och plats för de särskilda demonstrationerna eller sammankomsterna samt om ordningen vid dessa.*
	Det får föreskrivas att myndighet eller annat allmänt organ kan upplösa sammankomster eller demonstrationer.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	om de hålls i strid med ett utfärdat förbud;
	om de föranleder allvarlig oordning eller avsevärd fara för de närvarande och andra åtgärder har visat sig otillräckliga för att återställa ordningen eller skydda de närvarande.
	Som villkor för förevisning av upptagningar av rörliga bilder vid allmänna sammankomster får föreskrivas att upptagningarna har granskats i förväg.
	I övrigt får mötes- och demonstrationsfriheten inte begränsas.
Föreningsfriheten får — — — etniskt ursprung.	
8 Kap. 18 §	
För att — — — av riksdagsutskott.	
Yttrande av lagrådet bör inhämtas innan riksdagen beslutar grundlag om tryckfriheten, lag om begränsning av rätten att taga del av allmänna handlingar, lag som avses i 2 kap. 12 § första stycket, 17—19 §§ eller 20 § andra stycket eller lag som ändrar eller upphäver sådan lag, lag om kommunal beskattning, lag som avses i 2 eller 3 § eller lag som avses i 11 kap., om lagen är viktig för enskilda eller från allmän synpunkt. Vad nu har sagts gäller dock icke, om lagrådets hörande skulle sakna betydelse på grund av frågans beskaffenhet eller skulle fördröja lagstiftningsfrågans behandling så att avsevärt men skulle uppkomma. Föreslår regeringen riksdagen att stifta lag i något av de ämnen som avses i första meningen och har lagrådets yttrande dessförinnan inte inhämtats, skall regeringen samtidigt för riksdagen redovisa	Yttrande av lagrådet bör inhämtas innan riksdagen beslutar grundlag om *yttrandefriheten eller* tryckfriheten, lag om begränsning av rätten att *ta* del av allmänna handlingar *eller att lämna meddelande för offentliggörande på något sätt som anges i grundlag om yttrandefriheten eller tryckfriheten,* lag som avses i 2 kap. 12 § första stycket, 17—19 §§ eller 20 § andra stycket eller lag som ändrar eller upphäver sådan lag, lag om kommunal beskattning, lag som avses i 2 eller 3 § eller lag som avses i 11 kap., om lagen är viktig för enskilda eller från allmän synpunkt. Vad nu har sagts gäller dock icke, om lagrådets hörande skulle sakna betydelse på grund av frågans beskaffenhet eller skulle fördröja lagstiftningsfrågans behandling så att avsevärt men skulle uppkomma. Föreslår regeringen riksdagen att stifta lag i något av de ämnen

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
skälen härtill. Att lagrådet icke har hörts över ett lagförslag utgör aldrig hinder mot lagens tillämpning.	som avses i första meningen och har lagrådets yttrande dessförinnan inte inhämtats, skall regeringen samtidigt för riksdagen redovisa skälen härtill. Att lagrådet icke har hörts över ett lagförslag utgör aldrig hinder mot lagens tillämpning.

Lagrådets granskning — — — vid tillämpningen.

Närmare bestämmelser — — — i lag.

13 Kap.
8 §

Är riket i krig eller omedelbar krigsfara, kan regeringen med stöd av riksdagens bemyndigande besluta att uppgift, som enligt grundlag ankommer på regeringen, skall fullgöras av annan myndighet. Sådant bemyndigande får icke omfatta befogenhet enligt 5 eller 6 §, om ej fråga är endast om beslut att lag i visst ämne skall börja tillämpas.	Är riket i krig eller omedelbar krigsfara, kan regeringen med stöd av riksdagens bemyndigande besluta att uppgift, som enligt grundlag ankommer på regeringen, skall fullgöras av annan myndighet. Sådant bemyndigande får icke omfatta befogenhet enligt 5 eller 6 §, om ej fråga är endast om beslut att lag i visst ämne skall börja tillämpas *eller att sammankomster eller demonstrationer skall förbjudas*.

Under krig — — — ordinarie domare.

2 Våra förslag i korthet

Skyddet för det tryckta ordet enligt tryckfrihetsförordningen (TF) bygger på sex grundläggande principer, nämligen censurförbud, etableringsfrihet, särskilda regler om ansvarighet för tryckfrihetsbrott, skydd för dem som anskaffar eller tillhandahåller upplysningar för offentliggörande i tryckt skrift, uttömmande angivande av de gärningar som kan beivras som tryckfrihetsbrott och särskild rättegångsordning för beivrande av tryckfrihetsbrott.

Yttrandefrihetsutredningen lägger nu fram förslag som går ut på att i grundlag förstärka och befästa skyddet för yttrandefriheten. Rätten att framföra yttranden med hjälp av medier där yttrandefriheten hittills har saknat ett detaljerat grundlagsskydd föreslås bli säkerställd genom ett regelverk efter TF:s mönster. Det utformas som en särskild, fristående yttrandefrihetsgrundlag som skall gälla vid sidan av TF och i allt väsentligt själv ange vad som gäller utan att hänvisa till TF. Det trycka ordet behåller sin ställning enligt TF med förstärkningar i några betydelsefulla avseenden.

Ett allmänt förbud mot censur och en bestämmelse om att det allmänna skall iaktta neutralitet gentemot olika åsiktsriktningar när stöd ges till offentliga framställningar föreslås bli införda i regeringsformen (RF). I RF införs också bestämmelser till skydd för rätten att inneha föremål som bär eller förmedlar yttranden och regler till skydd för demonstrationer och allmänna sammankomster.

Den föreslagna yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) avser yttranden som görs offentliga i vissa av grundlagen angivna uttrycksformer, nämligen program i eter- eller trådsändningar, ljudupptagningar, upptagningar av rörliga bilder samt sådana sceniska framställningar och utställningar som har en utgivare.

YGL bygger på de bärande principerna i TF.

Förbud mot censur

Förbudet mot censur av tryckta skrifter motsvaras i YGL av ett förbud för myndigheter och andra allmänna organ mot att förhandsgranska yttranden som är avsedda att framföras genom offentliga framställningar och mot att på grund av det kända eller väntade innehållet i en framställning förbjuda eller hindra dess offentliggörande. Grundlagen medger dock att vanlig lag föreskriver att upptagningar av rörliga bilder

inte får återges offentligt utan att ha granskats i förväg. Den medger också att vanlig lag förbjuder att sådana upptagningar, utan att tillstånd har lämnats i förväg, sprids till dem som inte har fyllt arton år eller offentligt återges för dem.

Medgivandena öppnar för en förhandsgranskning av filmer och videogram (se nedan).

Etableringsfrihet

Rätten att framställa, importera och sprida ljudupptagningar och upptagningar av rörliga bilder grundlagsfästs. Detsamma sker i fråga om trådsändare, mottagare för eter- eller trådsändning och apparatur för inspelning eller återgivning av ljudupptagningar eller upptagningar av rörliga bilder. Likaså föreslås att verksamhet för offentligt framförande av yttranden i olika former skall förses med grundlagsskydd. Det gäller sceniska framställningar, sändningar av ljud, bilder eller text till allmänheten genom tråd, offentlig visning av filmer eller andra upptagningar av rörliga bilder, offenligt uppspelande av ljudupptagningar samt utställningar. Beträffande rätten att etablera verksamhet för sändning av radio- eller TV-program i etern förelås dock inte någon ändring av vad som gäller nu.

Rätten att bedriva verksamhet för trådsändning till allmänheten av ljud, bilder eller text skrivs in i grundlagen. Det innebär att en principiell sändningsfrihet slås fast. Sändningsfriheten hindrar inte att ordningsregler rörande fördelningen av sändningstid m.m. meddelas genom vanlig lag. Någon grundlagsfäst rätt att anlägga ledningsnät för överföring av yttranden till allmänheten föreslås inte av oss.

Sändningsfriheten kan begränsas i vissa syften. De syftena anges i grundlagen. Sändningsfriheten får begränsas genom vanlig lag om det sker för att främja allmänhetens tillgång till sändningar av dagshändelser eller för att möjliggöra ingripanden mot fortsatt sändning av ett utbud som är ensidigt inriktat på våldsframställningar eller pornografiska skildringar.

Den första medgivna begränsningen av sändningsfriheten syftar till att säkra Sveriges Radios (SR) möjligheter att fullgöra sin funktion som public-service-företag, dels genom att tillåta regler som förhindrar att SR genom avtal mellan andra parter utestängs från att sända vissa evenemang av dagshändelsekaraktär, dels genom att tillåta regler som garanterar att SR:s rikstäckande programutbud förmedlas också via tråd.

Det andra medgivandet möjliggör regler som tillåter att den som begagnat sändningsfriheten till att distribuera ett ensidigt utbud av våldsskildringar och pornografi fråntas sin rätt att sända. Meningen är att det skall ske efter prövning i former som ligger nära den yttrandefrihetsrättsliga processen.

Ensamansvar

Enligt TF är utgivaren för en periodisk skrift ensam ansvarig för tryckfrihetsbrott. På samma sätt skall enligt förslaget obligatoriskt ensaman-

svar för en särskilt utsedd utgivare som regel gälla när yttranden offentliggörs i de former som omfattas av YGL. Men i fråga om utställningar och sceniska framställningar föreslås en valfrihet. Där skall ensamansvar gälla bara om den som bedriver verksamheten frivilligt har utsett en särskild person att vara utgivare. Väljer man att inte utse utgivare till en sådan framställning faller den utanför YGL:s skydd. Yttranden i framställningen kan då vara straffbara enligt vanlig lag utan något särskilt medgivande i grundlag.

Meddelarfrihet och anonymitetsskydd

Ensamansvaret möjliggör enligt TF:s konstruktion skyddet för nyhetskällorna, dvs. reglerna om ansvarsfrihet för meddelare och rätt för upphovsmän och andra medverkande till en framställning i tryckt skrift att förbli anonyma.

Meddelarfriheten innebär enligt TF att uppgifter som är sekretessbelagda ändå i betydande omfattning får lämnas till nyhetsförmedlande företag för publicering i tryckt skrift. Samma princip gäller i dag enligt vanlig lag om uppgifter lämnas för publicering i radio eller TV.

Vissa undantag från meddelarfriheten finns. Enligt TF skall ett meddelande, som innefattar något av vissa angivna brott mot rikets säkerhet, bestraffas enligt vanlig lag. Detsamma gäller brott mot förbudet att lämna ut hemliga handlingar och brott mot vissa tystnadsplikter, som numera anges i 16 kap. sekretesslagen (1980:100).

Rätten till anonymitet innebär enligt TF i huvudsak att författare och uppgiftslämnare inte är skyldiga att framträda med sitt namn i tryckt skrift, att fråga om vem som är författare eller uppgiftslämnare till en framställning i en periodisk skrift inte får väckas i mål om tryckfrihetsbrott, att de som i sin yrkesutövning vid företag för nyhetsförmedling eller framställning av tryckta skrifter får vetskap om vem som har författat en framställning eller lämnat ett meddelande är skyldiga att inte röja denne och att myndigheter och andra allmänna organ är förbjudna att forska efter författare och meddelare.

Principerna om meddelarfrihet och anonymitetsskydd föreslås nu bli grundlagsfästa också för de yttrandeformer som omfattas av YGL.

Meddelarfriheten får sin ställning befäst. Grundlagen ställer upp hinder mot att den inskränks genom vanlig lag. För att en tystnadsplikt skall få upphäva meddelarfriheten beträffande något visst slag av uppgifter skall krävas att detta är uttryckligen medgivet enligt grundlag. Det område där sådana s.k. kvalificerade tystnadsplikter skall få förekomma föreslås bli avgränsat genom detaljerade regler i TF och YGL. Avgränsningen överensstämmer inom den offentliga rätten till stora delar med det rättstillstånd som nu råder. Men några ändringar föreslås.

I fråga om brott mot rikets säkerhet föreslås att den nuvarande möjligheten att väcka åtal mot andra än offentliga funktionärer för meddelande eller anskaffande av försvarshemligheter avskaffas. I fråga om personkretsen återförs alltså rättsläget till vad som gällde före brottsbalkens ikraftträdande 1965.

På skatteområdet ges i förslaget meddelarfriheten större utrymme än

f.n. Den nuvarande oinskränkta sekretessen vid förvaltningsmyndigheterna inom beskattningsväsendet får lämna plats för en regel som medger frihet att lämna meddelande för publicering om det står klart att röjandet kan ske utan att någon part utsätts för men. Vid förvaltningsdomstolarna skall meddelarfriheten gälla om det inte kan antas att ett röjande av en uppgift innebär fara för att någon part utsätts för men.

I förvaltningsärenden om omhändertagande eller vård utan samtycke föreslås meddelarfriheten få råda om det inte finns anledning att anta att fara för att någon enskild utsätts för men skall uppkomma om en uppgift röjs. I mål och ärenden hos domstolar och vissa domstolsliknande nämnder skall meddelarfriheten tillåtas slå igenom beträffande uppgifter om enskildas personliga förhållanden utan något särskilt förbehåll för fall där skada kan befaras.

Utöver detta medger grundlagsförslaget vissa förskjutningar av meddelarfrihetens omfattning.

Meddelarfriheten sträcks ut till förhållanden mellan enskilda. Den föreslås gälla när en tystnadsplikt åvilar någon i en enskild befattning eller på grund av något annat åtagande. Det innebär att den som lämnar uppgifter för publicering från exempelvis ett företag eller en organisation går fri från påföljder även om han på grund av avtal var bunden av tystnadsplikt. Härigenom öppnas en möjlighet till ökad insyn i och mera genomlysande debatt om verksamheten hos viktiga företag och organisationer.

För vissa fall föreslås undantag från meddelarfriheten på det enskilda området. De fallen anges i grundlag. Ett viktigt undantag avser yrkeshemligheter av teknisk eller kommersiell natur.

Den principiellt nya meddelarfriheten utanför den offentliga rätten följs upp när det gäller anonymitetsskyddet. Det sker genom ett förbud för personer i ledande ställning inom företag och organisationer mot att efterforska den som har lämnat uppgifter i skydd av meddelarfriheten.

Yttrandefrihets- och tryckfrihetsbrott

TF anger uttömmande vilka gärningar som får beivras som tryckfrihetsbrott. Också den principen kommer till uttryck i förslaget till yttrandefrihetsgrundlag.

Principen förankras fastare i grundlag än vad som f.n. gäller. Det sker genom att även de tryckfrihetsbrott som nu kan bestraffas som otillåtet offentliggörande enligt ett stadgande i TF (7 kap. 5 §), som i fråga om brottsrekvisiten hänvisar till vanlig lag, beskrivs fullständigt i grundlagstext. Beskrivningarna tas in i TF och i YGL.

Genom att de brott som får bestraffas enligt vanlig lag beskrivs fullständigt i grundlag uppnås en konsekvent genomförd s.k. dubbel täckning. Den innebär att det straffbara området väl kan inskränkas genom lagstiftningsbeslut i vanlig ordning men inte utvidgas utan att grundlagsändring genomförs.

I frågan vilka gärningar som skall kunna bestraffas som yttrandefrihetsbrott har vi enligt våra direktiv haft att väsentligen utgå från gällande rättsläge. På två punkter har vi dock fått anledning att närmare behandla

omfattningen av det straffbara området.

Den första gäller beskrivningen av brottet hets mot folkgrupp. Vi föreslår där en ändring av lagtexten. Den är avsedd att åstadkomma en precisering av det straffbara området. Den nya brottsbeskrivningen förenas med en föreskrift om prövning av försvarligheten i yttranden som uttrycker missaktning för en folkgrupp eller någon annan liknande grupp av personer.

Den andra punkten gäller pornografi och våldsframställningar. Vi föreslår att det nuvarande s.k. extremvåldsförbudet i lagen (1981:485) om förbud mot spridning av filmer och videogram med våldsinslag skärps i vissa avseenden. Så sänks t.ex. tröskeln för ingripanden mot skildringar av sexuellt våld. Överträdelser av förbudet skall bestraffas som yttrandefrihetsbrott. Brottet skall benämnas olaga våldsskildring. Utöver vad som ligger i detta föreslås inte någon skärpning av kriminaliseringen av pornografi.

TF innehåller i 1 kap. 4 § — den s.k. instruktionen — ett särskild påbud om den anda i vilken förordningen skall tillämpas. Därav framgår bl.a. att tryckfrihetens roll som grundval för ett fritt samhällsskick alltid bör hållas i åtanke. I betänkandet föreslås att det förhållningssättet skall iakttas i vanliga brottmål lika väl som i tryckfrihetsmål och mål enligt YGL. De allmänna domstolarna får därmed ett uttryckligt stöd för att ta hänsyn till yttrandefrihetens och informationsfrihetens intressen, när de prövar frågor om ansvar för brott där det framgår av omständigheterna att gärningsmannen har handlat i syfte att främja sådana värden.

Rättegången

Rättegångsordningen för tryckfrihetsmål, med tillgång till jury, lämnas i vårt förslag i huvudsak oförändrad. Vi föreslår endast den ändringen att jurymännen skall väljas proportionellt. Samma rättegångsordning föreslås för mål enligt YGL. Beträffande mål om sanktioner mot åsidosättanden av tystnadsplikter utanför den offentliga rätten föreslås dock att de särskilda yttrandefrihetsrättsliga rättegångsreglerna skall gälla endast i fråga om juryns medverkan. I övrigt skall sådana mål behandlas enligt vanliga rättegångsregler.

Enligt TF åligger det justitiekanslern att vaka över att gränserna för tryckfriheten inte överskrids. Den tillsynsplikten, som synes sakna ett självständigt innehåll, tas bort i förslaget. JK behåller uppgiften att ensam vara åklagare i tryckfrihetsmål och får motsvarande uppgift i mål enligt YGL. Möjligheterna enligt TF att genom vanlig lag överlämna åt andra åklagare att besluta om användning av tvångsmedel slopas.

Reklamen och yttrandefriheten

Förhållandet mellan reklam och yttrandefrihet regleras. Reklam kan innehålla både ett opinionsbildande och ett avsättningsfrämjande moment. All reklam skall därför falla under grundlagens skydd. Men grundlagen skall inte hindra att det genom vanlig lag meddelas föreskrif-

ter för näringsidkare om innehållet i och utformningen av yttranden i näringsverksamhet.

Med yttranden i näringsverksamhet menas varje yttrande av en näringsidkare vilket syftar till att främja avsättningen eller anskaffandet av varor, tjänster och andra nyttigheter som tillhandahålls eller efterfrågas i verksamheten. Föreskrifter om sådana yttranden får meddelas i syfte att skydda konsumenters eller näringsidkares ekonomiska intressen, att skydda mot allvarlig fara för personlig säkerhet eller kroppslig hälsa eller att skydda enskilda individers namn eller bild.

För att tillgodose dessa syften får vidare genom vanlig lag föreskrivas att näringsidkare skall vara skyldiga att rätta felaktiga eller vilseledande uppgifter som har lämnats i deras näringsverksamhet. I syfte att skydda mot allvarlig fara för personlig säkerhet eller kroppslig hälsa får också i vanlig lag förbjudas viss reklam.

Enligt det system som föreslås kan ett yttrande komma att prövas både enligt brottsbestämmelserna i grundlagarna och enligt de regler i vanlig lag om yttranden i näringsverksamhet som får förekomma enligt grundlagarna. För tryckfrihets- eller yttrandefrihetsbrott svarar utgivaren eller den som i hans ställe bär ensamansvaret. Sanktioner enligt de lagar som kan gälla om yttranden i näringsverksamhet, dvs. närmast den marknadsrättsliga lagstiftningen, får riktas mot den som är ansvarig enligt vad som följer av dessa lagar.

YGL innehåller en regel som medger att de nu gällande restriktionerna för reklam i program i eter- eller trådsändningar kan upprätthållas med stöd av vanlig lag.

Integritetsskydd

Enligt brottsbalken får en åklagare väcka åtal för ärekränkningsbrott bara om det av särskilda skäl finns påkallat ur allmän synpunkt. För att skyddet för den enskildes integritet skall stärkas, bör enligt vår mening det allmänna åläggas en vidare åtalsplikt. Det skall räcka med att åtal är påkallat från allmän synpunkt.

Förhandsgranskning av filmer och videogram

Den nuvarande filmcensuren vid offentlig visning för vuxna omvandlas. Förhandsgranskningen blir kvar men förenas inte med någon möjlighet för biografbyrån att förbjuda visning. Biografbyråns uppgift blir att avge ett utlåtande i frågan om en framställning innefattar olaga våldsskildring. Om byrån finner att så är fallet, kan filmen eller videogrammet ändå visas. Frågan om ett brott har begåtts genom visningen får prövas i efterhand av domstol i yttrandefrihetsrättslig ordning om justitiekanslern finner skäl att väcka åtal.

Syftet med förhandsgranskningen är att förbudet mot olaga våldsskildring skall bli verkningsfullt. I samma syfte åläggs biografbyrån att övervaka marknaden av filmer och videogram som är avsedda för tillhandahållande på annat sätt än genom offentlig visning.

Beträffande den underåriga publiken har vi inte funnit någon anled-

ning att frångå den i direktiven gjorda bedömningen att den förhandsgranskning som gäller offentlig visning för barn bör behållas. Den förhandsgranskningen skall som hittills vara förenad med möjlighet att utfärda förbud mot visning. Den skall vidare utsträckas till att gälla också uthyrning och försäljning.

Vårt förslag innebär att YGL skall medge att det i vanlig lag föreskrivs förbud att utan i förväg lämnat tillstånd sprida upptagningar av rörliga bilder till dem som inte har fyllt arton år eller offentligen återge sådana upptagningar för dem. Den regeln gäller både filmer och videogram. Det skydd mot skadlig påverkan som förhandsgranskningen skall ge sträcks ut till att omfatta också dem som är äldre än femton år men ännu inte har fyllt arton år.

Reservationer m.m.

Ledamoten Per Unckel har reserverat sig i följande avseenden: Han anser att utredningen hade bort föreslå ett system för etersänd radio och TV som bringat radio och TV så nära de etableringsprinciper som föreslås gälla för andra medier som möjligt. Han vänder sig mot vad kommittén föreslår om möjlighet att genom vanlig lag förbjuda reklam i radio och TV. Han anser inte att utredningens förslag om meddelarfrihet utanför den offentliga rätten bör genomföras. Han föreslår slutligen en annan lydelse av bestämmelsen om olaga våldsskildring.

Ledamöterna Anders Ehnmark, Anders Ljunggren och Per Unckel har reserverat sig mot förslaget att införa en ny åldersgräns på 18 år vid förhandsgranskning av film.

Ett särskilt yttrande i frågan om det tryckta ordet och yttranden i andra former borde skyddas genom en enda yttrandefrihetsgrundlag har avgivits av ledamöterna Bertil Fiskesjö och Anders Ljunggren samt Torbjörn Vallinder, en av kommitténs sakkunniga, och Jan Gehlin, en av dess experter. De anser att det skulle vara att föredraga att skyddet för yttrandefriheten sammanfördes i en sammanhållen yttrandefrihetsgrundlag.

Ledamoten Lisa Mattson har avgivit ett särskilt yttrande angående frågan om en yttersta gräns för pornografiska framställningar.

Anders Ehnmark har avgivit ett särskilt yttrande om filmcensuren.

Torbjörn Vallinder har avgivit ett särskilt yttrande om filmcensuren. Han anser att någon förhandsgranskning av filmer för vuxna inte bör få förekomma.

3 Inledning

Under årtiondena efter andra världskriget har den svenska statsförfattningen med ursprung i 1809 års statsvälvning varit föremål för en omfattande översyn. Syftet har inte bara varit att anpassa de ålderstigna konstitutionella bestämmelserna till det moderna samhället. Det har också varit att befästa och utveckla folkstyret. Som ett betydelsefullt led i denna strävan har ingått arbetet på att förstärka de medborgerliga fri- och rättigheterna. Den nya regeringsformen (RF), som trädde i kraft den 1 januari 1975, var en milstolpe i det arbetet men utgjorde inte dess slutpunkt.

Bland de medborgerliga fri- och rättigheterna intar yttrandefriheten en central ställning. Den befinner sig dock ständigt i ett utsatt läge. Den kan oförutsett bli hotad på ett avsnitt genom ett tillfälligt men starkt missnöje med det sätt på vilket den utnyttjas. Men hotet kan också ha en vidare inriktning och större varaktighet. Det kan komma från dem som finner att yttrandefriheten sätter rådande maktförhållanden i fara. Rätten att yttra sig offentligt måste därför vara försedd med starka skyddsanordningar mot tänkta angrepp.

I vårt land har man länge varit uppmärksam på hur viktigt det är att yttrandefriheten har ett lagstadgat skydd, som inte består enbart av välklingande men till intet förpliktande viljeförklaringar. Man har medvetet etablerat konkreta spärrar mot olika slag av ingrepp. Sedan 1766 har den yttrandefrihet, som utövas i tryck, reglerats i en särskild grundlag — tryckfrihetsförordningen (TF) — dock utan att tryckfriheten kan sägas ha förblivit obruten hela tiden. Alltsedan 1809 har grundlagsregleringen inneburit ett bestående skydd för tryckfriheten, låt vara att skyddets omfattning och styrka har varierat. Den TF som gäller i dag började tillämpas år 1950.

Särskilt den tekniska utvecklingen har lett fram till att också andra uttrycksformer har fått en växande betydelse för åsiktsbildning, upplysning och konstnärlig gestaltning. Det är inte rimligt att den som använder sig av någon av de uttrycksformerna skall ha sämre rättslig trygghet än den som arbetar med det tryckta ordet. Skyddet enligt TF bör utsträckas till de andra uttrycksformerna utan att det försvagas för de tryckta skrifternas del.

Det var mot den bakgrunden som vi fick vårt uppdrag. En närmare redogörelse finns i våra direktiv (Dir 1977:71), *bilaga 1*.

Vad uppdraget beträffar bör det nämnas att regeringen har

1) genom beslut den 14 juni 1979 överlämnat riksdagsskrivelsen 1978/79:318 jämte KU:s betänkande 1978/79:34 med anledning av motionen 1978/79:1687 angående TF:s regler om anonymitetsskydd till oss samt till tvångsmedelskommittén (Ju 1978:06) och utredningen (Fi 1973:01) om säkerhetsåtgärder m.m. i skatteprocessen för beaktande under vårt, kommitténs och utredningens fortsatta arbete,

2) genom beslut den 20 mars 1980 överlämnat riksdagsskrivelsen 1979/80:179 jämte KU:s betänkande 1979/80:37 med anledning av propositionen 1979/80:2 med förslag till sekretesslag m.m. till oss för beaktande under vårt fortsatta arbete,

3) genom beslut den 26 februari 1981 överlämnat integritetsskyddskommitténs betänkande (SOU 1980:8) Privatlivets fred jämte remissyttrandena över detta till oss för att beaktas vid uppdragets fullgörande,

4) genom beslut den 6 maj 1982 överlämnat riksdagsskrivelserna 1981/82:221 och 222 jämte betänkandena KU 1981/82:24 och JuU 1981/82:41 med anledning av prop. 1981/82:58 om ändring i TF och brottsbalken (hets mot folkgrupp m.m.) jämte motioner till oss såvitt skrivelserna rör fortsatta överväganden angående utformningen av straffbestämmelsen om hets mot folkgrupp.

När det gäller den under 1 redovisade riksdagsskrivelsen har vi i en skrivelse till tvångsmedelskommittén och utredningen om säkerhetsåtgärder m.m. i skatteprocessen anfört: "Yttrandefrihetsutredningen har gjort den bedömningen att det i motionen behandlade problemet har anförtrotts tvångsmedelskommittén. Det har också ett samband med frågan om s.k. överskottsinformation vid användningen av processuella tvångsmedel, en fråga som helt faller inom tvångsmedelskommitténs arbetsområde. Yttrandefrihetsutredningen kommer därför inte att ta upp ämnet vidare i sitt arbete på ett förslag till yttrandefrihetsgrundlag." Under det fortsatta arbetet har vi dock dryftat ett uppslag på hur problemet skulle kunna lösas (se under 4.4.2).

I det under 2 nämnda KU-betänkandet (s. 19) hänvisade utskottet till att vi hade att överväga lagregler på meddelarfrihetens område, varefter utskottet fortsatte: "Utskottet förutsätter, att utredningen därvid kommer att göra en noggrann genomgång av de enskilda sekretessbestämmelsernas förhållande till meddelarfriheten. Detta bör ges regeringen till känna." Riksdagen biföll vad utskottet hemställt på denna punkt. Vi tar upp ämnet i avsnitt 4.4.3.

Frågan om ett förstärkt skydd för privatlivet behandlar vi i avsnitt 6.

De nuvarande straffbestämmelserna om hets mot folkgrupp (7 kap. 4 § 8 TF och 16 kap. 8 § brottsbalken) beskriver brottet bl.a. som "hot mot eller missaktning för" en viss grupp av personer. I sitt nyss under 4 angivna betänkande anförde JuU (s. 7): "Som tidigare har sagts har utskottet dock sympati för önskemålet att ta bort ordet missaktning ur lagtexten. Utskottet anser därför att frågan om lagrummets utformning i detta avseende bör övervägas närmare, lämpligen av yttrandefrihetsutredningen. Vad utskottet nu har anfört bör riksdagen ge regeringen till känna som sin mening." KU redovisade i huvudsak samma inställning. Riksdagen biföll vad utskottet hemställt på denna punkt. Vi behandlar

frågan under 4.5.4.

I september 1978 presenterade vi betänkandet (Ds Ju 1978:8) Barnpornografi med förslag till förbud i TF och brottsbalken mot barnpornografiska bilder. Förslaget ledde till lagstiftning, som trädde i kraft den 1 januari 1980.

I augusti 1979 överlämnade vi betänkandet (SOU 1979:49) Grundlagsskyddad yttrandefrihet — yttrandefrihetsutredningen inbjuder till debatt. Det utgjorde avslutningen på den första etappen av vårt arbete med huvuduppgiften "att få till stånd en omfattande grundlagsreglering av yttrandefriheten utformad efter mönster av TF". Som titeln antydde var betänkandet avsett att tjäna som ett underlag och en utgångspunkt för en bred diskussion om yttrandefrihetens rättsliga villkor.

I debattbetänkandet redovisade vi en kartläggning av andra uttrycksformer än tryckt skrift. Den avsåg gällande rättslig reglering, användningsområden, ekonomiska förutsättningar etc. Vi klargjorde i betänkandet vår grundläggande syn på yttrandefrihetens villkor. Vidare övervägde vi preliminärt och diskussionsvis möjligheterna att överföra TF:s principer till de andra uttrycksformerna.

För att illustrera våra tankegångar om hur grundlagsregleringen skulle kunna utformas upprättade vi två skisser till yttrandefrihetsgrundlag. Den ena — skiss A — innehöll regler om både tryckta skrifter och andra uttrycksformer; den var alltså ett försök att vidga TF till att bli en enhetlig sammanhållen yttrandefrihetsgrundlag Den andra — skiss B — avsåg bara de nytillkommande uttrycksformerna men inte tryckta skrifter; den anslöt till bestämmelserna i TF och skulle alltså gälla jämsides med denna.

Betänkandet innehöll också en bilaga med två studier författade av universitetslektorn Torbjörn Vallinder, en av de sakkunniga i utredningen. Den ena studien innehöll en historisk granskning av den svenska tryckfrihetsjuryn 1815—1949, den andra var en redogörelse för jurydebatt och juryforskning i Storbritannien och Förenta staterna.

Debattbetänkandet remissbehandlades. Remissvaren finns sammanställda i departementspromemorian (Ds Ju 1980:5) Remissyttranden över yttrandefrihetsutredningens betänkande (SOU 1979:49) Grundlagsskyddad yttrandefrihet.

Remissutfallet blev övervägande positivt. Med ledning av det har vi arbetat vidare. Vi lägger nu fram ett slutligt förslag till grundlagsreglering av yttrandefriheten. Dessutom föreslår vi vissa ändringar i RF.

I debattbetänkandet lämnade vi några frågor åt sidan tills vidare, t.ex. dem som avser reklamens ställning, en eventuell utvidgning av det straffbara området i fråga om pornografi och våldsframställningar samt yttrandefrihetsbegränsande åtgärder av enskilda. Vi har tagit upp dem till behandling i detta betänkande.

Under arbetet har vi samrått med andra kommittéer, bl.a. jämställdhetskommittén (Ju 1976:08), videogramutredningen (U 1977:05), närradiokommittén (U 1978:11), informationsteknologiutredningen (U 1978:12), radiorättskommittén (U 1979:05) och massmediekommittén (U 1982:07). Vi har också haft överläggningar med t.ex. konsumentombudsmannen, statens biografbyrå, statens filmgranskningsråd, telever-

ket, Sveriges Radio AB, pedagogiska institutionen vid Stockholms universitet, Journalisthögskolan i Stockholm, Stiftelsen Svenska Filminstitutet, Sveriges Biografägareförbund, Sveriges Videoproducenters förening, Föreningen Sveriges Filmproducenter, Sveriges Filmuthyrareförening, Allmänhetens Pressombudsman och Riksförbundet för sexuell upplysning.

Vi har vid ett besök i Köpenhamn haft överläggningar med företrädare för det danska justitieministeriet och den danska filmcensuren inom kulturministeriet samt med lektor Berl Kutchinsky vid Kriminalistisk institut, Köpenhamns Universitet. Kutchinsky har bedrivit omfattande vetenskapliga undersökningar om sambandet mellan sexualbrottslighet och pornografi i Danmark.

På vårt uppdrag har professor Eckart Kühlhorn, Stockholm, i en studie benämnd "Sexualbrottsminskning, samhällsförändringar och pornografi" utfört en särskild granskning av Kutchinskys undersökningar. I samband därmed har Kühlhorn också belyst de svenska förhållandena på området. Kutchinsky har i en skrivelse gjort vissa erinringar mot Kühlhorns slutsatser.

Med hjälp av Föreningen Svenska Masskommunikationsforskare har vi i en enkät hos ett antal svenska vetenskapsmän sökt klarlägga det aktuella forskningsläget när det gäller pornografiska framställningars och våldsframställningarnas påverkanseffekter.

Vi har vidare mottagit ett stort antal skrivelser från olika myndigheter, organisationer och enskilda personer i frågor som har anknytning till vårt utredningsuppdrag. Bland annat har vi från allmänheten mottagit en mycket stor mängd opinionsyttringar mot det s.k. videovåldet.

Slutligen har vi jämsides med vårt huvudsakliga arbete besvarat ett flertal remisser. Bland dem kan följande nämnas:

1) Betänkandet (SOU 1978:34) Förstärkt skydd för fri- och rättigheter.

2) Rapporten Barn och kultur.

3) Ett av Unescos sekretariat utarbetet förslag till massmediedeklaration.

4) Domstolsverkets utredning om rättslig reglering av enskilds bandinspelning vid rättegång m.m.

5) Betänkandet (Ds Ju 1979:6) Översyn av spioneribrottet m.m.

6) Betänkandet (Rapport från kulturrådet 1979:1) Fonogrammen i kulturpolitiken.

7) Betänkandet (NU A 1979:4) Nordisk radio och television via satellit.

8) Betänkandet (SOU 1980:8) Privatlivets fred.

9) Betänkandet (SOU 1980:31) Offentlighetsprincipen och ADB.

10) Betänkandet (Ds U 1980:12) Radiosända dagstidningar.

11) Betänkandet (SOU 1981:19) Översyn av radiolagen.

12) Betänkandet (SOU 1981:38) Om hets mot folkgrupp.

13) Betänkandet (SOU 1981:45) Nya Medier — text-TV, teledata.

14) Betänkandet (SOU 1981:55) Video.

15) Betänkandet (Ds Ju 1981:22) Hemlig avlyssning m.m.

16) Betänkandet (SOU 1982:8) Videoreklamfrågan.

17) Betänkandet (DsU 1982:9) Videorättigheterna till TV-program-

men. Förslag till viss lagstiftning.

18) Betänkandet (SOU 1982:61) Våldtäkt och andra sexuella övergrepp.

Vi redovisar nu våra slutliga överväganden om och förslag till en grundlagsreglering av yttrandefriheten efter mönster av TF. Vi föreslår att TF skall behållas med vissa av oss förordade förstärkningar av tryckfrihetsskyddet samt att reglerna om andra uttrycksformer samlas i en jämsides med TF gällande, fristående yttrandefrihetsgrundlag. Men vi visar också hur en sammanhållen grundlag för både tryckta skrifter och andra uttrycksformer skulle kunna utformas. Det sker i *bilaga 2*. Dessutom föreslår vi vissa ändringar i RF.

4 Överväganden om en grundlagsreglering av yttrandefriheten efter mönster av TF

4.1 Allmänna synpunkter på yttrandefriheten och på regleringens utformning

4.1.1 Yttrandefrihetens villkor[1]

Man tänker mest på yttrandefriheten och känner starkast för den när man erövrar den eller har förlorat den. När man *har* den uppfattas den som självklar och sysselsätter inte särskilt mycket vare sig tanke eller känsla.

Men det är då som man har möjligheterna att trygga yttrandefriheten och vidareutveckla skyddet för den. Det är också då som man riskerar att brista i vaksamhet inför sådana förskjutningar i tänkesätt, paragrafer eller praxis som kan försvaga den.

Det brukar sägas att yttrandefriheten — liksom andra friheter — har sitt fäste i medborgarnas sinnen. Man kan då syfta på att den bärs upp av en gammal folklig frihetstradition. Man kan också ta fasta på iakttagelsen att vårt anspråk på ordets frihet går tillbaka på en värdering som vi uppfattar som allmängiltig, även om den liksom andra värderingar är personligt grundad.

Fästpunkterna kan variera. Värderingen kan vara baserad på föreställningen om en naturrätt. Den kan utgöra ett centralt inslag i ett tänkt samhällskontrakt eller — med andra ord — den överenskommelse om samhällets grunddrag vi som fria och rationella parter antas komma fram till om vi startade från scratch. Den kan vara en av några få yttersta värderingar som omfattas intuitivt eller efter noggrant övervägande och som tillsammans bildar ett förhållningssätt. Och den kan vara uttryck för en religiöst eller humanistiskt betingad respekt för varje människas värdighet och inre suveränitet.

Omedelbart givet värde

Gemensamt för dessa skilda — men inte sällan delvis kombinerade — synsätt blir att yttrandefriheten upplevs som ett omedelbart givet värde, som inte skapas men väl kan säkerställas via lag. I alla händelser känner man sig fri att betrakta den så. Det får konsekvenser.

Yttrandefriheten framstår inte som något medgivande från en mer eller mindre entusiastisk överhet, som väl- eller motvilligt har upplåtit ett

[1] Avsnittet har tidigare publicerats i betänkandet (SOU 1979:49) Grundlagsskyddad yttrandefrihet.

noga avgränsat område för dess utövande och förväntas justera gränserna beroende på hur medborgarna handskas med gåvan. Snarare upplevs den som en rättighet som medborgarna tillerkänner — eller erkänner hos — varann, att utövas ute på det öppna fältet i ett möte mellan åsikts- och smakriktningar.

Det som kräver motiveringar blir då inte yttrandefriheten utan ingrepp i den. Detta till trots är det vanligt med fylliga motiveringar för yttrandefriheten, som om det vore nödvändigt att bevisa att den har sina förtjänster.

Mycket brukar exempelvis skrivas om dess oumbärlighet för ett demokratiskt samhällsskick. Den *är* oumbärlig för demokratin. Och det är minst av allt någon likgiltig fråga hur man bäst skall främja en vital och mångskiftande demokratisk debatt, byggd på en allsidig och oförskräckt information. Men vi har inte yttrandefriheten *för att* kunna ha fungerande politiska friheter. Man måste vara uppmärksam på risken för att detaljerade motiveringar för yttrandefriheten kan skrivas om till lika detaljerade förbehåll för den.

Värden i konflikt

Ingen frihet är dock villkorslös. På några områden möter också yttrandefriheten motstridande intressen av hög dignitet. Vi får en värdekonflikt. Det kan gälla skyddet av personlig integritet eller hänsynen till rikets säkerhet och därmed ytterst det fria samhällets bestånd. TF ger regler för hur sådana preciserade konflikter kan lösas på ett preciserat sätt.

De reglerna har inte som något primärt syfte att ge prejudikat för lösningen av kommande liknande konflikter. Detta beklagas ibland. Men ett prejudikatstänkande ligger nära det gränstänkande som tidigare har berörts. Det är inte i yttrandefrihetens intresse att man bygger upp en med tiden alltmer omfattande rättspraxis. Beroende av i vilken riktning en sådan utvecklas kan den leda till försagdhet eller hänsynslöshet i användningen av ordet, samtidigt som det självständiga ansvaret för hur det handhas reduceras till förmån för juridisk rådgivning.

En processuell ordning som medförde en vidsträcktare prejudikatbildning skulle kunna leda till att den samhällskritiska granskningen och debatten förlorade i utrymme. Den skulle inte fördenskull garantera någon ökad varsamhet i den publicistiska hanteringen av människor.

Detta hindrar inte att det finns skäl att undersöka om man på andra vägar kan förstärka integritetsskyddet. Kanske går det att minska det motlut som nu avhåller åtskilliga av dem som känner sig förfördelade från att försöka få sin sak rättsligt prövad. Det är värt en ansträngning.

Rätten till konflikt

I en annan mening skall lagen säkerställa rätten till en fri kraftmätning mellan värden i konflikt. Ingen åskådning kan där göra anspråk på fridlysning. Man har aldrig så rätt att man har rätt att tysta andra.

Åsikter kan utmana vedertagna föreställningar hos en majoritet och

alltså hota en rådande värdegemenskap. De kan av enskilda människor upplevas som kränkningar av djupt kända värderingar. Det är därför en stående frestelse att söka förbjuda bort uppfattningar som man starkt ogillar, i stället för att möta dem med den egna övertygelsen. Men man riskerar då just det man vill försvara. Yttrandefriheten är allas eller ingens.

Medierna och mångfalden

Är yttrandefriheten en personlig rättighet, så är de praktiska möjligheterna att göra ett effektivt bruk av den ojämnt fördelade. Instrumenten är inte enkelt "delbara".

De som förfogar över dem har en rätt att låta dem tjäna en övertygelse. Men på dem som förvaltar de tunga instrumenten vilar också ett särskilt ansvar. De har en förpliktelse att främja mångfalden och kvaliteten hos informationen och debatten. När stat eller kommun går in med stöd skall syftet vara detsamma. Det får inte vara att söka styra yttrandenas sakliga innehåll.

Medierna måste stå öppna för de åskådningar och intressen som har formerat sig i folkrörelser, partier, organisationer och opinionsgrupper. Kraftmätningen mellan dem är en avgörande etapp på vägen till beslut i en demokrati. I den viktiga meningen kan debatten även sägas fylla en representativ funktion. Alla meningsriktningar har ett legitimt krav på att komma till tals. Medierna har ett ansvar för att det också sker. Samma ansvar präglar statens och kommunernas kultur- och mediepolitik.

Men ansvaret sträcker sig längre än så. Debattens idé är inte att vara representativ. Politiska beslut skall vara representativa — argument skall vara relevanta. Udda iakttagelser och nya tankar favoriseras inte i en samhällsdebatt som mäter tyngden bakom argumenten men inte tyngden i dem. I och mellan åsiktsgrupperingarna behöver vi oroarna och de andliga uppfinnarna.

Räcker TF?

Av alla våra uttrycksformer är det alltjämt bara det tryckta ordet som har ett väl utvecklat grundlagsskydd genom TF. I övrigt består grundlagsskyddet för yttrandefriheten endast av vissa allmänt hållna bestämmelser i RF. Den skillnaden i villkoren ter sig som en eftersläpning. Det är naturligt att undersöka om inte det skydd som ges det tryckta ordet kan utsträckas till att omfatta också andra offentliga yttranden.

Indirekt har dock TF kommit att erbjuda ett visst skydd även åt andra uttrycksformer. Det är t.ex. meningslöst att förbjuda uppförande av en teaterpjäs, om dess innehåll straffritt kan spridas genom tryck. De värderingar som har kommit till uttryck i TF kan också påverka myndigheterna i deras inställning till andra uttrycksformer. TF tjänstgör med andra ord som ett slags paraply.

Det har gjorts gällande att en utvidgning av grundlagsskyddet till flera uttrycksformer skulle kunna leda till att det försvagades. En sådan försvagning riskerar man alldeles tydligt om man driver kravet på enhet-

lighet till priset av bärande principer i TF. Man åstadkommer då ett bräckligare skydd för det tryckta ordet, med verkningar över hela yttrandefrihetsområdet.

Om det visar sig att skyddet kan utvidgas utan en sådan uttunning — vad finns då kvar bakom farhågorna? Kanske en vag föreställning om att andra mindre fast etablerade uttrycksformer tolereras i hägnet av TF och att toleransnivån skulle kunna sänkas rakt över om det tryckta ordet förlorade sin särställning som ensamt grundlagsreglerat.

Ett visst stöd har denna föreställning i att nya uttrycksformer ibland möts med misstänksamhet. Kommer de inte att missbrukas, behövs de verkligen, blir inte informationstrycket för besvärande — den sortens frågor är inte ovanliga.

Från yttrandefrihetssynpunkt är frågorna fel ställda. Den grundläggande regeln är att missbruk skall — vid sidan av självsanerande verksamhet — definieras i brottsbeskrivningar och först i efterhand beivras i rättsligt reglerad ordning. Det är inte valet av uttrycksform som skall bestämma rätten att uttrycka sig. Kvantitativa begränsningar leder lätt över i kvalitativa restriktioner; omtanke blir förmynderi.

Försöket bör göras

Vår slutsats är att man bör göra ett allvarligt försök att skapa ett grundlagsskydd enligt TF:s mönster för alla offentliga yttranden. Möjligheterna är givetvis större ju fastare uttrycksformerna är. Omvänt är de mindre — och behovet av ett utbyggt grundlagsskydd likaså — när yttrandena har karaktären av improvisation eller engångsföreteelse.

Yttrandefriheten måste alltid värnas — i lugna tider såväl som i oroliga. Men det är i de extrema lägena och de obestämda mellanlägena som det är särskilt viktigt att förutsättningarna att försvara yttrandefriheten finns. Lagen är ett i tiden framskjutet försvar mot tänkta ingrepp i tänkta situationer. Det är framför allt i det perspektivet som utredningen ser uppgiften att så långt möjligt i sak förbättra yttrandefrihetens villkor och till formen befästa dem i grundlag.

4.1.2 Den odelbara yttrandefriheten

Det öppna samhällets mest lyckade paradox är lagstiftarnas ambition att sätta genomtänkta spärrar för sina egna möjligheter att ge sig på medborgarnas fri- och rättigheter. Sverige är ett av de länder där den paradoxen har drivits längst.

Bakom finns insikten att ett fritt samhälle inte kan förlita sig på enbart den goda viljan hos de människor som från tid till annan har beslutsansvaret. Det måste söka sin trygghet även i institutionella arrangemang, som ger rådrum och tvingar till eftertanke, som bär genom påfrestningar och bryggar över svackor i det demokratiska engagemanget.

Till de arrangemangen hör de grundlagsregler som skall säkra yttrandefriheten, i regeringsformen (RF) definierad som friheten att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Men de bestämmelser som finns i RF är allmänt

hållna och lämnar ett utrymme för skönsmässiga bedömningar. Det är bara när friheten utövas i skrift som den har ett detaljerat grundlagsskydd — i tryckfrihetsförordningen (TF). Det tryckta ordet är alltså rättsligt sett det privilegierade ordet.

Det tryckta ordet blev tidigt det främsta instrumentet för dem som ville förändra samhället. Med dess hjälp kunde det offentliga samtalet vidgas och nya grupper mobiliseras för reformer. Tillkom så under frihetstiden de yngre mössornas passion för publicitet och deras delvis taktiskt betingade intresse för att öppna de offentliga arkiven. Deras entusiasm för den öppna redovisningen kan ha svalnat med deras egen ankomst till makten. Men utfästelserna fanns där. Vi fick den första tryckfrihetsförordningen 1766.

Paraplyet räcker inte

De bärande TF-principerna sattes tidvis ur spel under följande attacker från makthavare vilkas enda bärande princip var att det tryckta ordet borde noga kontrolleras. De har ändå i det längre perspektivet kunnat försvaras med framgång. Och TF har — som vi redan har konstaterat (se 4.1.1) — också tjänstgjort som ett slags paraply för andra uttrycksformer.

Kvar står att dessa alltså i viss mening lånar sitt skydd, att deras villkor långa stycken är i sak sämre och att villkoren är till formen osäkrare. Detta kräver en principiell motivering. Någon hållbar sådan motivering har vi inte kunnat finna.

Enhetlighetens dubbla risk

Däremot har det från början stått klart för oss att man riskerar en försvagning av skyddet över hela yttrandefrihetsområdet om man driver kravet på enhetliga regler till priset av en försämring av de villkor som nu gäller för det tryckta ordet. Vi anser oss kunna hävda att vi inte har tagit den risken. Det tryckta ordets särställning som ensam uttrycksform detaljreglerad i grundlag försvinner, men dess ställning rubbas inte.

Det bör observeras att ett långt drivet krav på enhetlighet — som förutsättning för grundlagsreglering — kan få en annan konsekvens som inte heller är önskvärd, den nämligen att man avstår från att ge andra uttrycksformer bästa möjliga skydd inför upptäckten att man inte i alla avseenden kan ge dem *samma* skydd som det tryckta ordet. Det förhållandet att de skilda uttrycksformerna kan ha varierande förutsättningar motiverar inte att de förvägras ett detaljerat grundlagsskydd. Däremot motiverar det att skyddet anpassas till deras förutsättningar. Vårt arbete har haft den inriktningen, med konsekvent uppmärksamhet även på det tryckta ordets villkor.

Möjlig och angelägen

Under arbetets gång har vi blivit övertygade om att det är möjligt att efter TF:s mönster radikalt förbättra skyddet för den offentliga yttrandefriheten och att detta kan ske utan någon uttunning av tryckfriheten. Förbättringen är inte bara möjlig — den är angelägen.

Den bedömningen dominerade också de remissyttranden som gjordes i anslutning till debattbetänkandet. Där fanns många synpunkter och påpekanden av värde för det fortsatta arbetet. I huvudfrågan gav remissopinionen en klarsignal.

Med särskild pregnans skedde det i yttrandet från LO, där man slog fast att yttrandefriheten inte kan vara delbar och drog slutsatsen att den nuvarande uppdelningen av uttrycksformerna på grundlagsskyddade och icke grundlagsskyddade rättigheter i möjligaste mån bör undanröjas.

Skiktad yttrandefrihet?

.Även om synen på yttrandefriheten som odelbar var den förhärskande bland remissinstanserna, var den inte allenarådande. Försök gjordes att skikta yttrandefriheten i "skyddsvärda" och "icke skyddsvärda" yttranden och att därefter skilja isär uttrycksformerna efter en förmodad frekvens av yttranden av det ena och det andra slaget.

Sådana eller närbesläktade tankegångar är vanliga, fast de alltså förekom sparsamt i remissutfallet. De för rakt in i yttrandefrihetens kärnfrågor och måste därför diskuteras närmare. Det sker här utan någon strikt anknytning till avgivna remissvar.

En del meningsyttringar är betydelsefullare än andra — det är förvisso riktigt. Man kan också hjälpligt urskilja typer av yttranden som genom ämnesvalet är centrala för det demokratiska samhällets funktion och fortbestånd. Men man får inte förbise att yttrandefriheten har en vidare syftning än att hålla demokratin gående. Och man bör inte i onödan ta på sig en övermäktig sorteringsuppgift.

Det går inte att i förväg peka ut de meningsyttringar som berikar och inte bara förklingar. Inte heller kan man (om man anser att det rättsliga skyddet betyder något) med jämnmod ta den okända men möjliga andliga förlust som den tänkta grovsorteringen efter uttrycksformer skulle föra med sig. Det intressanta är inte mediernas antagna frekvens av tänkvärda yttranden — det intressanta är den halt som kan finnas i det enskilda yttrandet.

I förlängningen av skyddsvärdestanken lurar vidare ett försåt. Den kan lätt leda till slutsatsen att värda skyddet är de uttrycksformer som uppfattas som respektabla redan av det skälet att de är starkt etablerade. Därifrån är inte steget långt till gynnandet av det konventionella, till vakthållningen kring det vedertagna.

En sådan vakthållning är i och för sig legitim. Men yttrandefrihetsskyddet är till för det som behöver skyddas — den obekväma informationen, de utmanande åsikterna och de chockerande konstnärliga gränsöverskridandena. Detta gäller oavsett uttrycksform.

Toleransens princip

Yttrandefriheten är en tillgång för medborgarna i deras kontroll av de styrande. Ytterst har dock yttrandefriheten karaktär av en restriktion som en majoritet ålägger sig i förhållandet till växlande minoriteter och

enskilda människor. Majoriteten åtar sig att tolerera hot mot den egna värdegemenskapen. Det är mycket begärt. Det är exakt vad som begärs. Ty i det åtagandet konstituerar sig det fria samhället. Där finns också dess möjligheter till förnyelse och växt.

Toleransens princip var svårfångad. Den är fortfarande svår att fasthålla. Vi har en misstanke om att det är den iakttagelsen som gör en del tveksamma inför företaget att ge andra uttrycksformer så långt möjligt samma starka detaljerade skydd som det tryckta ordet sedan länge har. Det rör sig — som vi nyss antydde (se 4.1.1) — sannolikt om en vag föreställning om att andra mindre fast etablerade uttrycksformer tolereras i hägnet av TF och att toleransnivån skulle kunna sänkas rakt över om det tryckta ordet förlorade sin särställning som ensamt grundlagsreglerat.

Den oron skall inte nonchaleras. Men vi finner att den slutsats som skymtar är ohållbar. Man kan inte försvara yttrandefriheten partiellt. Försvarar man inte hela yttrandefriheten minskar man sina möjligheter att försvara delar av den. De principiella argumenten förlorar i tyngd, om de förses med reservationen att deras giltighet är beroende av att tryckteknik används.

Vår slutsats är att man nu bör göra allvar av föresatsen att i sak förstärka och till formen befästa villkoren för de uttrycksformer som har det sämre rättsligt ställt än det tryckta ordet.

4.1.3 Den lagtekniska metoden

De lagskisser vi presenterade i vårt debattbetänkande är liksom TF mediebundna lagar i den bemärkelsen att de reglerar yttrandefriheten när den utövas i vissa angivna framställningsformer. Dessa räknas upp i skisserna. Uppräkningen utgör definitionen av begreppet offentlig framställning.

Vid remissbehandlingen framfördes förslag till andra lösningar.

RF:s regler om yttrandefrihet gäller alla yttranden. Det väcker naturligtvis tanken på en generell yttrandefrihetsgrundlag, dvs. en grundlag som omfattar alla offentliga yttranden, i princip oberoende av framställningsformer. Bland remissinstanserna är det främst Sveriges författarförbund och Svea hovrätt som sympatiserar med en sådan uppläggning. Såtillvida ansluter sig JO till den idén att han menar att RF:s regler kunde byggas ut något medan TF står kvar oförändrad.

Ett näraliggande alternativ har framförts av juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet. Det går ut på en grundlag med en avdelning med generella regler för alla yttranden oavsett framställningsform och en andra avdelning med detaljerade skyddsregler för de medier som typiskt sett har stor betydelse för yttrandefrihetens utövning.

Av tänkbara mediebundna lagar finns flera varianter. Men en huvudsaklig skiljelinje går mellan våra skisser.

En stor del av remissinstanserna förordar en sammanhållen, mediebunden lag enligt skiss A. Delade meningar råder dock om vilka medier som bör ingå i den.

Om man vill behålla TF orubbad kan den kompletteras med en i övrigt generell grundlag. Det förordar konsumentverket. Man kan också låta

en kompletterande grundlag vara mediebunden som skiss B. Även i det fallet kan diskuteras vilka medier som bör omfattas av grundlagen. Önskemål om både snävare och vidare tillämpningsområde än skissens har framförts.

En generell yttrandefrihetsgrundlag

Våra lagskisser i debattbetänkandet — både A och B — är uppbyggda på det sättet att skydd ges åt yttranden som framförs till offentligheten med hjälp av vissa bestämda medier. Några remissinstanser framhåller att följden av detta blir att somliga yttranden som borde skyddas faller utanför grundlagen. Svea hovrätt och Sveriges författarförbund pekar på behovet av skydd för yttranden av enskilda utan förmedling av något medium. Hovrätten återknyter till synpunkter som den framfört över MMU:s betänkande. Tryckfriheten är främst av indirekt betydelse för vanliga medborgare men av direkt betydelse för vissa yrkeskategorier. Ett särskilt skäl till att inte begränsa en grundlags räckvidd till massmedier är enligt hovrätten utvecklingen på massmedieområdet, inte minst de viktigaste massmediernas beroendeförhållande till statsmakterna. Hovrätten och författarförbundet menar att den enskilda människans direkta hänvändelse till åhörare eller åskådare bör tas till utgångspunkt för ett försök att ytterligare vidga grundlagens tillämpningsområde. Men de anser att det inte är möjligt att skydda varje yttrande från en enskild. Man måste anknyta till någon yttre situation som berättigar yttrandet till särskilt skydd.

Författarförbundet nämner sådana företeelser som "speakers' corner", politikers valkampanjer på gator och torg och direktdebatter med allmänheten samt handgjorda valaffischer. Konsumentverket har nämnt flygplansbanderoller, plakat och anslag samt meningsyttringar på fordon, kläder och liknande såsom yttranden som inte omfattas av våra skisser.

Det skydd som skulle kunna komma i fråga för de situationer som författarförbundet nämner är enligt förbundets mening t.ex. censurförbudet, hinder för polisiära ingripanden och rätt till yttrandefrihetsrättegång. Dessutom kunde man tänka sig en "etableringsfrihet".

Ett svårt problem med den föreslagna utvidgningen är uppenbarligen gränsdragningsfrågan. Vilka situationer skall skyddas och hur skall de beskrivas för att nödvändig klarhet skall skapas? Man kan tänka sig en hel rad skyddsvärda förfaranden som har förekommit. Det är svårare att sätta sig in i vilka vägar de lösligare formerna av opinionsbildning kan söka sig i framtiden.

Juridiska fakulteten i Stockholm efterfrågar också en utvidgning av tillämpningsområdet. Fakulteten anser att grundlagen borde innehålla en avdelning med generella regler för alla offentliga yttranden (som har betydelse för den politiska, religiösa, fackliga, vetenskapliga och kulturella yttrandefriheten). Den avdelningen skulle omfatta regler om censurförbud, skydd mot hindrande åtgärder, om stödåtgärder från det allmänna, om informations- och etableringsfrihet och om en särskild brottskatalog.

Till det skulle komma en avdelning med särskilda regler (om ensamansvar etc.) för de medier som typiskt sett har störst betydelse för spridningen av information och för opinionsbildningen.

Om man avgränsar grundlagens räckvidd till yttranden "som har betydelse från yttrandefrihetssynpunkt" skapar man sannolikt stora tillämpningsproblem. Tolkningssvårigheter av den typ som nu förekommer i fråga om TF och reklamen skulle bli än vanligare. Meningarna om vad som skall skyddas kan vara många.

I stället för de begränsningar med hänsyn till yttrandets innehåll som fakulteten sympatiserar med skulle det kunna övervägas att endast markera en skiljelinje till rent privata meningsutbyten. Principiellt sett vore det tilltalande med en yttrandefrihetsgrundlag som täckte alla slag av yttranden till allmänheten — alla offentliga yttranden — utan hänsyn till form eller innehåll. Man skulle ta fasta på fakultetens förslag med två avdelningar i en grundlag varav den ena gällde alla offentliga yttranden och den andra några få medier. Men frågan är vilket praktiskt värde en sådan reglering skulle få.

Bland de generellt gällande reglerna skulle i första hand ingå ett censurförbud och förbud mot hindrande åtgärder från myndigheternas sida på grund av yttrandets innehåll. Sådana begränsningar i det allmännas handlingsfrihet har uppenbarligen stor betydelse när det gäller framställningar som är på förhand fixerade. I fråga om spontana yttranden av olika slag — sådana som en generellt gällande grundlag skulle omfatta — är de praktiskt sett av mindre värde. Möjligheterna att genomföra en censur är inte så stora. För att åstadkomma ett skydd mot censur och hindrande åtgärder för andra framställningar än de mediebundna kan det vara tillräckligt med utbyggda regler i 2 kap. RF.

Också principen om etableringsfrihet har begränsat värde utanför medieområdet. Någon "etablering" i egentlig mening förekommer knappast när det gäller t.ex. politisk verksamhet på gator och torg eller anföranden i speakers' corner.

Att regler om ensamansvar, ansvarsfrihet för meddelare och rätt till anonymitet inte kan gälla utanför medieområdet är uppenbart.

Författarförbundet menar att det vore värdefullt om de icke mediebundna framställningsformerna kunde fredas från polisiära ingripanden. För att uppnå det resultatet 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. Tveksamhet kan råda på båda punkterna.

När det gäller JK:s befattning med yttrandefrihetsbrott som begås genom t.ex. spontana yttranden till allmänheten, handgjorda affischer eller yttranden på klotterplank är det tydligt att någon särskilt effektiv övervakning inte kan förväntas. Här är det ofta fråga om tillfälliga händelser i det dagliga livet, en rik flora av situationer där någon person — känd eller okänd — ger luft åt sin mening. Om gärningsmannen skall kunna gripas eller bevisning kunna säkras måste det ofta ske genast.

RÅ pekar i sitt remissyttrande på att det är svårt att hålla isär yttrandefrihetsbrott och vanliga brott när det gäller sammankomster och demonstrationer. Det är tydligt att den gräns mellan yttrandefrihetsbrott

och vanliga brott som följer av uppräkningen i TF:s brottskatalog inte utan vidare kan tillämpas på t.ex. muntliga yttranden till allmänheten. Det skulle innebära en avkriminalisering som knappast är önskvärd. Exempelvis skulle brottet "störande av förrättning eller av allmän sammankomst" (BrB 16:4) delvis försvinna. Detsamma gäller vissa former av förargelseväckande beteende. Därtill kommer enligt RÅ betydande tillämpningssvårigheter när det t.ex. gäller polisens rätt att ingripa mot en talare som stör trafiken.

Ett viktigt inslag i en generell yttrandefrihetsgrundlag borde vara ensartade processuella regler. Frågan om sådana kan införas reduceras för vår del till om juryprövning i en eller annan form kan tillämpas i alla yttrandefrihetsmål. Författarförbundet gör ett påpekande av ungefär den innebörden att de svårigheter som är förenade med juryprövning av yttranden i de lösligaste framställningsformerna också uppkommer vid andra processformer. Den synpunkten har fog för sig. Problemen att styrka vad den tilltalade har sagt blir inte enklare om avgörandet träffas i ett vanligt brottmål än i ett jurymål. Men samtidigt kan man inte bortse ifrån att den reserverade hållning som många remissinstanser hyser inför en utvidgad juryprövning just har sin grund i svårigheterna att hantera bevisfrågorna.

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.

En eller två mediebundna grundlagar

De remissinstanser som behandlar den systematiska frågan uppehåller sig med några få undantag vid valet mellan skiss A och skiss B.

Argumenten för och emot skisserna är i stort sett de som redovisades i vårt debattbetänkande. Några i grunden nya skäl har inte kommit fram i remissvaren. Skillnaden mellan de olika ståndpunkterna är i stället resultatet av olika bedömningar när det gäller argumentens tyngd.

Den viktigaste invändningen mot en sammanhållen grundlag (skiss A) är att den anses medföra risker för en uttunning av skyddet för det tryckta ordet. De som har den åsikten trycker vanligtvis också — som någon formulerar det — på att "vår hävdvunna tryckfrihet trots medieteknikens utveckling alltjämt intar en central ställning inom yttrandefrihetens område".

På några undantag när anser inte förespråkarna för en andra grundlag vid sidan av TF (skiss B) att skiss A innebär några försämringar i sak av de tryckta skrifternas villkor. Deras farhågor riktar sig framåt. Flera remissinstanser befarar att det tryckta ordet senare kan komma att drabbas av krav på inskränkningar som i första hand riktas mot andra medier, om alla framställningsformers rättsliga villkor är samlade i en enda grundlag.

Många av de remissinstanser som förordar den sammanhållna lagen instämmer i att en risk för försvagning av tryckfriheten finns men anser att den risken kan bemästras.

Flera påpekar att en sammanhållen grundlag gör det möjligt att begränsa antalet grundlagar på det yttrandefrihetsrättsliga området till två — RF kommer ju även i fortsättningen att innehålla bestämmelser om yttrandefriheten. Med alternativet får man tre.

I ett längre perspektiv finns våra sympatier hos den sammanhållna lagen. Den svarar bäst mot tanken att alla yttranden oavsett medium så långt möjligt skall tillförsäkras samma grundlagsskydd. Märk väl: förutsatt att lagen även i sak och i princip är sammanhållen.

Men vi har också tagit intryck av den oro för uttunningsrisken som många remissinstanser har uttalat och som har uttryckts av åtskilliga debattörer utanför remissen. Det ligger i sakens natur att man vid den riskbedömningen får klara sig utan bevisning. Farhågorna kan inte fördenskull avfärdas. Snarare talar ovissheten för att man skall vara aktsam om det man har när man sträcker sig efter det man kan få.

Det skulle här betyda att man har kvar TF och vid dess sida ställer en andra grundlag för de övriga uttrycksformerna. Vi förordar den lösningen.

Den förordade lösningen innebär att TF behåller sin nuvarande form, men att det materiella skyddet i flera avseenden förstärks. Det rör sig dels om förslag som har sin utgångspunkt i direktiven, dels om möjliga förbättringar som har aktualiserats under arbetets gång. Språkdräkten har vi lämnat orörd, med undantag för de bestämmelser där preciseringar eller ändringar i sak föreslås.

Grundlagen för de övriga uttrycksformerna — kallad yttrandefrihetsgrundlagen — blir fristående. Den skiljer sig därvidlag från den motsvarande skiss som fanns i debattbetänkandet. Vi har funnit att starka argument av framför allt praktisk natur talar för att den nya yttrandefrihetsgrundlagen ges en självständig ställning. Att den skrivs på nuspråk säger sig självt.

Som framgår av avsnitt 4.2.4 föreslår vi att skyddet för allmänna sammankomster och demonstrationer skall regleras i regeringsformen. Genom sin jämförelsevis lösliga form faller de uttryckssätten utanför ramen för de medier som kan ges ensamanvar, meddelarskydd och juryprövning. De bör då inte heller tvingas in i en systematik som inte passar dem.

Till regeringsformen har vi hänfört två bestämmelser som har vikt för alla uttrycksformer men i första hand berör informationsfriheten och inte yttrandefriheten. Det gäller stadgandet om åsiktsneutralitet vid offentlig stödgivning och den bestämmelse som skall skydda rätten att ha föremål som bär eller förmedlar yttranden.

4.2 Förbud mot censur och andra hindrande åtgärder

4.2.1 Allmänt censurförbud

Det kanske viktigaste inslaget i grundlagsskyddet för tryckfriheten kommer till uttryck i 1 kap. 2 § första stycket TF om förbud mot censur: "Någon tryckningen föregående granskning av skrift eller något förbud mot tryckning därav må ej förekomma."

Censurförbudet garanterar att alla yttranden som är avsedda att publiceras i en tryckt skrift kan nå offentligheten utan hinder från det allmännas sida. Det är en förutsättning för att man skall kunna upprätthålla den grundläggande principen att ingrepp mot det tryckta ordet får ske först i efterhand.

För närvarande finns ett grundlagsfäst censurförbud bara på tryckfrihetens område. I vanlig lag — radiolagen (1966:755) — finns ett förbud mot förhandsgranskning av radioprogram. Även lagen (1956:618) om allmänna sammankomster innehåller ett slags förbud mot förhandsgranskning. Där sägs att polismyndigheten i ärenden om tillstånd att anordna allmänna sammankomster inte får begära uppgifter om innehållet i föredrag, tal eller andra muntliga framställningar som skall förekomma vid sammankomsterna (5 § tredje stycket).

För övriga framställningsformer finns inget lagstadgat censurförbud. Men det finns å andra sidan inte heller — på ett undantag när — några regler som tillåter det allmänna att på förhand granska något som skall offentliggöras. Undantaget är filmcensuren.

I debattbetänkandet konstaterade vi att ett generellt censurförbud i grundlag skulle innebära en förstärkning av skyddet för yttrandefriheten. Förbudet skulle gälla alla yttranden och framställningar som är avsedda att framföras offentligt. Vi fann inte några lagtekniska problem i samband med ett sådant förbud.

Tanken fick ett positivt bemötande vid remissbehandlingen av betänkandet. Endast i fråga om filmcensurens fortlevnad — ett ämne som inte behandlades i betänkandet — gick meningarna isär.

Frågan om filmcensurens framtid har i våra direktiv kopplats samman med frågan om rätten att offentliggöra bl.a. grova våldsskildringar. De frågorna behandlas i avsnitt 7.

Det finns inga skäl att avstå från den förstärkning av det yttrandefrihetsrättsliga skyddet som ett grundlagsfäst censurförbud innebär. Ett sådant förbud bör alltså tas in i den nya yttrandefrihetsgrundlagen med giltighet inom dess tillämpningsområde.

Som kommer att framgå i avsnitt 4.2.4 anser vi att demonstrationer och sammankomster måste lämnas utanför det detaljerade skydd som yttrandefrihetsgrundlagen skall ge och att förstärkningarna av demonstrations- och mötesfriheten bör ske genom bestämmelser i RF. Där bör också införas ett generellt censurförbud att gälla för alla uttrycksformer som nu inte kan få ett detaljerat grundlagsskydd efter mönster av TF.

4.2.2 Skydd mot andra hinder

I 1 kap. 2 § andra stycket TF kompletteras censurförbudet med ett förbud

för "myndighet eller annat allmänt organ" att genom åtgärder som inte har stöd i TF hindra tryckning, utgivning eller spridning av en skrift på grund av skriftens innehåll.

Stadgandet utesluter ingripanden mot tryckfriheten av det allmänna — såväl domstolar som andra statliga och kommunala myndigheter — i annan ordning än den som anvisas i TF. 1944 års tryckfrihetssakkunniga anförde några exempel på bestämmelsens tillämpningsområde. Den förhindrar att polisen utestänger personalen på ett boktryckeri från arbetet på grund av att där trycks en skrift med visst politiskt innehåll eller att polisen omhändertar tryckalster på tryckeriet i något annat fall än som är medgivet enligt TF. Också partiella hinder, t.ex. omöjliggörande av försäljning av skrifter på en viss plats, faller under lagrummet, liksom ekonomiska åtgärder, som är så ingripande att det inte är ekonomiskt berättigat att fortsätta verksamheten (SOU 1947:60 s. 210-211). Uttrycket "myndighet eller annat allmänt organ" förhindrar en sådan tolkning av lagen som den som öppnade vägen för transportförbudet under andra världskriget. Andra tänkbara hindrande åtgärder kan ta sikte på ett led i framställningsförfarandet. I det avseendet hänvisas till 4.2.3.

Det skydd mot ingripanden på grund av innehållet mot produktion, utgivning och distribution som nu gäller för tryckta skrifter bör utsträckas till att gälla också för övriga framställningsformer. Vid remissbehandlingen har inte framkommit något som föranleder en annan bedömning.

Det allmännas stöd till offentliga framställningar

Det allmännas stöd till offentliga framställningar har två beröringspunkter med yttrandefriheten. För det första tjänar det samma syfte som yttrandefriheten på så sätt att det främjar åsiktsbildningen och spridningen av information i samhället. För det andra kan det — om det ges en orättvis utformning — vara ett hinder för den som inte får del av stödet att sprida sina yttranden.

Den första och mest framträdande aspekten — den kulturpolitiska — är noga taget inte ett ämne som faller inom ramen för vårt arbete att utforma rättsliga regler som garanterar yttrandefrihetens bestånd. Det är en fråga om att med tillgängliga medel ge tillfälle för så många som möjligt att göra sig hörda i den politiska, kulturella, vetenskapliga och allmänt samhälleliga debatten. Man ökar härmed också förutsättningarna att ta del av så många åsikter och så mycket information som möjligt. I den meningen är stödet snarast en väg att ge innehåll åt informationsfriheten. Syftet att främja den delar stödåtgärderna alltså med yttrandefriheten.

Den andra aspekten — den yttrandefrihetsrättsliga — berör däremot vårt arbete. Om reglerna för stödåtgärderna utformas eller fördelningen av stödet sker på sådant sätt att den ena meningsriktningen gynnas på den andras bekostnad råkar yttrandefriheten i fara. Det är detta förhållande som motiverar att den i grunden positiva företeelse som stödet utgör behandlas som en hindrande åtgärd i yttrandefrihetsrättsliga sam-

manhang. Om den risken elimineras finns det från yttrandefrihetssynpunkt inget att erinra mot att det allmänna lämnar stöd till offentliga framställningar.

I debattbetänkandet anförde vi att det allmänna inte bör genom åtgärder av ekonomisk art vare sig gynna eller missgynna vissa slag av yttranden för att ge den offentliga debatten en viss inriktning, dvs påverka dess innehåll i sak. Ekonomiska åtgärder som har till syfte att försvåra vissa offentliga framställningar måste under alla förhållanden betraktas som oacceptabla, även om framställningarna allmänt ogillas. Ett sådant syfte får tillgodoses bara genom åtgärder i den ordning som är föreskriven för ingrepp mot missbruk av yttrandefriheten. Vi ansåg följaktligen att varje beslut av ett allmänt organ om en ekonomisk åtgärd med verkningar för offentliga framställningar bör föregås av en noggrann granskning av åtgärdernas konsekvenser för yttrandefriheten.

Vi diskuterade en grundlagsbestämmelse om att ett allmänt organ, som stöder verksamhet för offentligt framförande av yttranden, inte får utforma eller fördela stödet på sådant sätt att någon gynnas eller missgynnas på grund av sin åskådning i politiskt, religiöst, kulturellt eller annat sådant hänseende eller på grund av sina ställningstaganden i särskilda frågor.

Vid remissbehandlingen av betänkandet fick tanken på en sådan grundlagsregel ett övervägande positivt mottagande. De remissinstanser som yttrade sig i frågan ställde sig alla bakom principen att samhälleligt stöd till åsiktsbildningen skall vara neutralt. Men några uttryckte tveksamhet om möjligheterna att uppnå sådan åsiktsneutralitet.

Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet påpekade att bestämmelsen skulle omfatta även renodlat antidemokratiska rörelser och företrädare för rasistiska uppfattningar. Det skulle överensstämma mindre väl med målsättningsstadgandet i 1 kap. 2 § RF och med bestämmelsen i 6 § andra stycket radiolagen, som ålägger programföretagen att hävda det demokratiska statsskickets grundidéer samt principen om alla människors lika värde och den enskilda människans frihet och värdighet. Det förhållandet skulle enligt fakultetsnämnden kunna leda till att kvalitetsmässiga kriterier åberopas i fall där det i själva verket är budskapets t.ex. fascistiska eller rasistiska innehåll man anser sig inte kunna stödja.

Sveriges domareförbund pekade på en annan svårighet. Det finns organ på olika samhällsområden som har som väsentlig uppgift att fördela allmänna medel till organisationer för att av dem användas för bl.a. offentlig information. Dessa organ är bundna av vissa av statsmakterna fastställda mål för verksamheterna och kan därför inte stödja en verksamhet som direkt motarbetar dessa syften. Som exempel nämner domareförbundet att den under socialstyrelsen arbetande nämnden för alkoholfrågor inte skulle kunna ekonomiskt stödja ett projekt som verkar för försäljning av vin och spritdrycker i livsmedelsaffärer.

Medborgarrättsrörelsen yttrade att vi är nära det stadium där någon åsiktsbildning av betydelse inte kan ske utan statliga eller kommunala subventioner och att det innebär stora risker för den fria åsiktsbildningen. Grundsatsen att det allmänna inte får gynna eller missgynna vissa

medborgare på grund av religiös, kulturell eller politisk åskådning vid bidragsgivning är därför viktig. Om exempelvis en teatergrupp bildas i syfte att sprida en viss politisk mening uppkommer frågan om gruppen skall få offentligt stöd för det, även om det inte finns andra teatergrupper som sprider motsatt uppfattning. Medborgarrättsrörelsen framhöll också att huvuddelen av den konstnärliga verksamheten numera kan upprätthållas endast med offentligt stöd. Konstnärerna har mycket ofta en bestämd politisk uppfattning, som de vill främja med sin konst. Stödet till konstnären blir då också ett stöd till den åskådning han vill gynna. Opartiskhet kan inte genomföras.

Det allmännas stöd till sådan verksamhet som innefattar åsiktsbildning och spridande av information är omfattande. Det är också till sina former mycket rikt differentierat och därmed svåröverskådligt. I det följande skall lämnas en översiktlig redogörelse för de viktigaste stödformerna.

Stödet till dagspressen utgår enligt förordningen (1981:409) om statligt stöd till dagstidningar. Det utgörs av produktionsbidrag, etableringsstöd, utvecklingsbidrag, samverkansbidrag och samdistributionsrabatt samt lån ur pressens lånefond. Beslut i frågor om presstöd fattas av presstödsnämnden. Förordningen innehåller detaljerade regler om villkoren för och omfattningen av stöd till en tidning. För erhållande av produktionsbidrag — den viktigaste stödformen — är enligt huvudregeln tidningens hushållstäckning på utgivningsorten avgörande. Samverkansbidrag och samdistributionsrabatt utgår till tidningar som driver tekniskt och annat samarbete respektive har en gemensam distribution. Produktionsbidrag utgick år 1982 till ett 70-tal tidningar. Ungefär dubbelt så många fick samdistributionsrabatt. Övriga stödformer kom endast ett fåtal tidningar till del. Budgetåret 1982/83 utgick cirka 380 milj. kr i presstöd, varav drygt 300 milj. kr. var produktionsbidrag. Förordningen om statligt stöd till dagstidningar innehåller förebilden till den bestämmelse om åsiktsneutralitet som behandlas här. I 57 § stadgas nämligen att vid prövning av en fråga om statligt stöd hänsyn inte får tas till tidningens politiska inställning eller till dess ställningstagande i särskilda frågor.

Enligt förordningen (1977:607) om stöd till organisationstidskrifter kan främst organisationstidskrifter som distribueras här i landet få statligt stöd. Det gäller medlemstidningar, tidskrifter som är organ för en organisation med huvudsakligt syfte att verka för bl.a. religiöst, nykterhetsfrämjande, politiskt, miljövårdande eller idrottsligt ändamål samt tidskrifter som har idémässig anknytning till en politisk organisation. Stödet består av en fast och en rörlig del. Den fasta delen är 5 000 kr per tidskrift. Den rörliga delen är 42 öre för varje exemplar av tidskriften. Vissa villkor om bl.a. minsta antal nummer per år och distributionssätt gäller. Det högsta bidrag som kan utgå är 400 000 kr. Frågor om stöd till organisationstidskrifter prövas av presstödsnämnden, som därvid har att iaktta en med 57 § förordningen om stöd till dagstidningar likalydande bestämmelse. Kostnaderna för statens stöd till drygt 443 organisationstidskrifter uppgick under budgetåret 1982/83 till ungefär 38 milj. kr.

Ett annat tidskriftsstöd är statligt stöd till kulturtidskrifter. Det utgår enligt förordningen därom (1977:393). Stödet kan utgå till tidskrifter som med sitt huvudsakliga innehåll vänder sig till en allmän publik med samhällsinformation eller med ekonomisk, social eller kulturell debatt eller som huvudsakligen ger utrymme för analys och presentation inom de skilda konstarternas område. Villkor för bidrag är bl.a. att tidskriftens intäkter inte beräknas täcka kostnaderna.

Stödet fördelas av statens kulturråd, som därvid skall beakta att bidragen skall främja hög kvalitet och mångsidigt utbud av åsikter och behandlade ämnen (8 § förordningen). För budgetåret 1982/83 utgick stöd med cirka 9 milj. kr.

För att främja mångsidighet och kvalitet i bokutgivningen kan stöd enligt förordningen (1978:490) om statligt litteraturstöd utgå till svenska förlag. Formerna är stöd till bokutgivning och kreditgarantier för förlagsverksamhet. Stödet till bokutgivningen fördelas av statens kulturråd. Det uppgick under budgetåret 1982/83 till ungefär 20 milj. kr. Utgivningsstöd lämnas bl.a. till ny svensk skönlitteratur för vuxna (231 titlar år 1981/82), skönlitteratur för vuxna i svensk översättning (94 titlar), facklitteratur för vuxna (133 titlar) samt barn- och ungdomslitteratur (173 titlar). Vid sidan av det stöd som utgår enligt förordningen om statligt litteraturstöd lämnar staten bidrag till bokutgivningen på flera sätt. Bl.a. bidrog staten budgetåret 1982/83 med 6,0 milj. kr. till utgivning och distribution av billig kvalitetslitteratur, En bok för alla — vuxna och En bok för alla — barn och ungdomar.

Också statligt stöd till produktion och distribution av film lämnas i flera former. För budgetåret 1983/84 har anvisats 24,5 milj. kr. i bidrag till filmfonden, vars verksamhet går ut på att enligt 1982 års film- och videoavtal främja produktion av värdefull svensk film liksom spridning och visning av värdefull film m.m. Vidare anvisas drygt 2 milj. kr. för produktionsgarantier till svenska kortfilmer, 5 milj. kr. för främjande av spridning och visning av värdefull film samt drygt 1 milj. kr. för filmkulturella ändamål. Därtill erhåller konstnärsnämnden 325 000 kr. att använda för bidrag till projekt på filmområdet. För fraktstöd till värdefull film anvisas drygt 0,5 milj. kr. till statens biografbyrå.

De statliga och statsunderstödda teaterinstitutionerna finansieras huvudsakligen med allmänna medel. Under senare år har samhällsstödet utgjort närmare 90 procent av teatrarnas intäkter. Svenska riksteatern fick budgetåret 1982/83 ungefär 96,6 milj. kr i bidrag. Motsvarande siffror för Operan och Dramatiska teatern var cirka 132,5 resp. 65,5 milj. kr. De regionala och lokala teater-, dans- och musikinstitutioner — däribland 22 stads- och länsteatrar — som uppbär bidrag från en kommun eller landstingskommun fick samma år ungefär 174 milj. kr i statsbidrag. De nu nämnda institutionerna drivs i allmänhet i offentlig regi. Men stöd utgår också till enskild teaterverksamhet. Det sker enligt kungörelsen (1974:452) om statsbidrag till teater-, dans- och musikverksamhet i mindre ensembler och fria grupper. Budgetåret 1982/83 uppgick bidraget till närmare 22,4 milj. kr.

Statens kostnader för bidrag till utställningsväsendet är svåra att precisera. Skälet är att utställningar ofta ingår som ett led i en vidare museiverksamhet. Av de ungefär 365 milj. kr som utgick till arkiv, kulturminnesvård, muséer och utställningar under budgetåret 1982/83 var sålunda endast en mindre del bidrag till offentliga framställningar. I summan ingår kostnaderna för utställningsverksamhet vid statliga och vissa statsunderstödda muséer. Ungefär 26 milj. kr tilldelades regionala muséer. Stiftelsen Riksutställningar, som bl.a. har till uppgift att utveckla och förnya utställningen som medium för kunskapsförmedling, debatt och upplevelse, skall samarbeta med — förutom statliga och kommunala kulturinstitutioner — organisationer och enskilda som är verksamma i samhälls- och kulturlivet. Riksutställningars anslag för budgetåret 1982/83 uppgick till drygt 16 milj. kr.

Utöver de nu nämnda lämnar staten bidrag i många olika former till sådan verksamhet som i högre eller lägre grad avser offentliga framställningar. Det kan nämnas att verksamhetsbidrag utgår till en stor del av föreningslivet, bl.a. till de s.k. centrumbildningarna — filmcentrum, författarcentrum, teatercentrum m.fl. Bidraget till centrumbildningarna var budgetåret 1982/83 cirka 3 milj. kr. Staten stöder vidare bildkonsten och konstnärerna genom inköp av konstnärliga pro-

dukter och genom bidrag.

Vid sidan av det statliga stödet till offentliga framställningar förekommer ett omfattande kommunalt och landstingskommunalt bidragssystem. Här skall endast nämnas att kommunernas anslag för kulturverksamhet år 1981 innefattade 278 milj. kr för teaterverksamhet och 190 milj. kr för muséer och utställningsverksamhet. Motsvarande siffror för landstingskommunerna var 42 milj. kr respektive 38 milj. kr. Det kommunala föreningsstödet kan också delvis ses som ett stöd till verksamhet för offentliga framställningar.

I somliga av de nu redovisade kostnaderna — främst de kommunala — ingår kostnader för t.ex. teater- och utställningsverksamhet som det bidragsgivande organet självt driver. Sådan verksamhet omfattas inte av det här diskuterade kravet på åsiktsneutralitet vid bidragsgivning — pengarna ställs i de fallen inte till enskildas förfogande. Den nödvändiga begränsningen i kravets räckvidd befriar givetvis inte allmänna institutioner från den principiella skyldigheten att respektera yttrandefriheten när de engagerar sig i kulturlivet, t.ex. på teaterns område.

Redan den här lämnade, översiktliga redovisningen av samhällets stöd till verksamhet för offentliga framställningar visar att betydande delar av den åsiktsbildning och spridning av information som nu förekommer inte vore möjlig utan ekonomiska bidrag från det allmänna. I det förhållandet finns en risk. Om stödåtgärderna skulle göras beroende av innehållet i de yttranden som framförs skulle en stor del av samhällsdebatten påverkas. I det extrema fallet att hela bidragssystemet utnyttjades för en enhetlig styrning skulle konsekvenserna för den fria åsiktsbildningen bli förödande.

Den stora omfattning som det allmännas stöd till offentliga framställningar har är med andra ord ett tungt vägande skäl för att man i grundlag bör föra in en regel om åsiktsneutralitet vid bidragsgivning. Som tidigare nämnts har tanken på en sådan bestämmelse fått ett brett stöd i avgivna remissyttranden. Principen att bidrag skall vara oberoende av de åsikter som kommer till uttryck i de offentliga framställningarna synes vara oomstridd.

Invändningarna mot en lagstadgad åsiktsneutralitet är två. För det första kunde den leda till att antidemokratiska rasistiska framställningar skulle få stöd eller till att stöd till sådana framställningar vägrades på konstruerade grunder. För det andra kunde somliga allmänna organ tvingas att stödja en verksamhet som strider mot det syfte det allmänna organet kan ha enligt gällande föreskrifter.

Rörande det förstnämnda problemet kan till en början sägas att den yttrandefrihetsrättsliga lagstiftningen bygger på principen att alla yttranden som inte omfattas av den särskilda brottskatalogen är tillåtna. Tankarna bakom den ordningen är att åsikter skall få framföras öppet. De skall bemötas med argument.

Syftet med en regel om åsiktsneutralitet vid bidragsgivning är att förhindra att yttrandefrihetens villkor på grund av bidragsreglernas utformning och tillämpning blir andra än de som i övrigt följer av grundlagen. En nödvändig effekt blir att det allmänna kan tvingas att lämna stöd också åt antidemokratiska åsiktsyttringar eftersom sådana tolereras av grundlagen. Det ligger i åsiktsneutralitetens begrepp att en

bestämmelse därom vid bidragsgivning inte kan utformas så att den utesluter vissa slag av framställningar.

Man får således ta ställning till om intresset av en regel om åsiktsneutralitet är starkare än intresset av att det allmänna skall kunna avstå från att stödja vissa meningsinriktningar. I diskussionen nämns framställningar med fascistiskt innehåll som exempel på meningsyttringar som det ter sig svårt för det allmänna att stödja. Det vållar inga stormar. Men risken finns att katalogen över icke accepterade åsikter görs längre. En dag utgår stöd kanske bara till sådana framställningar som godtas av de styrande eller av en majoritet av medborgarna. Skadorna av en sådan utveckling är större än vådan av att också antidemokratiska åsikter med stöd av det allmänna kan komma att föras fram till granskning i den offentliga debatten. En fri debatt under hägnet av ett starkt grundlagsskydd för yttrandefriheten är det bästa hindret mot att sådana åsikter vinner spridning — med eller utan stöd från det allmänna.

Det kan erinras om att både förordningen om statligt stöd till dagstidningar och förordningen om stöd till organisationstidskrifter — de från opinionsbildningssynpunkt kanske viktigaste stödformerna — redan innehåller regler om åsiktsneutralitet.

Vid remissbehandlingen av vårt debattbetänkande framfördes den synpunkten att t. ex. fascistiska eller rasistiska åsiktsyttringar kunde komma att förvägras bidrag från det allmänna under åberopande av kvalitetsmässiga kriterier e. d. när det i själva verket är innehållet man anser sig inte kunna stödja. Den risken finns. Den kan dock knappast vara något skäl att avstå från en grundlagsbestämmelse. Utgångspunkten måste rimligen vara att allmänna organ följer grundlagen i ärenden om bidragsgivning. Oriktig handläggning kan påtalas av främst JK och JO.

Många allmänna organ har uppgifter av den arten att det kunde te sig motiverat för dem att stödja en opinionsbildning med ett syfte som sammanfaller med deras eget. Socialstyrelsen och trafiksäkerhetsverket kan t.ex. tänkas vilja lämna bidrag åt en verksamhet som eftersträvar begränsningar i alkoholkonsumtionen. I den mån stödet lämnas till organisationer står det inte i strid med kravet på åsiktsneutralitet även om organisationen som ett led i sitt arbete ger ut en tidning. Ett direkt stöd till tidningsutgivning eller andra former för offentliga framställningar blir däremot inte tillåtet enligt den tänkta regeln.

Vi anser att en grundlagsregel av det nu diskuterade slaget skulle innebära en betydelsefull förstärkning av skyddet för yttrande- och informationsfriheten och att de invändningar som kan resas inte har sådan tyngd att man bör avstå från att införa regeln. Dess placering är inte alldeles självklar, om man, som vi förordar, behåller TF och inför en särskild grundlag för de andra uttrycksformerna. Som vi anförde inledningsvis i detta avsnitt har regeln anknytning närmast till informationsfriheten och endast indirekt till yttrandefriheten. Därför och på grund av regelns övergripande funktion föreslår vi att den förs in i 2 kap. RF.

4.2.3 Yttrandefrihetsbegränsande åtgärder av enskilda

Yttrandefriheten kan ses som en rätt för envar gentemot det allmänna och gentemot andra medborgare att fritt uttrycka tankar, åsikter och känslor samt att lämna upplysningar offentligt. Men det är i huvudsak endast gentemot det allmänna som yttrandefriheten skyddas av våra nuvarande grundlagsregler.

1944 års tryckfrihetssakkunniga pekade på de risker för tryckfriheten som hinder från enskilda kunde innebära. De anförde (SOU 1947:60 s. 49):

> Beträffande åtgärder av enskilda har tryckfrihetsförordningen hittills icke ansetts kunna giva handlingsregler till skydd för tryckfrihetens utövning motsvarande de för myndighet gällande. Uppenbart är emellertid att även i fråga om enskilda ett behov av dylika regler kan föreligga. Enskilda organisationer och sammanslutningar intaga stundom en sådan ställning att de verksamt kunna hindra tryckning, utgivning eller spridning av skrift, vars innehåll anses misshagligt eller anstötligt. I viss utsträckning torde väl den uppfattningen att dylika åtgärder icke äro tillåtna ha vunnit hävd, ehuru tryckfrihetsförordningen icke uttryckligt stadgar något därom. Reaktionen mot skrifter som ansetts misshagliga eller anstötliga har i vissa fall tagit sig uttryck i organiserade åtgärder till deras undertryckande. Tydligt är att dylika åtgärder icke äro väl förenliga med en allmän tryckfrihet. Denna kan icke få vara ett privilegium för vissa meningsriktningar; endast lagens stadganden om missbruk av tryckfriheten skola utgöra tryckfrihetens gränser. En rubbning av de sålunda en gång fastställda gränserna kan väl av förhållandena vara motiverad men en sådan bör ske allenast under de garantier och i den ordning grundlagen föreskriver. Upprätthållandet av tryckfrihetens legala gränser skall åvila de organ vilka grundlagsenligt anförtrotts denna uppgift och ske i den ordning som är stadgad i tryckfrihetsförordningen. Det bör således ej heller vara enskild tillåtet att hindra tryckfrihetens utövning. Även denna princip bör komma till uttryck i lagen.

I de sakkunnigas förslag till tryckfrihetsförordning riktade sig förbudet i 1 kap. 2 § andra stycket mot hindrande åtgärder på grund av innehållet i en skrift till såväl enskilda som det allmänna.

De sakkunniga framhöll att förbudet inte skulle innebära någon förpliktelse att medverka vid tryckning, utgivning eller spridning av skrifter. Vad angår enskilda gäller i det hänseendet endast civilrättsliga regler. En förpliktelse att medverka kan grundas bara på ett eget åtagande.

I propositionen (1948:230 s. 87) med förslag till tryckfrihetsförordning gav departementschefen uttryck för samma principiella inställning som de sakkunniga. Han uttalade att inte heller tvångsåtgärder från enskilda till undertryckande av en misshaglig skrift i allmänhet bör få förekomma. Departementschefen ansåg det dock klokast att inte ta in några bestämmelser i ämnet i tryckfrihetsförordningen. Han åberopade svårigheterna att dra en klar och otvetydig gräns mellan å ena sidan otillåtna tvångsmedel och å andra sidan en tillåten moralisk påverkan. Exempelvis kan åtgärder av ideella föreningar och andra enskilda organisationer mot skandaltidningar, pornografiska skrifter och dylikt stundom anses mycket berättigade även om de inte inskränker sig till bara ogillande omdömen och uttalanden.

Under sitt arbete med förstärkning av RF:s skydd för de medborger-

liga fri- och rättigheterna behandlade 1973 års fri- och rättighetsutredning ingående frågan om grundlagsskyddets förhållande till fri- och rättighetsinskränkande åtgärder mellan enskilda (se SOU 1975:75 s. 95 f.).

Utredningen förde i huvudsak följande resonemang.

RF:s rättighetsreglering gäller — med undantag för den fackliga friheten — endast förhållandet mellan den enskilde och det allmänna. Det står i god överensstämmelse med det historiskt betingade betraktelsesättet att den offentliga maktapparaten med sina resurser utgör ett särskilt allvarligt hot mot den enskilde medborgarens trygghet och integritet. Men den ordningen måste också ses mot bakgrund av den ställning som grundlagarna intar i rättsordningen.

En statsförfattning har som en av sina huvuduppgifter att avgränsa och fördela den offentliga makten. I det regelsystemet kan på ett naturligt sätt inpassas bestämmelser som begränsar det allmännas möjligheter att ingripa mot medborgarna. Regler som syftar till att skydda den enskilde mot angrepp från andra enskilda har inte samma direkta samband med statsskicket och därmed inte heller lika stora anspråk på grundlagsform.

Valet av form för de regler som gäller medborgarnas fri- och rättigheter kan också ses som en fråga om att anpassa lagtekniken till de rättspolitiska mål som man vill uppnå. Genom de särskilda reglerna för grundlagsstiftning har grundlagen höjts över den vanliga lagstiftningen. I den mån man vill skydda den enskilde genom att ge bindande direktiv till lagstiftaren måste man tillgripa grundlagstiftning. Om syftet däremot är att skydda den enskildes fri- och rättigheter genom att hindra eller påbjuda vissa handlingssätt från andra enskildas sida, utgör den vanliga lagstiftningen ett från rent lagteknisk synpunkt tillfredsställande redskap.

Grundlagsregleringen tar ytterst sikte på förhållandet mellan det allmännas verkställande organ och den enskilde. Reglerna är direkt normerande för en myndighets möjlighet att i ett konkret fall ingripa mot en enskild person på det sättet att de förbjuder andra ingrepp i fri- och rättigheterna än sådana som är uttryckligen tillåtna genom grundlagsenliga föreskrifter. Om man utvidgar grundlagens rättighetsskydd till att avse också förhållandet mellan enskilda förändras bilden radikalt. En svårighet som man möter hänger samman med att efterlevnaden av regler som gäller förhållandet enskilda emellan ytterst måste genomdrivas av offentliga organ. Som en spegelbild av den nyss nämnda grundsatsen att en myndighet inte får göra andra ingripanden mot en enskild person än sådana som är uttryckligen tillåtna gäller nämligen att den enskilde har rätt att göra allt som inte uttryckligen är förbjudet utan att riskera ingripanden från det allmänna. Av rättssäkerhetsskäl skulle därför grundlagsregler i ämnet behöva vara mycket utförliga och detaljerade.

Ett annat problem utgör förhållandet mellan grundlagens rättighetsskydd och somliga av civilrättens regler. En grundlagsreglering ger upphov till frågan i vad mån fri- och rättighetsreglerna skulle anses innefatta ett förbud mot vissa avtalsklausuler, något som skulle stå i strid med den

gällande principen om avtalsfrihet mellan enskilda, eller betyda inskränkningar i den enskildes rätt till egendom.

Utredningen anförde avslutningsvis:

> Slutsatsen av det nu förda resonemanget blir att det inte är praktiskt möjligt att i grundlag ta in en generell reglering av skyddet för de medborgerliga fri- och rättigheterna såvitt gäller förhållandet mellan de enskilda inbördes. Man skulle i så fall — utan att ändå helt kunna överblicka verkningarna av regelsystemet — tvingas till en reglering som så detaljerat anger vilka beteenden som är förbjudna och vilka påföljder som skall knytas till de uppställda förbuden att den till följd av sin omfattning svårligen kan rymmas inom en rimligt tilltagen ram. Det är däremot inte på tekniska grunder uteslutet att i grundlag ta in vissa klart avgränsade regler som gäller förhållandet mellan enskilda. Med hänsyn bl.a. till de konsekvenser som sådana regler kan få för gällande civilrätt bör man emellertid enligt utredningens uppfattning iakttaga stor restriktivitet i detta hänseende.

RF och TF skyddar alltså inte yttrandefriheten mot direkta ingrepp från enskildas sida. Däremot finns det bestämmelser i vanlig lag som ger ett betydande skydd för den enskildes yttrandefrihet mot angrepp från andra enskilda. Här avses en rad straffbud i brottsbalken till skydd för person och egendom.

Redan genom kriminaliseringen av olaga tvång (4 kap. 4 § BrB) och olaga hot (4 kap. 5 § BrB) samt olaga frihetsberövande (4 kap. 2 § BrB) ges indirekt ett skydd för den enskildes yttrandefrihet. Bestämmelserna motverkar att någon genom hot, tvång eller frihetsberövande hindrar någon annan att yttra sig. Om olaga hot eller tvång används mot någon i uppsåt att påverka åsiktsbildningen så att fara för yttrandefriheten uppkommer inträder straffansvar enligt 18 kap 5 § BrB för brott mot medborgerlig frihet. Det är ett allvarligt brott som kan bestraffas med upp till sex års fängelse. På liknande sätt förhåller det sig med brottet övergrepp i rättsak (17 kap. 10 § BrB).

Ett skydd för yttrandefriheten följer också av straffbestämmelsen i 16 kap. 4 § BrB om störande av förrättning eller av allmän sammankomst. Ansvar inträder om man genom våldshandlingar eller oljud eller på annat liknande sätt stör eller försöker hindra en allmän sammankomst.

Inte bara straffbara angrepp på en person utan också på hans egendom kan direkt eller indirekt begränsa hans yttrandefrihet. BrB:s straffbud om stöld (8 kap. 1 §), egenmäktigt förfarande (8 kap. 8 §) och skadegörelse (12 kap. 1 §) är exempel på bestämmelser som motverkar att någon får sina möjligheter att yttra sig beskurna t.ex. genom att nödvändig teknisk utrustning avhänds honom eller förstörs. Dessa straffbud tar naturligtvis inte särskilt sikte på att skydda yttrandefriheten, men de kan i det särskilda fallet verka i den riktningen. Den som stjäl sin grannes tryckpress straffas för stöld vare sig syftet var att undertrycka dennes yttranden eller att tjäna pengar på pressen.

De enskilda har med andra ord små möjligheter att i lagliga former hindra andra från att yttra sig. Ett undantag utgör sådana på avtal grundade tystnadsplikter som kan förekomma t.ex. i anställningsförhållanden (se under 4.4.4).

En annan sak är att en del enskilda har stora möjligheter att påverka

andras praktiska förutsättningar att yttra sig eller sprida yttranden i viss form. Det gäller t.ex. dem som i egenskap av materialleverantörer, anställda eller distributörer medverkar till utgivning av tryckta skrifter eller andra framställningar. Genom att vägra tillhandahålla papper, tryckssvärta, magnetband etc., genom att lägga ned arbetet eller genom att vägra att transportera eller saluföra produkter kan de hindra en publicistisk verksamhet. Listan över tänkbara hindrande åtgärder av det slaget kan göras lång.

För dessa situationer gäller att den medverkan till produktionen och spridningen av yttranden som lämnas grundar sig på ett frivilligt åtagande. Någon skyldighet att där biträda andra föreligger inte. Har däremot ett avtal ingåtts kan civilrättsliga regler åtminstone tillfälligt lägga hinder i vägen för en vägran att medverka.

Gemensamt för sådana hindrande åtgärder från enskildas sida är också att de kan vidtas både på grund av yttrandenas innehåll eller förväntade innehåll och på andra grunder, t.ex. som ett led i en arbetskonflikt. Effekten blir i de två fallen densamma: yttrandet vinner inte spridning.

Som nämndes förut såg 1944 års tryckfrihetssakkunniga den fara för åsiktsbildningen som enskildas hindrande åtgärder kan utgöra. De föreslog därför att TF:s förbud mot hindrande åtgärder på grund av skriftens innehåll skulle gälla också gentemot enskilda.

Verkan av den föreslagna regeln hade troligen blivit starkt begränsad. För det första skulle endast sådana åtgärder som grundade sig på innehållet omfattas av förbudet. Det innebär att de ojämförligt vanligaste fallen av störningar i produktion och distribution inte skulle beröras. I gränsområdet ryms svårbedömda bevisfrågor. För det andra underströk de sakkunniga att förbudet inte skulle innebära någon förpliktelse att medverka vid tryckning, utgivning och spridning av skrifter. Det innebär att förbudet mot hindrande åtgärder i alla händelser inte kunde åberopas mot den som vägrar att fortsätta att lämna sin medverkan till verksamheten sedan ett eventuellt avtal löpt ut.

Som tidigare nämnts avvisades redan det begränsade förslaget om förbud mot hindrande åtgärder från enskilda av departementschefen i propositionen med förslag till ny tryckfrihetsförordning.

Det är tydligt att ett förbud mot hindrande åtgärder från enskilda måste ha en betydande räckvidd för att fylla sitt syfte att säkerställa åsiktsbildning och spridning av information. Man måste införa en långtgående skyldighet för den ena privatpersonen att hjälpa den andre i dennes verksamhet. Med en utvidgad yttrandefrihetsrättslig lagstiftning skulle en sådan ordning innebära stora förändringar av de civilrättsliga bestämmelser som nu reglerar produktion, distribution och handel med skrifter, fonogram, videogram och filmer. Den skulle också påverka sådana förhållanden som uthyrning av teater- och utställningslokaler och anställningsavtal för skådespelare, journalister, tekniker, grafiker m.fl. Kort sagt skulle en icke obetydlig del av samhällslivet beröras. Konsekvenserna är inte lätta att överskåda.

Vi ansluter oss i stort till den bedömning som 1973 års fri- och rättighetsutredning gjorde i fråga om möjligheten att i grundlag reglera rätts-

förhållandet mellan enskilda i fri- och rättighetsfrågor. Någon generell regel om förbud mot hindrande åtgärder från enskilda bör enligt vår mening inte införas i grundlagen.

Under den tid utredningen har arbetat har några arbetsmarknadskonflikter inträffat som berört massmedieområdet.

Under våren 1980 strejkade bl.a. viss personal inom televerket, vilket fick till följd att Sveriges Radios sändningar till stor del lamslogs. Samtidigt stod tidningsvärlden inför hotet att bli utan trycksvärta på grund av strejker i den industri som producerar sådan. Våren 1981 inträffade en kortvarig strejk bland journalisterna, vilket medförde att några dagstidningar inte kunde komma ut eller gavs ut i starkt förkortat skick. Händelserna vållade en omfattande debatt om yttrandefrihetens räckvidd och dess förhållande till strejkrätten. Utredningen finner skäl att ta upp den frågan till närmare diskussion i det här sammanhanget.

Till en början skall återigen understrykas att tryckfriheten och yttrandefriheten inte innebär någon skyldighet för den ene enskilde att biträda den andre med att producera och sprida offentliga framställningar.

Yttrandefriheten, såsom den definierats i det föregående, kränks inte om t.ex. anställda på en tidning går i strejk. Tidningsägaren har ändå kvar sin yttrandefrihet. Först om han hindras att själv skriva, trycka och sprida sin tidning begränsas hans yttrandefrihet. För närvarande har vissa personalgrupper arbetsplikt på grund av fredsavtal. Det praktiska problemet från informationssynpunkt är då i vad mån tidningsledningen kan anlita sådan personal som står utanför konflikten till att framställa och distribuera en tidning och därmed i någon mån tillgodose de krav som informationen och opinionsbildningen ställer.

Att en arbetskonflikt på ett massmedieföretag kan vara vådlig har en annan förklaring än att den strider mot yttrandefriheten.

I avsnitt 4.1.1 framhöll vi att yttrandefriheten inte kräver någon motivering. Detta utesluter inte att många motiv kan åberopas för den. Ett sådant är att den skyddar åsiktsbildningen och spridningen av information i samhället, att den tillgodoser det i TF angivna syftet "ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning".

En fri åsiktsbildning är ett viktigt samhälleligt intresse. Det intresset kan hotas på många sätt. Det allmänna kan vilja begränsa åsiktsbildningen. Mot det skyddar TF och somliga delar av RF. Enskilda kan vilja hindra den. Mot det skyddar den allmänna strafflagstiftningen. Den kan riskera att självdö. Mot det skyddar bl.a. massmedierna.

Förekomsten av vitala massmedieföretag tillgodoser samma syfte som yttrandefriheten, nämligen att främja informationen och åsiktsbildningen i samhället.

Saken kan också ses på ett annat sätt. RF tillförsäkrar alla medborgare informationsfrihet. Det är en frihet att inhämta och ta emot upplysningar samt att i övrigt ta del av andras yttranden. Massmedierna spelar en viktig roll när det gäller att ge ett innehåll åt den friheten.

Med hänsyn till den skada arbetskonflikter på massmedieföretag kan vålla allmänheten i form av utebliven information om vad som händer i omvärlden finns i och för sig skäl att överväga att i grundlag begränsa rätten till stridsåtgärder på området. Men vi har stannat för att inte

föreslå några sådana bestämmelser. Skälen till det är följande.

En avvägning mellan det allmänna intresset av åsiktsbildning och informationsspridning å ena sidan och intresset hos arbetsmarknadens parter att kunna tillgripa stridsåtgärder kräver detaljerade regler som inte gärna ryms inom ramen för en grundlag. Som fri- och rättighetsutredningen framhöll kan dessutom förhållandet mellan enskilda regleras i vanlig lag om så skulle befinnas nödvändigt.

En annan invändning mot en sådan ordning är att regler av det slaget skulle innebära att man knäsatte en princip om massmediernas prestationsskyldighet mot det allmänna. Journalisten skulle, för att tillgodose allmänhetens krav på information, ha ett slags arbetsplikt. I förlängningen av den tanken skymtar ett mera vittgående och för yttrandefriheten farligt krav på massmedieverksamheten och dess innehåll, en skyldighet att tillhandahålla en viss mängd material och kanske också material av visst slag.

Vår bedömning är alltså att regler om rätten till fackliga stridsåtgärder på massmedieområdet inte bör införas i grundlag. Om ett behov av sådana regler visar sig föreligga får man överväga att arbeta in dem i vanlig lag, t.ex. i den arbetsrättsliga lagstiftningen.

Innan lagstiftning överhuvudtaget kommer i fråga bör man enligt vår mening söka komma till rätta med det allvarliga problemet på annat sätt. Mest tilltalande vore om parterna på massmedieområdet kunde genom avtal ställa garantier för att nyhetsförmedlingen och opinionsbildningen åtminstone i viss utsträckning kan fortgå även under fackliga konflikter.

Ett viktigt steg i den riktningen är redan taget genom de arbetsfredsavtal som träffats mellan å ena sidan Tidningarnas Arbetsgivareförening och A-pressens Samorganisation samt å andra sidan dels Svenska Transportarbetareförbundet, dels Grafiska Fackförbundet. Avtalens innebörd är i huvudsak att förhandlingar skall föras under fredsplikt och att tvistefrågor i sista hand skall avgöras av en skiljenämnd. Avtalen syftar uttryckligen till att i sin mån bidra till att den fria opinionsbildningen inte hindras.

Ett utbyggt regelsystem av det slaget, som omfattar alla dem som är verksamma inom arbetsområden av betydelse för nyhetsförmedlingen och opinionsbildningen — inte bara inom pressen — vore en väg att uppnå ett skydd för informationsspridningen.

En annan väg kan vara att genom avtal garantera att massmedierna alltid — även under konflikter — får en viss arbetsinsats av dem som i egenskap av materialleverantörer eller medarbetare i företaget bidrar till spridningen av information. Tanken är att medieföretagen visserligen skulle kunna utsättas för kännbara ekonomiska påfrestningar men ändå få möjlighet att nödtorftigt fullgöra sin uppgift.

Vi vill med det som har sagts understryka den stora betydelsen av att nyhetsförmedlingen och opinionsbildningen säkerställs även vid fackliga konflikter.

4.2.4 Ändringar i regeringsformen rörande bl.a. demonstrationer och allmänna sammankomster

En grundlagsreglering av yttrandefriheten efter de riktlinjer som vi har

diskuterat aktualiserar vissa konsekvensändringar i RF.

1 kap. RF anger statsskickets grunder. I 3 § sägs att regeringsformen, successionsordningen och tryckfrihetsförordningen är rikets grundlagar. Yttrandefrihetsgrundlagen bör tas med i denna uppräkning.

I 2 kap. 1 § andra stycket RF står nu: "Beträffande tryckfriheten gäller vad som är föreskrivet i tryckfrihetsförordningen. I denna finns också bestämmelser om rätt att taga del av allmänna handlingar." Den hänvisningen till TF måste ersättas med en ny med vidare syftning på både TF och den nya yttrandefrihetsgrundlag som skall reglera offentliga yttranden i andra uttrycksformer än tryckta skrifter.

En annan bestämmelse i RF som berörs av våra förslag är 8 kap. 18 §. Där finns i 2 st. ett stadgande om i vilka fall yttrande av lagrådet skall inhämtas. Så skall ske innan riksdagen beslutar bl.a. grundlag om tryckfriheten. Stadgandet bör i den delen ändras så att det kommer att avse grundlag om yttrandefriheten överhuvudtaget. Under 4.4.3.3 tar vi upp frågan om ännu en ändring i bestämmelsen.

I debattbetänkandet diskuterade vi en förstärkning av skyddet för informationsfriheten genom en regel om rätt att inneha föremål som bär eller förmedlar yttranden, avsedda för spridning bland allmänheten. Regeln skulle gälla såväl tryckta skrifter som ljudupptagningar och upptagningar av rörliga bilder samt apparatur för mottagning, inspelning, överföring eller återgivning av sådana upptagningar och andra liknande föremål för förmedling av yttranden till allmänheten.

Några remissinstanser har anfört synpunkter på denna tanke. Dels har man gjort gällande att rätten att inneha bärare och förmedlare av information inte behöver lagfästas. Det skulle vara att ge tillstånd till något som redan är tillåtet. Dels har metoden att i lagtexten uttrycka saken som en rätt att inneha sådana föremål ansetts kunna vara vilseledande. Riktigare skulle vara att ställa upp ett generellt förbud för det allmänna att inskränka den enskildes rätt att inneha föremålen.

Först skall konstateras att det inte nu finns andra begränsningar i rätten att inneha bärare eller förmedlare av information än förbudet i 2 § RL att inneha radiosändare (för etersändning). Trots det har en grundlagsregel i ämnet naturligtvis en viktig funktion att fylla. Den förhindrar att restriktioner införs i vanlig lag. Grundlagen har den enda men viktiga funktionen att höja tröskeln för ingrepp i informationsfriheten.

En regel i ämnet bör alltså införas i grundlag. Den skall gälla både det tryckta ordet och andra bärare och förmedlare av information. Förstärkningen av informationsfriheten skulle kunna uppnås genom att regeln kom till uttryck både i TF och yttrandefrihetsgrundlagen. För att undvika dubblering och så litet som möjligt ingripa i TF föreslår vi dock att regeln placeras i RF. Den hör också naturligast hemma där.

Som förut har framgått (4.2.1) anser vi att ett allmänt censurförbud bör skrivas in i grundlag. För det tryckta ordet bör censurförbudet finnas kvar i TF. På yttrandefrihetsgrundlagens tillämpningsområde föreslår vi ett motsvarande förbud i den lagen. För att censurförbudet skall gälla även sådana yttrandeformer som lämnas utanför yttrandefrihetsgrundlagen måste ett förbud mot censur skrivas in också i RF.

I övergångsbestämmelserna till RF finns en bestämmelse som ger utrymme för filmcensuren. Den är konstruerad som ett undantag från reglerna i 2 kap. 1 § 3 och 14 § om mötesfrihet. Utan hinder av mötesfriheten gäller alltså de vid ikraftträdandet föreliggande bestämmelserna om att film inte får förevisas offentligt, om den inte dessförinnan godkänts för sådan visning. Den nuvarande placeringen i övergångsbestämmelserna valdes med tanke på möjligheten att filmcensuren för vuxna skulle avskaffas. Reglerna anses inte tillämpliga på videogram för offentlig visning.

Vårt förslag under 7.2 innebär att förhandsgranskningen av film skall behållas men beträffande vuxna få en ändrad rättslig karaktär. Den skall också omfatta videogram som visas offentligt.

Det ligger närmast till hands att nu ersätta övergångsbestämmelsen med en bestämmelse i 2 kap. RF av innebörd att i vanlig lag får såsom villkor för offentlig förevisning av rörliga bilder uppställas att bilderna underkastats i lag föreskriven förhandsgranskning.

I avsnitt 4.2.2 har vi utvecklat skälen för vårt förslag om ett grundlagsstadgande om att neutralitet skall iakttas i förhållande till olika meningsriktningar när det allmänna stöder framförandet av budskap i olika former till offentligheten. Denna regel tar närmast sikte på informationsfriheten. Den gäller både det tryckta ordet och andra framställningsformer, oavsett om friheten att yttra sig i dessa former skyddas av reglerna i yttrandefrihetsgrundlagen. Den bör av dessa skäl få sin plats i RF.

Båda de grundlagsskisser som vi presenterade i debattbetänkandet omfattade — förutom andra, mera fixerade yttranden — även yttranden vid demonstrationer och allmänna sammankomster.

Som kommer att framgå i fortsättningen av betänkandet har våra överväganden lett fram till att, bortsett från censurförbudet, de principer som TF bygger på inte kan eller i allt fall inte bör göras tillämpliga på demonstrationer och sammankomster. Det gäller principerna om etableringsfrihet (se under 4.3.2) och ensamansvar, ansvarsfrihet för meddelare och rätt till anonymitet (se under 4.4.2), om särskild brottskatalog (se under 4.5) och om särskild rättegångsordning med jury (se under 4.6.1.1).

Slutsatsen är att de förstärkningar av grundlagsskyddet som kan behövas för demonstrations- och mötesfriheterna bör arbetas in i RF.

I debattbetänkandet förde vi fram tankar på flera materiella förbättringar av skyddet för demonstrationer och sammankomster.

För det första tog vi upp möjligheten av en regel som skulle innebära att det allmänna inte får förbjuda eller hindra en demonstration eller en sammankomst på grund av innehållet i en framställning som förekommer eller kan väntas förekomma vid demonstrationen eller sammankomsten.

För det andra diskuterade vi ett förbud i grundlag mot krav på tillstånd för sammankomster och demonstrationer. Det nuvarande tillståndskravet i 3 § lagen (1956:618) om allmänna sammankomster (LAS) skulle alltså upphävas. Däremot skulle man inte förbjuda regler om anmälningsskyldighet och om rätt för myndigheterna att meddela ordningsföreskrifter för hur sammankomster och demonstrationer skall genomföras.

Ett tredje sätt att stärka skyddet skulle enligt resonemanget i debattbetänkandet vara att i grundlagen ange under vilka förutsättningar en sammankomst eller demonstration får upplösas. Nu gäller enligt LAS att upplösning får tillgripas i följande tre fall, nämligen om

1. en demonstration eller sammankomst hålls i strid mot ett förordnande om att allmänna sammankomster inte får äga rum med hänsyn till krig, krigsfara eller andra sådana utomordentliga förhållanden eller farsot,
2. beslut har meddelats om avslag på en ansökan om tillstånd till en sammankomst,
3. sammankomsten föranleder svårare oordning eller avsevärd fara för de närvarande och andra åtgärder visat sig vara otillräckliga för att återställa ordningen eller bereda skydd för de närvarande.

Vi utgick ifrån att möjligheterna till upplösning inte skulle göras vidare än i LAS. I ett avseende pekade vi på att upplösningsrätten enligt punkten 3 kunde preciseras. Det borde vara möjligt att föreskriva att syftet med upplösning av en sammankomst inte får vara annat än att avvärja uppkommen oordning som innebär antingen fara för person eller egendom eller allvarliga trafikstörningar.

För det fjärde slutligen diskuterade vi möjligheten att avskaffa regeringens — eller efter regeringens bemyndigande länsstyrelsens — rätt att förordna att sammankomster inte får hållas med hänsyn till krig, krigsfara eller andra sådana utomordentliga förhållanden eller farsot. Ett sådant förordnande skall avse ett län eller en del av ett län. Å ena sidan, konstaterade vi, innebär den bestämmelsen en vidsträckt befogenhet för det allmänna att hindra åsiktsutbyte och nyhetsförmedling i orostider. Möjligen kan det sägas att rätten att upplösa en sammankomst eller en demonstration ger myndigheterna tillräckliga medel att upprätthålla säkerheten. Å andra sidan kan man hävda att det allmänna inte bör frånhändas möjligheten att i verkligt farofyllda tider ingripa i ett tidigt skede och på ett effektivt sätt skydda samhället och medborgarna.

Vid remissbehandlingen fick våra tankar på ett starkare skydd för sammankomster och demonstrationer ett i huvudsak gott mottagande. De principer vi angav tillstyrktes i allmänhet, men erinringar framfördes också.

Inga invändningar anfördes mot förslaget om att sammankomster och demonstrationer inte får förbjudas på grund av innehållet i framställningar som förekommer vid tillställningen. Vi föreslår en sådan regel i 2 kap. 14 § andra meningen RF.

Vad gäller frågan om att slopa tillståndskravet för sammankomster och demonstrationer gick meningarna bland remissinstanserna isär. En grupp förordade att så sker, varvid flera dock underströk att en anmälningsskyldighet och en rätt för myndigheterna att utfärda föreskrifter bör behållas. En ungefär lika stor grupp förordade att tillståndskravet behålls. Motiveringen för den ståndpunkten var i allmänhet att reglerna om rätt att upplösa en sammankomst eller en demonstration inte är tillräckliga för att förhindra allvarliga störningar av den allmänna ordningen eller fara för skada på person eller egendom. I somliga fall kan man redan på förhand bedöma att en tillställning inte kan genomföras

utan fara. Då vore det olyckligt om ingripande kunde ske först sedan den påbörjats.

I stort sett godtogs tanken på att grundlagsreglera förutsättningarna för polisens rätt att upplösa en sammankomst eller demonstration. Några remissinstanser motsatte sig dock att upplösning skall få tillgripas först sedan oordning uppkommit. Man ansåg att också fara för oordning bör vara skäl för upplösning.

Av de remissinstanser som yttrade sig i frågan ansåg samtliga att reglerna om rätt för myndigheterna att i län eller delar av län förbjuda sammankomster och demonstrationer vid krig, krigsfara etc. bör finnas kvar.

Kravet på tillstånd för att anordna en sammankomst eller en demonstration på allmän plats inom stadsplanelagt område innebär en begränsning av mötes- och demonstrationsfriheten. Visserligen får enligt 3 § LAS tillstånd vägras bara om det är nödvändigt med hänsyn till trafik eller allmän ordning, men blotta möjligheten att på förhand förbjuda en sammankomst eller en demonstration kan inbjuda till en tvivelaktig tillämpning. Tillståndskravet är från principiell synpunkt otillfredsställande. Det kan nämnas att det av remissyttrandet från Föreningen Sveriges polischefer framgår att avslag på ansökningar om tillstånd är ytterst sällsynt förekommande. Med regler om anmälningsskyldighet och rätt för myndigheterna att ge föreskrifter i ordningsfrågor bör intresset av allmän ordning och säkerhet kunna tillgodoses. Sådana föreskrifter skall kunna gälla exempelvis tilldelning av tid och plats för olika sammankomster. Den myndighet som utfärdar föreskrifterna är därvid bunden av RF:s föreskrift i 1 kap. 9 § om saklighet och opartiskhet. Överträdelser av ordningsföreskrifterna bör inte i sig utgöra grund för upplösning. De bör däremot kunna bestraffas med böter. Med en sådan utformning av reglerna om anmälningsplikt och om ordningsföreskrifter ser vi inte något hinder mot att man avskaffar de nuvarande tillståndsreglerna.

I vissa lägen kan det dock vara nödvändigt att kunna förbjuda demonstrationer och sammankomster inom särskilt utsatta områden. Det gäller under tider av krig eller krigsfara och när en epidemisk eller epizootisk sjukdom har brutit ut. I sådana lägen kan myndigheterna nu enligt 2 § LAS förordna att sammankomster och demonstrationer inte får äga rum. Vi anser att den möjligheten bör finnas kvar. Något giltigt skäl att behålla förbudsgrunden "andra utomordentliga förhållanden" finns däremot inte.

Vi vill erinra om regeln i 2 kap. 12 § RF att begränsningar i fri- och rättigheterna aldrig får gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett dem och inte heller sträcka sig så långt att de utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Ändamålet med den här öppnade förbudsmöjligheten är t.ex. att skydda liv, säkerhet och hälsa i extrema lägen, däremot inte att förhindra framförandet av meningsyttringar. Skulle ett förbud sträcka sig härutöver kommer man i konflikt med den nyss nämnda grundlagsregeln. Den geografiska avgränsningen till län eller delar av län som görs i 2 § LAS står i god överensstämmelse med detta synsätt.

Vad gäller rätten för myndigheterna att upplösa allmänna samman-

komster eller demonstrationer är det till en början uppenbart att om sådana hålls under krig etc. i strid med ett förbud måste de kunna upplösas. I övrigt har vi — under intryck av synpunkter vid remissen — dragit slutsatsen att LAS i stort innebär en rimlig avvägning. Eftersom vi föreslår att tillståndstvånget skall avskaffas, bortfaller givetvis den grund för upplösning som består i att en sammankomst eller en demonstration hålls trots förvägrat tillstånd. Att en eventuell anmälningsplikt inte har iakttagits utgör vidare enligt vår mening inte en tillräcklig grund för upplösning.

Vi föreslår att 2 kap. 14 § första stycket RF ersätts med två stycken , varav det första anger grunden för förbud mot sammankomster och demonstrationer och det andra reglerar upplösningsrätten.

Den möjlighet som nu finns enligt 2 § LAS för regeringen och länsstyrelsen att förbjuda sammankomster och demonstrationer har inte fullt stöd i RF bortsett från punkt 6 övergångsbestämmelserna. Vi föreslår därför en komplettering av 2 kap. 12 § första stycket och 13 kap. 8 § första stycket RF.

4.3 Etableringsfrihet m.m.

4.3.1 Debattbetänkandet och remissyttrandena

TF garanterar envar rätten att framställa tryckta skrifter. Vid sidan av censurförbudet och rätten att sprida tryckta skrifter är den garantin det kanske viktigaste inslaget i TF:s regelsystem till skydd för tryckfriheten. Dessa bestämmelser är till skillnad från flertalet övriga regler i TF direkt verkande spärrar mot sådana åtgärder från det allmännas sida som skulle hindra ett offentliggörande. Oavsett hur regler om t.ex. ansvarighet och processordning må vara utformade håller de vägen från tanke till publicering öppen.

I debattbetänkandet uttalade vi sammanfattningsvis följande: En ny yttrandefrihetsgrundlags bestämmelser om etableringsfrihet kan först och främst slå fast en principiell rätt att, oavsett uttrycksformen, framföra åsikter och tankar offentligt. Ett skydd bör gälla också för vissa uttrycksformer som sådana. Var och en bör t.ex. ha rätt att anordna teaterföreställningar och utställningar. De uttrycksformer, som ställer de största kraven på resurser i ekonomiskt och annat hänseende, har i gengäld de bästa förutsättningarna vad gäller spridning och genomslagskraft. Även användningen av dessa uttrycksformer måste tryggas rättsligt genom bestämmelser motsvarande dem som nu finns i 4 kap. 1 § och 6 kap. 1 § TF. Helst bör de nya bestämmelserna ges en mera vidsträckt avfattning än de nuvarande så att all produktion, införsel och spridning av yttranden och av nödvändig apparatur för förmedling av yttranden säkerställs.

I skiss A till yttrandefrihetsgrundlag kom dessa överväganden till uttryck i 1 kap. 2-5 §§.

Det är klart att en fullständig frihet att driva sådan verksamhet som syftar till att sprida yttranden till allmänheten inte kan införas för alla framställningsformer. Några problemområden berördes i debattbetänkandet.

Ett av dem gäller riskerna för sådan företagskoncentration på massmedieområdet som kan leda till att mångfalden i den allmänna debatten minskar. Massmediekoncentrationsutredningen (MKU) föreslog i sitt betänkande (SOU 1980:28) Massmediekoncentration förvärvskontroll på massmedieområdet. Förslaget innebär i korthet följande: En massmedieintressents (massmedieföretag, massmedieägare och likställda) förvärv av det bestämmande inflytandet över ett annat massmedieföretag skall kunna prövas av marknadsdomstolen på talan av näringsfrihetsombudsmannen (NO). Om förvärvet bedöms som skadligt från yttrandefrihets- eller åsiktsbildningssynpunkt skall marknadsdomstolen kunna meddela föreskrifter i syfte att förhindra de skadliga följderna. I andra hand skall man kunna förbjuda förvärvet. På samma sätt skall undantagsvis föreskrifter kunna meddelas för massmedieföretag med en dominerande ställning utan att något förvärv är aktuellt. Med massmedieföretag förstås i förslaget ett företag av viss storlek som yrkesmässigt meddelar uppgifter och åsikter till allmänheten genom tryckt skrift, radio, television, film, videogram, fonogram, teater, utställning eller

annat sådant uttrycksmedel. Två av utredningens ledamöter reserverade sig mot förslaget att förvärv av massmedieföretag skall få förbjudas.

Om förslaget leder till lagstiftning fordras i TF respektive i en kommande yttrandefrihetsgrundlag en öppning som medger en begränsning av etableringsfriheten.

På ett annat område är det mera uppenbart att principen om etableringsfrihet måste vika. Det gäller etersändningar av radio- och TV-program. Vi konstaterade i debattbetänkandet att det begränsade sändningsutrymmet i etern utesluter en fullständig etableringsfrihet.

Vi fann det vid den tidpunkten svårare att bedöma om man måste avstå från en grundlagsfäst etableringsfrihet också när det gäller överföringar på tråd. Skälet till det var att vi ansåg det nödvändigt att först skapa en klarare bild av hur t.ex. teledata, text- TV och kabel-TV kan komma att utnyttjas i framtiden. Några renodlat tekniska skäl för inskränkningar i etableringsfriheten — som i fråga om etersändningar — ansåg vi däremot inte finnas.

Vad vi anfört i debattbetänkandet om etableringsfrihet väckte endast ett fåtal invändningar under remissbehandlingen. Flertalet som yttrade sig i frågan förklarade att någon etableringsfrihet när det gäller etersänd radio och TV på grund av brist på utrymme i etern inte är möjlig. Samma osäkerhet som präglade behandlingen av trådsändningar i betänkandet kom i dagen i remissvaren. Radio- och TV-bolagen framhöll att det inte finns några tekniska skäl att behålla koncessionssystemet och förordade att möjligheterna till etableringsfrihet skall undersökas grundligt. Flertalet yttranden som tog upp ämnet gick i samma riktning. Radiorättskommittén såg det som naturligt att yttrandefrihetsutredningen utifrån sina förutsättningar behandlar frågan om etableringsrätt för trådsändningar och rekommenderade att reglerna får en sådan generell utformning att de kan gälla för alla de typer av trådsändningar för vilka en reglering i dessa avseenden behövs.

4.3.2 Regler om etableringsfrihet i allmänhet

Rätten att driva verksamhet för att sprida åsikter och information genom andra medier än tryckt skrift skyddas redan nu i viss utsträckning i grundlag. Här åsyftas bestämmelserna om yttrandefrihet i 2 kap. RF. Dessa regler innebär i korthet att yttrandefriheten får begränsas endast med hänsyn till vissa angivna, tungt vägande intressen och i övrigt bara om särskilt viktiga skäl föranleder det (13 § 1 st.). Vid bedömandet av vilka begränsningar som får ske skall beaktas att de centrala delarna av yttrandefriheten skall i vidast möjliga mån lämnas okränkta. Därmed förstås de politiska, religiösa, fackliga, vetenskapliga och kulturella områdena (13 § 2 st.). I paragrafens tredje stycke lämnas den förklaringen att föreskrifter som endast tar sikte på att reglera sättet att sprida ett yttrande utan avseende på yttrandets innehåll inte skall anses innebära en yttrandefrihetsbegränsning. Det gäller alltså rena ordningsföreskrifter av det slag som man finner i byggnads-, naturvårds- och vägtrafikförfattningar.

Om man i en yttrandefrihetsgrundlag vill införa bestämmelser om

etableringsfrihet för andra medier än det tryckta ordet innebär det åtminstone i princip att man på ett område ersätter det relativa skydd för yttrandefriheten som RF ger med ett absolut skydd, dvs. ett skydd som alls inte kan genombrytas av vanlig lag.

Med den utgångspunkten att yttrandefriheten skall ges bästa möjliga skydd bör man införa etableringsrihet för varje medium där skyddet har en funktion att fylla och bland dessa avstå endast om "särskilt viktiga skäl föranleder det". Men det är uppenbart att man lättare kan överblicka eventuella skäl mot en grundlagsfäst etableringsfrihet i fråga om sådana medier som har använts sedan länge än i fråga om nyare medier.

Redan i debattbetänkandet konstaterade vi att principen om etableringsfrihet saknar betydelse vad gäller demonstrationer och sammankomster. RF:s regler om skydd för mötes- och demonstrationsfriheten garanterar att möten och demonstrationer kan äga rum.

Produktionen av film, videogram och fonogram sker på ett sätt som i det här sammanhanget kan sägas nära överensstämma med framställningen av tryckta skrifter. Några skillnader som kan motivera att de medierna inte skulle komma i åtnjutande av en grundlagsfäst etableringsfrihet finns inte. Våra tankar i det avseendet i debattbetänkandet har heller inte mött några invändningar vid remissbehandlingen. Liksom nu gäller för tryckta skrifter bör därför införas en rätt för var och en att framställa, till landet införa och sprida ljudupptagningar och upptagningar av rörliga bilder.

I distributionsledet finns typiskt sett den skillnaden mellan ljud- och bildupptagningarna och den tryckta skriften att upptagningarna ofta — förutom att spridas för enskilt bruk — spelas upp offentligt. TF innehåller inga regler om offentligt framförande av innehållet i tryckta skrifter. Sådana är däremot motiverade när det gäller ljud- och bildupptagningar. Etableringsreglerna för de medierna bör alltså kompletteras med en bestämmelse om rätt att bedriva verksamhet för offentlig visning av rörliga bilder och offentlig uppspelning av ljudupptagningar.

I fråga om teater och utställningar behövs knappast några bestämmelser som skyddar själva produktionen. Här är det rätten att driva verksamhet för offentligt framförande av sceniska framställningar eller utställningar som bör skyddas. Vid remissbehandlingen framkom endast en kritisk synpunkt på vad vi anfört om det. Sveriges domareförbund framhöll att det nu krävs tillstånd för att anordna teaterföreställningar eller utställningar utomhus på allmän plats och att hälsovårds- och brandskyddslagstiftningen innehåller regler som kan grunda förbud att använda en lokal för sådana ändamål. Dessa regler ansågs komma i konflikt med en grundlagsregel om ovillkorlig etableringsfrihet. Enligt vår mening är så inte fallet. De åsyftade bestämmelserna utgör sådana ordnings- och säkerhetsföreskrifter som — utan att avse innehållet i de yttranden som framförts — reglerar rätten att på viss plats eller i viss lokal bedriva verksamhet av visst slag. Motsvarande situation råder t.ex. i fråga om rätten enligt TF att trycka skrifter. Den rätten innebär inte att man kan åsidosätta t.ex. regler till skydd för arbetstagares hälsa eller mot brand- eller andra säkerhetsrisker.

För de hittills behandlade medierna innebär en grundlagsfäst etable-

ringsfrihet inte någon annan förändring av rättsläget än att en redan existerande frihet får skydd i grundlag. Materiellt sett blir läget oförändrat. Formellt stärks etableringsfriheten.

I fråga om överföringar av offentliga framställningar genom eter- eller trådsändningar är läget ett annat. På det området råder nu i huvudsak etableringskontroll. Ett införande av etableringsfrihet återverkar alltså på reglerna i vanlig lag — RL — om inskränkningar i etableringsrätten.

Enligt den gällande RL fordras som regel regeringens tillstånd för att bedriva rundradiosändning från sändare här i landet. Det gäller såväl trådsändning som etersändning. Två undantag finns. Dels är det tillåtet att vidarebefordra etersända radioprogram över centralantenner till anslutna fastigheter, dels finns särskilda tillståndsregler vad gäller närradio och när-TV i närradiolagen (1982:459)

Kravet på regeringens tillstånd gäller även när tidningsföretag vill radiosända innehållet i dagstidningar till synskadade, s.k. radiotidningar, se 2 § lagen (1981:508) om radiotidningar och 2 § förordningen (1981:512) om radiotidningar.

Tillståndstvånget i RL innebär för det första att medgivande krävs för etersändning av radio och TV, dvs. sådan verksamhet som utövas av programföretagen i koncernen Sveriges Radio. Men det innebär också att överföringar av program — annat än enkla meddelanden om tid, väder, nyheter etc. — genom text-TV, kabel-TV, trådradio, teledata och telefaksimil till allmänheten inte kan ske fritt.

Radiolagstiftningens etableringsregler utgör ett betydande ingrepp i yttrandefriheten. De framställningsformer som vid sidan av dagspressen har den största genomslagskraften står inte öppna för alla.

Radiorättsutredningen har i sitt betänkande (SOU 1981:19) Översyn av radiolagen föreslagit vissa lättnader i RL:s etableringsregler. Enligt förslaget skall regeringens medgivande krävas för rätt att sända ljudradioprogram, televisionsprogram eller stillbilder från radiosändare här i landet om programmen eller bilderna är avsedda att tas emot direkt av allmänheten. För rätt att sända ljudradio- eller televisionsprogram från trådsändare skulle däremot tillstånd krävas bara om programmen kan tas emot direkt av allmänheten i bostäder. I förslaget förstås med ljudradioprogram en sändning av enbart ljud om den består av annat än enkla meddelanden om tid, väderlek, nyheter eller dylikt och med televisionsprogram en sändning av rörliga bilder med eller utan ljud eller av stillbilder med ljud.

Vad gäller etersändningar innebär förslaget en förenkling av RL:s terminologi och då framför allt en utrensning av det oklara begreppet "rundradiosändning". Men någon väsentlig förändring av etableringsreglerna föreslås inte. I fråga om trådsändningar leder förslaget däremot till ökad etableringsfrihet. Tillstånd skulle för det första aldrig krävas för överföringar av stillbilder utan ljud. Följden av det blir att var och en fritt kan sända t.ex. text-TV, teledata och telefaksimil till allmänheten via tråd oavsett innehållet i sändningen. För det andra skulle tillstånd över huvud taget inte krävas för andra trådsändningar än sådana som kan tas emot av allmänheten i bostäder. Därigenom blir det tillåtet att utan medgivande överföra t.ex. idrotts- och underhållningsevenemang, guds-

tjänster o.d. från en lokal till en annan med hjälp av trådsänd radio eller TV.En mängd överföringar av den arten som nu är eller tangerar rundradiosändning skulle alltså kunna ske fritt.

Informationsteknologiutredningen har i sitt slutbetänkande (SOU 1981:45) Nya medier — text-TV, teledata uttalat sig för fri etableringsrätt vad gäller teledata. Utredningen ansåg i likhet med radiorättsutredningen att rätten att driva teledataverksamhet inte bör bedömas efter de regler som gäller för de traditionella ljudradio- och televisionsprogrammen. Man fann att teledata med hänsyn såväl till användningsområden som teknik och mottagarkrets företer uppenbara olikheter gentemot sådan programverksamhet. Med utgångspunkt från RF:s bestämmelser om yttrandefrihet ansåg utredningen att etableringsrätten inte heller bör inskränkas på annat sätt. Utredningen ville dock som en förutsättning för etableringsfrihet införa regler om begränsningar i rätten att sända reklam i teledata. Majoriteten föreslog ett förbud mot reklam medan en minoritet ville tillåta uppsökt reklam, dvs. sådan reklam som tittaren själv måste beställa fram.

Här skall nämnas att både radiorättsutredningens och informationsteknologiutredningens nu nämnda betänkanden tillsammans med remissyttrandena över betänkandena har överlämnats till massmediekommittén (U 1982:07).

I debattbetänkandet uttalade vi att en oinskränkt etableringsfrihet för etersändningar är en omöjlighet på grund av att utrymmet i etern är begränsat. Vi fann inte någon anledning att gå ifrån det rådande koncessionssystemet. Den uppfattningen delas i allmänhet av remissinstanserna.

När det gäller trådsändningar är etableringsfrihet inte omöjlig på grund av några absoluta tekniska hinder. Här gör sig en rad andra synpunkter gällande. Vi behandlar frågan om etableringsfrihet för trådsändningar för sig i följande avsnitt (4.3.3).

I debattbetänkandet diskuterade vi en regel som har nära samband med etableringsfriheten, nämligen en motsvarighet för övriga medier till bestämmelserna i 4 kap. 1 §, 6 kap. 1 § och 13 kap. 5 § 3 st. TF om rätt att framställa, sprida och importera tryckta skrifter. En sådan regel har inte mött några invändningar vid remissbehandlingen. Vi föreslår att en bestämmelse med detta innehåll införs i yttrandefrihetsgrundlagen.

4.3.3 Närmare om etableringsfrihet för trådsändningar

Teknikens snabba utveckling har på kort tid skapat nya möjligheter att sprida yttranden över stora avstånd till många mottagare. De viktigaste inslagen i utvecklingen är TV- och telekommunikationssatelliterna och utbyggnaden av kabelsystem. Nya uttrycksformer har tillkommit, t.ex. teledata, text-TV och telefaksimil. Flera länder står i begrepp att från mitten av 1980-talet skicka upp satelliter för bl.a. TV-sändningar, som kommer att kunna tas emot i Sverige.

Teledata och telefaksimil distribueras till allmänheten på telenätet. Text-TV överförs på samma sätt som vanlig TV, dvs. antingen via etern eller med kabel. Satellitsänd TV tas emot med hjälp av parabolantenner.

Sådan mottagning kan ske centralt och vidaresändning till hushållen sker i så fall med kabel. Med ny teknik, såsom glasfiberoptik, kan en kabel ge utrymme för ett mycket stort antal kanaler, i teorin tusentals och i praktiken åtminstone flera tiotals.

Här i Sverige planerar televerket — enligt en promemoria den 12 februari 1982 — att bygga ut kabelnät på sådana orter där en utbyggnad är ekonomiskt motiverad. Dit räknas orter med mer än 4 000 invånare. De orterna har tillsammans två tredjedelar av alla hushåll i landet. Försöksverksamhet startas i Lund i slutet av år 1983. Den planerade utbyggnaden beräknas vara fullbordad i början av 1990-talet. Tekniken lägger inte hinder i vägen för att man i framtiden kopplar samman de lokala näten till ett enda rikstäckande nät.

Våra direktiv ger oss i uppdrag att överväga rätten till etablering beträffande alla slag av sändningar via eter eller kabel. Under 1983 har regeringen utfärdat nya direktiv (1983:19) för arbetet inom den året före tillsatta massmediekommittén (U 1982:07). Där ges kommittén i uppdrag bl.a. att behandla frågan om vilka etableringsregler som skall gälla för kabel-TV. Vi ser som vår uppgift att formulera de konstitutionella förutsättningarna för en reglering.

Från yttrandefrihetssynpunkt är det kabel-TV som tilldrar sig det största intresset bland de trådbundna framställningsformerna. Kabel-TV kan tänkas få många användningssätt i nyhetsförmedlingens och åsiktsbildningens tjänst. En framträdande funktion blir naturligtvis vidaresändning till hushållen av centralt mottagna TV-sändningar från utlandet.

Kabelnät kan användas för spridning av samhällsinformation till kommuninvånarna från kommunala organ och politiska partier och för debatter i samhällsfrågor. Kyrkorna och samfunden, de ideella lokala föreningarna och intresseorganisationerna kan över kabelnäten nå ut till hemmen med sina budskap. Sjuka, handikappade och andra människor som har svårt att ta sig till sammankomsterna får en möjlighet att delta i dem på distans.

Ett annat användningsområde blir distribution av långfilmer, bandade TV-program och andra upptagningar av rörliga bilder, exempelvis genom biblioteken. En aktiv kulturpolitik på området kan höja utbudets kvalitet.

Lokala evenemang av olika slag — t.ex. politiska, religiösa, kulturella och idrottsliga — kan direktsändas. Nyheter och underhållning ges nya spridningsmöjligheter.

Kabeltekniken kommer att få även andra betydelsefulla användningssätt, t.ex. teledata, text-TV och telefaksimil. Ett annat är givetvis ljudradiosändningar. Tvåvägskommunikation blir också en intressant möjlighet.

Frågan om etableringsfrihet för trådsändningar till allmänheten består i realiteten av två delfrågor. Den första rör rätten att anlägga ett ledningsnät för sådana sändningar. Den andra avser rätten att bedriva verksamhet för sändning på ett nät.

Vad gäller den första delfrågan kan till en början konstateras att ledningsnät redan nu finns i stor omfattning. Omkring hälften av landets

hushåll är anslutna till centralantennanläggningar, som också erbjuder sändningsmöjligheter. En sådan anläggning kan betjäna hushållen i ett eller flera flerfamiljshus, i ett småhusområde eller i ett blandat bostadsområde. När anläggningen omfattar bara hushållen i en fastighet, är den i de allra flesta fallen fastighetsägarens egendom. I den mån anläggningarna betjänar hushåll inom mer än en fastighet är de ofta inrättade som gemensamhetsanläggningar enligt bestämmelser som numera finns i anläggningslagen (1973:1149) och varje anläggning är då samfälld för de deltagande fastigheterna. Annars kan anläggningen tillhöra fastighetsägarna under samäganderätt eller en för ändamålet särskilt bildad juridisk person.

Beståndet av centralantenner med tillhörande ledningsnät ökas givetvis och får höjd kapacitet i takt med nybyggande och modernisering. Förutsättningarna för inrättandet av nya centralantennanläggningar är föremål för en omfattande reglering i flera olika lagar, bland vilka kan nämnas jordabalken, byggnadslagen (1947:385), anläggningslagen och ledningsrättslagen (1973:1144). Den här lagstiftningen är av övervägande civilrättslig natur och avser främst möjligheterna att för exempelvis ledningsdragning förfoga över annans mark — enskild eller allmän. Men den har också offentligrättsliga inslag, som framför allt syftar till att tillgodose det allmännas anspråk på en ändamålsenlig markanvändning. Inga bestämmelser med direkt anknytning till yttrandefriheten förekommer i den aktuella lagstiftningen.

Frågan om frihet för var och en att anlägga ledningsnät för överföring av yttranden till allmänheten innehåller åtskilliga komplikationer. Hit hör förhållandet till den enskildes äganderätt, markanvändningen, bebyggelseplaneringen, rikets försvar, jord- och skogsbruket, den allmänna samfärdseln, naturvården o.s.v. I fråga om ansvaret för utbyggnaden av kabelnäten finns olika meningar. Då frågan är föremål för utredning inom massmediekommittén har vi inte haft anledning att nu ta ställning.

I direktiven uppmanas massmediekommittén att överväga för- och nackdelar med olika alternativ i fråga om ansvarsfördelningen när det gäller nätetablering. Kommittén bör, sägs det, därvid särskilt undersöka hur kraven på planmässighet och teknisk standardisering skall tillgodoses i ett alternativ med utrymme för konkurrens mellan olika leverantörer och tekniska lösningar. Det är naturligt att så sker.

Kommittén bör, heter det vidare, föreslå åtgärder för att en utbyggnad av kabelsystem skall kunna ske med ett rimligt mått av geografisk rättvisa. För vår del kan vi tillfoga att en sådan ambition stämmer väl med den grundlagsfästa informationsfriheten.

Med hänvisning till massmediekommitténs uppdrag föreslår vi för vår del inte någon grundlagsregel om etableringsfrihet i fråga om inrättande av ledningsnät.

Den andra delfrågan gäller alltså rätten att bedriva sådan verksamhet som går ut på att via tråd sända meddelanden av skilda slag till allmänheten. Med allmänheten avser vi — enkelt uttryckt — en vid och obestämd krets av mottagare. Vi återkommer till begreppet i specialmotiveringen.

Dagens teknik och än mer morgondagens ger starkt ökade sändnings-

möjligheter på tråd. En sändningsfrihet följer då av vår principiella syn på yttrandefriheten. Vi föreslår följaktligen en grundlagsregel av denna innebörd.

Men även om sändningsutrymmet blir stort, kommer man att behöva praktiska arrangemang för att t.ex. ordna sändningstider, undvika kollisioner och lösa eventuella köproblem. Regler för sådana arrangemang innebär inte någon begränsning av sändningsfriheten, förutsatt att de inte tar sikte på sändningarnas innehåll eller på vem som driver verksamheten. Någon särskild öppning i yttrandefrihetsgrundlagen behövs därför inte för deras del. De kan tillkomma med stöd av 2 kap 13 § tredje stycket RF, där det sägs: "Som begränsning av yttrandefriheten och informationsfriheten anses icke meddelande av föreskrifter som utan avseende på yttrandes innehåll närmare reglerar visst sätt att sprida eller mottaga yttranden". Stadgandet avser ordningsfrågor.

För vissa ändamål blir det dock nödvändigt att i grundlag öppna för bestämmelser i vanlig lag. En sådan öppning som vi föreslår avser att "främja allmänhetens tillgång till sändningar av dagshändelser". Den tar sikte på möjligheterna för Sveriges Radio (SR) att fullgöra sin public-service-funktion eller — korrektare uttryckt — allmänhetens möjligheter att få nytta av den. Här aktualiserar trådsändningarna två problem.

Från SR:s sida har uttalats farhågor för att public-serviceföretagen skulle kunna få svårt att skaffa sändningsrätten till vissa evenemang av dagshändelsekaraktär, främst på sportområdet. Det mest attraktiva programmaterialet skulle, befarar man, komma att säljas till andra intressenter för sändning med ensamrätt. Detta skulle betyda att stora befolkningsgrupper inte kunde få del av det. Problemet bör beaktas.

En möjlighet är att i den civilrättsliga lagstiftningen begränsa avtalsfriheten så att köp med ensamrätt förhindras när det gäller vissa typer av evenemang.

Det är tveksamt om en sådan lösning skall betraktas som en begränsning av sändningsfriheten. Vad som begränsas är rätten att sända ensam. Redan osäkerheten kan dock vara ett skäl för en uttrycklig regel om undantag från huvudregeln. Vi gör inte heller anspråk på att ha anvisat den lämpligaste lösningen.

Samma undantagsregel öppnar för ett annat tillgodoseende av SR:s public-service-ansvar. Det gäller garantier för att dess rikstäckande programutbud skall förmedlas också via tråd. Sådana garantier betraktas som självklara i de länder som har programföretag med public-service-funktioner. Med stöd i undantagsregeln kan bestämmelser om sådana garantier meddelas.

I avsnitt 7 i detta betänkande redovisas förslag om hur barnen skall skyddas från skadlig påverkan av våldsframställningar och pornografiska skildringar. Vi föreslår där bl.a. att videogram inte skall få säljas eller hyras ut till barn utan att först ha granskats av biografbyrån. Men vi är medvetna om att detta kan bli otillräckligt, om ett koncentrerat utbud av våld och pornografi i en framtid sänds via tråd. Vi förordar därför en undantagsregel i yttrandefrihetsgrundlagen som skall medge föreskrifter med syftet att "möjliggöra ingripanden mot fortsatt sändning av ett utbud som är ensidigt inriktat på våldsframställningar och pornografis-

ka skildringar". Avsikten är att motverka etablerandet av porr- och våldskanaler.

Mot den av oss förordade metoden att stoppa dem kan principiella invändningar riktas. Det kan hävdas att det vore mera tilltalande att komplettera extremvåldsförbudet med en straffbestämmelse som gäller våld av det slag som förhandsgranskningen är inriktad på när det gäller barn, för ingripande i efterhand mot varje särskilt program som motiverar ett ingripande. Men en sådan bestämmelse skulle bl.a. innebära att skilda regler gällde för TV-program beroende på om de sänds via eter eller tråd.

Med den valda metoden kan ingripanden riktas endast mot programdistributörer som på ett dokumenterat sätt har renodlat sina utbud för en exploatering av våldet och pornografin. De kan berövas rätten att sända. Det bör dock få ske först efter prövning i former som ligger så nära de yttrandefrihetsrättsliga som möjligt. Endast JK bör ha rätt att ta initiativ till prövningen. Den bör äga rum under medverkan av jury. Bestämmelserna får utformas i vanlig lag. När erfarenheter har vunnits av tillämpningen kan reglerna arbetas in i grundlag.

Frågan om och i vilken utsträckning reklam skall vara tillåten i trådsändningar ligger utanför vårt uppdrag. Vi saknar anledning att i sak ta ställning till frågan. Vi har i avsnitt 5.5 dock föreslagit den öppning i grundlag som krävs för att reklamförbud för vissa medier skall kunna gälla. Detta undantag är tillämpligt på trådsändningar.

Trådnäten kommer som tidigare konstaterats att användas för bl.a. vidaresändning av utländska TV-program. Detta reser särskilda rättsliga problem som har aktualiserats på senare tid och därför inte har tagits upp i våra direktiv. Vi förutsätter att massmediekommittén, som har i uppdrag att närmare behandla bl.a. vidaresändningarna, kommer att penetrera de rättsliga aspekterna.

Ett grundläggande problem är den oklarhet som nu råder i frågan huruvida olika former av vidaresändningar är att betrakta som nya sändningar från svensk botten eller inte. Den oklarheten besvärar också vårt förslag till grundlagsreglering av trådsändningar. Den måste undanröjas för att en reglering skall kunna ske.

Vi begränsar oss till att ange ståndpunkten att även vidaresändningar bör omfattas av den grundlagsfästa sändningsfriheten. I den mån särskilda regler måste införas i vanlig lag bör de möjliggöras genom preciserade undantag i grundlag. I väntan på att en sådan precisering kan åstadkommas har vi avstått från förslag på hur vidaresändningarna skall grundlagsregleras.

4.4 Ensamansvar, ansvarsfrihet för meddelare och rätt till anonymitet

4.4.1 Debattbetänkandet och remissutfallet

I vårt förra betänkande förde vi i huvudsak följande resonemang rörande möjligheterna att överföra TF:s principer om ensamansvar, ansvarsfrihet för meddelare och rätt till anonymitet för medverkande till att gälla också andra framställningsformer.

Regelsystemet syftar till att säkerställa att nyhetsmaterial och upplysningar når ut till offentligheten även i de fall då innehållet är känsligt. Motiven bakom TF:s bestämmelser i ämnet är bärkraftiga också när det gäller andra framställningsformer än tryckta skrifter. Flera av dessa har betydelse för den allmänna upplysningen och åsiktsbildningen. Generellt sett är det till gagn för yttrandefriheten om informationsflödet till allmänheten, oavsett medium, får det starka grundlagsskydd som TF ger. Lämpligheten av att utvidga regelsystemet till att omfatta flera medier bör alltså bedömas med hänsyn till de praktiska möjligheterna att åstadkomma en fungerande ansvarsordning.

Ensamansvarets främsta funktion är att göra det möjligt att upprätthålla regler om ansvarsfrihet för meddelare och anonymitetsskydd för medverkande. På det sättet utgör ensamansvaret kärnan i regelkomplexet. Kan ett ensamansvar inte införas för ett visst medium är det inte heller tänkbart att tillämpa de två andra principerna. Möjligheterna att utforma ett ensamansvar beror främst på i vad mån den ansvarige kan på förhand kontrollera de yttranden som framförs. Förutsättningarna för det är uppenbarligen bäst i sådana fall där yttrandena sprids i tekniskt fixerad form — exempelvis som text eller bilder.

Med dessa utgångspunkter skisserade vi regler om ensamansvar, ansvarsfrihet för meddelare och anonymitetsskydd för framställningar i film, videogram, fonogram, teaterföreställningar och utställningar. Motsvarande regler i radioansvarighetslagen för radio och TV tänktes överflyttade till grundlagen. Vad gäller den nya informationsteknologin — främst teledata — ansåg vi att det var för tidigt att utforma ansvarighetsregler; för det fordrades bättre kännedom om mediernas förutsättningar. Vid sammankomster och demonstrationer saknas möjlighet för en ensamansvarig att på förhand kontrollera de yttranden som fälls. Det går därför inte att införa något ensamansvar för dem.

Ensamansvaret för yttranden i film, videogram och fonogram samt på teater och vid utställningar borde i första hand ligga på en i förväg särskilt utsedd utgivare. Man kunde dock överväga ett ensamansvar för upphovsmannen eller upphovsmännen, främst i fråga om utställningar med verk av ett fåtal icke anonyma personer men kanske också i fråga om fonogram. Vid sådana teaterföreställningar som helt eller delvis bygger på spontana yttranden och improvisationer kunde det vara lämpligt att låta de medverkande svara för sina yttranden.

Såsom gäller för periodiska skrifter och radio och TV skulle enligt skisserna den som driver verksamheten ha att utse utgivare. För impor-

terade filmer, videogram och fonogram skulle den uppgiften ligga på den som distribuerar produkten här i landet. Efter utgivaren borde den som driver verksamheten träda till som ansvarig.

Att utse en utgivare och offentliggöra dennes namn måste i fråga om teater och utställningar vara förenat med ett visst mått av byråkrati. Vi diskuterade därför en modell som innebar att den som driver sådan verksamhet får välja om han vill utse en utgivare eller inte. Konsekvensen av det senare alternativet skulle vara att ansvarsfriheten för meddelare och anonymitetsskyddet för medverkande föll bort.

I de fall då ett ensamansvar kan införas ansåg vi det möjligt att också införa ansvarsfrihet för meddelare — vilket för övrigt delvis är en följd av ensamansvaret — och anonymitetsskydd för medverkande.

Våra bedömningar och skisser i dessa delar har fått ett övervägande positivt mottagande vid remissbehandlingen.

Kritiken avser främst enskildheter. Man ifrågasätter lämpligheten av att införa regelsystemet för något eller några medier eller invänder mot reglernas utformning i något avseende. Men några remissinstanser ställer sig tveksamma till hela tanken att utvidga tillämpningsområdet för reglerna om ensamansvar etc.

Hovrätten över Skåne och Blekinge frågar sig om det finns något behov av sådana regler för andra medier än tryckta skrifter samt radio och TV. Hovrätten konstaterar att reglerna syftar till att säkerställa nyhetsförmedlingen och framhåller att film, videogram samt fonogram knappast spelar någon mera framträdande roll i det avseendet och att detsamma i än högre grad gäller teater och utställningar. Liknande synpunkter framförs av bl.a. juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet. JO är inne på samma linje. Han anser att meddelarfriheten och anonymitetsskyddet möjligen bör förbehållas de medier — tryckta skrifter, radio och TV — som har störst betydelse för den offentliga debatten. JO understryker att bestämmelserna har utomordentlig betydelse för tryckfriheten och att de har accepterats på de områden där de nu gäller. Samtidigt utgör de ett av de mest omdiskuterade avsnitten i TF. Man bör visa tyngre skäl för en utvidgning än utredningen gjort. JO varnar således för en alltför bred tillämpning av reglerna om meddelarfrihet och anonymitetsskydd.

Tvångsmedelskommittén, som i enlighet med sitt uppdrag har yttrat sig främst om anonymitetsskyddet, säger sig inte se några faror i att utsträcka anonymitetsskyddet till flera medier. Kommittén framhåller att den skyddade kretsen blir i huvudsak oförändrad. Det är fråga om i stort sett samma kategorier av företag och personer.

Ingen av de remissinstanser som godtar att regler om ensamansvar, ansvarsfrihet för meddelare och anonymitetsskydd införs för nya medier har något att invända mot att de tillämpas i fråga om film, videogram och fonogram.

Vad gäller teater och utställningar anser flertalet att den av utredningen skisserade ordningen med ett utgivaransvar är lämplig. De som har en motsatt uppfattning stöder sig på att mediernas direkta, föränderliga karaktär ofta kan göra det omöjligt för en ensamansvarig att kontrollera vad som yttras. Hovrätten över Skåne och Blekinge menar att ett sådant

regelsystem skulle kunna uppmuntra till en ordning med "hyrda" ansvariga. Detta skulle i sin tur kunna medföra att den särskilda ansvarsordningen och meddelarskyddet råkar i vanrykte.

Tanken att göra skyddet för meddelare till framställningar på teater och vid utställningar beroende av att en utgivare har utsetts har godtagits av flertalet remissinstanser som yttrat sig i frågan. Statens kulturråd har särskilt framhållit att konstruktionen väl svarar mot kulturlivets behov. Men nästan lika många är negativa till den lösningen. Deras huvudinvändning är att en person som lämnar uppgifter avsedda att offentliggöras vid en teaterföreställning eller på en utställning aldrig kan vara säker på att han åtnjuter ansvarsfrihet och anonymitetsskydd. De kritiska remissinstanserna förordar i stället ett obligatoriskt ensamansvar också för dessa framställningsformer.

4.4.2 Överväganden om ensamansvaret för olika uttrycksformer

Allmänt

Det råder en allmän enighet om att TF:s regler om ensamansvar, ansvarsfrihet för meddelare och rätt till anonymitet utgör ett värdefullt skydd för nyhetsförmedlingen och åsiktsbildningen. De utgör en av hörnstenarna i TF.

Med vår utgångspunkt — att varje medium skall få bästa möjliga skydd — är det naturligt att försöka överföra regelsystemet till de medier där det är praktiskt möjligt att tillämpa ett ensamansvar.

Den generella invändningen mot ett sådant försök, nämligen att andra medier än tryckt skrift, radio och TV inte har tillräckligt stor betydelse för nyhetsförmedlingen och åsiktsbildningen, är enligt vår mening inte bärkraftig. Som flera remissinstanser framhållit bör inte den form i vilken ett yttrande offentliggörs få vara avgörande för det rättsliga skyddet. Det är svårt att överblicka hur de olika medierna nu används. Det är ännu svårare att föreställa sig den framtida användningen. Man kan t.ex. inte utesluta att tekniska och ekonomiska förändringar, arbetskonflikter, råvarubrist och liknande på kort tid kan styra över nyhetsflödet från ett medium till ett annat. I ett sådant läge kan det vara svårt att skapa erforderliga garantier för yttrandefriheten. Till detta kommer att även fåtaliga yttrandefrihetsrättsligt intressanta framställningar i ett medium självfallet bör skyddas även om mediet till största delen används för andra framställningar. Gränsen mellan skilda slag av yttranden är för övrigt vansklig att dra.

En mera vägande invändning är den som går ut på att en utsträckt ansvarsfrihet för meddelare och rätt till anonymitet kan få till konsekvens att hela systemet sätts i fråga också på de områden där det nu gäller. Det kan påstås att riskerna för ett missbruk av friheten är större på områden där den inte har hävd och där ingen etisk tradition av den typ som finns inom pressen har byggts upp. Flera remissinstanser har också instämt i frågan i vad mån pressens och uppgiftslämnares omdöme när det gäller att hantera ömtåligt material på ett ansvarsfullt sätt har sin

motsvarighet inom andra medier. I dessa resonemang kan läggas in att minsta risk för en försvagning av den gällande ansvarsfriheten för meddelare och rätten till anonymitet måste leda till att någon utvidgning till nya medier inte får ske.

Från den utgångspunkten kan hela tanken att utsträcka TF:s principer om en särskild ansvarsordning med visst fog ifrågasättas. Principerna har ett begränsat syfte. De skall verka för att känsligt material och obekväma åsikter kommer fram till offentligheten. Däremot utgör de inte — såsom är fallet med främst reglerna om censurförbud och etableringsfrihet — någon direkt verkande garanti för rätten att yttra sig. Man kan säga att yttrandefrihet råder dem förutan men att de ökar benägenheten att lämna ut material. De säkrar nyhetsredovisningen. Mot den bakgrunden kan det hävdas att principerna gör rätt för sig om de tillämpas på de för nyhetsförmedlingen och opinionsbildningen viktigaste områdena: pressen samt radio och TV. Den avsedda säkerhetsventilen finns.

Invändningarna kan inte utan vidare avfärdas. I vart fall är risken en psykologisk realitet.

Mot betänkligheterna kan man anföra att ansvarsfriheten för meddelare och anonymitetsskyddet redan nu gäller över ett brett fält. Alla tryckta skrifter — inte bara pressen — samt radio, TV och närradio omfattas av sådana regler. Må vara att erfarenheterna för närvarande är begränsade. Vidare får man inte bortse ifrån att friheten är en frihet under ansvar. Det ansvaret bör vara ett tillräckligt skydd mot missbruk också när det gäller framställningsformer utan pressens traditioner. Det förtjänar att framhållas att missbruk av yttrandefriheten är sällsynta i t.ex. böcker.

Man kan fråga sig om en vidsträcktare tillämpning av meddelarfriheten och rätten till anonymitet skulle innebära någon väsentlig ökning av t.ex. hemligt material i offentliga framställningar. Det är, som tvångsmedelskommittén framhåller med avseende på anonymitetsskyddet, troligt att den personkrets som kommer i åtnjutande av skydd blir i stort sett oförändrad. Reglerna kan öppna nya vägar för information att nå offentligheten men kommer knappast att öka mängden av information i någon högre grad.

Vår slutsats av dessa resonemang är att ensamansvaret och därtill kopplad meddelarfrihet och rätt till anonymitet bör gälla på alla områden där ett ensamansvar kan upprätthållas. Nackdelarna med en sådan ordning är inte större än att de uppvägs av fördelarna i yttrandefrihetsrättsligt hänseende.

Film, videogram och fonogram

Av de remissinstanser som har godtagit tanken på regler om ensamansvar, ansvarsfrihet för meddelare och rätt till anonymitet för ytterligare framställningsformer är det ingen som har haft några invändningar mot att sådana införs för framställningar på film, videogram och fonogram. Dessa framställningsformer innehåller tekniskt fixerade yttranden. Det är allmänt sett enklare för en ensamansvarig att överblicka vad som

yttras i de formerna än vad som är fallet med tryckta skrifter. Någon tvekan om vilka yttranden som omfattas av ansvaret behöver normalt sett inte råda. Den praktiskt viktiga detaljen att på ett enkelt och tydligt sätt offentliggöra vem som bär ansvaret för framställningen kan ordnas på det sättet att namnet anges på förpackningen till sålda kopior och — främst i fråga om offentligt förevisade upptagningar och i fråga om taltidningar — i den uppspelade framställningen. För dessa framställningsformer bör alltså regler om ensamansvar, ansvarsfrihet för meddelare och rätt till anonymitet för medverkande införas.

Ensamansvaret bör i dessa fall i första hand vila på en särskilt utsedd utgivare. Produktionen av film, videogram och fonogram är oftast ett lagarbete med flera inblandade. Likheterna med produktionen av tidningar är stora. Ett utgivaransvar är utan tvivel den bästa lösningen. Utgivaren skall utses av den som driver verksamheten, dvs. ägaren till det företag som producerar den offentliga framställningen.

Om en framställning offentliggörs utan att någon utgivare utsetts eller hans namn inte hållits tillgängligt på föreskrivet sätt eller om utgivaren saknar den bestämmanderätt över publiceringen som han skall ha bör ansvaret för innehållet övergå på den som har att utse utgivare. Detsamma bör gälla om han inte har en känd adress i landet och inte heller kan påträffas här under rättegången. Konstruktionen är densamma som i fråga om ansvarigheten för innehållet i tryckta skrifter.

Man kan inte bortse ifrån att vissa slag av framställningar kan komma att spridas utan att det framgår vem som är utgivare eller det kan utredas vem som driver verksamheten.

Före 1971 var tukt- och sedlighetssårande framställningar straffbara. Det var då inte ovanligt att åtal riktades mot dem som spred pornografiska magasin eftersom uppgift om vem som tryckt skriften saknades. Ofta påstod spridaren att han köpt varan av någon okänd utlänning. Det kan inte betvivlas att sistahandsansvaret för spridaren då fyllde en funktion. Ett motsvarande behov av att kunna åtala spridaren av främst film och videogram som innehåller t.ex. barnpornografi kan förutses. Vi anser därför att ansvarighetskedjan bör omfatta också den som offentligen förevisar eller sprider en framställning.

Radio, TV och andra överföringar

För rundradiosändningar i radio och TV skall nu som regel finnas en särskilt utsedd person med uppgift att bära det yttrandefrihetsrättsliga ansvaret för programinnehållet. Den som lämnar meddelande för offentliggörande i sådana program är skyddad från ansvarighet och en anonymitetsrätt gäller för medverkande. Reglerna finns i radioansvarighetslagen och — såvitt gäller närradiosändningar — i lagen (1982:460) om ansvarighet för närradio; se också lagen (1982:521) om ansvarighet för radio- och kassettidningar. Vid remissbehandlingen av vårt debattbetänkande har det inte framförts några erinringar mot tanken att överföra de åsyftade reglerna från vanlig lag till grundlag. I normalfallet, dvs. i fråga om sådana sändningar som anordnas av Sveriges Radio eller av närradioföreningarna, är det heller inte förenat med några principiella

eller praktiska svårigheter att göra det. På de områdena kan reglerna i materiellt hänseende leva kvar i stort sett oförändrade.

Enligt vår mening är det uppenbart att den för rundradiosändningar gällande ansvarsordningen bör införas i grundlagen i fråga om sådana sändningar som i dagligt tal avses med radio och TV. Det är alltså fråga om överföringar av program i form av ljud eller av bilder med eller utan ljud, vilka är avsedda att tas emot av allmänheten. Sändningar med annan adressat är inte offentliga framställningar och bör därför inte omfattas av yttrandefrihetslagstiftningen.

Vem som sänder programmen och vilken teknik — etersändning eller trådsändning — som kommer till användning bör inte vara av någon betydelse. Skälen för den särskilda ansvarsordningen är bärkraftiga oavsett om programmet härrör från Sveriges Radio eller någon annan och om de distribueras på det ena eller det andra sättet.

Enligt den nu gällande radiolagen kan även andra slag av överföringar vara att anse som rundradiosändningar. Det gäller närmast text-TV, teledata och telefaksimil.

Sedan några år tillbaka sänder Sveriges Radio text-TV i viss omfattning. Hur tekniken kommer att utnyttjas i fortsättningen är dock ännu oklart. Vad gäller tänkbara användningsområden framhåller informationsteknologiutredningen i sitt betänkande (SOU 1979:69) Nya vyer att mediet särskilt väl lämpar sig för textning — på svenska eller andra språk — av TV-program. Vidare nämner utredningen bl.a. möjligheten att sända kortfattade nyhetsmeddelanden, väderprognoser, förteckning över radio-och TV-program, upplysningar om kulturella arrangemang etc. Med hänsyn till framställningsformens begränsade möjligheter vad gäller textvolym och den nära anknytningen till den vanliga TV-sändningen framstår det enligt vår mening som sannolikt att text-TV väsentligen kommer att utnyttjas som ett komplement till TV-programmen, men det är också möjligt att text-TV kommer att sändas fristående t.ex. via tråd. Oavsett hur utvecklingen här blir bör text-TV inordnas i mönstret med ensamansvar, meddelarfrihet och anonymitetsrätt.

Om framtiden för text-TV är oklar så gäller det i ännu högre grad för teledata.

I betänkandet Nya vyer lämnas en omfattande provkarta på de möjligheter som den tekniken ger. Stora delar av det tänkbara användningsområdet avser internkommunikation inom företag, institutioner och dylikt samt överföring av meddelanden mellan enskilda eller privata meddelanden mellan en enskild och ett allmänt organ eller ett företag. Till den del mediet får sådana funktioner krävs från yttrandefrihetsrättslig synpunkt ingen särskild reglering. Det är inte fråga om yttranden som riktar sig till allmänheten, dvs. offentliga framställningar.

Inte heller alla överföringar på teledata som kan bli avsedda att tas emot av allmänheten behöver någon särskild yttrandefrihetsreglering. Informationsteknologiutredningen framhåller att teledata i första hand är en telefonupplysningstjänst i databasform. Mediet lämpar sig särskilt för informationssökning av olika slag. Det får antas att den information som kan komma att tillhandahållas allmänheten till stor del utgörs av upplysningar om tidtabeller för allmänna kommunikationer, innehållet

i telefonkatalogen, adressuppgifter, lediga platser, allmän samhällsinformation och liknande kortfattade meddelanden.

Men det kan ingalunda uteslutas att teledata kommer att användas för att förmedla nyheter med kommentarer, konsumentupplysning, information om myndigheters verksamhet och andra sådana mer eller mindre åsiktsbildande yttranden som nu sprids genom tryckta skrifter. I Nya vyer framhålls särskilt möjligheterna att genom teledata få del av innehållet i tidningar. Den enskilde kan på ett enkelt sätt få fram t.ex. ledare eller recensioner i ett och samma ämne från olika tidningar.

Eftersom framställningar i teledata alltså mycket väl kan komma att bli av den arten att de har betydelse för åsiktsbildningen och upplysningen i samhället bör om möjligt en särskild ansvarsordning och regler om anonymitetsskydd införas. Men förutsättningarna för det är inte alldeles klara.

Som tidigare påpekats måste en ensamansvarig ha möjlighet att överblicka och kontrollera de yttranden han har att svara för. I detta hänseenden påverkas bedömningen av hur teledatan rent praktiskt kommer att användas i framtiden.

Som ett tänkt extremfall kan anföras att ett mycket stort antal företag, föreningar, institutioner, myndigheter och enskilda skaffar sig en egen databas som står öppen för allmänheten. Den information som tillhandahålls anknyter i mer eller mindre hög grad till den egna verksamheten. SJ har en databas som lämnar uppgifter om tågtider och förseningar, dagstidningen har en som innehåller utdrag ur dagens tidning, bokförlaget har ett uppslagsverk på data, det politiska partiet redovisar sina ståndpunkter i olika frågor på sin teledata etc. Det andra extremfallet är att något eller några företag bygger upp en omfattande databas där information från vitt skilda områden ryms — information som tillställs företaget från en mängd olika håll.

I det förstnämnda fallet bör det vara fullt tänkbart att utforma verksamheten så att en ensamansvarig får en reell möjlighet att kontrollera de yttranden som förs in i databasen. Informationsmängden får antas bli begränsad och materialet torde i vart fall huvudsakligen vara av sådan art som den ensamansvarige är bekant med på förhand. I och med att en särskild ansvarsordning kan införas kan alltså TF:s regler om ansvarsfrihet för meddelare och rätt till anonymitet för medverkande gälla. Om decentraliserade databaser blir mycket vanligt förekommande skulle en sådan ordning innebära en betydande utvidgning av tillämpningsområdet för principerna i fråga. Det skulle alltså kunna göras gällande att man riskerar en uttunning av reglerna. Men enligt vad vi sagt i det föregående är den risken inte så stor att den ensam bör vara skäl att avstå från meddelarfrihet och anonymitetsrätt på ett område där inga andra allvarliga erinringar kan riktas mot en sådan ordning.

Vad härefter gäller det andra extremfallet — ett fåtal stora databaser med mycket omfattande information — är det uppenbarligen svårare för de ensamansvariga att överblicka och kontrollera de yttranden som offentliggörs. Det måste antas att flera personer självständigt får tillfälle att mata in uppgifter i databasen. Redan när inmatningen skett är uppgiften tillgänglig för allmänheten. Det är tydligt att några av de stora

fördelarna med teledatatekniken — bredden på utbudet och snabbheten i hanteringen — utgör problem om man vill införa ett ensamansvar. Å andra sidan finns motsvarande svaghet redan på pressens område utan att några allvarliga olägenheter har uppkommit. Det gäller främst de stora dagstidningarna. I de fallen är verkligheten den att den ansvarige utgivaren inte har praktisk möjlighet att kontrollera allt som trycks. Hans ställning måste bygga på en kombination av förtroende för redaktionspersonalen och en förmåga att utöva omedelbar kontroll på de områden som är så att säga riskabla från ansvarssynpunkt. Gemensamt för ett tänkt teledataföretag och en dagstidning är också att yttrandets innehåll offentliggörs i en fixerad form.

Det är troligt att en eventuell databas av den storlek som här avses kommer att innehålla information som i huvudsak är av helt okontroversiellt slag. Det bör vara möjligt för den som driver verksamheten — databasens ägare — att organisera företaget på ett sådant sätt att den ensamansvarige alltid får möjlighet att kontrollera materialet i den utsträckning som behövs. På samma sätt som på en dagstidning får det bli en fråga om förtroende för medarbetarna.

Vi anser alltså att det även för det stora teledatasystemet är möjligt att upprätthålla ett ensamansvar.

Vår bedömning att regler om ensamansvar efter förebild av TF kan införas för teledata sammanfaller med informationsteknologiutredningens. I slutbetänkandet "Nya medier — Text-TV, teledata" framhöll utredningen att det finns förutsättningar att foga in teledataanvändning i det tryckfrihetsrättsliga regelverket utan att frångå riktlinjen att medieutnyttjandet skall anpassas till mediets egna förutsättningar.

Ensamansvaret för yttranden genom teledata bör utformas som ett utgivaransvar. Det skall alltså åligga ägaren av varje databas, som står öppen för allmänheten, att utse en utgivare som svarar för eventuella brottsliga yttranden. På samma sätt som gäller i fråga om periodiska skrifter bör ansvaret i andra hand bäras av den som driver verksamheten. Någon ytterligare länk i ansvarighetskedjan är knappast tänkbar och i vart fall inte nödvändig.

Genom att ett ensamansvar alltså kan gälla för framställningar i teledata kan också principerna om ansvarsfrihet för meddelare och rätt för meddelare och upphovsmän till anonymitet göras tillämpliga.

Telefaksimil är en teknik som går ut på att sända och på papper ta emot information. Det är tänkbart att metoden i framtiden kan komma att användas för distribution av tidningar. Apparaturen är dock ännu relativt dyr och komplicerad. En annan begränsning är att mottagaren måste hålla papper av särskild beskaffenhet i lager. Vidare är det med nuvarande tekniska och ekonomiska förutsättningar knappast möjligt att till enskilda mottagare i hemmen överföra utskrifter i större format än A 4.

Informationsteknologiutredningen gör i Nya vyer den bedömningen att det är tveksamt om den tekniken kan komma till allmänt bruk. På speciella användningsområden spelar den dock redan i dag en stor roll.

Visserligen måste det antas att telefaksimil inom överskådlig framtid knappast kommer att spela någon större roll som förmedlare av offent-

liga framställningar. Behovet av en särskild ansvarsordning för yttranden i den formen ter sig därför mindre framträdande. Å andra sidan kan det inte uteslutas att utvecklingen leder till att telefaksimil kan bli ett komplement till den normala distributionen av dagstidningar.

Om telefaksimil kommer i bruk som ett medel att kommunicera med allmänheten är det alltså troligt att det blir på ett område som är särskilt intressant från yttrandefrihetssynpunkt, nämligen för spridning av nyheter och åsikter. Med hänsyn till att de yttranden som framförs i en tidning om möjligt bör ha samma rättsliga skydd oavsett distributionsformen framstår det som motiverat att låta ensamansvaret och de därtill kopplade principerna om meddelarfrihet och anonymitetsskydd gälla också framställningar i telefaksimil. Må vara att en sådan ordning i dag får karaktär av lagstiftning för eventuellt framtida bruk.

Sammanfattningsvis anser vi alltså att enhetliga regler om ansvarigheten för innehållet i överföringar av ljud eller av bild med eller utan ljud bör gälla. Reglerna bör utformas som ett ensamansvar för i första hand en särskilt utsedd utgivare eller programansvarig och, om någon sådan inte utsetts, för den som driver verksamheten.

Enligt radioansvarighetslagen skall det som regel finnas en ensamansvarig — en programutgivare — för varje radio- och TV-program. Undantag gäller i vissa fall för direktsända program. Uppgift om vem som är programutgivare för ett program skall framgå av ett register som förs av programföretaget. Det skall vara tillgängligt för allmänheten. Systemet med en ansvarig för varje program motiveras med att det inte är möjligt för en enda person att övervaka alla sändningar från så stora programföretag som de inom Sveriges Radio.

Motsvarande regler för närradiosändningar är något annorlunda utformade. En sammanslutning som avser att sända närradio skall utse en programansvarig för hela den sändningsverksamhet som sammanslutningen bedriver. Namnet på den ansvarige skall anmälas till den myndighet som prövar frågan om tillstånd att sända närradioprogram. Därigenom blir den ansvariges namn åtkomligt för allmänheten. För en programansvarig kan utses en tillfällig ersättare.

När det gäller ansvarigheten i teledata har informationsteknologiutredningen i betänkandet "Nya medier — text-TV, teledata" som redan nämnts föreslagit en ordning enligt vilken utgivaren ansvarar för det material som via en teledatabas hålls tillgängligt för allmänheten. För att klart avgränsa det materialet ville utredningen ställa upp kravet att det skall offentliggöras under en bestämd särskiljande titel. Innehållet i en teledatabas skulle alltså motsvara innehållet i en periodisk skrift. Utredningen föreslog vidare att ägaren till en teledatabas skall anmäla databasens titel, namnet på den utsedde utgivaren och verksamhetsorten till patentverket på samma sätt som gäller i fråga om periodiska skrifter. Verket skulle därpå utfärda ett utgivningsbevis för databasen.

Den ordning som gäller för programföretagen inom Sveriges Radio med en utgivare för varje sänt program passar inte särskilt väl för andra slag av överföringar. Systemet förutsätter att en förteckning fortlöpande förs över vem som är ansvarig för varje program. En sådan skyldighet kan åläggas ett stort och väl organiserat företag där erforderlig kontroll

kan utövas. För mindre programföretag — t.ex. en grannskapsförening som sänder när-TV på kabel eller en närradioförening — bör krävas att registreringen av ansvarigheten sköts av någon myndighet. Den lösningen har också valts i lagstiftningen om närradiosändningar. Det medför i sin tur att ansvarigheten av praktiska skäl måste omfatta hela programutbudet. I annat fall skulle registreringsförfarandet bli alltför otympligt. Vad gäller teledata kan man inte tala om sändning av program. Normalt sett har den överförda informationen inte sådan utformning att en uppdelning av ansvarigheten lämpligen kan göras.

Utgångspunkten bör på grund av det sagda vara att ansvaret för innehållet i överföringen genom etern och på tråd bör omfatta allt material som sänds av ett företag, en organisation eller motsvarande. Det bör alltså ankomma på den som driver verksamhet för överföring av offentliga framställningar via eter eller tråd att som regel utse en ansvarig för det samlade programinnehållet. För att bereda utrymme för den ordning, som nu gäller för Sveriges Radio, bör dock reglerna utformas så att ansvaret kan avse enskilda program och att något ensamansvar inte behöver gälla direktsända program.

I grundlagen bör därför föreskrivas att det skall finnas en utgivare för varje offentlig framställning i radio- eller trådsändning men att undantag därifrån får göras i fråga om direktsända program. De närmare reglerna om ansvarighetens utsträckning i de olika framställningsformerna bör ges i vanlig lag. Det är detaljbestämmelser som inte behöver tynga grundlagen.

I och med att ett ensamansvar kan införas för eter- och trådsändningar kan också principerna om ansvarsfrihet för meddelare och om rätt till anonymitet för medverkande till en framställning i de medierna gälla.

Beträffande vidaresändning av program som har sitt ursprung i utlandet hänvisas till avsnitt 4.3.3.

Teater och utställningar

Det råder ingen tvekan om att teater och utställningar är de framställningsformer där svårigheterna att upprätthålla en särskild ansvarsordning är störst.

Även om enskilda teaterföreställningar och utställningar inte når samma breda publik som t.ex. dagstidningar eller radio och TV kan de i många fall på ett slagkraftigt sätt användas för opinionsbildning. Teater har inte sällan samhällskritiskt innehåll. Utställningar används ofta av t.ex. miljögrupper och grupper av politiska flyktingar för att sprida åsikter. Värdet från yttrandefrihetssynpunkt av ett gott skydd för de medierna kan alltså inte bestridas. Våra skisser i debattbetänkandet har i den delen också fått ett övervägande positivt mottagande. Inte minst inom kultursektorn har många remissinstanser tillstyrkt regler om ensamansvar etc. för teater och utställningar.

Men allvarliga invändningar mot ett sådant arrangemang har rests.

Oftast utgör en teaterföreställning ett tämligen troget återgivande av innehållet i ett manuskript, men det händer att den innehåller mer eller mindre omfattande inslag av spontana yttranden och improvisationer.

Ett yttrandes innebörd kan också vara beroende av hur det framförs av den enskilde skådespelaren. Det är klart att den direkta och föränderliga karaktären som en teaterföreställning har gör det svårt för en ensamansvarig att kontrollera vad som yttras.

Även om utställningen till skillnad från teaterföreställningen normalt sett innehåller fixerade yttranden i skrift och bild eller såsom föremål är också den lätt att förändra. Ibland förutsätts att så skall ske efter hand. Och det är i viss utsträckning möjligt för utomstående att ändra de yttranden som framförs.

Den omständigheten att en ensamansvarig kan få svårigheter att överblicka innehållet i en teaterföreställning eller en utställning leder till slutsatsen att ensamansvaret görs frivilligt. Ett frivilligt ensamansvar har också tillstyrkts av flertalet av de remissinstanser som har behandlat frågan om ansvaret för innehållet i teaterföreställningar och utställningar. De övriga har i allmänhet endast gett uttryck för tveksamhet.

Det skäl som anförts mot frivilliglinjen — och som även redovisades i debattbetänkandet — är att den gör meddelarnas ställning osäker. De kan inte med säkerhet avgöra om det lämnade meddelandet kommer att offentliggöras under ensamansvar eller inte och således inte vara säkra på att undgå ansvar för egen del. Problemet existerar redan i fråga om stencilerade och liknande skrifter. Som framhållits i förarbetena till de reglerna kan en meddelare inte fällas till ansvar om han lämnat uppgiften med avsikt att den skall publiceras under ensamansvar.

Ett obligatoriskt ensamansvar för teater och utställningar kan enligt vår mening inte godtas. Det skulle ställa alltför stora krav på många små teatersällskap och utställare.

Vi anser alltså att ett system med frivilligt ensamansvar för innehållet i dessa medier innebär en rimlig avvägning mellan önskemålet att skydda yttrandefriheten och de skäl i form av praktiska problem som talar mot särskilda ansvarighetsregler.

Verkan av att ingen utgivare har utsetts blir att ansvaret för innehållet i framställningen vilar på dem som har medverkat till denna enligt vanliga straffrättsliga regler.

I de fall att en utgivare har utsetts men hans namn inte har hållits tillgängligt för allmänheten på föreskrivet sätt eller han inte har haft den bestämmanderätt över produktionen som han skall ha uppkommer frågan om vem som skall bära ansvaret. Två lösningar är tänkbara. Antingen kan ansvaret gå över på den som har utsett utgivaren — ett subsidiärt ensamansvar — eller kan ansvarighetsfrågan behandlas på samma sätt som om ingen utgivare har utsetts.

Vi har stannat för det senare alternativet. Det innebär att förmånen av en yttrandefrihetsrättslig ansvarsordning kan vinnas endast om en utgivare har utsetts och tillämpliga formföreskrifter har iakttagits. Den ordningen ansluter till vad som nu gäller i fråga om stencilerade och liknande skrifter.

Däremot bör ett subsidiärt ensamansvar gälla för det fall att en utsedd utgivare inte har någon känd adress i landet när brottet begås och han inte heller kan påträffas här under rättegången.

Utgivaren bör som regel ansvara för hela innehållet i en teaterföre-

ställning eller en utställning. Detta gäller även om den visas flera gånger och på olika platser.

I debattbetänkandet ifrågasatte vi dock om inte den huvudregeln måste modifieras något. Med tanke på möjligheten för de enskilda skådespelarna att förändra innehållet i ett yttrande och för en utomstående att göra ingrepp i en utställning utan utgivarens vetskap borde ensamansvaret inte omfatta sådana yttranden som utgivaren kan visa vara tillkomna utan att han vetat om det. Som några remissinstanser har framhållit skulle detta innebära en komplikation när man skall utkräva ansvar.

Vi förstår remissinstansernas tveksamhet inför ett sådant undantag från utgivarens ensamansvar. Den som tar på sig uppgiften att vara utgivare får förutsättas ha ett så förtroendefullt förhållande till sina medhjälpare att hans ensamansvar i princip bör omfatta även oförutsedda inslag i en teaterföreställning eller en utställning. Men extrema situationer kan uppstå då det skulle vara orimligt att utkräva ansvar av utgivaren, t.ex. då han inte har haft rimlig möjlighet att förutse eller avvärja ingrepp utifrån. Sådana extremfall diskuterades också i förarbetena till TF men föranledde ingen särreglering där. Inte heller i det här sammanhanget synes några särskilda föreskrifter behövas. De tänkta extremfallen torde alltid kunna få en tillfredsställande lösning med tillämpning av allmänna rättsgrundsatser.

Radiotidningar m.m.

I dag gäller en särskild ansvarsordning för radio- och kassettidningar för synskadade. Regleringen finns i lagen (1982:521) om ansvarighet för radio- och kassettidningar.

Som radiotidning definieras en för synskadade avsedd, i rundradiosändning sänd version av en sådan allmän nyhetstidning som trycks och som har dagspresskaraktär (förlagan). Med kassettidning förstås enligt lagens definition en för synskadade avsedd version av en periodisk skrift som ges ut här i landet (förlagan), under förutsättning att ägaren av den periodiska skriften sprider eller låter sprida denna version i form av kassettband eller annan sådan upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på något annat sätt uppfattas endast med ett tekniskt hjälpmedel. Ansvarighetslagen tillämpas på en kassettidning bara i den utsträckning den innehåller material ur förlagan och uppgifter om hur materialet har disponerats i kassettidningen.

Den här regleringen innebär att den som enligt 8 kap. TF i egenskap av utgivare, ställföreträdare för utgivaren eller ägare ansvarar för tryckfrihetsbrott i förlagan också ansvarar för yttrandefrihetsbrott i radio- eller kassettidningen. Lagen innehåller vidare bestämmelser om bl.a. ansvarsfrihet för medverkande och rätt till anonymitet. De hänvisar till TF eller är utformade efter mönster av TF.

Vi har förut i detta avsnitt föreslagit ett obligatoriskt utgivaransvar för såväl program i eter- och trådsändningar som fonogram. Detta system skulle bli gällande också för radio- och kassettidningar, om inga särbestämmelser om dem meddelas. Det av oss föreslagna systemet

skulle då betyda att utgivare måste utses särskilt för radiotidningarna respektive kassettidningarna. Den i lagen om ansvarighet för radio- och kassettidningar inbyggda automatiken — dvs. att den som har ansvaret för tryckfrihetsbrott i den tryckta förlagan automatiskt bär ensamansvaret också för yttrandefrihetsbrott i återgivningen — skulle med andra ord brytas.

Enligt vår mening bör emellertid den som är ansvarig för tryckfrihetsbrott i den tryckta förlagan bära ansvaret också för yttrandefrihetsbrott i en version av skriften som distribueras genom radiosändning i etern eller via tråd eller i form av en ljudupptagning på fonogram. Betydelsen av denna princip begränsar sig inte till radio- och kassettidningarna, som nu är aktuella. I framtiden kan tidningarna även på annat sätt komma att använda en kompletterande teknik för att föra ut sitt innehåll till offentligheten. Det är då angeläget att det koncentrerade utgivaransvaret inte undergrävs.

Vårt förslag har utformats som ett tillägg till 1 kap. 7 § TF. Genom det förklaras bild- eller ljudupptagningar samt program i eter- eller trådsändningar, varigenom innehållet i en periodisk skrift helt eller delvis sprids till allmänheten, utgöra en del av den periodiska skrift som är förlaga.

Det nu angivna betraktelsesättet kan emellertid upprätthållas bara i den mån en radio- eller kassettidning överensstämmer med förlagan. I fråga om radiotidningar är f.n. ingenting annat tillåtet; 4 § lagen (1981:508) om radiotidningar. Däremot kan en kassettidning ges ut med ett innehåll som har hämtats från flera förlagor. Enligt vårt förslag bryts då det automatiska sambandet mellan utgivarskapet för förlagan och ansvaret för återgivningen. I stället blir yttrandefrihetsgrundlagens allmänna regler om ljudupptagningar tillämpliga. Därav följer att en särskild ansvarig utgivare måste utses.

Sammankomster och demonstrationer

I debattbetänkandet har vi inte diskuterat någon särskild ansvarsordning för sammankomster och demonstrationer. De remissinstanser som behandlat frågan har också överlag ställt sig avvisande till tanken på en sådan. Några skäl att frångå vår preliminära ståndpunkt har inte framkommit.

Närmare om ansvarige utgivarens ställning

I 5 kap. 3 § andra stycket TF föreskrivs att uppdrag att vara utgivare för en periodisk skrift skall innefatta befogenhet att öva inseende över skriftens utgivning och bestämma över dess innehåll så att intet däri får införas mot utgivarens vilja. Inskränkning i den befogenhet, som sålunda tillkommer utgivaren, skall enligt lagregeln vara utan verkan.

MMU gjorde följande uttalande om utgivarens ställning: "Det ligger i sakens natur att utgivaren bör ha en ledande ställning inom redaktionen så att han har en reell möjlighet att fullgöra sitt uppdrag."

Vid 1975/76 års riksmöte väcktes en motion (1975/76:2535) med

hemställan "att riksdagen uttalar att ansvarige utgivaren bör ha en ledande ställning inom redaktionen så att han har en reell möjlighet att utföra sitt uppdrag".

Motionen behandlades av KU i samband med propositionen (1975/76:204) om ändringar i grundlagsregleringen av tryckfriheten. KU anförde i sitt betänkande (1975/76:54): "Frågan om den ansvarige utgivarens ställning behandlas inte i propositionen. Enligt utskottet får det förutsättas att denna fråga kommer att tas upp under det fortsatta reformarbetet. Utskottet finner därför inte anledning att i detta sammanhang göra något särskilt uttalande med anledning av den i motionen upptagna frågan."

Saken har sedan tagits upp i våra direktiv, där departementschefen anförde: "I detta sammanhang kan tilläggas att kommittén såvitt gäller periodiska skrifter bör ta upp frågan om ansvarige utgivarens ställning (se KU 1975/76:54)."

Här kan nämnas att den arbetsrättsliga lagstiftningens förhållande till TF nu är föremål för särskild utredning.

Vi delar uppfattningen att utgivaren bör ha en ledande ställning inom redaktionen. I allmänhet är så också fallet. Hur det redaktionella arbetet bedrivs i praktiken skiftar emellertid från fall till fall inom mycket vida ramar. En tvingande regel är därför enligt vår mening inte möjlig.

Även i ett annat avseende har den ansvarige utgivarens ställning debatterats från tid till annan. Det har visat sig att det finns olika meningar om innebörden av den nu gällande bestämmelsen i 5 kap. 3 § andra stycket TF.

Å ena sidan har gjorts gällande, att utgivarens rätt begränsar sig till befogenheten att förbjuda införandet av en viss framställning i den periodiska skriften, dvs. till en uteslutande negativ befogenhet. Å andra sidan har det hävdats, att utgivaren också har rätten att bestämma att en viss framställning skall införas, dvs. även en positiv befogenhet. Till stöd för den senare uppfattningen kan anföras, att TF rymmer en bestämmelse som innebär att utgivarens straffrättsliga ansvar kan lindras om en rättelse har offentliggjorts efter en straffbar publicering (1 kap. 4 § andra stycket).

Vi finner det angeläget att den fråga vi nu har berört blir föremål för en fortsatt allmän debatt och vidare överväganden.

Anonymitetsskydd för tipsare

I inledningen av betänkandet noterade vi att vi har fått motionen 1978/79:1687 av Lisa Mattson m.fl. överlämnad till oss. Vi har dryftat det problem som där aktualiserades och redovisar här ett uppslag till lösning.

Det förekommer att tidningar och andra nyhetsföretag lämnar ersättning i pengar för meddelanden om nyheter. En sådan utbetalning skall i enlighet med bokföringslagen (1976:125) noteras i företagets bokföring. Noteringen skall tillsammans med underlaget för den bl.a. utvisa till vem betalningen har skett.

Massmedieföretagen är i likhet med andra företag skyldiga att lämna

uppgifter till beskattningsmyndigheterna enligt taxeringslagen (1956:623). Enligt samma lag får taxeringsrevision äga rum hos var och en som enligt lagen är skyldig att lämna deklaration eller uppgifter. Vid en sådan revision får räkenskaper och anteckningar m.m. rörande verksamheten granskas.

De förhållanden som nu har beskrivits innefattar en lucka i skyddet för nyhetskällornas anonymitet. Genom att ta del av massmedieföretagens bokföring kan den som utför taxeringsrevisionen få kännedom om vilka som har lämnat meddelanden eller annat material till ett massmedieföretag för publicering. Visserligen gäller enligt sekretesslagen en oinskränkt sekretess hos beskattningsmyndigheten för uppgifter som på detta sätt har kommit till dess kännedom. Icke desto mindre kan möjligheten att uppgifter om meddelare kommer utanför massmedieföretagets kontroll tänkas hämma flödet av meddelanden till företaget. Denna risk bör tas bort.

Den ersättning som betalas ut är en skattepliktig inkomst för mottagaren. Detta torde vara det bärande skälet för kravet att betalningsmottagarens namn skall framgå av det betalande bolagets bokföring. Så länge beskattningen av ersättningen fastställs genom taxering på grundval av självdeklaration från den skattskyldige är det knappast heller någon bra lösning att helt enkelt slopa skyldigheten att notera betalningsmottagarens namn i bokföringen. Det skulle öppna möjligheter att undanhålla ersättningen från beskattning.

Ett sätt att säkra nyhetskällornas anonymitet utan att eftersätta intresset av att ersättningarna blir beskattade skulle vara att ta ut skatten som en s.k. definitiv källskatt. Detta skulle innebära, att det företag som betalar ut ersättningen levererar in skatten till uppbördsmyndigheten, förslagsvis vid särskilda uppbördsterminer.

Om skattesatsen bestäms till en fast del av ersättningen oavsett mottagarens skatteförmåga kan det genom ett undantag i bokföringslagen medges att utbetalningen noteras utan att mottagarens namn anges. Härigenom kan den nuvarande bristen i anonymitetsskyddet avhjälpas.

Det bör givetvis vara möjligt att i vart fall stickprovsvis övervaka att beskattningsformen inte missbrukas. Därför kan det visa sig lämpligt att föreskriva att ett företags utbetalningar av ersättningar för nyhetsmeddelanden i bokföringen skall sammanföras på ett konto. Det skulle underlätta en kontroll av att företagets utbetalningar står i rimlig proportion till den ekonomiska omfattningen av dess verksamhet.

4.4.3 Meddelarskydd för offentliga funktionärer m.fl.

4.4.3.1 Gällande bestämmelser

Enligt 1 kap. 1 § 3 st. TF har var och en rätt att lämna meddelande i vilket ämne som helst för publicering i tryckta skrifter. Meddelandet kan lämnas till skriftens författare, till annan upphovsman till framställning i skriften, till dennas utgivare, till skriftens redaktion eller till en nyhetsbyrå. Bestämmelsen innebär att uppgiftslämnaren går fri från ansvar och

skadeståndsskyldighet, även om meddelandet är straffbart, exempelvis såsom brott mot en tystnadsplikt. Undantag från regeln gäller bara då sådant är föreskrivet i TF.— Samma ansvarsfrihet gäller enligt 4 st. i samma paragraf för den som anskaffar uppgifter för publicering eller för att lämna något meddelande för publicering på det sätt som anges i 3 st. Tillvägagångssättet vid anskaffandet av uppgifterna kan dock straffbeläggas oberoende av TF (1 kap. 9 §).

Undantagsreglerna finns i 7 kap. 3 §. I vissa särskilt angivna fall kan meddelare trots huvudregeln dömas till straff och skadestånd. Till 1965 gällde detta enbart vad som brukar kallas offentliga funktionärer, "den som på grund av allmän befattning eller i och för utövande av allmän tjänsteplikt erhållit kännedom om förhållande, vars röjande skulle innefatta brott mot rikets säkerhet eller varom han eljest enligt lag haft att iakttaga tystnad". Som närmare utvecklas under 4.4.5 utvidgades vid brottsbalkens tillkomst 1965 kretsen av de meddelare som kunde göras ansvariga i fråga om vissa allvarligare fall till dem som inte var offentliga funktionärer, nämligen när meddelandet utgjorde ett allvarligt brott mot rikets säkerhet. Ändringen innebar, såsom bestämmelserna senare tolkades av högsta domstolen, vidare att även anskaffare kunde ställas till svars.

Genom ändring av TF 1976 och tillkomsten av den nya sekretesslagen vidgades även vid andra typer av sekretessbrott kretsen av dem som kan göras ansvariga så att den nu omfattar personer med vissa särskilt angivna funktioner, även i de fall då de inte innehar någon allmän befattning (läkare och annan sjukvårdspersonal, advokater, präster). Det blev samtidigt klarlagt att, till skydd för anonymitetsrätten, åtal kunde väckas mot personer verksamma hos tidningar, förlag och nyhetsbyråer m.fl. även när de hade röjt en författare eller uppgiftslämnare för publicering i en annan tryckt skrift. Vidare tillkom en regel om att tillhandahållande av hemliga handlingar i strid med förbehåll kunde beivras även när handlingen överlämnades för publicering i tryckt skrift.

De tystnadsplikter som är "kvalificerade" i den meningen att överträdelser av dem kan beivras även när de har formen av meddelande för publicering enligt 1 kap. 1 § 3 st. TF är inte angivna direkt i TF.

En typ av överträdelser som kan beivras enligt det nyss sagda är "utlämnande av allmän handling som ej är tillgänglig för envar eller tillhandahållande av sådan handling i strid med myndighets förbehåll vid dess utlämnande, när gärningen är uppsåtlig". Undantagsregelns innebörd klargörs i det väsentliga genom sekretesslagen, som för de allra flesta fall anger när en handling omfattas av sekretess och vidare innehåller reglerna om förbehåll när sekretessbelagda handlingar lämnas ut till enskilda.

En annan typ av brott mot tystnadsplikt som kan beivras även när uppgiften lämnas för publicering är "uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt i de fall som angivas i särskild lag". Den särskilda lag som åsyftas är ett kapitel (16 kap.) i sekretesslagen. Där anges, genom hänvisningar främst till bestämmelser i 1-9 och 12 kap. sekretesslagen men också till vissa andra lagar, de "kvalificerade" tystnadsplikterna. I några av fallen anges inskränkande villkor av typen speciella skaderekvisit

eller begränsning till vissa myndigheter, vissa typer av ärenden osv.

Undantagsreglerna i 7 kap. 3 § TF innebär inte att en meddelare eller anskaffare kan åtalas för medhjälp till tryckfrihetsbrott. Åtal skall väckas särskilt, exempelvis för brott mot tystnadsplikt. Efter 1976 års ändringar av TF gäller emellertid att målet skall handläggas som tryckfrihetsmål, dvs. normalt med jury, och att allmänt åtal får väckas endast av JK (9 kap. 2 § 3 st. och 12 kap. 1 § 2 st. TF). Målet om brott mot tystnadsplikt kan handläggas i samma rättegång som åtal för ett tryckfrihetsbrott mot den som är ansvarig för skriften (3 kap. 2 § 2 st. TF).

4.4.3.2 Bakgrunden till våra överväganden

När en tystnadsplikt viker för grundsatsen om frihet att lämna meddelanden för publicering offras ett intresse för ett annat. Även väl grundade sekretessintressen kan få stå tillbaka för en princip som kan synas abstrakt och mindre verklighetsförankrad. I det enskilda fallet är det ofta lättare att uppfatta betydelsen av att sekretessen upprätthålls än att inse värdet av en vidsträckt rätt att lämna information. Många anser att det nuvarande systemet brister i logik: det är egendomligt att den som har en tystnadsplikt väl gör sig skyldig till ett brott, om han röjer en hemlig uppgift exempelvis för någon närstående i hemmet, men blir fri från ansvar, om han lyckas sprida uppgiften till hundratusentals mottagare genom en tidning eller genom radion.

Kritik av denna innebörd framfördes i några remissyttranden över det förslag som föregick de nuvarande grundlagsreglerna i ämnet (prop. 1975/76:204 s. 61—65). Samma tystnadspliktsregler borde gälla, menade man, oberoende av om uppgiften lämnades till en publicist eller till någon annan.

En förutsättning för att tidningarna och radion skall fylla sin funktion att granska dem som utövar makt är dock att de får tillgång till riklig, allsidig och såvitt möjligt korrekt information. Författare och journalister behöver kunskap som underlag för information till allmänheten och för kommentarer. För att få en riktig bild av ett skeende kan de behöva ha tillgång till all samlad kunskap i ämnet, även om sådant som är hemligt hos myndigheterna.

Meddelarfriheten kan — i förening med anonymitetsskyddet och efterforskningsförbudet i 3 kap. 4 § tryckfrihetsförordningen — ses som ett yttersta medel mot obehöriga påtryckningar från förmän, kamrater och andra. De angivna rättsinstituten är, med ett ofta citerat uttryck som syftade på anonymitetsskyddet, "säkerhetsventilen, som i månget fall ensam möjliggör, att ord sägas, som böra bliva uttalade, fakta framdragas, som böra bliva framdragna" (1912 års betänkande med förslag till tryckfrihetsordning s. 63). I funktionen som en sådan säkerhetsventil har meddelarfriheten sitt största principiella värde.

Även i ett annat hänseende kan man uppfatta meddelarfriheten som en säkerhetsventil. Sekretessreglerna måste byggas upp efter kategorier eller klasser och utformas i generella ordalag. Det betyder att reglerna inte kan fungera ändamålsenligt i alla uppkommande fall. Det kan inte sällan förhålla sig så att andra intressen väger tyngre än sekretessintres-

set. Principen om ansvarsfrihet för meddelare innebär att man anförtror åt de offentliga funktionärerna att efter eget omdöme göra avvägningen mellan sekretessbehovet och motstående intressen.

Att hemliga uppgifter i hägnet av meddelarfriheten lämnas till nyhetsmedierna behöver inte innebära att de blir publicerade. Mottagaren kan begagna de uppgifter han får som underlag för egna undersökningar. Meddelarfriheten kan vidare fylla en betydelsefull funktion för publiceringsbeslut genom att vidga insikterna hos nyhetsförmedlarna och opinionsbildarna. Ju vederhäftigare källorna är, desto mindre är riskerna för ovederhäftig publicering.

De uppgifter som en offentlig funktionär anser vara av allmänt intresse — exempelvis kritiska synpunkter på förhållandena inom en myndighet — kan vara så sammanvävda med hemliga uppgifter att de inte kan lämnas utan att även de hemliga uppgifterna blir kända för mottagaren. Denne kan ofta sprida den viktiga informationen, t. ex. om myndighetens förfarande eller om de behandlingsmetoder som tillämpas, utan att röja de hemliga uppgifterna, som kan gälla exempelvis patienters och andra enskildas identitet.

Meddelarfriheten är att uppfatta som ett medel att förverkliga offentlighetsprincipen. Den tanke som ligger bakom hela denna princip är att den skall öppna möjlighet för insyn i och kritik av myndigheternas sätt att utöva sina maktbefogenheter. Historiskt sett har ansvarsfriheten och rätten till anonymitet för meddelare vuxit fram ur det tryckfrihetsrättsliga ansvarssystemet. Detta system har i varje fall delvis sitt ursprung i en strävan att genom offentlig insyn komma till rätta med missförhållanden inom allmän verksamhet.

De offentliga myndigheternas arbete innefattar av naturliga skäl ofta behandling av uppgifter om enskilda. Det ligger i den utformning som förhållandet mellan sekretess och meddelarfrihet numera har fått att även uppgifter om enskilda i regel omfattas av meddelarfriheten när de förekommer i ärenden om myndighetsutövning. Som framgår av det nyss sagda är det emellertid inte i första hand för att uppgifter om enskilda skall kunna spridas som meddelarfriheten har kommit till och består, utan för att myndigheternas sätt att förvalta sin offentliga makt vid behov skall kunna dras fram i ljuset.

Det har i olika sammanhang framhållits att erfarenheterna av det rådande systemet är goda. De nuvarande grundlagsbestämmelserna i ämnet präglas av den uppfattningen att det, allmänt sett, är ett mindre ont att i vissa fall omständigheter som borde ha förtigits blir uppenbarade än att missförhållanden i allmän eller enskild verksamhet får fortgå opåtalt eller att den offentliga debatten i någon allmän angelägenhet uteblir eller kommer i obalans på grund av brist på information. Följande kan återges ur föredragande departementschefens motivering till de gällande grundlagsbestämmelserna (prop. 1975/76:204 s. 95):

> Också när viss ömtålig information ges offentlighet, sker det erfarenhetsmässigt ofta i former som utesluter eller mildrar olägenheterna. Härtill medverkar givetvis att publicisten i vissa fall bär ett tryckfrihetsrättsligt ansvar för uppgifternas publicering. Av väl så stor betydelse är den självsanerande verksamheten inom

pressen, särskilt den som bedrivs av Pressens opinionsnämnd och Allmänhetens pressombudsman, och de etiska regler som i anslutning härtill har utbildats. Jag finner det vidare angeläget att framhålla att straffrihet för meddelare inte betyder att offentliga tjänstemän är skyldiga att i motsvarande mån lämna upplysningar till t.ex. pressen om känsliga förhållanden. Innebörden av en särskild tryckfrihetsrättlig meddelarfrihet är i stället den att det allmänna — med tanke på de viktiga intressen som informationsfriheten representerar — överlåter åt den enskilde att, utan risk för repressalier, själv bedöma om det är önskvärt eller försvarligt att förmedla vissa uppgifter för offentliggörande. Man kan räkna med att han därvid beaktar de skyddsintressen som en vanligtvis gällande tystnadspliktsregel värnar om, liksom sin uppfattning om hur informationsmottagaren kommer att handskas med stoffet. Sammanfattningsvis anser jag alltså att farhågorna för att ett särskilt skydd för dem som meddelar uppgifter till publicister skall leda till återkommande skador är överdrivna. Liksom hittills bör man för framtiden i stor utsträckning kunna förlita sig på massmediernas och uppgiftslämnarnas omdöme och ansvarskänsla.

Vid behandlingen av förslaget till den nya sekretesslagen (prop. 1979/80:2) ställde sig konstitutionsutskottet bakom departementschefsuttalandena i motiven till grundlagsbestämmelserna (KU 1979/80:37 s. 17). Efter att ha behandlat några frågor, som hade väckts genom särskilda förslag i ärendet, yttrade utskottet (s. 19):

> Som framgår av det föregående är utskottets grundläggande inställning, att meddelarfriheten skall sträcka sig så långt det är möjligt. Utskottet ställer sig därför inte främmande till att det kan finnas utrymme för en ytterligare utvidgning av området för meddelarfriheten i förhållande till propositionens förslag. Det kan emellertid inte heller bortses från risken att den meddelarfrihet som föreslagits i propositionen i vissa fall kan sträcka sig för långt i förhållande till i första hand den enskildes berättigade integritetskrav.

Utskottet nämnde att yttrandefrihetsutredningen hade i uppdrag bl.a. att överväga om grundläggande regler angående innehållet i den särskilda lag som anger i vilka fall en tystnadsplikt skall bryta meddelarfriheten bör tas in i TF eller i en ny yttrandefrihetsgrundlag. Utskottet sade sig förutsätta att utredningen därvid kommer att göra en noggrann genomgång av de enskilda sekretessbestämmelsernas förhållande till meddelarfriheten. I enlighet med utskottets förslag beslöt riksdagen att ge regeringen detta till känna. Riksdagsskrivelsen (1979/80:179) har överlämnats till yttrandefrihetsutredningen.

4.4.3.3 Våra överväganden

Utlämnande av hemlig handling

I dag finns en skillnad i straffbarhet mellan det fallet att en hemlig handling utlämnas eller tillhandahålls för publicering och att en tystnadsplikt bryts på annat sätt i samma syfte. I det förra fallet är varje uppsåtligt handlande straffbart. I det senare kommer ansvar i fråga bara om utlämnandet eller tillhandahållandet innebär att en kvalificerad

tystnadsplikt blir åsidosatt. I direktiven ifrågasätts om den skillnaden är motiverad.

Redan tillgången till handlingen kan påverka övervägandena för en publicering, jfr vad vi har sagt under "Bakgrunden till våra överväganden". Men sin största praktiska betydelse får skillnaden med avseende på själva publiceringen.

Å ena sidan är det svårt att inse att det skulle vara till större men för skyddsintresset om en hemlig uppgift publiceras såsom en handling än som ett återgivande av ett muntligt besked. Skillnaden skulle främst vara att ett återgivande av en handling ger uppgiften en högre grad av trovärdighet. Den kan inte förnekas och publiceringen kan inte stämplas som ryktesspridning. Däri ligger ett värde för det offentliga meningsutbytet. En publicist har givetvis ett intresse av att kunna styrka sina påståenden. Kan han inte det, löper man kanske risken att ett offentliggörande som borde ha skett inte sker.

Å andra sidan rör vi oss här på ett ömtåligt område där ambitionen att stärka yttrandefriheten kan få motsatt effekt. Att i det berörda avseendet utsträcka möjligheterna att med grundlagens stöd bryta igenom sekretessbestämmelserna är kanske inte tillräckligt angeläget för att motivera att man utsätter systemet med meddelarfrihet för en påfrestning.

Möjligen skulle det också kunna göras gällande att den nuvarande skärpta hållningen mot publicering av en hemlig handling tjänar det syftet att publicisten inte av vårdslöshet eller bekvämlighet avslöjar mer av hemligt material än som är nödvändigt för den offentliga debatten och kontrollen; det kan tänkas att han är mera benägen att sovra i det material han fått muntligen.

Skälen för att jämställa den straffrättsliga behandlingen av utlämnande eller tillhandahållande av en hemlig handling med annat röjande av hemliga uppgifter är goda. Vi anser dock att argumentet för att behålla den nuvarande ordningen trots det väger tyngre.

Det lagtekniska problemet

Det är ett starkt yttrandefrihetsintresse att meddelarskyddets omfattning säkerställs i grundlag. Detta intresse har man försökt tillgodose på olika sätt. Den år 1960 tillkallade offentlighetskommittén föreslog, bortsett från vissa bestämmelser som reglerade uppgifter angående rikets säkerhet, att gränsen skulle dras på samma sätt som vid vittnesförhör: grundlagen (7 kap. 3 § TF, se SOU 1966:60 s. 27 f.) skulle säga att ansvar kunde utkrävas om meddelaren hade röjt något som han på grund av stadgande i lag inte hade fått yppa som vittne. Härmed vann man dels att grundlagstexten blev kort och klar, dels att statsmakterna inte utan tvingande skäl kunde begränsa meddelarskyddet: intresset att prestera bevisning i rättegång är så starkt att man inte utan tvingande skäl avstår från möjligheten. Förslaget skulle emellertid ha lett till att meddelarskyddet blev mycket vidsträckt, särskilt inom socialvården och skatteväsendet.

JK väckte en annan tanke i sitt yttrande över massmedieutredningens betänkande. Man borde enligt hans mening (remissammanställningen Ds Ju 1976:2 s. 82) se på denna fråga ungefär på samma sätt som man har

sett på gränsdragningen mellan offentliga och hemliga handlingar; gränsen borde fastställas i vanlig lag men principerna för gränsdragningen borde anges i grundlagen. Tystnadspliktskommittén anslöt sig till denna tanke och fogade vid sitt betänkande (SOU 1975:102 s. 366) en preliminär skiss till ett grundlagsstadgande med denna funktion. Under den fortsatta behandlingen vann JK:s tanke tämligen stor anslutning (prop. 1975/76:204 s. 67 f.). Även föredragande departementschefen fann tanken principiellt tilltalande (anf. prop. s. 103 f.) men ansåg sig inte kunna behandla frågan närmare innan man tog ståndpunkt till innehållet i bestämmelserna om tystnadsplikt och meddelarfrihet. Frågan borde övervägas av den kommitté som skulle få i uppdrag att fullfölja MMU:s arbete, dvs. yttrandefrihetsutredningen.

I propositionen berördes också möjligheten att TF finge direkt ange meddelarfrihetens omfattning i förhållande till tystnadsplikter. Enligt departementschefen (anf. prop. s. 103) skulle emellertid i så fall grundlagsbestämmelserna troligen bli så allmänt hållna att deras innebörd i det konkreta fallet skulle bli svår att fastställa.

Intresset av en klar och fast gräns kring meddelarskyddet är ett starkt skäl för att grundlagen direkt anger inskränkningarna i ansvarsfriheten. Vi har, i enlighet med vad KU förutsatte vid sin behandling av förslaget till sekretesslag, fortsatt våra överväganden i denna fråga.

En lösning skulle vara att i grundlag föra in hela sekretesslagen. Det skulle ge en trygghet mot inskränkningar av meddelarfriheten likvärdig med det skydd som omgärdar brottskatalogens bestämmelser om otillåtet yttrande. Men den måste avvisas av praktiska skäl.

Till dess den gamla sekretesslagen tillkom på 1930-talet var sekretessen i detalj reglerad i 1812 års TF. En sådan ordning ansågs redan med den offentliga verksamhetens dåvarande omfattning vara svår att hantera praktiskt. Grundlagens katalog över inskränkningar hade efter hand blivit lång och svåröverskådlig. Reformer hade försvårats, eftersom man måste avvakta grundlagsändring innan tillhörande sekretessregler kunde sättas i kraft.

Vi vill erinra om att statsmakterna vid 1979 års beslut om ett kvalificerat förfarande för beslut om rättighetsinskränkningar gjorde undantag just för regler om tystnadsplikt; ett väsentligt motiv var vad som då kallades bihangsproblemet, dvs. att reformer kunde bli svåra att genomföra, om man måste avvakta en tidsödande ändring av tillhörande regler om tystnadsplikt.

En annan lösning kunde vara att i grundlag föra in sekretesslagens 16 kap. och låta sekretesslagen i övrigt behålla sin karaktär av vanlig lag. Det är emellertid tekniskt sett knappast tänkbart. 16 kap. är uppbyggt genom hänvisningar till andra lagbestämmelser. Ändrades någon av dessa bestämmelser, skulle reglerna om begränsning av meddelarskyddet få annan innebörd, om hänvisningarna alltjämt skulle gälla. Regleringen i grundlag skulle då inte ge det skydd och den fasthet som eftersträvas med en sådan reglering.

En tredje möjlighet är den som JK anvisade i sitt yttrande över MMU:s betänkande: principerna för gränsdragningen kring de kvalificerade tystnadsplikterna borde anges i grundlag, reglerna i detalj borde

finnas i vanlig lag.

En fjärde möjlighet är att grundlagen självständigt, och alltså inte bara genom hänvisningar till sekretesslagen, anger de fall då tystnadsplikter skall ha företräde framför meddelarfriheten, varvid man eventuellt finge försöka utforma reglerna mera kortfattat än vad som har gjorts i sekretesslagen.

En femte möjlighet kan vara en konstruktion där grundlagen med avseende på vissa typer av tystnadsplikt blir direkt tillämplig eller får samma utformning som motsvarande vanliga lag (jfr de typer av otillåtet yttrande som nu är reglerade i 7 kap. 4 § TF och genom likalydande föreskrifter i BrB), men med avseende på andra slag av tystnadsplikt får en sådan utformning att en utförligare reglering i vanlig lag blir nödvändig. Denna lösning ligger mellan de två här senast behandlade.

Redogörelsen visar att man i praktiken har att välja mellan den tredje, den fjärde och den femte möjligheten.

Mycket talar för att det på vissa områden går bra att i grundlagstexten beskriva tystnadsplikterna på ett sätt som är både klart och kortfattat, så att den kan bli omedelbart tillämplig. Detta gäller framför allt många av de tystnadsplikter som skall skydda allmänna intressen, såsom rikets försvar och dess säkerhet i övrigt, förhållandet till andra stater, den centrala finans-, penning- och valutapolitiken, effektiviteten i polisens spaningsverksamhet, polisens och andra myndigheters åtgärder till skydd mot brott och myndigheternas intresse att kunna växla hemliga meddelanden utan att dessa blir uppdagade (chiffer, koder m.m.). Sekretessen kring vissa andra allmänna intressen, såsom den som är avsedd att skydda planer på inspektioner, prov m.m. och den som tänkes skydda statens eller kommuners ekonomiska intressen, får redan enligt gällande lag vika för meddelarfriheten och bereder således inga svårigheter.

Svårare är det att utforma regler om skydd för enskilda intressen som är tillräckligt klara och ändå så allmänt hållna att de inte i onödan komplicerar reformer inom den statliga eller den kommunala verksamheten.

Principiellt och lagtekniskt behöver skillnaden i utformning av sekretessreglerna på det ena eller det andra området inte leda till några större komplikationer. Det torde vara möjligt att i en och samma förteckning, intagen i grundlag, införa dels sådana bestämmelser som är ungefär lika utförliga som motsvarande bestämmelser i vanlig lag, dels bestämmelser som anses behöva en utfyllnad i vanlig lag. I ena som i andra fallet bör här som i fråga om de otillåtna yttrandena (7 kap. 4 § TF) principen om dubbel täckning gälla: en förutsättning för att en tystnadsplikt skall bryta genom meddelarfriheten skall vara att det är föreskrivet både i grundlag och i vanlig lag. Skillnaden visar sig i att den tillämpande myndigheten i fall av den förra typen knappast ställs inför någon risk för konflikt mellan grundlag och vanlig lag; innehållet i den ena bestämmelsen är detsamma som i den andra, och den vanliga lagen kan läggas till grund för tillämpningen, så länge inte endera upphävs eller får ett snävare innehåll. I fall av den senare typen finns däremot problemet: varje tillämpande myndighet måste undersöka om den vanliga lagens bud ryms under grundlagens regel som är avfattad i mera generella

termer. Vi har sedan länge ett liknande problem beträffande reglerna om handlingssekretess, och där torde det inte ha orsakat några större svårigheter. Även i fråga om de grundläggande fri- och rättigheterna råder ett likartat förhållande mellan grundlag och vanlig lag. Svårigheterna har inte heller där varit större än att de har kunnat bemästras.

Vi har för vår del kommit till uppfattningen att man utan avgörande nackdelar kan välja den nu beskrivna utvägen att grundlagsreglera inskränkningarna i meddelarfriheten. Grundlagsbestämmelserna blir visserligen ganska omfattande och inte särskilt lättförståeliga. Det har emellertid ett stort värde att denna viktiga frihet blir reglerad i grundlag. Därutöver vill vi framhålla att bestämmelserna till skillnad från 16 kap. 1 § sekretesslagen med ett par undantag får ett innehåll direkt genom avfattningen och inte först genom hänvisningar till andra föreskrifter.

Vi vill vidare erinra om att frågan om överensstämmelse mellan grundlag och vanlig lag övervägs under lagförarbeten i kommittéer, departement och utskott. Också lagrådsgranskningen har här en given funktion.

Enligt 8 kap. 18 § RF skall förslag till grundlagsbestämmelser om tryckfriheten i regel granskas av lagrådet. Vi föreslår under 4.2.4 en justering av denna föreskrift så att den kommer att omfatta grundlagsbestämmelserna om yttrandefriheten över huvud taget. De nuvarande bestämmelserna om inskränkningar i meddelarfriheten omfattas inte av RF:s regler om grundläggande fri- och rättigheter (prop. 1978/79:195 s. 62) och därmed inte heller av 8 kap. 18 §. Vi anser att man så långt det är möjligt bör förebygga kollisioner mellan grundlagsbestämmelserna om dessa inskränkningar och motsvarande bestämmelser i sekretesslagen genom att låta även dessa senare bestämmelser falla under vad som föreskrivs i 8 kap. 18 § RF.

Skyddet för tredje man vid myndighetsutövning

När det gäller uppgifter om sådana enskilda som är föremål för en myndighets maktutövning framstår den nuvarande regleringen på det hela taget som väl avvägd. Vårt förslag innebär att den princip som den bygger på blir befäst. Det förekommer emellertid också fall där myndigheter får kännedom om uppgifter om andra enskilda än den mot vilken myndighetsutövningen riktar sig ("tredje man"). Som ett exempel kan anföras att bankinspektionen vid tillsyn av bankerna får tillgång till uppgifter som gäller bankernas kunder. I fall av denna typ framstår behovet av skydd mot spridning av uppgifter om enskilda som särskilt angeläget.

Den nuvarande regleringen i sekretesslagen innebär att uppgifter om tredje man i några sammanhang är undantagna från den meddelarfrihet som råder i fråga om viss myndighetsutövning och dess föremål. Sekretessen för uppgifter om tredje man som kommer till bankinspektionens kännedom är ett exempel (8 kap. 5 § sekretesslagen). Andra finns i 6 och 7 §§ i samma kapitel. Dessa gäller statliga och kommunala myndigheters verksamhet för utredning, tillsyn och stödverksamhet m.m. beträffande näringslivet.

Sekretesslagen bygger emellertid inte på någon genomförd princip om skydd för uppgifter som rör tredje man. Detta torde närmast hänga samman med praktiska svårigheter. Det är också möjligt att det inte är genomförbart att generellt låta regleringen av förhållandet mellan sekretess och meddelarfrihet vägledas av en sådan princip. Detta hindrar emellertid inte att en förstärkning av skyddet för uppgifter om tredje man i vissa fall kan vara önskvärd.

Grundlagsbestämmelserna

Bestämmelserna om de olika fallen av kvalificerad tystnadsplikt bildar särskilda kapitel i förslagen till yttrandefrihetsgrundlag och till ändringar i TF (6 kap. YGL och 7 kap. TF). Kapitlen innehåller åtta paragrafer. Den första klargör att undantag från meddelarfriheten kan förekomma. Paragraferna 2—5 behandlar brott mot de tystnadsplikter som utgör kärnan i det yttrandefrihetsrättsliga anonymitetsskyddet och mot tystnadsplikterna för präster, advokater och läkare m.fl., samt utlämnande av hemliga handlingar. Paragraferna 6 och 7 innehåller motsvarigheter till de punkter i 16 kap. 1 § sekretesslagen som hänvisar till materiella sekretessbestämmelser i regeringsformen, i riksdagsordningen och i sekretesslagens tidigare kapitel. Paragraf 8 gäller meddelarfriheten utanför den offentliga rätten.

Vi har tidigare framhållit att principen om dubbel täckning bör gälla i fråga om kvalificerade tystnadsplikter lika väl som i fråga om de otillåtna yttrandena. Så som förslaget är uppbyggt krävs sålunda inte att grundlagen ändras för att en kvalificerad tystnadsplikt skall upphöra att vara kvalificerad. Det räcker att motsvarigheten i vanlig lag, dvs. 16 kap. sekretesslagen, ändras. För att en tystnadsplikt skall bli kvalificerad kan däremot även grundlagsändring krävas.

Ett par typer av tystnadsplikter är emellertid sådana att det kan diskuteras, om kravet på dubbel täckning skall uppställas. Så är fallet med tystnadsplikten om upphovsmäns, uppgiftslämnares och utgivares identitet, dvs. anonymitetsskyddet. Här är även den grundläggande tystnadspliktsregeln intagen i grundlag, och det torde vara lämpligast att avvägningen mellan tystnadsplikten och meddelarfriheten görs enbart i grundlag. Så har det gjorts i förslaget. Annars skulle anonymitetsrätten kunna elimineras genom bestämmelser i vanlig lag.

Möjligheten att ingripa mot den som överlämnar en hemlig handling för publicering — det må vara en offentlig funktionär eller en person som har fått ut handlingen under förbehåll — tar inte sikte på de enskilda uppgifternas innehåll, utan på formen för sekretessbrottet. Den grundar sig alltså inte på en bedömning av de skilda sekretessreglernas vikt. En särskild prövning i vanlig lag av behovet av skydd för uppgifter av visst slag mot önskemålet om ett vidsträckt meddelarskydd förefaller knappast behövlig. Detta hindrar inte att straffstadgandet för sekretessbrottet finns i vanlig lag; utlämnande av hemlig handling är straffbelagt enligt 20 kap. 3 § brottsbalken. Om emellertid ett förbehåll bryts på annat sätt än genom att en handling lämnas över, kan det finnas samma skäl som i fråga om offentliga funktionärers brott mot tystnadsplikt att upprätt-

hålla principen om dubbel täckning. Vi återkommer till detta under rubriken "Förbehåll och andra myndighetsbeslut".

Advokater, präster, läkare m.fl.

Advokaternas, prästernas och hälso- och sjukvårdspersonalens tystnadsplikter är tekniskt sett konstruerade på olika sätt, och för advokaternas och hälso- och sjukvårdspersonalens vidkommande är regleringen olika för å ena sidan enskilt verksamma personer och å andra sidan i statlig eller kommunal tjänst anställda.

Advokaternas tystnadsplikt är reglerad dels för de offentligt anställda i 9 kap. 9 § sekretesslagen (gäller alla befattningshavare vid de allmänna advokatbyråerna), dels för de övriga i 8 kap. 4 § 1 st. rättegångsbalken. Sekretesslagens regel föreskriver sekretess dels för uppgifter som det kan antas att den rättssökande har förutsatt skall bli behandlade förtroligt, dels för uppgifter i övrigt om någons personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att han lider skada eller men om uppgiften röjs. Regeln i rättegångsbalken säger bara att advokaten är skyldig att, "där god advokatsed så fordrar", förtiga vad han erfar i sin yrkesutövning. Skillnaden i praktiken mellan de två regelsystemen torde inte vara stor. Begreppet "god advokatsed" utformas väsentligen genom praxis i Advokatsamfundets styrelse och dess disciplinnämnd. I praktiken torde åtal komma att väckas huvudsakligen just när överträdelsen har bestått i meddelande för publicering eller i publicering (prop. 1979/80:2 del A s. 396 f.). Det kan förmodas att å ena sidan domstolarna, å andra sidan samfundsorganen kommer att beakta varandras praxis i tillämpningen; det kan nämnas att samfundsorganens avgöranden kan komma under högsta domstolens prövning efter besvär av den advokat som berörs eller av JK (8 kap. 8 § rättegångsbalken).

Det bör vara ett önskemål att formulera en enda regel för fall då advokaternas tystnadsplikt skall ha företräde framför meddelarfriheten. Med tanke på advokaternas uppgift att betjäna enskilda i förtroende kan det knappast möta några betänkligheter att medge ingripande så snart advokaten har röjt vad han har erfarit i samband med en hänvändelse från någon hjälpsökande.

Ett särskilt problem är hur biträdande jurister och andra biträden på advokatbyråer skall behandlas i detta hänseende. Tystnadsplikten enligt rättegångsbalken gäller bara för advokater, och någon offentligrättslig tystnadsplikt torde inte finnas för advokatbiträdena i enskild verksamhet. Motsvarande personal på de allmänna advokatbyråerna lyder däremot under samma straffsanktionerade tystnadsplikt enligt sekretesslagen som advokaterna. En möjlighet vore att låta de allmänna byråernas biträden lyda under de stadganden i 7 § i förslaget som handlar om likartade grupper av personal på andra områden (närmast p. 16 och 17). Här föreslås emellertid att biträdena på de allmänna byråerna alltigenom jämställs med advokaterna, så att all deras tystnadsplikt angående vad de har erfarit i samband med hänvändelser från hjälpsökande sätts före meddelarfriheten. Lagtextens utformning gör det också möjligt att genom vanlig lag införa en kvalificerad tystnadsplikt för biträden på

enskilda advokatbyråer.

En advokat kan vara skyldig att lämna uppgifter och tillhandahålla handlingar till styrelsen för Sveriges advokatsamfund eller till samfundets disciplinnämnd. Sådan skyldighet är föreskriven i ärenden om tillsyn över advokatväsendet och i disciplinärenden. Den gäller även uppgifter som advokaten är skyldig att hålla hemliga av hänsyn till sina klienter.

Stadgarna för advokatsamfundet innehåller i 47 § en bestämmelse om tystnadsplikt för ledamöter och suppleanter i samfundets styrelse samt ledamöter i disciplinnämnden. Tystnadsplikten gäller även för generalsekreteraren. Den avser vad de nyss nämnda personerna på grund av samfundsledamöternas skyldighet att lämna uppgifter och tillhandahålla handlingar har erfarit om ledamöterna och deras verksamhet. Tystnadsplikten har nu enligt lag den 23 februari 1983 (SFS 1983:91), som har trätt i kraft den 1 april 1983, intagits i rättegångsbalken genom att det till 8 kap. 6 § lagts ett tredje stycke med följande lydelse:

Den som har deltagit i handläggningen av ett tillsynsärende hos advokatsamfundet får inte obehörigen röja vad han därvid har erfarit om någons personliga eller ekonomiska förhållanden.

Genom detta lagstiftningsbeslut har uppnåtts, att tystnadsplikten är straffsanktionerad. Det tillämpliga straffstadgandet är 20 kap. 3 § BrB. Tystnadsplikten bryter inte meddelarfriheten.

Frågan huruvida den nu åsyftade tystnadsplikten borde vika för meddelarfriheten berördes av departementschefen när förslaget om lagfästande av tystnadsplikten lades fram i proposition. Departementschefen förklarade att de som deltar i handläggningen av tillsynsärenden borde ha frihet att utan hinder av tystnadsplikten lämna normalt hemliga uppgifter för publicering i tryckt skrift, radio eller TV. För detta talade enligt departementschefen särskilt det förhållandet att det var fråga om myndighetsutövning och att det allmänt sett var önskvärt att det så långt som möjligt förelåg meddelarfrihet i fråga om uppgifter som hänförde sig till myndighetsutövning (prop. 1982/83:42 s. 13). Departementschefen erinrade också om att meddelarfrihet gällde för sådana uppgifter om disciplinära åtgärder mot en advokat som var sekretessbelagda enligt 9 kap. 12 § sekretesslagen. Departementschefen anförde vidare:

> Det skulle möjligen kunna övervägas att begränsa meddelarfriheten i fråga om sådana uppgifter som rör en advokats klienter. Beträffande uppgifter om klienter har nämligen advokaterna själva inte någon meddelarfrihet (se 16 kap. 1 § 6 sekretesslagen). Jag vill emellertid erinra om att den nuvarande ordningen har fungerat utan att, såvitt är känt, några olägenheter har uppkommit. Det skulle dessutom skapa praktiska gränsdragningsproblem om uppgifter om klienter undantogs från meddelarfriheten men inte uppgifter om advokaterna själva. Vidare skulle regleringen bli onödigt invecklad. — På grund av det anförda är jag inte beredd att föreslå någon begränsning i meddelarfriheten för dem som deltar i samfundets tillsynsverksamhet.

Frågan om meddelarfriheten tilldrog sig särskild uppmärksamhet när

ärendet behandlades i riksdagen. I en motion av Allan Ekström och Gunnar Biörck i Värmdö (båda m) hemställdes att tystnadsplikten skulle förenas med en motsvarande begränsning av meddelarfriheten, åtminstone i vad den avsåg advokatens klienter. Konstitutionsutskottet uttalade i sitt av riksdagen godkända betänkande (KU 1982/83:18 s. 3, rskr 135):

> Utskottet ansluter sig till propositionens bedömning och anser det således inte påkallat att låta den nu föreslagna tystnadsplikten bryta meddelarfriheten. Utskottet vill i sammanhanget erinra om att yttrandefrihetsutredningen har i uppdrag att se över den nu rådande ordningen vad gäller förhållandet mellan tystnadsplikt och meddelarfrihet och att utredningens slutbetänkande väntas föreligga under innevarande år.

Till utskottets betänkande fogades en reservation (m) av samma innebörd som motionen.

Den myndighetsutövning som förekommer i advokatsamfundets tillsynsverksamhet riktar sig mot advokaterna. Dess syfte är att till skydd för allmänheten upprätthålla en i skilda hänseenden god yrkesmässig standard hos advokatkåren. Tillsynsverksamheten gäller inte advokaternas uppdragsgivare.

Uppgifter som enskilda har lämnat till advokater kan vara strängt förtroliga och gälla förhållanden inom de mest skiftande områden. Tilliten till att sådana uppgifter inte sprids är en väsentlig förutsättning för att medborgarna skall våga anförtro dem åt en advokat. Om denna tillit rubbas, undergrävs den omistliga tillgång som ligger i att medborgarna — många gånger i svåra och utsatta lägen — med fullt förtroende kan söka hjälp hos oberoende advokater.

En riktlinje vid arbetet på sekretesslagens tillkomst var att meddelarfriheten skulle regleras så, att uppgifter som har lämnats i förtroende inte skall få meddelas för publicering. Det förslag vi lägger fram vägleds i största utsträckning av samma synpunkt.

En regel av innebörd att uppgifter om advokaternas uppdragsgivare inte får lämnas ut för publicering strider inte mot de syften som bär upp offentlighetsprincipen. Den skulle stämma väl med vad vi har anfört beträffande uppgifter om tredje man och uppgifter som har lämnats till myndigheterna i förtroende. Den är enligt vår mening så angelägen att den inte bör hindras av att svårigheter kan uppkomma när det gäller att i praktiken skilja mellan uppgifter av olika slag. Regeln torde kunna utformas så att de som den riktar sig till kan bemästra svårigheterna. Vi föreslår att grundlagen avfattas på ett sådant sätt att det blir möjligt att föreskriva att den tystnadsplikt som gäller i tillsynsärenden hos advokatsamfundet skall bryta meddelarfriheten i vad den gäller till förmån för advokaternas klienter.

Enligt lagen (1979:926) om tystnadsplikt för präst inom svenska kyrkan har den som är prästvigd i svenska kyrkan tystnadsplikt i fråga om det som han har erfarit under enskilt skriftermål — dvs. bikt — eller under själavårdande samtal i övrigt. Enligt p. 7 i 16 kap. 1 § sekretesslagen har tystnadsplikten generellt företräde framför meddelarfriheten.

Grundlagsregeln om förhållandet till meddelarfriheten bör utformas efter mönster av lagen om tystnadsplikt för präst inom svenska kyrkan.

Inom hälso- och sjukvården gäller enligt sekretesslagen sekretess av tre skilda slag. Huvudbestämmelsen — 7 kap. 1 § — syftar till att ge skydd åt den sjuke eller vårdsökande och dennes närstående mot omgivningen. Alla uppgifter om hans hälsotillstånd och andra personliga förhållanden omfattas av sekretess, om det inte står klart att uppgifterna kan röjas utan att han själv eller någon honom närstående lider men. Sekretessen gäller inte bara inom den egentliga hälso- och sjukvården utan också inom annan medicinsk verksamhet, såsom rättspsykiatriska undersökningar, abort, sterilisering, åtgärder mot smittsamma sjukdomar och omsorger om psykiskt utvecklingsstörda. En annan sorts sekretess syftar till att skydda den sjuke själv mot vetskap om sjukdomen. Enligt 7 kap. 3 § gäller sekretessen kring hans personliga förhållanden även mot honom själv, om det med hänsyn till ändamålet med vården eller behandlingen är av synnerlig vikt att uppgiften inte lämnas till honom. En tredje typ av sekretess — enligt 7 kap. 6 § — syftar främst till att skydda andra personer än den sjuke mot repressalier från denne: sekretess gäller för anmälan eller annan utsaga om någons hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det kan antas att fara uppkommer för att den som har gjort anmälan eller avgivit utsagan eller någon honom närstående utsätts för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs.

För hälso- och sjukvårdspersonal utanför det allmännas verksamhet — häri inbegrips inte bara privatpraktiserande läkare och sjukgymnaster, enskilda sjukvårdsanstalter m.m. utan också exempelvis apotekens personal — gäller i stället 6 och 6a §§ i lagen (1980:11) om tillsyn över hälso- och sjukvårdspersonalen m.fl. Samma tre typer av sekretess gäller här, och innehållet i bestämmelserna är i huvudsak detsamma. Den viktigaste skillnaden torde vara att skaderekvisitet i 7 kap. 1 § sekretesslagen — "om det inte står klart" etc. — motsvaras av ett allmänt obehörighetsrekvisit. Någon skillnad i sak är inte åsyftad (prop. 1979/80:80 s. 45 f.).

Om sålunda sekretessen inom den enskilda hälso- och sjukvården i allt väsentligt har samma innebörd som sekretessen inom det allmännas verksamhet på området, föreligger vissa skillnader i fråga om sekretessens förhållande till meddelarfriheten. Inom det allmännas verksamhet har sekretessen enligt 7 kap. 1 och 6 §§ sekretesslagen företräde framför meddelarfriheten, medan sekretessen enligt 7 kap. 3 § gentemot den enskilde själv viker för meddelarfriheten. Inom den enskilda verksamheten har den sekretess som föreskrivs i 6 § tillsynslagen företräde, och här inbegrips, utöver den sekretess som syftar till att skydda den sjuke mot omgivningen, också den sekretess som skall skydda honom själv, alltså motsvarigheten till 7 kap. 3 § sekretesslagen. Däremot viker den sekretess, som tänkes skydda andra personer mot repressalier och som behandlas i 6a §, för meddelarfriheten. Det har vidare påpekats (Corell m.fl., Sekretesslagen s. 384) att uppgifter om verkställigheten av beslut om omhändertagande eller av beslut om vård utan samtycke inom den allmänna hälso- och sjukvården omfattas av meddelarfriheten men att

detsamma inte gäller på det enskilda området.

De sakliga skillnaderna i fråga om meddelarskyddet mellan allmän och enskild hälso- och sjukvård är inte motiverade. Lika väl som i fråga om advokaternas verksamhet bör man sträva efter likformighet.

Det är tydligt att tystnadsplikten inom hela den frivilliga vården till skydd för den sjuke eller vårdsökande själv gentemot utomstående bör ha företräde framför meddelarfriheten. Här bör samma princip gälla som för advokaterna och prästerna: när någon röjer vad han har erfarit i en förtroendesituation bör överträdelsen kunna beivras även om den har formen av ett meddelande för publicering. Och det kan svårligen möta någon gensaga om tystnadsplikten gentemot den sjuke själv — 7 kap. 3 § sekretesslagen — inom den allmänna hälso- och sjukvården liksom på det enskilda området ställs framför principen om meddelarskydd.

Det är rimligt att sekretessen till skydd för anmälare m.fl. — 7 kap. 6 § sekretesslagen — har företräde framför meddelarfriheten, och det finns knappast någon anledning att här göra undantag för den enskilda vården, om behovet skulle framträda här.

Utanför den frivilliga sjukvården kan det vara fråga om djupt ingripande tvångsåtgärder, såsom vid rättspsykiatriska undersökningar, åtgärder mot smittsamma sjukdomar och vård oberoende av samtycke inom mentalsjukvården och omsorgen om psykiskt utvecklingsstörda. De skäl som i allmänhet talar för insyn i myndighetsutövning har här en utomordentlig styrka: de som är föremål för vård eller andra åtgärder tillhör ofta utsatta grupper och är i stort behov av det stöd som en offentlig belysning kan ge. Vi återkommer till frågan vid behandlingen av motsvarande förhållanden inom socialtjänsten.

Den åsyftade innebörden av föreskriften om hälso- och sjukvårdspersonalens tystnadsplikt torde komma fram, om regeln angående tystnadspliktens företräde formuleras så att — bortsett från skyddet för anmälare m.fl. — meddelarfriheten får vika när någon röjer "vad han har erfarit i samband med hänvändelser från vårdsökande". Det förefaller knappast nödvändigt att tynga bestämmelsen med något begränsande rekvisit av typ skaderekvisit eller obehörighetsrekvisit. Avgörande blir, inom den ram som ges genom uttrycket "hänvändelser från vårdsökande", hur tystnadspliktsreglerna utformas. Några behov av insyn som kan motivera att meddelarfriheten får företräde inom någon del av det område där tystnadsplikt anses nödvändig finns knappast.

Regeln om tystnadspliktens företräde när det gäller skyddet för anmälare kan formuleras med 7 kap. 6 § sekretesslagen som förebild.

Förbehåll och andra myndighetsbeslut

Enligt gällande regler kan åtskilliga av bestämmelserna om de offentliga funktionärernas tystnadsplikt få betydelse för andra personer, nämligen sådana som i samband med rättegång eller förundersökning om brott eller genom ett särskilt myndighetsbeslut får tillgång till hemliga uppgifter.

Om hemliga förhållanden berörs under en rättegång eller vid förhör

under en förundersökning, kan domstolen eller undersökningsledaren förordna om tystnadsplikt (5 kap. 4 § och 23 kap. 10 § 4 st. rättegångsbalken). Denna tystnadsplikt kan omfatta förhållanden av vad slag som helst, blott de är hemliga enligt sekretesslagen och, vad gäller förhandling vid domstol, denna har hållits inom stängda dörrar.

Enligt vissa bestämmelser i sekretesslagen kan myndigheter ställa upp förbehåll när hemliga uppgifter, de må vara muntliga eller skriftliga, lämnas till enskilda. I 14 kap. 9 § ges föreskrifter om sådana förbehåll dels vid utlämnande enligt sekretessbestämmelser med skaderekvisit (1 st.), dels vid utlämnande efter samtycke av den person som skall skyddas med sekretessen (om den enskilde samtycker till utlämnande under förutsättning att förbehåll görs, 2 st). I 14 kap. 10 § sägs att förbehåll kan ställas upp när hemliga uppgifter lämnas ut till personer med särskild ställning gentemot myndigheten (parter, ombud, företrädare för arbetstagarorganisationer) och vidare när uppgifter lämnas ut efter särskilda dispensbeslut av regeringen eller riksdagen.

Enligt p. 4 i 16 kap. 1 § sekretesslagen har de tystnadsplikter som uppkommer genom förbehåll av de nu beskrivna slagen generellt företräde framför meddelarfriheten, förutsatt givetvis att förbehållet innefattar förbud att lämna uppgifterna vidare för publicering (förbehållet kan tänkas innehålla enbart ett förbud att röja inblandade personers identitet, det kan rentav ha varit förutsatt att uppgifterna får publiceras med detta enda förbehåll).

Den nuvarande regeln om förhållandet mellan tystnadsplikter på grund av förordnande enligt rättegångsbalken och förbehåll enligt 14 kap. sekretesslagen, å ena sidan, och meddelarfriheten å andra sidan är lätt att förstå och har även i övrigt vissa skäl för sig. Utgångspunkten är att den enskilde inte har någon rätt att få ut uppgifterna. Det gäller då att utforma förordnandena och förbehållen så att den möjliga skadan elimineras. Regeln kan sägas vara fördelaktig från yttrandefrihetssynpunkt i den meningen att myndigheterna kan tänkas sträcka sig särskilt långt i utlämnande just därför att de med säkerhet kan begränsa riskerna för publicitetsskador.

Det är å andra sidan diskutabelt, om det verkligen är rimligt att en utomstående som har fått veta något under förbehåll skall kunna dömas för ett meddelande för publicering, när en av myndighetens egna befattningshavare inte kan ställas till ansvar om han lämnar samma uppgift för publicering. Hur frågan löses torde ha ganska liten praktisk betydelse. Personer som får del av hemliga uppgifter efter särskild prövning torde i regel vara inställda på att begagna uppgifterna bara för det ändamål de har uppgivit för myndigheten. Att en sådan person obehörigen meddelar hemliga uppgifter för publicering är inte troligt. Skulle den personen å andra sidan under sitt sysslande med de hemliga uppgifterna få kännedom om felaktigheter exempelvis i myndighetens behandling av enskilda, talar samma skäl här för publicering som när meddelaren är en befattningshavare.

Förslaget har utformats så att inskränkningarna i meddelarfriheten får samma omfång för å ena sidan offentliga funktionärer och å andra sidan personer som får del av hemliga uppgifter under rättegång eller förun-

dersökning i brottmål eller på grund av särskilt utlämnandebeslut i förening med förbehåll. Om sekretessen för den uppgift som lämnas ut med förbehåll är sådan att den bryter igenom meddelarfriheten, dvs. kvalificerad, bör myndigheten givetvis upplysa om detta. Är den som tar emot uppgiften inte ansvarig för den publicering som planeras, bör myndigheten också låta den ansvarige få del av förbehållet, om han är känd. I så fall kan ansvar för otillåtet offentliggörande utkrävas (7 kap. 5 § p. 3 TF, 7 kap. 18 § i förslaget till yttrandefrihetsgrundlag, 8 kap. 17 § TF enligt förslaget till ändringar i TF).

Offentliga funktionärer i allmänhet, enskilda intressen

Avvägningen mellan tystnadsplikt och meddelarfrihet bereder svårigheter främst i fråga om de tystnadsplikter som syftar till att skydda enskilda intressen, de må vara av personlig eller ekonomisk art. De gränser som dras i sekretesslagen är i många fall preciserade med hjälp av termer som har en viss innebörd enligt speciella författningar och näppeligen kan begagnas i grundlagen utan att definitionerna återges där. Man skulle få en grundlagstext som snarast är mera omfattande än sekretesslagen själv; det kan lättare accepteras att speciell fackterminologi används i sekretesslagen än i en grundlag.

Det torde vara ofrånkomligt att grundlagstexten inriktas främst på att ange de kvalificerade tystnadsplikternas maximala omfång. I den mån det på skilda områden är möjligt att bredda möjligheterna till insyn utöver vad som framstår som nödvändigt från mera allmänna synpunkter, bör det kunna vara en angelägenhet för den särskilda lagen, dvs. f.n. 16 kap. sekretesslagen. Ett exempel: Allmänt sett är det mindre angeläget att i sådan verksamhet hos myndigheter som är affärsmässig öppna insyn i kundernas förhållanden. Grundlagen kan här medge att tystnadsplikterna får företräde. De förbindelser det är fråga om kan från andra synpunkter framstå som så föga känsliga att det likväl är möjligt att låta meddelarfriheten få övertaget. Så synes det ligga till i fråga om 9 kap. 8 § 3 st. sekretesslagen: sekretess hos postverket, televerket och annan myndighet som handhar allmän samfärdsel för uppgifter som angår enskildas förbindelser med samfärdselverksamheten (utan att vara av vissa slag som behandlas i tidigare stadganden). Denna sekretess är inte medtagen bland dem som enligt 16 kap. 1 § gäller framför meddelarfriheten. Även om grundlagen skall ge principerna för avvägningen mellan tystnadsplikt och meddelarfrihet, bör det kunna accepteras att den särskilda lagen avviker från grundlagen i den riktningen och alltså gör meddelarfriheten mera vidsträckt än grundlagen garanterar. Detta gör det lättare att få fram en grundlagstext som inte tyngs av alltför många detaljer.

Detsamma gäller i annan verksamhet av mera utpräglad förtroendekaraktär — rådgivning, annan service, statistik. Där kan en kvalificerad tystnadsplikt godtagas lättare än inom den typiska myndighetsutövningen. I motiven till 16 kap. sekretesslagen (prop. 1979/80:2 del A s. 112) sade föredragande departementschefen att det borde beaktas om en uppgift hade lämnats av en enskild i en förtroendesituation eller om den

hänförde sig till ett ärende om myndighetsutövning. I det förra fallet borde meddelarfrihet normalt vara utesluten. När det gällde uppgifter av det senare slaget borde däremot meddelarfrihet oftast föreligga.

Psykologiska undersökningar m.m.

När vi redogjorde för bakgrunden till våra överväganden om ansvarsfrihet vid brott mot tystnadsplikt erinrade vi om ett uttalande av KU i betänkandet över förslaget till sekretesslag. Utskottet betonade (1979/80:37 s. 19) att det fanns anledning att räkna med möjligheten att meddelarfriheten enligt propositionens förslag i vissa fall sträckte sig för långt i förhållande till i första hand den enskildes berättigade integritetskrav.

Psykologiska undersökningar företas på många områden av den statliga och den kommunala förvaltningen. Många djupt personliga förhållanden kan blottläggas. Man har inte ansett det möjligt att införa en generell sekretessbestämmelse med avseende på alla typer av psykologiska undersökningar. I stället har man valt att låta sådana undersökningar föras in under den sekretess som gäller för de typer av förvaltningsärenden till vilka undersökningarna hör (prop. 1979/80:2 s. 208). Dessutom finns en särskild bestämmelse om sekretess kring psykologiska undersökningar för forskningsändamål (7 kap. 13 §).

Sekretessen kring psykologiska undersökningar har i vissa fall företräde framför meddelarfriheten. Så är fallet inom utbildningsväsendet (7 kap. 9 § 1 och 3 st.), inom myndigheternas personalsociala verksamhet (7 kap. 11 § 1 st.) och inom försvarsmaktens personalvård (7 kap. 12 § 2 st.). I andra fall viker däremot sekretessen kring de psykologiska undersökningarna för meddelarfriheten, exempelvis inom arbetsmarknadsverkets yrkesvägledning, arbetsvård och omskolning (7 kap. 10 § 1 st.) och vid de nyss nämnda undersökningarna för forskningsändamål (7 kap. 13 §).

Nära beröring med psykologiska undersökningar har vissa andra typer av individuellt inriktade utredningar, stundom förenade med behandlingar. Sådana utredningar nämns i några sekretessbestämmelser (7 kap. 9 § 1 och 3 st., 11 § 1 st. och 12 § 2 st.). I de angivna fallen viker meddelarfriheten.

Det under riksdagsbehandlingen nämnda integritetskravet torde här kännas starkt, både i fråga om de psykologiska undersökningarna och beträffande de närstående utredningarna och behandlingarna. Intresset av insyn är knappast tillräckligt starkt för att motivera meddelarfrihet med avseende på de blottlagda personliga förhållandena, inte ens i de fall då utredningarna och behandlingarna ingår i någon typ av myndighetsutövning. I förslaget nämns tystnadsplikten på dessa områden bland dem som bryter meddelarfriheten (7 § 13). Beskrivningen omfattar vad som vid psykologiska undersökningar eller vid utredning eller behandling hos psykologer, kuratorer, studievägledare eller yrkesvägledare inom utbildningsväsendet eller arbetsmarknadsverket eller hos psykologer, kuratorer eller konsulenter inom försvaret, andra statliga myndigheters eller kommunala myndigheters personalvård har kommit fram om enskildas personliga förhållanden.

Skatter, socialtjänst, sjukvård

Inom två betydelsefulla förvaltningsgrenar med omfattande och djupt ingripande myndighetsutövning har tystnadsplikter till skydd för enskilda intressen nu företräde framför principen om meddelarfrihet, nämligen socialtjänsten och beskattningsväsendet. Båda områdena var under diskussion under förarbetena till sekretesslagen. Vad som då sades om myndighetsutövningen inom socialtjänsten gällde också den sjukvård som kan genomföras utan den vårdades samtycke, dvs. främst inom mentalsjukvården.

Beskattningsväsendet

Inom beskattningsväsendet råder en nära nog total sekretess. Två viktiga undantag finns dock. Uppgifter i mål hos domstolar skall som regel vara hemliga bara om det kan antas att den enskilde lider skada eller men om uppgiften röjs; vid skattedomstolar och allmänna domstolar gäller således ett s.k. rakt skaderekvisit. Vidare är de beslut genom vilka skatt eller underlag för skatt fastställs offentliga (med undantag för beslut om förhandsbesked, dispenser m.m.). Sekretessen i skatteärendena har utan begränsningar företräde framför meddelarfriheten.

Skattesekretessen är ett av de områden, där riksdagen vid behandlingen av förslaget till sekretesslagen inte tog slutgiltig ställning i sak i fråga om meddelarfriheten. KU hänvisade frågan till oss utan några anvisningar i sak om ställningstagandet. (Det kan nämnas att skatteutskottet i ett yttrande till KU avstyrkte en motion med förslag att meddelarfriheten skulle få företräde och helt anslöt sig till propositionens förslag att skattesekretessen i sin helhet skulle vara kvalificerad.)

Ett syfte med att reglerna om meddelarfriheten förs in i grundlag är att de allmänna principerna skall få lättare att slå igenom inom olika delar av den statliga och kommunala verksamheten. Den tanke som ligger bakom hela offentlighetsprincipen är att den skall möjliggöra insyn i och kritik av myndigheternas sätt att utöva sina maktbefogenheter. I detta perspektiv framstår det som otillfredsställande att en så stor och så viktig förvaltningsgren med så utomordentligt ingripande maktbefogenheter som beskattningsväsendet i så stor utsträckning skall vara undandragen de möjligheter till kontroll som på andra områden följer av offentlighetsprincipen. Det vore väl motiverat att överväga innehållet i den grundläggande sekretessregeln och pröva skälen för den vidsträckta sekretessen — en regel med skaderekvisit kunde ha skäl för sig även utanför domstolsmålen (jfr. reservation i KU 1979/80:37 s. 45 ff.). Riksdagen har emellertid för inte länge sedan tagit ställning i den frågan, och denna omfattas inte av vårt uppdrag. I stället får man undersöka vad som kan vara att vinna på att meddelarfriheten helt eller delvis finge företräde framför tystnadsplikten.

De skäl som i motiven till sekretesslagen anfördes mot tanken på meddelarfrihet inom hela skatteförvaltningen var för det första att många enskilda troligen skulle uppleva det som integritetskränkande om uppgifter av även i och för sig banal natur komme ut till offentligheten,

för det andra att det fanns en risk att meddelarfrihet på skatteområdet ledde till en omfattande publicering av detaljerade uppgifter om enskildas ekonomi, för det tredje att skyddsintresset gjorde sig särskilt starkt gällande i fråga om vissa speciella typer av skatteärenden, främst ärenden om förhandsbesked och en del dispensärenden (prop. 1979/80:2 del A s. 380). Ett av dessa skäl, nämligen det senast angivna, kan beaktas utan att man för den skull avstår från meddelarfriheten över hela skatteområdet; en särskild undantagsregel om dessa ärenden tas upp i vårt förslag (7 § 14). De två andra skälen kan vara beaktansvärda. Det är dock svårt att se att de bär längre än till en regel om sekretess. Skäl av den typen har knappast på andra förvaltningsområden ansetts tillräckliga för att motivera avsteg från meddelarfriheten.

Förfarandet vid taxering har på senare år till stora delar omdanats. Redan tidigare har det förekommit en hel del kritik för brister i handläggningen, inte minst hos taxeringsnämnderna. Det är omvittnat att omställningarna nu inte har kunnat ske utan ganska avsevärda svårigheter. Man kan hänvisa till de iakttagelser som justitieombudsmannen har gjort. Dessa har redovisats i beslut den 26 juni 1980 och i en senare översikt (Justitieombudsmännens ämbetsberättelse 1980/81 s. 387 ff, 1982/83 s. 269 ff). Av dessa redovisningar framgår, att brister i myndighetsförfarandet har kunnat konstateras i flera avseenden, exempelvis i fråga om efterlevnaden av regler om att utredning skall ske före beslut, om dokumentation av utredningen och om kommunikation med den skattskyldige. Andra exempel är att skattskyldiga kan få alltför kort tid på sig att fullständiga utredning eller yttra sig i en viss fråga. Skrivelser till skattskyldiga och motiveringar för beslut har emellanåt inte heller varit utformade på ett godtagbart sätt.

Det saknas alltså inte fall där enskilda har utsatts för onöjaktig behandling av taxeringsmyndigheter, ibland kanske därför att enskilda funktionärer inom beskattningsväsendet saknar överblick över det system i vilket de ingår. Skatteförvaltningen är sålunda ett område där behovet av att kunna ställa olika företeelser under offentlig belysning och debatt framträder starkt. En välunderrättad och kritisk offentlig bevakning av beskattningsväsendet kan liksom på andra områden vara ett av flera sätt att upprätthålla en god standard inom förvaltningen. Felaktigheter och missbruk kan påtalas, olämplig eller diskutabel myndighetsutövning belysas. Publiciteten kan bidra till att sådana företeelser hindras från att breda ut sig. Vi vill också framhålla att upplysningar från skatteförvaltningen kan tjäna till att kasta ljus över ekonomisk brottslighet och åtgärder för att kringgå skattelagarna.

En välgrundad debatt i sådana frågor måste kunna föras. Meddelarfrihet kan vara ett medel. Svårigheten är att förebygga att publiciteten länder enskilda till skada. Det bör kunna ske genom att meddelarfriheten görs beroende av villkor.

Man kan erinra om att ett par bestämmelser i 16 kap. 1 § sekretesslagen gör meddelarfrihetens räckvidd beroende av om röjande kan antas orsaka allvarlig skada. Beträffande utrikessekretessen sägs dels under p. 1, dels under p. 3 vid hänvisningen till 2 kap. 1 § sekretesslagen, att tystnadsplikten har företräde beträffande uppgifter vilkas röjande kan

antas sätta rikets säkerhet i fara eller annars skada landet allvarligt. Och i hänvisningen till 7 kap. 21 § talas på liknande sätt om "fara för att någon utsätts för våld eller annat allvarligt men".

Även inom skatteförvaltningen skulle meddelarfriheten kunna göras beroende av villkor av denna typ. Så länge publiciteten inte innebär att enskilda skattskyldiga pekas ut som klandervärda eller att deras privata förhållanden uppenbaras kan ett offentligt återgivande av upplysningar från skatteförvaltningen knappast lända till skada. Ett skydd mot att en publicering utformas så att den blir kränkande eller skadlig för en enskild utgörs av publicistens ansvar och etiska medvetenhet. Man måste dock räkna med att detta värn ibland inte fungerar. Därför bör en meddelarfrihet på skatteförvaltningens område göras beroende av att meddelandena inte medför men för någon enskild.

Sekretessen inom skatteförvaltningen är föreskriven i sekretesslagen. I den begagnas uttrycket "skada" i betydelsen ekonomisk förlust eller skada, medan uttrycket "men" i första hand avser integritetskränkningar, även om ordet också kan inbegripa ekonomiska faktorer. Ett viktigt skäl till att uttrycket "men" används i sekretesslagen är att det medger att man vid skadeprövning enligt lagen beaktar allt som den berörda individen upplever som ett mera påtagligt obehag. Föredragande statsrådet anförde i propositionen (prop. 1979/80:2 del A s. 83):

> Uttrycket men har - - - getts en mycket vid innebörd. I första hand åsyftas sådana skador som att någon blir utsatt för andras missaktning, om hans personliga förhållanden blir kända. Redan den omständigheten att vissa personer känner till en för någon enskild ömtålig uppgift kan enligt min mening i många fall anses vara tillräckligt för att medföra men. Utgångspunkten för en bedömning av om men föreligger måste således vara den berörda personens egen upplevelse. Bedömningen måste självfallet i viss utsträckning kunna korrigeras på grundval av gängse värderingar i samhället. Enbart det förhållandet att en person tycker att det i största allmänhet är obehagligt att andra vet var han bor kan t.ex. inte anses innebära men i här avsedd bemärkelse.

Det finns all anledning att, såsom skedde under förarbetena till sekretesslagen, räkna med att många enskilda hyser en stark motvilja mot att se uppgifter om sina personliga och ekonomiska förhållanden spridda till offentligheten. I första hand bör reglerna också utformas så att de ger möjlighet att för publicering lämna ut uppgifter om myndigheternas sätt att utöva sina befogenheter. Som förut har framgått svarar denna möjlighet mot ett reellt behov. Det bör också understrykas att meddelarfriheten inte grundar någon rätt att få ut uppgifter. Den långtgående sekretessen inom skatteförvaltningen kvarstår i och för sig. Här liksom i andra fall innebär meddelarfriheten att det överlämnas åt tjänstemannen att efter eget omdöme avgöra om det är önskvärt eller försvarligt att förmedla vissa uppgifter för offentliggörande.

En meddelarfrihet på skatteområdet bör alltså syfta till att främja en belysning av skattemyndigheternas förfaranden och praxis, inte till att röja den enskilde skattskyldige. Men det kan knappast undvikas att den tjänsteman som vill bidraga till debatten genom upplysningar ibland lämnar sådana uppgifter om ett enskilt ärende att en skattskyldig kan

identifieras. Det kan vara nödvändigt för att den ansvarige utgivaren skall kunna bilda sig en uppfattning om ärendets art och myndighetens agerande för att därefter ta ställning till frågan om en publicering är befogad. Därav följer dock inte att den skattskyldige blir röjd vid en publicering. En sådan kan vara inriktad på att belysa myndighetens handläggning.

Lagregeln skulle kunna utformas så att tystnadsplikten får företräde framför meddelarfriheten om det inte står klart att en uppgift kan röjas utan att det medför fara för men för någon enskild. Den möjlighet att lämna ut uppgifter om enskilda, som måste följa med meddelarfriheten, skulle då omgärdas av ett starkt skydd för den personliga integriteten.

I alla de förslag angående meddelarfriheten på skatteområdet som har presenterats under senare år har tystnadsplikterna genomgående fått företräde framför meddelarfriheten i vad de gällt till förmån för "tredje man", dvs. sådana som har stått i affärsförbindelser eller liknande med den skattskyldige. Denna ståndpunkt har uppenbarligen goda skäl för sig. Vårt förslag går på samma linje.

I ett hänseende bör det vara möjligt att finna en mera exakt gräns. Allvarligare tvistefrågor om tillämpningen av skattelagar torde merendels föras till domstol, i första hand förvaltningsdomstol, eventuellt också allmän domstol (genom stämning i brottmål). Det skulle vara en betydelsefull vinst, om meddelarfrihet fick råda i de mål som blir förda till domstol. I rättegångar råder i allmänhet en synnerligen vidsträckt offentlighet även kring ömtåliga personliga förhållanden (familjemål, personutredningar i brottmål m. m.). Det stämmer väl överens med den rådande traditionen av offentlighet hos domstolarna — en tradition som säkerligen har medverkat betydligt till att vidmakthålla domstolarnas anseende för objektivitet — att möjliggöra insyn här. Om det nu inte är möjligt att häva sekretessen helt i domstolsmålen, bör det i varje fall vara angeläget att låta meddelarfrihet råda. En sådan ordning betyder inte frihet för en sensationsinriktad journalistik. Här liksom i övrigt gäller att varje publicering sker under pressrättsligt och pressetiskt ansvar.

Liksom inom skatteförvaltningen behövs inom beskattningsprocessen ett skydd mot att enskilda utsätts för men genom att uppgifter om dem lämnas ut för publicering. Meddelarfriheten bör därför vika för sekretessen i mål vid förvaltningsdomstolar, om det kan antas att ett röjande medför fara för men för den som uppgiften gäller.

Vi föreslår däremot att meddelarfriheten skall råda i de skatteärenden som kommer under allmän domstols prövning. Detta framgår motsättningsvis av lagtexten i 7 § 15, där de allmänna domstolarna inte nämns.

Utöver de ärenden som tillhör skatteförvaltningen i vidsträckt mening behandlas under denna punkt också rättsliga och konsulära angelägenheter vari enskilda söker det allmännas bistånd. Bestämmelsen syftar i denna del på de tystnadsplikter som anges i 9 kap. 10 § 1 st. och 9 kap. 11 § sekretesslagen. I det förra fallet införs ett skaderekvisit (jfr Ds Ju 1977:11 del 2 s. 571, prop. 1979/80:2 del A s. 382), i det senare fallet blir läget oförändrat. Det torde inte finnas någon anledning för de enskilda att i sina framställningar om rättshjälp gå in särdeles djupt i de angelägenheter där tvist råder.

Socialtjänst, sjukvård

I fråga om socialtjänsten åberopades till stöd för den kvalificerade tystnadsplikten främst att det fanns vissa möjligheter till insyn även utan meddelarfrihet (prop. 1979/80:2 del A s. 372). För det första innehöll, framhöll man, den grundläggande sekretessregeln (7 kap. 4 § sekretesslagen) ett s.k. omvänt skaderekvisit: sekretess skulle gälla om det inte står klart att en uppgift kan lämnas utan att den enskilde lider men. Häri låg, yttrade departementschefen, en viss, om än begränsad insynsmöjlighet. Dessutom gällde enligt förslaget att beslut i ärenden om frihetsberövande skulle vara offentliga och vidare att utlämnande med förbehåll skulle kunna komma i fråga; även detta gav vissa möjligheter till insyn. I slutprotokollet efter lagrådsbehandlingen föreslogs den slutliga lydelsen av propositionen på denna punkt, och där gjordes ett undantag från den kvalificerade tystnadsplikten: uppgifter om verkställighet av beslut om omhändertagande eller av beslut om vård utan samtycke undantogs; här fick alltså meddelarfriheten företräde (anf prop. s. 503). Under riksdagsbehandlingen godtogs förslaget på denna punkt; några motioner väcktes inte.

Den nya socialtjänstlagen innebär att de sociala myndigheterna i mindre utsträckning än förut förfogar över tvångsmedel: verksamheten tänkes i högre grad vara inriktad på hjälp och stöd, och man räknar med att vårdåtgärderna i största utsträckning skall kunna genomföras utan att tvång skall behöva tillgripas. De beslut om tvångsmässigt omhändertagande som kan tillgripas som en sista utväg skall fattas av förvaltningsdomstolarna, dvs. länsrätterna och överinstanserna kammarrätterna och regeringsrätten. Provisoriska beslut om omhändertagande kan dock fattas av administrativa myndigheter, enligt 6—8 §§ lagen (1980:621) med särskilda bestämmelser om vård av unga av socialnämnden, dess ordförande eller någon dess ledamot och enligt 8 § lagen (1981:1243) om vård av missbrukare i vissa fall av polismyndigheten. Enligt den förra lagen är det socialnämnden som gör ansökan till länsrätten om beslut om vård, enligt den senare är det länsstyrelsen. Även enligt lagarna om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall (1966:293) och angående omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda (1967:940) görs en skillnad mellan den faktiska vården å ena sidan och besluten om vård utan samtycke å andra sidan, låt vara att gränserna på detta område mellan vårdande och beslutande organ måhända är mindre skarpa.

Den nya bestämmelsen om meddelarfrihet i fråga om verkställighet av beslut om omhändertagande eller av beslut om vård utan samtycke innebär ett viktigt framsteg i strävandena efter insyn inom socialvården. Givetvis kan också sekretessregeln tillämpas så att skadeprövningen i förening med möjligheten att enligt 14 kap. 9 § sekretesslagen lämna ut hemliga uppgifter med förbehåll får till resultat att åtskilligt material som normalt betraktas som hemligt ställs till förfogande för pressens och andra nyhetsmediers medarbetare. Man bör ändå på nytt överväga en tanke som fördes fram i 1977 års departementspromemoria (Ds Ju 1977:11 del I s. 200 f.), nämligen att insynsintresset får bryta igenom sekretesskyddet beträffande utredningen i ärenden om frihetsberövan-

de. Åtgärder av detta slag innebär ett så stort ingrepp mot den enskilde att de aldrig bör vara helt undandragna offentlig insyn. Mot tanken anfördes i motiveringen till propositionens lagförslag (anf. prop. s. 372 f.) att regeln sannolikt skulle vara svår att tillämpa: det skulle vara svårt att avgöra vilka uppgifter om den enskilde som var hänförliga till ett ärende om frihetsberövande. Regeln skulle kunna leda till att de offentliga funktionärerna för säkerhets skull avstod från att lämna meddelanden till massmedierna, och i så fall skulle värdet av meddelarfriheten bli begränsat.

Vi anser att man skulle vinna en betydelsefull utvidgning av meddelarfriheten med till stor del samma innebörd redan genom att låta meddelarfriheten få företräde i fråga om uppgifter i mål och ärenden hos domstolar eller sådana nämnder som avses i 2 kap. 9 § RF (i detta hänseende närmast psykiatriska nämnden och de lokala utskrivningsnämnderna inom mentalsjukvården och vården av psykiskt utvecklingsstörda). De avgränsningssvårigheter som åberopades i propositionen skulle då kunna bemästras. Det är den handläggande förvaltningsmyndigheten —socialnämnden etc. — som avgör vad som skall läggas fram inför domstolen från dess sida, och härtill kan komma vad den enskilde åberopar. Detta material skulle komma in under meddelarfriheten genom den diskuterade ändringen. Det är att märka att beslut angående frihetsberövande åtgärder samt beslut om omhändertagande eller om vård utan samtycke är offentliga enligt de grundläggande sekretessreglerna i 7 kap. 2 och 4 §§ sekretesslagen.

Enligt vår mening bör man emellertid överväga att ta ännu ett steg. Kravet på insyn och möjlighet till offentligt skärskådande i allmän debatt gör sig särskilt starkt gällande i fråga om all sådan myndighetsutövning som innebär att enskilda berövas friheten. Den utformning som förfarandena vid socialrättsliga frihetsberövanden numera har fått kan ses som ett resultat av det långvariga arbetet på att förbättra medborgarnas rättstrygghet på det administrativa området. En förbättring av förutsättningarna för den offentliga bevakningen av myndigheternas verksamhet på detta fält skulle ligga väl i linje med den utveckling som har skett. Detta gäller såväl när frågorna har ställts under domstols prövning som på andra stadier av handläggningen. I fråga om provisoriska beslut framträder behovet av insyn så mycket tydligare om man tänker på att sådana kan upphöra eller förfalla utan att leda till domstolsprövning. Om meddelarfriheten får gälla uppgifter i ärenden om frihetsberövanden uppnås en betydelsefull förbättring av möjligheterna till offentlig uppmärksamhet i sådana frågor. Den bör dock begränsas så att tystnadsplikten får företräde om det finns anledning att anta att ett röjande av en uppgift innebär fara för att någon enskild utsätts för men. Även om strävan efter insyn ytterst grundar sig på omsorgen om den enskildes rättssäkerhetsintresse, gör sig här liksom på beskattningsväsendets område ett behov av skydd för den personliga integriteten gällande.

Att offentliga funktionärer av försiktighetsskäl kan vara böjda för att avstå från att lämna meddelanden är inte något starkt skäl mot meddelarfriheten. Denna innebär aldrig någon skyldighet att lämna ut uppgif-

ter. Det är alltid den enskilde funktionärens omdöme som avgör om meddelarfriheten skall begagnas i ett visst fall. Finns friheten kan man hoppas att det omdömet fäller utslag som möjliggör insyn där sådan är av nöden. Finns den inte saknas också grund för förhoppningen. Vad gäller invändningen att meddelanden kan komma att lämnas även utan att något allmänintresse kräver det vill vi framhålla att mottagaren alltid kan underlåta att publicera uppgifterna. Meddelanden utan allmänintresse behöver inte för den skull sakna värde för den journalistiska verksamheten. En sanningstrogen verklighetsuppfattning hos företrädarna för massmedierna kan ses som en värdefull tillgång för alla. Den främjar en korrekt och belysande information i fall där ett allmänintresse verkligen påkallar att publicering kommer till stånd. (Jfr prop. 1975/76:204 s. 94 f.)

En publicering som syftar till att belysa hur en myndighet använder sina befogenheter kan utformas så att detaljer om enskilda medborgares liv inte lämnas ut. Under alla förhållanden bör man hålla i minnet att uppgifter om enskilda aldrig får publiceras på ett sätt som innebär att förbudet mot förtal överträds.

Vi anser således att meddelarfriheten bör kunna utsträckas till att gälla inte bara som nu uppgifter om verkställighet av beslut om omhändertagande utan även uppgifter i mål och ärenden om frihetsberövanden som handläggs hos förvaltningsmyndigheter, domstolar eller sådana nämnder som avses i 2 kap. 9 § regeringsformen. Vårt förslag är utformat så.

Myndighetsutövning i allmänhet

Bortsett från vad som i det föregående har förordats beträffande hälso- och sjukvården, socialtjänsten samt psykologiska undersökningar och vissa andra individinriktade undersökningar inom myndigheternas personalvård m.m. torde man kunna dra gränsen kring den kvalificerade tystnadsplikten i fråga om personliga förhållanden enligt huvudregeln att myndighetsutövningen bör omfattas av meddelarfriheten men att tystnadsplikterna kan få företräde inom annan verksamhet. Detta skulle innebära ett par skillnader mot vad som gäller nu. Sekretessen enligt 7 kap. 9 § 2 st. sekretesslagen inom den obligatoriska skolan och gymnasieskolan för uppgifter om enskildas personliga förhållanden — bortsett från de psykologiska undersökningarna m.m. som berörs i 7 § 13 i vårt förslag — har, med undantag för uppgifter som hänför sig till ärenden om tillrättaförande av elever eller om skiljande av elever från vidare studier och vidare för beslut i elevvårdsärenden, enligt 16 kap. 1 § p. 3 företräde framför meddelarfriheten. Detsamma gäller sekretessen enligt 7 kap. 11 § 2 st. sekretesslagen för uppgifter om enskildas personliga förhållanden inom myndigheternas personalsociala verksamhet även vid sidan av de psykologiska undersökningarna m.m. I dessa ärenden torde det till stor del vara fråga om annat än myndighetsutöv ning, och därvidlag kommer med den diskuterade regeln tystnadsplikterna att få företräde. I någon omfattning kan det emellertid vara fråga om myndighetsutövning i förvaltningslagens mening, och därmed skulle meddelarfrihet råda. De förhållanden som berörs i dessa fall kan näp-

peligen vara så ömtåliga att de motiverar något undantag från den allmänna regeln att myndighetsutövning skall kunna göras till föremål för insyn och kontroll.

Enskildas ekonomi

När det gäller enskildas ekonomiska förhållanden, har den grundläggande principen att meddelarfrihet råder inom myndighetsutövningen i vårt förslag slagit igenom i de allra flesta hänseenden. Det viktigaste undantaget är skatteförvaltningen där meddelarfriheten har fått endast ett begränsat genomslag.

De förhållanden av ekonomisk natur som genom hänvisningsbestämmelser i 16 kap. 1 § 3 sekretesslagen i förening med föreskrifter i 8 och 9 kap. sekretesslagen är undantagna från meddelarfrihet torde genomgående hänföra sig till ärenden som icke innefattar myndighetsutövning eller också enbart till "tredje mans" förhållanden. Exempel på den förra typen är uppgifter lämnade till myndigheter för statistik (9 kap. 4 §) eller för skilda typer av planläggning (8 kap. 3 §), exempel på den senare är tredje-mansförhållanden i skilda typer av ärenden om tillsyn, utredning eller stöd med avseende på näringslivet (8 kap. 5 § 1 st. 2, 6 § 1 st. 2 och 7 § 1 st. 2). En genomgång av författningsmaterialet ger anledning antaga att de typer av uppgifter om enskildas ekonomiska förhållanden som inte har berörts särskilt i det föregående kan behandlas i en enda grundlagsbestämmelse. Denna bör ge företräde åt tystnadsplikter angående enskildas yrkeshemligheter av teknisk eller kommersiell natur eller också angående enskildas förhållande till det allmänna i ekonomiska angelägenheter. Undantag skall gälla enbart för uppgifter i mål och ärenden hos domstolar samt för uppgifter angående parters förhållanden i sådana ärenden hos förvaltningsmyndigheter som innefattar myndighetsutövning. I den mån det finns anledning att medge meddelarfrihet inom det område som enligt grundlagsbestämmelsen kan fredas därifrån, kan det göras genom en bestämmelse i 16 kap. sekretesslagen. Ett exempel har nämnts i det föregående, nämligen 9 kap. 8 § 3 st. sekretesslagen där det inte är fråga om myndighetsutövning men meddelarfriheten ändå har givits företräde.

4.4.4 Meddelarskydd utanför den offentliga rätten

Det skydd som regeringsformen ger åt yttrandefriheten och andra grundläggande fri- och rättigheter gäller med begränsade undantag endast gentemot det allmänna. Till undantagen hör rätten att vidta fackliga stridsåtgärder (2 kap. 17 §), rätten till ersättning vid expropriation m. m. (2 kap. 18 §) samt upphovsrätten och närstående rättigheter (2 kap. 19 §).

Även TF ger i stort sett skydd bara gentemot det allmänna. Censurförbudet och förbudet mot att lägga hinder i vägen för utgivning av tryckta skrifter riktar sig sålunda endast mot myndigheter och andra allmänna organ. På samma sätt gäller TF:s skydd för rätten att bedriva tryckeri och att distribuera skrifter bara mot det allmänna.

I vissa hänseenden skyddar emellertid TF tryckfriheten även gentemot enskilda.

Principen om ansvarsfrihet för dem som lämnar meddelanden för publicering (1 kap. 1 § 3 st. TF) gäller även vid sådana tystnadsplikter enligt sekretesslagen som primärt skyddar enskilda intressen. Av det stora antalet bestämmelser om sekretess i 7—9 kap. sekretesslagen är endast en mindre del upptagna i 16 kap. i lagen och därmed undantagna från meddelarfriheten. Det är här visserligen fråga om tystnadsplikt för offentliga funktionärer. Men det är inte bara det allmännas straffanspråk som får vika för meddelarfriheten i de fall som inte är undantagna genom 16 kap. Även målsägandens rätt i andra hand att utverka en fällande dom i brottmål och hans rätt till skadestånd faller bort. Redan den nu gällande meddelarfriheten innefattar alltså en modifikation i huvudregeln att TF skyddar endast gentemot det allmänna.

På ett liknande sätt förhåller det sig med rätten till anonymitet. Den kan ses ur två synvinklar: dels som en rätt för den enskilde uppgiftslämnaren och författaren att behålla sin anonymitet — dvs. ett lagfäst anspråk gentemot skriftens utgivare samt dess förläggare och personalen på redaktionen eller förlaget att dessa inte skall röja uppgiftslämnarens eller författarens identitet — dels som en rätt för utgivarna, förläggarna osv. att gentemot det allmänna slå vakt om nyhetskällornas anonymitet. Man kan säga att uppgiftslämnarnas rätt att förbli anonyma ger dem skydd mot enskilda och därigenom även gentemot det allmänna.

Enligt 5 kap. 3 § TF skall uppdraget att vara utgivare för en periodisk skrift innefatta befogenhet att utöva inseende över skriftens utgivning och bestämma över dess innehåll så att intet får däri införas mot utgivarens vilja; inskränkning i denna befogenhet skall vara utan verkan. Motiven till bestämmelsen är knappa (SOU 1947:60 s. 102 f., 234 f., prop. 1948:230 s. 158). Förbudet mot inskränkningar är riktat främst mot skriftens ägare vilket framgår av följande citat (SOU 1947:60 s. 102:) "Dessa befogenheter (utgivarens) — — få alltså icke inskränkas genom några föreskrifter som ålägga utgivaren att rätta sig efter ägarens anvisningar eller genom uppdrag för annan att utöva den redaktionella ledningen av skriften i dess helhet eller i vissa delar." Bestämmelsen innebär t.ex. att ett medgivande till en organisation att införa ett meddelande i skriften oberoende av utgivarens vilja är ogiltigt.

Det kan alltså noteras att redan TF i sin nuvarande lydelse i ganska stor utsträckning skyddar yttrandefrihetsintresset även gentemot enskilda. Ansvarsfriheten för uppgiftslämnare ger skydd inte bara mot statens straffanspråk utan även gentemot målsägandens anspråk på straff och skadestånd. Rätten till anonymitet gäller även gentemot enskilda, dock utan den förstärkning som efterforskningsförbudet utgör. Utgivarens auktoritet, som är en förutsättning för ett effektivt meddelarskydd, garderas även mot enskilda. Det kan tilläggas att tryckfrihetsprocessen innebär ett särskilt skydd mot anspråk som grundas på förment missbruk av tryckfriheten, även när de kommer från enskilda.

I de fall då TF på detta sätt ger skydd även mot enskilda kan det hävdas att skyddet inte — eller i vart fall inte främst — motiveras med utgivarens eller uppgiftslämnarens intressen utan med det allmänna

intresset av en vidsträckt yttrandefrihet. Den hypotesen har framförts (H Eek, Nya tryckfrihetsförordningen s. 70) att ett avtal varigenom någon åtar sig begränsningar av sin tryckfrihet skulle kunna vara ogiltigt, antingen på grund av avtalslagens bestämmelser om rättshandlingars ogiltighet eller på grund av att dess innehåll anses omoraliskt (doktrinen om pactum turpe). Utrymmet för att tillämpa avtalslagens ogiltighetsregler torde emellertid vara högst obetydligt; dessa regler syftar till att skydda enskilda, inte till att värna om tryckfriheten. Och doktrinen om omoraliska avtal torde vara en bräcklig grund att bygga på. Den frågan återstår emellertid, om inte TF på någon annan grund i ett eller annat hänseende utöver de nyss angivna kan ha företräde framför avtalsmässiga begränsningar; vi återkommer till frågan.

4.4.4.1 Lagstadgade tystnadsplikter för enskilda; en översikt

Lagstadgade tystnadsplikter för enskilda som inte är offentliga funktionärer finns till ganska stort antal. Någon fullständig genomgång har här inte gjorts. Granskningen har inriktats främst på de tystnadsplikter som blev reviderade i ett eller annat hänseende i samband med sekretesslagens införande. Omkring 30 föreskrifter om tystnadsplikter för enskilda har påträffats (här bortses från de tystnadsplikter som kan uppkomma genom förbehåll som en myndighet ställer upp när den lämnar ut en sekretessbelagd uppgift eller genom förordnande av en domstol eller en undersökningsledare).

Så gott som alla tystnadsplikterna har motsvarigheter i sekretesslagen gällande för offentliga funktionärer. Ett fåtal av de påträffade betämmelserna saknar straffsanktion.

Följande grupper av tystnadsplikter kan urskiljas:

1 Enskilda deltar i myndigheters verksamhet genom att fungera som konsulter eller genom att utöva tillsyn, verkställa undersökningar e. d. Av detta slag är t. ex.:

1.1 82 § hälsovårdsstadgan (1958:663),

1.2 1 kap. 9 § lagen (1965:719) om säkerheten på fartyg,

1.3 44 § miljöskyddslagen (1969:387),

1.4 34 § lagen (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar,

1.5 17 § lagen (1973:329) om hälso- och miljöfarliga varor,

1.6 8 § lagen (1975:187) om kontroll av fabrikssteriliserade engångsartiklar för hälso- och sjukvårdsändamål,

1.7 8 § lagen (1975:1154) om varningstext och innehållsdeklaration på tobaksvaror,

1.8 34 § lagen (1976:838) om allmänna fjärrvärmeanläggningar.

2 Enskilda utövar yrken eller funktioner efter legitimation, koncession, auktorisation, myndighets förordnande, särskild prövning e. d. Av detta slag är t. ex.:

2.1 Tystnadsplikt för privatpraktiserande advokater enligt 8 kap. 4 § rättegångsbalken,

2.2 Tystnadsplikt för präster inom svenska kyrkan (även sådana som inte innehar prästtjänster) enligt lagen (1979:926) om tystnadsplikt för präst inom svenska kyrkan,

2.3 Tystnadsplikt för läkare och annan personal inom hälso- och sjukvården enligt 6 och 6 a §§ lagen (1980:11) om tillsyn över hälso- och sjukvårdspersonalen m. fl.,

2.4 Tystnadsplikt för veterinärer enligt 16 § lagen (1965:61) om behörighet att utöva veterinäryrket m. m.,

2.5 Tystnadsplikt för sysslomän som avses i 33 § lagen (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar eller i 35 § lagen (1981:1354) om allmänna värmesystem,

2.6 Tystnadsplikt för enskilt verksamma tolkar och översättare enligt lagen (1975:689) om tystnadsplikt för vissa tolkar och översättare,

2.7 Tystnadsplikt för personal hos banker och andra penninginrättningar om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden enligt 7 § valutalagen (1939:350), 192 § lagen (1955:183) om bankrörelse, 98 § lagen (1955:416) om sparbanker, 89 § lagen (1956:216) om jordbrukskasserörelsen, 44 § fondkommissionslagen (1979:748) eller 23 § lagen (1980:2) om finansbolag.

3 Enskilda får, på samma sätt som offentliga funktionärer, insyn i andra enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden i egenskap av arbetsgivare eller fackliga förtroendemän. Av detta slag är t. ex.:

3.1 Tystnadsplikt för skyddsombud eller ledamöter av skyddskommittéer enligt 1 kap. 9 § lagen (1965:719) om säkerheten på fartyg,

3.2 Tystnadsplikt för arbetsgivare och anställda enligt 16 § lagen (1974:13) om vissa anställningsfrämjande åtgärder när de tillämpar lagen exempelvis såsom ledamöter av s. k. anpassningsgrupper,

3.3 Tystnadsplikt för skyddsombud eller ledamöter av skyddskommittéer enligt 7 kap. 13 § arbetsmiljölagen (1977:1160).

Besläktad med dessa tystnadsplikter är:

3.4 Tystnadsplikt enligt 21 eller 22 § lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet för uppgifter om t. ex. arbetsgivares ekonomiska förhållanden, om organisationernas interna förhållanden eller om enskildas ekonomiska eller personliga förhållanden i samband med förhandling eller information enligt 18 eller 19 § i lagen.

4 Enskilda får som parter e. d. insyn i förhållanden som hos myndigheter omges med sekretess. Av detta slag är t. ex.:

4.1 Tystnadsplikt enligt lagen (1971:1078) om försvarsuppfinningar för den som har gjort en försvarsuppfinning — dvs. en uppfinning som särskilt avser krigsmateriel — och för den som äger uppfinningen,

4.2 Tystnadsplikt enligt 8 § lagen (1949:345) om rätten till arbetstagares uppfinningar för enskilda som till följd av lagens bestämmelser får kännedom om en uppfinning — de som avses torde närmast vara arbetsgivaren och dennes anställda,

4.3 Tystnadsplikt enligt 82 § civilförsvarslagen (1960:74) för enskilda som på grund av lagens bestämmelser har fått kännedom om andra enskildas affärs- eller driftförhållanden eller förhållanden av bety-

delse för folkförsörjningen eller för rikets säkerhet — bestämmelsen torde (prop. 1979/80:80 s. 59) bli tillämplig framför allt på personer som blir föremål för åtgärd enligt lagen och därvid får inblick i civilförsvarsmyndigheternas verksamhet,

4.4 Tystnadsplikt enligt 51 § förfogandelagen (1978:262) eller 55 § ransoneringslagen (1978:268) för enskilda som på grund av lagens bestämmelser har fått kännedom om andra enskildas affärs- eller driftförhållanden eller förhållanden av betydelse för folkförsörjningen eller för rikets säkerhet — kretsen av tystnadspliktiga torde i huvudsak motsvara dem som faller under 82 § civilförsvarslagen (se under 4.3), bl. a. privata distributörer (prop. 1979/80:80 s. 75).

5 Enskilda får i anställning eller liknande kunskap som enligt huvudmannen inte bör spridas. Av detta slag är t. ex.:

5.1 Tystnadsplikt enligt 3 eller 5 § lagen (1931:152) med vissa bestämmelser mot illojal konkurrens — röjande av yrkeshemligheter eller av tekniska förebilder m. m., dvs. främst gärningar med karaktär av industrispionage,

5.2 Den tystnadsplikt som kan följa av en förtroendeställning i ekonomiska eller rättsliga angelägenheter och vars brytande kan utgöra trolöshet mot huvudman (10 kap. 5 § brottsbalken).

Det stora flertalet av de här antecknade bestämmelserna om tystnadsplikt är straffsanktionerade genom 20 kap. 3 § brottsbalken; i vissa fall, där en överträdelse rör förhållanden av betydelse för rikets säkerhet, kan bestämmelserna om spionerі, obehörig befattning med hemlig uppgift eller något annat brott mot rikets säkerhet bli tillämpliga i första hand.

Det sagda torde gälla alla tystnadsplikter som kan sägas tillgodose allmänna intressen, däribland de tystnadsplikter som anges under 1, under 2.1 - 6, under 3.1 - 3 samt 4.1, 3 och 4. De två tystnadsplikterna under 5 är straffsanktionerade närmast som förmögenhetsbrott.

Vissa tystnadsplikter är i likhet med de båda sistnämnda lagreglerade även i de fall då de tillgodoser enbart enskildas intressen, men är till skillnad från dem inte straffsanktionerade. Det gäller flertalet av tystnadsplikterna under 2.7 samt tystnadsplikterna under 3.4 och 4.2. Man har som ersättning för straff hänvisat till civilrättsliga sanktioner av typen skadestånd och disciplinära åtgärder inom arbetsrättens område (prop. 1979/80:80 s. 46, prop. 1975/76:105 bil. 1 s. 507, 537). Till den kategorin hör tystnadsplikterna enligt banklagarna (valutalagen, lagen om bankrörelse, lagen om sparbanker och lagen om jordbrukskasserörelsen, under 2.7 ovan). I fråga om två av de lagar som nämns under 2.7, fondkommissionslagen och lagen om finansbolag, gäller däremot straffbestämmelsen i 20 kap. 3 § brottsbalken. Motiven till avvikelsen är inte redovisade i förarbetena till dessa två lagar (prop. 1978/79:9 s. 191, 277 ff. och 299, prop. 1978/79:170 s. 39, 53 f.).

Många lagstadgade tystnadsplikter för enskilda viker för meddelarfriheten

Det är numera fullt klart att det är inte bara offentliga funktionärer som

skyddas genom reglerna om ansvarsfrihet för meddelare utan också vissa andra funktionärer. Både 1975 års lagstiftning om ansvar för funktionärer i offentlig verksamhet (reformen av ämbetsansvaret) och 1976 års ändringar i TF präglades av en strävan att minska skillnaden i detta hänseende mellan offentlig och privat verksamhet (prop. 1975/76:204 s. 103).

När 1976 års ändringar av TF fullföljdes genom den nya sekretesslagen, infördes i dennas 16 kapitel en katalog över de tystnadsplikter som har företräde framför meddelarfriheten. Här finns nu förtecknade (1 § p. 6—8) även enskilt verksamma advokaters tystnadsplikt till klienter, tystnadsplikten för präster i förhållande till enskilda (även för sådana prästvigda personer som inte innehar prästtjänster) och den enskilt verksamma hälso- och sjukvårdspersonalens tystnadsplikt beträffande patienters och andra enskildas personliga förhållanden.

Dessa tystnadsplikter är stadgade i lag (se under 2.1 —3 här ovan). Överträdelser förmodas normalt bli beivrade genom disciplinära aktioner e. d. (se i fråga om advokater 8 kap. 7 § rättegångsbalken, i fråga om prästvigda som inte innehar prästbefattning 13 § 3 mom. 3 st. lagen 1936:567 om domkapitel och i fråga om hälso- och sjukvårdspersonal 12—14 §§ lagen 1980:11 om tillsyn över hälso- och sjukvårdspersonalen m. fl.). I de fall då överträdelsen har formen av ett meddelande för publicering i tryckt skrift gäller emellertid att ingripanden både i form och i sak måste företas med stöd av TF. Disciplinaktioner är då uteslutna. I sådana fall måste överträdelsen beivras genom åtal och dom i tryckfrihetsmål. Den tillämpliga straffbestämmelsen är 20 kap. 3 § brottsbalken.

Vissa straffsanktionerade tystnadsplikter för andra än offentliga funktionärer har således uttryckligen förklarats ha företräde framför principen om ansvarsfrihet, nämligen de privatpraktiserande advokaternas tystnadsplikt, tystnadsplikten för de präster i svenska kyrkan som inte innehar prästtjänst och tystnadsplikten för den enskilda hälso- och sjukvårdens personal. I detta läge måste de övriga i det föregående förtecknade tystnadsplikter som är straffsanktionerade antas vika för meddelarfriheten. Tystnadsplikter sådana som de under 1.1 — 8 angivna viker utan tvivel för meddelarfriheten, och detsamma gäller de tystnadsplikter som är angivna under 2.4 — 6, 3.1 — 3 och 4.1, 3 och 4. Bland de tystnadsplikter som anges under 2.7 kan det på goda grunder hävdas att tystnadsplikterna enligt fondkommissionslagen och lagen om finansbolag viker för meddelarfriheten.

Beträffande några lagstadgade tystnadsplikter för enskilda är rättsläget ovisst

I fråga om de tystnadsplikter som är förtecknade i det föregående men inte har nämnts nu — dvs. tystnadsplikterna under 2.7 enligt banklagarna, under 3.4, under 4.2 samt under 5.1 och 2 — är rättsläget oklart. Svaret på frågan om de viker för meddelarfriheten synes bero på tolkningen av 1 kap. 3 § TF. Denna regel — den s. k. exklusivitetsregeln — är så avfattad att den utesluter ansvar och ersättningsskyldighet för all

medverkan till "missbruk av tryckfriheten" utom i de fall som är särskilt angivna i TF. Åsidosättande av icke straffsanktionerade tystnadsplikter för enskilda skulle enligt ordalagen i bestämmelsen inte kunna beivras med skadestånd annat än med stöd av medgivande i TF.

Beträffande tystnadsplikterna enligt 3 och 5 §§ i lagen (1931:152) med vissa bestämmelser mot illojal konkurrens (under 5.1 i förteckningen) har det hävdats, att meddelanden för publicering sällan kan antas ske i syfte att tillgodose intresset av upplysning eller nyhetsförmedling. Sådana förfaranden skulle därför normalt anses falla utanför tryckfrihetsområdet och kunna prövas i vanlig processuell ordning (Utredningen om illojal konkurrens, SOU 1966:71 s. 138). Denna ståndpunkt innebär att meddelanden för publicering i de sammanhang som avses nu skulle kunna vara straffbara i annat avseende än såsom missbruk av yttrandefriheten. De skulle ha en sådan karaktär av förmögenhetsbrott — med syfte att skada ett företag e.d. — att de inte hade med yttrandefriheten att göra (jfr bedrägeri eller vilseledande reklam genom tidningsannons; sådant kan enligt gällande rätt bestraffas vid sidan av TF).

Det resonemanget har således förts med tanke på tystnadsplikterna enligt 5.1 i förteckningen. Karaktären av förmögenhetsbrott markeras i dessa fall genom ett krav att gärningsmannen har haft "avsikt att bereda sig eller annan fördel eller att göra skada". Argumenteringen synes emellertid ha samma giltighet i fråga om tystnadsplikt enligt 5.2, dvs. de fall då ett brott mot tystnadsplikt betraktas som trolöshet mot huvudman; även detta är ett förmögenhetsbrott med krav på att gärningsmannen har handlat med uppsåt att skada huvudmannen.

Beträffande de övriga tystnadsplikter som nu är i fråga — dvs. tystnadsplikterna enligt banklagarna (under 2.7), enligt MBL (under 3.4) och enligt lagen om rätt till arbetstagares uppfinningar (under 4.2) är det svårt att se att de till sin art skiljer sig från motsvarande tystnadsplikter för offentliga funktionärer. Hit hör tystnadsplikt för bankinspektionens personal angående enskilda bankkunders förhållanden (8 kap. 5 § 1 st. 2 sekretesslagen), för förlikningsmän och förlikningskommissioner (8 kap 15 § sekretesslagen) och för personalen hos myndigheter som tillämpar lagen om rätt till arbetstagares uppfinningar (allmän domstol och statens nämnd för arbetstagares uppfinningar; 8 kap. 13 § 2 st. sekretesslagen). Man borde med stöd av exklusivitetsregeln kunna dra den slutsatsen att dessa tystnadsplikter för enskilda i likhet med de flesta lagstadgade tystnadsplikter viker för meddelarfriheten eftersom en uttrycklig lagreglering av motsatt innebörd saknas.

Även en annan tolkning av 1 kap. 3 § TF har emellertid hävdats. I sitt yttrande över förslaget till MBL tolkade lagrådet regeln i detta lagrum om ersättningsskyldighet på grund av "missbruk av tryckfriheten eller medverkan däri" så att regeln skulle gälla bara sådant skadestånd som grundar sig på brottslig handling (prop. 1975/76:105 bil. 1 s. 508). Denna tolkning synes ha blivit godtagen av föredragande departementschefen (anf. prop. s. 537), och det skulle kunna hävdas att den därigenom har kommit att ligga till grund för riksdagens beslut om MBL.

Det är emellertid tveksamt, om lagrådets tolkning verkligen är förenlig med motiven till grundlagsstadgandet. Enligt dessa (SOU 1947:60 s.

212) rör stadgandet ej talan om skadestånd på annan grund än missbruk av tryckfriheten eller medverkan däri, "exempelvis för intrång i författarrätt eller till följd av illojal användning av kännetecken". Den skillnad som här gjordes mellan olika typer av tystnadsplikter tog inte sikte på huruvida tystnadsplikten var straffsanktionerad eller inte - både intrång i författarrätt och i rätt till kännetecken var straffsanktionerade när uttalandet gjordes. Det mesta synes tala för att uttalandet i stället tog sikte på huruvida publiceringen och meddelandet för publicering har karaktären av publicitetsbrott — otillåtet offentliggörande i vidsträckt mening — eller av "förmögenhetskränkning" och detta oavsett om sanktionen vid kränkning är av straffrättslig eller blott civilrättslig karaktär.

Om det här förda resonemanget är hållbart, skulle alltså 1 kap. 3 § TF rätteligen betyda att inte bara skadestånd på grund av brottslig handling utan också annat skadestånd är uteslutet — vid sidan av TF — i fråga om sådana överträdelser av tystnadsplikter som förövas genom meddelande för publicering, förutsatt dock att meddelandet inte är belagt med skadestånd i sin egenskap av förmögenhetskränkning.

I 1 kap. 3 § TF talas bara om "ansvar" (dvs. straffansvar) och "ersättningsskyldighet", inte om andra sanktioner, exempelvis avsked från anställning. Om den här hävdade tolkningen, att stadgandet förbjuder skadestånd vid sidan av TF vid allt meddelande för publicering som ingår i förberedelser för ett offentliggörande, är riktig, är det emellertid egendomligt, om det skulle vara tillåtet att i en arbetstvist genom dom bekräfta ett avsked eller någon liknande arbetsrättslig påföljd; detta skulle framstå som ett kringgående av grundlagens exklusivitetsregel.

Det resonemang som här har förts om innebörden av exklusivitetsregeln i 1 kap. 3 § TF har varit inriktat på lagreglerade tystnadsplikter. Stadgandets förarbeten har ansetts närmast ge stöd för den tolkningen att dessa tystnadsplikter — bortsett från dem som har karaktär av förmögenhetsbrott — viker för meddelarfriheten i den mån inte något annat följer av den övriga regleringen i TF. Samtidigt har emellertid nämnts att ett lagrådsuttalande under förarbetena till MBL kan åberopas som stöd för en annan tolkning, nämligen att varje tystnadsplikt som inte är straffsanktionerad har företräde framför meddelarfriheten.

Tystnadsplikter i avtalsförhållanden bryter sannolikt meddelarfriheten

Som förut har nämnts kan det allmänna inte besluta någon författning som innebär begränsning av yttrandefriheten för dem som inte är offentliga funktionärer på annat sätt än genom lag. Var och en kan däremot gentemot andra enskilda ålägga sig eller åläggas begränsningar av sin yttrandefrihet. Exempelvis kan tystnadsplikt föreskrivas genom anställningsavtal, även genom kollektivavtal, och genom andra slags avtal, såsom licensavtal, leveransavtal och uppdragsavtal. En tystnadsplikt kan också stipuleras i exempelvis föreningsstadgar; en sådan tystnadsplikt binder principiellt dem som går in i föreningen.

I det offentliga anställningsförhållandet finns det inte något utrymme för avtalade tystnadsplikter. De offentliga funktionärernas tystnadsplikt

betraktas inte som en arbetsrättslig fråga utan som en offentligrättslig begränsning av deras yttrandefrihet gentemot det allmänna.

Det har inte varit möjligt att i detta sammanhang skaffa en överblick över beståndet av avtalade tystnadsplikter på den enskilda arbetsmarknaden, inte heller över tystnadsplikter inom organisationsväsendet och föreningar i övrigt. Man kan dock på goda grunder förmoda att avtals- och stadgebestämmelser om tystnadsplikt är mycket vanliga. Det kan också antagas att de ofta är föga preciserade.

Man kan då ställa frågan om tystnadsplikter som grundar sig på avtal, föreningsstadgar e.d., har företräde framför meddelarfriheten eller om de viker för denna.

Det förut gjorda citatet från motiven till 1 kap. 3 § TF ger inte stöd för att man skulle göra någon skillnad mellan skadestånd på grund av brottslig handling och annat skadestånd. Inte heller kan man där hämta stöd för en skillnad mellan skadestånd på grund av en icke straffsanktionerad lagbestämmelse och skadestånd på grund av avtal. De lagbestämmelser som det här är fråga om — banklagarnas, MBL:s och lagens om rätt till arbetstagares uppfinningar — torde vara dispositiva på samma sätt som civilrättens regler i allmänhet är, dvs. de kan sättas åt sidan genom avtal. Deras funktion är med andra ord enbart att ge en lösning för alla de fall då parterna inte har kommit överens om något annat. Det ligger på grund härav närmast till hands att i fråga om förhållandet till meddelarfriheten jämställa avtalade tystnadsplikter med tystnadsplikter som grundas på icke straffsanktionerade lagbestämmelser.

I fråga om avtalade tystnadsplikter föreligger ett rättsligt avgörande, nämligen en dom av arbetsdomstolen (AD 1961:27). Det var i målet fråga om en flygmaskinist hos SAS som hade skrivit en artikel i en personalorganisations tidning om bemanningen av vissa av SAS:s plan. Kollektivavtalet förbjöd de anställda att till utomstående lämna uppgifter av "konfidentiell" natur. SAS gjorde gällande att artikeln innehöll sådana uppgifter och avskedade honom. Maskinisten begärde återanställning och drog saken inför arbetsdomstolen. Han hävdade att han hade drivits av en vilja att, även i företagets intresse, värna om flygsäkerheten. SAS svarade att maskinisten hade handlat i rent fackligt syfte. Om han hade velat värna om flygsäkerheten, borde han, menade SAS, ha vänt sig till luftfartsmyndigheterna. Arbetsdomstolen höll med om att det stod i strid med avtalet att publicera artikeln, "med hänsyn särskilt till att ett flygbolag i hög grad är beroende av ett gott anseende och därmed allmänhetens förtroende". Maskinistens syfte ursäktade honom inte: "I den mån han velat arbeta för ökad flygsäkerhet hade det otvivelaktigt funnits andra vägar, som icke kunnat föranleda att bolaget tillfogades skada".

Även om det numera kan anses oklart vilket prejudikatvärde som tillkommer AD:s avgörande, är det på grund av detta och med tanke på de uttalanden som gjordes under förarbetena till MBL osäkert om man kan hävda annat än att de avtalade eller eljest dispositiva tystnadsplikterna generellt bryter meddelarfriheten. Rättsläget får hur som helst sägas vara ovisst.

Konsekvenserna av den ståndpunkt som i enlighet med det sagda har intagits inom arbetsrätten kan belysas med följande resonemang: Det torde vara en allmän regel att det allmänna låter enskilda reglera sina förhållanden inbördes genom avtal och ingriper med tvingande regler, exempelvis i form av straffbestämmelser, endast i fall där det finns särskilda skäl för det, t. ex. att upprätthållandet av förpliktelsen framstår även som ett allmänt intresse eller att ena avtalsparten behöver skydd. Det skulle ligga i linje med denna allmänna regel, om en straffsanktionerad tystnadsplikt åtminstone inte hade svagare rättsverkningar än en avtalad. Om det emellertid förhåller sig så att en straffsanktionerad tystnadsplikt som inte är särskilt angiven i 16 kap. sekretesslagen viker för meddelarfriheten — bortsett från de fall då den som bryter mot tystnadsplikten handlar i ett ekonomiskt uppsåt och överträdelsen utgör ett förmögenhetsbrott — men en avtalad eller eljest dispositiv tystnadsplikt generellt skulle kunna upprätthållas även mot den som lämnar ett meddelande för publicering, blir den straffsanktionerade tystnadsplikten just svagare än den dispositiva.

Exempel: En tolk eller översättare, som bedriver enskild verksamhet och som lyder under 1975 års lag om tystnadsplikt för vissa tolkar och översättare, åtnjuter meddelarfrihet — tystnadsplikten är lagreglerad och straffsanktionerad men inte nämnd i 16 kap. sekretesslagen. Men en tolk eller översättare som inte lyder under denna lag utan har sin tystnadsplikt angiven i ett avtal — och detta torde gälla många tolkar och översättare som biträder enskilda såsom anställda eller uppdragstagare — har med den tolkning som har antagits inom arbetsrätten inte någon ansvarsfrihet för vad han meddelar för publicering i tryckt skrift.

4.4.4.2 Tidigare reformkrav

Tystnadsplikter som grundar sig på avtal eller dispositiv lag har av självklara skäl sin betydelse främst på näringslivets och organisationsväsendets områden.

En vidsträckt offentlighet inom näringslivet krävdes för många år sedan i en tidningsartikel av en tekniker anställd vid det dåvarande AB Atomenergi, Klas Jirlow (Dagens Nyheter den 15 juni 1965). Han påtalade den långt drivna sekretessen inom företaget. Denna torde, menade han, ha motiverats inte bara eller främst med konkurrensskäl utan i varje fall till stor del med hänsyn till det internationella utbytet av erfarenheter. Jirlow anförde bl. a.:

> Vi vet att utvecklingen går mot större företagsenheter och därmed större maktkoncentrationer inom näringslivet. Dessa stora företag bygger upp allt större forsknings- och utvecklingsavdelningar. Det torde även vara så att en allt större andel av landets forskningsresurser knyts till privata företag och statliga bolag.
>
> Är det då verkligen befogat att sekretessreglerna har en sådan räckvidd att anställda tekniskt-vetenskapliga experter ej har rätt till direktkontakt med utomstående och den offentliga debatten? Är inte priset för högt — offrar vi inte på detta sätt något av forskarens och teknikerns självständighet, objektivitet, inspiration och initiativkraft, premierar vi inte medlöparna, jasägarna, direktörslakejerna medan vi ökar bolagsledningens bekvämlighet, auktoritet, prestige och,

kanske, effektivitet samt underlättar företagens PR-verksamhet? Denna bild är givetvis förenklad; som en väsentlig faktor ingår också de internationella hänsynen, relationerna till konkurrerande företag utomlands.

Bolagens auktoritet och anseende är dock inga självändamål — de får inte vinnas på bekostnad av centrala mänskliga värden. Vore det inte möjligt att avskaffa sekretessbestämmelserna även inom privata företag och affärsdrivande statliga bolag, dvs. inom hela näringslivet, och i stället klara sekretessproblemen på basis av vår nuvarande lagstiftning?

Jirlow framhöll att lagstiftningen i övrigt innehöll åtskilliga bestämmelser om skydd för yrkeshemligheter, exempelvis lagen om illojal konkurrens, patentlagen och upphovsrättslagen, och vidare bestämmelser om ärekränkning, trolöshet mot huvudman m. m. Om företagen dessutom finge ett sekretesskydd motsvarande det som sekretesslagen ger åt myndigheterna, borde offentlighetsprincipen, menade Jirlow, kunna göras tillämplig även inom det enskilda näringslivet. Jirlow uppehöll sig inte vid formerna för den tänkta offentligheten inom näringslivet; möjligen har han närmast tänkt på handlingsoffentlighet.

Problemet togs senare upp till behandling i ett remissyttrande över vårt debattbetänkande från 1979 (se Ds Ju 1980:5 s. 36). Journalisthögskolan i Stockholm framhöll att det betänkande som låg till grund för TF (här åsyftades uppenbarligen SOU 1947:60) innehöll en i stort sett bra avvägning mellan integritetsintressen och möjligheter till kritik av makthavare men att det inte gav tillräcklig möjlighet till insyn i och kritik av näringslivet. Högskolan efterlyste den utredning som inbjöd till debatt om ett förslag att utvidga offentlighetsprincipen till den privata sektorn, liksom till statliga och kommunala bolag.

Svenska journalistförbundet gjorde den 13 oktober 1981 en framställning till regeringen om vidgad offentlighet inom den enskilda sektorn. Förbundet framhöll, att offentlighetsprincipen i stort sett har kunnat upprätthållas inom den offentliga sektorn och har förblivit en för Sverige utmärkande rättighet och fortsatte:

I dagens samhälle utövar emellertid andra maktgrupperingar ofta lika stort inflytande över enskilda medborgares eller grupper av medborgares liv som den offentliga sektorn genom stat, landsting och kommuner. Framväxten av mycket stora företag och intresseorganisationer har skapat nya förutsättningar för en diskussion om offentlighetsprincipens utsträckning.

Transnationella företag eller mycket stora svenska koncerner — privata, statliga eller kooperativa — styr i dag på olika sätt många medborgares liv på ett mer direkt, omedelbart och långtgående sätt än som var fallet också för den statliga verksamheten vid tryckfrihetslagstiftningens utformning. Hundratusentals människor i vårt land är för såväl sitt arbete som sin bostad helt beroende av beslut som fattas inom en koncern, ofta på långt avstånd från den ort där de berörda människorna lever och verkar. Nya former av påverkan av människors beteenden har utformats och tagits i massivt bruk genom den moderna marknadsföringen.

Förbundet yttrade vidare:

Insynen i företag via aktieägande och deltagande i bolagsstämma kan inte jämföras med offentlighetsprincipen. Medlemskap i stora intresseorganisationer

ger heller inte en omedelbar rätt till insyn av samma karaktär som offentlighetsprincipen. Framför allt saknar massmedierna möjligheter att följa och kritiskt granska företag och intresseorganisationer i syfte att informera medborgarna på ett lika öppet sätt som vad gäller den offentliga verksamheten.

Framställningen mynnade ut i en begäran att regeringen skulle tillsätta en utredning med uppgift att lämna förslag om vidgad offentlighet för handlingar inom företag, intresseorganisationer och andra sammanslutningar eller organ med betydelse för medborgarnas möjligheter att hävda sina demokratiska rättigheter.

4.4.4.3 Överväganden

Principståndpunkt

Motiven för en vidsträckt offentlighet och för en långtgående rätt att lämna meddelanden för publicering framträdde av naturliga skäl först på det statliga och kommunala området. De ekonomiska drivkrafterna till effektivitet hade där inte samma styrka som inom det enskilda näringslivet, och myndigheterna hade krav på sig att städse handla i enlighet med författningsregler. En vidsträckt insyn framstod tidigt som ett medel att främja både rättssäkerhet och effektivitet.

Utanför myndigheterna förekommer offentlig verksamhet som är organiserad i privaträttsliga former. Sådan verksamhet har med tiden blivit alltmer omfattande. Enligt 11 kap. 6 § regeringsformen kan förvaltningsuppgifter överlämnas till bolag, föreningar och samfälligheter eller enskilda individer. Om uppgifterna innefattar myndighetsutövning, skall överlämnandet ske med stöd av lag. Offentlig förvaltning har både före och efter denna bestämmelses tillkomst överlämnats till privaträttsligt organiserade subjekt i ganska stor utsträckning. I ett par fall, nämligen beträffande Aktiebolaget Svensk Bilprovning och notarius publicus, har TF:s föreskrifter om allmänna handlingar gjorts tillämpliga på handlingar hos sådana subjekt. I övrigt är emellertid offentligheten inte större än hos andra enskilda. Den offentliga makt som utövas i former av det slag som avses nu rör dock lika väl som andra allmänna ärenden viktiga angelägenheter för medborgarna. Insyn är motiverad här på samma sätt som i fråga om annan verksamhet hos det allmänna.

Det förekommer också en omfångsrik offentlig verksamhet i privaträttsliga former utan att det är fråga om förvaltningsuppgifter i regeringsformens bemärkelse. Det är t. ex. sedan länge vanligt att bostäder samt vatten, elektricitet och liknande förnödenheter tillhandahålls av kommunalt ägda bolag. Skötseln av sådana företag ligger nära vad som traditionellt uppfattas som allmänna angelägenheter. Det ter sig tämligen självklart att medborgarna bör ha så stor insyn som möjligt i företag av denna typ.

Även staten bedriver i privaträttsliga former verksamhet utan karaktär av förvaltning, framför allt genom engagemang i ett stort antal rörelsedrivande bolag. Sådana engagemang kan ha kommit till av olika skäl,

t. ex. för att möjliggöra strukturrationaliseringar, främja forskning och utveckling på områden där det krävs särskilt långsiktig planering eller utöva inflytande i särskilda branscher. Även rent affärsmässiga engagemang förekommer. Oavsett sådana skillnader har utvecklingen lett till att statliga affärsföretag på många orter spelar en viktig, ibland avgörande roll. Vad som beslutas i sådana företag är av stort intresse för medborgarna.

På samma sätt som företag med ett ägarinflytande från det allmänna kan enskilda företag träffa avgöranden som får ingripande följder för medborgarna. Besluten kan vara av väsentlig betydelse för enskildas liv och hälsa, för naturen och för det ekonomiska livet i orter eller hela bygder. Flyttningar och nedläggningar av produktion kan få effekter som måste kunna granskas i god tid. Detsamma gäller produktionsprocesser och hantering av avfall.

Intresseorganisationerna har fått en allt starkare ställning. De har uppgifter som är förgrenade till stora delar av samhällslivet. Med tiden har de byggt upp kvalificerade staber av anställda, med vilkas hjälp de kan utöva ett betydande inflytande. Beslut och åtgärder av olika intresseorganisationer kan ha sådana verkningar för enskilda att de är fullt jämförbara med beslut av myndigheter eller företag.

Dessa välkända förhållanden har inte föranlett några mera omfattande åtgärder från det allmännas sida för att ge medborgarna en vidsträckt insyn. Den princip som i stor utsträckning gällde inom den offentliga verksamheten fram till 1975, att överordnade kunde bestämma vad underordnade skulle hålla hemligt, gäller alltjämt utanför den offentliga förvaltningen, låt vara att tystnadsplikter numera ofta torde föreskrivas genom avtal och inte ensidigt av företag eller andra rättssubjekt. Korrespondens, avtal och annat skriftligt material är inte offentliga handlingar. Företag och organisationer avgör själva vad som skall ställas till allmänhetens förfogande.

Det finns dock regler i bolags- och föreningslagarna om att vissa handlingar skall registreras hos myndigheter och där vara offentliga. Likaså är företag i stor utsträckning skyldiga att lämna uppgifter till myndigheter för olika ändamål, såsom statistik, regionalpolitik och annan samhällsplanering, uträkning av skatt, miljöskydd, arbetarskydd, pris- och kartellkontroll etc. I den mån inte sådana uppgifter enligt sekretesslagen är underkastade sekretess står de till allmänhetens förfogande. Reglerna om patent och mönsterskydd ger också, låt vara med fördröjning, kännedom om företagens tekniska framsteg.

Det torde också kunna sägas att TF:s och det radiorättsliga regelverkets skydd för rätten till anonymitet i någon mån begränsar räckvidden av den rådande sekretessen. Pressens, etermediernas och förlagens skyldighet att värna om sina källor — meddelarnas rätt till anonymitet — gäller nämligen oavsett om dessa är offentliga funktionärer eller verksamma utanför den offentliga sektorn. Anonymitetsrätten torde för näringslivets och organisationernas vidkommande delvis fylla den uppgift som på myndighetsområdet fylls av anonymitetsrätten i kombination med ansvarsfriheten för meddelare.

Anonymitetsrätten skyddar emellertid inte längre än anonymiteten

räcker. Något efterforskningsförbud i stil med det som enligt 3 kap. 4 § TF gäller för myndigheterna finns inte, och om en meddelare blir röjd — eller framträder öppet — kan han sannolikt drabbas av påföljder från sin huvudmans sida (skadestånd, uppsägning, avsked eller annan påföljd för kontraktsbrott).

Det är knappast möjligt att mera precist ange omfattningen av den insyn i företagens och organisationernas verksamhet som allmänheten i dag kan erhålla. Men det står klart att möjligheterna till insyn är avsevärt mindre i privaträttsligt organiserade företag och organisationer än i statliga eller kommunala myndigheter.

Givetvis finns det företag som redan i sitt eget intresse uppehåller en stor öppenhet gentemot allmänheten. Rättsliga eller blott faktiska monopol eller andra förhållanden kan emellertid minska ambitionen att medge insyn. Rimligen förhåller det sig så, i fråga om företag och organisationer lika väl som beträffande myndigheter, att insyn för allmänheten skulle kunna främja effektiviteten och motverka risker för anställda och för andra.

Det är samtidigt naturligt att varje företag som befinner sig på en fungerande marknad måste behålla en del hemligheter gentemot omvärlden. Det gäller inte bara att skydda sig mot inhemska konkurrenter. De svenska företagen konkurrerar även med andra länders företag. Det är alltså otänkbart att genom lagstiftning tvinga fram insyn i tekniska och ekonomiska yrkes- eller företagshemligheter.

De motiv som bär upp anordningarna för insyn i myndigheternas verksamhet har enligt vår uppfattning bärkraft även i fråga om andra maktcentra i samhället. I ett öppet samhälle måste medborgarna ha tillgång till kunskaper om vad som sker i inflytelserika institutioner. Där beslutsmakt finns, där skall också insyn finnas.

Metoder att vidga offentligheten utanför myndighetsområdet

Huvudregeln inom näringslivet är att företagens skriftliga material inte är tillgängligt för utomstående. De handlingar som skall vara tillgängliga, antingen via patentverkets eller andra myndigheters register med tillhörande handlingar eller direkt hos företagen, är uppräknade i uttryckliga bestämmelser, bl. a. i aktiebolagslagen. Företagen torde också i stor utsträckning, genom avtal eller interna föreskrifter, ha bundit sina anställda med tystnadsplikter av betydande räckvidd. Liknande förhållanden torde råda inom organisationsväsendet.

Bestämmelser av den typ som (genom TF och sekretesslagen) gäller för myndigheterna — med offentligheten som huvudregel och sekretessen som undantag noga angivna i lag — är teoretiskt möjliga. Med de skulle kräva en tidsödande genomgång av verksamheten hos företag av skilda slag.

Det skulle vara betydligt hanterligare att bygga vidare på den insyn som nu kan vinnas genom reglerna om anonymitetsskydd. Det händer att personer med kännedom om företags interna förhållanden lämnar uppgifter anonymt till tidningar och radion för publicering. Med den principiella uppfattning som uttalades vid 1976 års grundlagsändringar

— att skillnaden mellan tystnadsplikt i offentlig och i privat verksamhet framstår som omotiverad — kan det finnas goda skäl att ge legalitet åt detta uppgiftslämnande på samma sätt som man gjorde för uppgifter från myndighetsområdet genom 1949 års TF. Ett sådant steg är tekniskt enklare än att införa principen om handlingsoffentlighet. Om meddelarfrihet förklaras gälla även i förhållande till avtalade eller eljest dispositiva tystnadsplikter, skulle detta få verkan väsentligen på företagens och organisationernas områden. En sådan åtgärd kan ge betydande vinster i form av rikligare information och därmed en bättre underbyggd debatt i frågor som rör företag, organisationer eller andra sammanslutningar.

Utformningen av en utvidgad meddelarfrihet

Ett huvudsyfte med det nuvarande meddelarskyddet är att öppna insyn i myndigheters tillämpning av rättsregler och i deras myndighetsutövning i övrigt. Föreskrifterna i 16 kap. sekretesslagen om vilka tystnadsplikter som har företräde framför meddelarskyddet är till stor del men inte genomgående så uppbyggda att tystnadsplikterna har företräde i situationer av förtroendekaraktär — sjukvård, rådgivning, annan service, statistik osv. — medan principen om skydd för meddelare tar över inom myndighetsutövningen. Föredragande departementschefen yttrade i motiven till sekretesslagen (prop. 1979/80:2 del A s. 112) om grunderna för begränsning av meddelarfriheten att det borde beaktas, om en uppgift hade lämnats av en enskild i en förtroendesituation eller om uppgiften hänförde sig till ett ärende om myndighetsutövning. I det förra fallet borde, yttrade han, meddelarfrihet normalt vara utesluten, när det gällde uppgifter av det senare slaget borde däremot meddelarfrihet oftast föreligga.

Som vi förut har nämnt förekommer det att förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning handhas av privaträttsligt organiserade subjekt. Grundlagen bör till en början säkerställa att avtalade tystnadsplikter i sådana fall inte får hindra att meddelanden som gäller myndighetsutövningen lämnas för publicering. Det sker enligt vårt förslag genom att de grundlagsstadganden som lägger fast principen om meddelarfrihet skall gälla även i fall då en tystnadsplikt grundas på något åtagande. Detta innebär att meddelarfriheten i princip sträcks ut till att gälla i förhållande till alla på avtal grundade tystnadsplikter, bland dem även avtal om anställning hos sådana i privaträttsliga former organiserade subjekt som har anförtrotts myndighetsutövning.

Vidare bör grundlagen öppna möjlighet till uppgiftslämnande om den maktutövning som sker inom näringsliv och organisationer och som inte har karaktär av myndighetsutövning. Grundstadgandet om meddelarfriheten säkerställer alltså även det insynsintresset.

Men företagen måste kunna hävda sig i konkurrens på marknadsmässiga villkor. Som vi förut har slagit fast är det därför inte tänkbart att tvinga fram insyn i allt som förekommer inom företagen. Åtskilliga uppgifter om ett företags förhållanden måste kunna förbli hemliga.

Grunden för att vissa uppgifter måste kunna hållas hemliga hos före-

tagen är att de gäller förhållanden som är viktiga för företaget i konkurrensen. Frågan vilka tystnadsplikter som skall vara kvalificerade, d.v.s. bryta igenom meddelarskyddet, bör således bero av hur vitala uppgifterna är för företagets möjligheter att arbeta i en marknadsekonomi. Som allmän princip bör gälla att meddelarfriheten inte skall medföra att företagens möjligheter att fungera på en marknad äventyras.

När det gäller att närmare bestämma vilka uppgifter som på så sätt skall skyddas från offentliggörande kan vägledning sökas i reglerna om illojal konkurrens. Lagen (1931:152) med vissa bestämmelser mot illojal konkurrens föreskriver för närvarande straff för vissa närmare angivna fall då någon " - - - obehörigen använder sig av eller yppar fabrikationssätt, anordning, affärsförhållande eller annat - - - som han vet utgöra en arbetsgivarens yrkeshemlighet - - -". Lagen definierar inte vad som menas med yrkeshemlighet, utan anger vad det i främsta rummet är fråga om genom den exemplifiering som framgår av citatet. Regleringen brukar förstås så att den ger skydd åt tekniska och kommersiella yrkeshemligheter.

Exempel på tekniska yrkeshemligheter är tillverkningsmetoder och val av material. De kommersiella yrkeshemligheterna har ansetts kunna vara av de mest skiftande slag (SOU 1966:71 s 139). Som exempel har anförts bl.a. en affärs vinstprocent på olika varor och ett företags särskilda försäljningsmetoder (Patentlagstiftningskommittèns betänkanden IV, Sthlm 1915, s. 298).

Det bör särskilt påpekas att ett företags affärsförbindelser i allmänhet måste räknas som skyddsvärda kommersiella hemligheter. Inte bara hänsynen till det aktuella företaget talar för detta. Det gör också hänsynen till de företag som affärsförbindelserna gäller och deras affärskontakter. Med andra ord: hänsynen till omsättningens och affärslivets behov kräver ett visst skydd mot att uppgifter från förtroliga ekonomiska förbindelser kommer ut till offentligheten. Sådana förbindelser bör därför i fråga om meddelarfriheten behandlas på samma sätt som förtroliga relationer mellan enskilda och myndigheter.

Som en modernare term för vad som anses tillhöra det skyddade området enligt lagen om illojal konkurrens används numera ofta uttrycket företagshemligheter (jfr SOU 1966:71 s. 118). Det kan också väntas att denna term får ersätta uttrycket yrkeshemlighet i den lagstiftning som förbereds av utredningen om skydd för företagshemligheter (Ju 1979:09). I det rättsläge som råder nu bör emellertid de uppgifter som skall fredas från insyn sammanfattande kunna beskrivas som yrkeshemligheter av teknisk eller kommersiell natur.

Om dess utrymme avgränsas på det sätt som vi nu har angivit kommer meddelarfriheten att medge insyn i företagens uppgifter över ett tämligen brett fält. Utanför insynen lämnas endast vad som kan kallas egentliga yrkes- eller företagshemligheter.

Vidare kommer meddelarfriheten att få en betydande räckvidd i fråga om organisationers och sammanslutningars förhållanden.

I dag råder kvalificerad tystnadsplikt hos de statliga förhandlingsorganen (8 kap. 15 § SekrL). Hos de statliga och de kommunala arbetsgivarna råder däremot meddelarfrihet. Det skulle ligga nära till hands att

samma princip fick gälla för den övriga arbetsmarknaden. Meddelarfrihet skulle alltså råda på både arbetsgivar- och löntagarsidan, inom den offentliga såväl som inom den enskilda sektorn.

För detta talar den vikt som medborgaropinionen tillmäts vid bedömningen av vad som är rimligt och rättvist vid fördelningen av produktionsresultatet. Det är i inte så ringa grad inför medborgarna som parterna argumenterar, före, delvis under och efter förhandlingarna.

En meddelarfrihet skulle inte betyda något storläckage på området. Öppenheten är redan betydande. Men det är ändå viktigt att meddelarfrihet införs, som ett uttryck för principen att informationsflödet inte skall kunna hejdas helt i angelägenheter som har allmänintresse.

I vårt förslag finns en regel som kvalificerar tystnadsplikter beträffande uppgifter om personliga förhållanden. Den får betydelse till skydd för människors integritet i företag, intresseorganisationer och andra sammanslutningar. Det bör dock observeras att det skyddet mot insyn inte avser att dölja uppgifter som är av betydelse för bedömningen av hur personer i ledande ställning svarar mot sitt ansvar.

Vi har tidigare sagt att som allmän regel bör gälla att meddelarfriheten inte skall medföra att företagens möjligheter att fungera på en marknad äventyras. Man måste dock vara klar över att en del uppgifter kan röra sådana förhållanden som är av vikt för ett företags förmåga att framgångsrikt hävda sig på marknaden och som samtidigt har avgörande betydelse för omgivningens villkor. Man kan få en uttalad konflikt mellan sekretessen och informationsfriheten. Det blir då en uppgift för i första hand en jury att i instruktionens anda avgöra vilket intresse som skall vika.

Vårt förslag innebär alltså att även meddelanden för publicering från personer i privaträttsligt ordnad verksamhet skall kunna föranleda sanktioner endast efter en prövning i yttrandefrihetsrättlig ordning, dvs. efter talan vid yttrandefrihetsdomstol och prövning av jury. För närvarande ankommer det på allmän domstol eller arbetsdomstolen att pröva frågor om brott mot avtalade tystnadsplikter också då överträdelsen har haft formen av ett meddelande för publicering. En närmare redovisning av hur vi har tänkt oss den processuella ordningen finns i avsnitt 4.6.2.

En konsekvens av vad vi tidigare har sagt är att sådana tystnadsplikter som enligt avtalet allmänt gäller "interna" eller "konfidentiella" förhållanden inte får något generellt företräde framför meddelarfriheten. I huvudsak blir det möjligt att beivra endast röjande av tekniska eller kommersiella yrkeshemligheter vid sidan av uppgifter som röjer personliga förhållanden.

Vidare bör, liksom redan nu är fallet enligt 7 kap. 3 § TF, bara uppsåtliga överträdelser av tystnadsplikter kunna beivras när det avtalsstridiga meddelandet lämnas för publicering. I den motivering som gavs när en sådan begränsning för den offentliga förvaltningens del infördes i 7 kap. 3 § TF yttrade föredragande departementschefen (prop. 1975/76:204 s. 105) att vetskapen om att också oaktsamma yttranden till journalister m.fl. kan medföra ansvar kan föranleda många tjänstemän att visa en med hänsyn till informationsintresset överdrivet försiktig attityd i förhållande till nyhetsorganen. Detta skäl har samma giltighet

utanför myndigheternas område.

Vi har tidigare kommit till den slutsatsen att man med nuvarande rättsläge i varje fall får räkna med möjligheten att de avtalade eller eljest dispositiva tystnadsplikterna generellt bryter meddelarfriheten. Om man nu vill införa meddelarfrihet även utanför den offentliga rätten med verkan att sådana tystnadsplikter viker, torde det därför vara nödvändigt att föra in regler i ämnet i yttrandefrihetsgrundlagen. Vi föreslår en reglering av sådan innebörd. Bestämmelsernas avfattning är avsedd att svara mot vad vi förut har anfört i detta avsnitt.

Bör meddelarfriheten kompletteras med ett efterforskningsförbud?

Att de offentliga funktionärerna principiellt var fria från ansvar när de lämnade meddelanden för offentliggöranden i tryckta skrifter fick i rättsutvecklingen den konsekvensen att det ansågs felaktigt om en överordnad bedrev efterforskningar för att få klarhet i källan till ett publicerat meddelande (bortsett givetvis från de fall då ansvar fick utkrävas). Ett uttryckligt förbud mot sådana efterforskningar infördes år 1976 i 3 kap. TF (4 §; prop. 1975/76:204 s. 112 f.). Förbudet riktar sig mot myndigheter och andra allmänna organ.

Det kan antagas att efterforskningsförbudet har stor betydelse förverkligandet av ansvarsfrihetens syfte. Ofta skulle en frihet från ansvar inte vara tillräcklig för att förmå den som vet något att meddela sitt vetande för publicering. Det viktigaste kan vara att han är säker på att få förbli anonym. Efterforskningsförbudet kan vara den faktor som säkrar anonymiteten. Om meddelarfriheten införs som princip också i fråga om avtalade eller eljest dispositiva tystnadsplikter skulle ett efterforskningsförbud givetvis få stor betydelse även där.

Ett förbud för envar att forska efter källan till ett publicerat meddelande har övervägts i skilda sammanhang. Tanken avvisades av offentlighetskommittén (SOU 1966:60 s. 124). Det skulle, menade kommittén, för många framstå som obegripligt, om redan en fråga till någon som förmodas vara initierad om vem som till pressen hade lämnat ett meddelande, som hade publicerats och väckt uppmärksamhet, skulle vara en otillåten efterforskning. De tryckfrihetsrättsliga garantierna riktar sig, framhöll kommittén vidare, i främsta rummet mot samhällets organ.

Visserligen kunde det finnas ett allmänt intresse av kritik även mot enskilda. Det kunde emellertid enligt kommittén också finnas beaktansvärda skäl för enskilda att bevara hemligheter gentemot pressen, exempelvis familjeförhållanden och yrkeshemligheter av tekniskt eller ekonomiskt slag. Åtgärder mot personer som har lämnat ut sådana hemligheter till pressen kunde därför inte under alla omständigheter anses som straffvärda. — Dessa skäl åberopades av justitieministern i den nyss nämnda propositionen vid 1975/76 års riksmöte när han föreslog ett efterforskningsförbud riktat enbart mot myndigheter och andra allmänna organ.

Skälen mot ett allmänt förbud mot efterforskning förefaller alltjämt övertygande. Ett sådant förbud skulle säkerligen inte mötas av någon förståelse, och det skulle få ringa effekt. Skall efterforskning förbjudas,

måste man försöka finna en metod att avgränsa den krets av personer som kan tänkas missbruka ett övertag.

Det huvudsakliga syftet med ett förbud mot efterforskningar skulle vara att motverka allehanda repressalier mot människor som av en eller annan anledning befinner sig i underläge. Det kan vara fråga om exempelvis avsked från en anställning, avstängning av leveranser eller fysiska eller psykiska övergrepp. Såtillvida skulle ett förbud riktas i främsta rummet mot exempelvis arbetsgivare och deras företrädare och mot personer som intar ledande ställning i viktigare organisationer, såsom yrkes- och fackförbund. Det finns emellertid åtskilliga slag av andra grupper, mer eller mindre oorganiserade och till synes kanske oviktiga, som kan spela stor roll för människors psykiska hälsa och deras väl och ve. Det kan vara kännbart att bli utfrusen ur en kamrat- eller vänkrets vilken som helst. Det är dock knappast möjligt att utforma ett efterforskningsförbud så att det träffar alla människor som intar en maktposition i denna vida mening utan att förbudet blir så obestämt till sin räckvidd att det i verkligheten träffar snart sagt envar.

Det torde vara nödvändigt att man begränsar förbudet till personer som i rimlig mening kan sägas motsvara bestämmelsen "allmänt organ" i det nuvarande efterforskningsförbudet i 3 kap. 4 § TF. I vårt förslag beskrivs dessa personer som de "som intar en ledande ställning i ett företag eller en sammanslutning". Med detta uttryckssätt vill vi avgränsa den krets mot vilken förbudet riktar sig hos juridiska personer till densamma som kan göras straffrättsligt ansvarig för brott som begås i verksamheten. I fråga om företag som saknar rättssubjektitivet torde det i de flesta fall inte bereda några svårigheter att avgöra vem efterforskningsförbudet riktar sig mot.

En principiell meddelarfrihet i förhållande till avtalade eller eljest dispositiva tystnadsplikter inom den enskilda sektorn skulle, enligt vad som har utvecklats ovan, inte vara obegränsad. Tystnadsplikter angående företagens yrkeshemligheter av teknisk eller kommersiell natur skulle få företräde, liksom de i stor utsträckning har för de offentliga funktionärernas vidkommande. Ett efterforskningsförbud skulle givetvis inte få tillämpning i vidare omfattning än meddelarfriheten. Om en tryckt skrift innehöll en uppgift som en företagare på goda grunder betraktar som sin yrkeshemlighet, skulle han alltså vara berättigad inleda efterforskningar, däremot inte om uppgiften, utan att på sådant sätt falla inom en kvalificerad tystnadsplikt, vore enbart obekväm för honom eller för någon annan person med anknytning till företaget.

Detta betyder att ett efterforskningsförbud inom företag och andra organisationer, där tystnadsplikter gäller på grund av avtal eller föreskrifter, får sin omfattning begränsad. Det skulle där gälla endast utanför det område där tystnadsplikten enligt grundlag har företräde. I företag och sammanslutningar där det inte finns någon tystnadsplikt skulle förbudet bli obegränsat.

Vissa andra begränsningar kan böra föreskrivas. Det är knappast motiverat att låta förbudet gälla annat än uppgifter som rör det företag eller den sammanslutning som är i fråga eller någon som är verksam eller i övrigt har ett inflytande där.

Om man befarar att förbudet även med denna avfattning blir alltför obestämt, skulle det kunna begränsas ytterligare genom ett särskilt krav av typen att den som forskar kan antagas handla med uppsåt att utsätta någon för otillbörliga åtgärder med anledning av yttrandet eller uppgifterna. En sådan begränsning kan vi emellertid inte förorda. Den skulle göra anonymitetsrätten ganska osäker och på så sätt hämma benägenheten att begagna meddelarfriheten.

Vi anser att meddelarfriheten i förhållande till avtalade eller eljest dispositiva tystnadsplikter bör förenas med ett efterforskningsförbud. Såsom har framgått av det förut sagda bör förbudet rikta sig mot personer med en ledande ställning i ett företag eller en sammanslutning. Förbudet bör ha samma omfattning som meddelarfriheten. Det bör gälla i fråga om uppgifter som rör det företag eller den sammanslutning där den som vill forska efter uppgiftslämnaren intar sin ledande ställning. Det bör också gälla uppgifter om personer som är verksamma eller utövar inflytande där.

4.4.5 Meddelarskydd vid brott mot rikets säkerhet

4.4.5.1 Historik

Före 1950, då den nya TF började tillämpas, rådde den uppfattningen att ansvar — straffrättsligt ansvar — för medverkan vid tryckta skrifters tillkomst inte kunde utkrävas. Den som enligt TF var ansvarig, i fråga om periodiska skrifter utgivaren, bar hela ansvaret. Även i det fallet att en medverkan var straffbar enligt särskilda bestämmelser, exempelvis såsom brott mot tystnadsplikt, gick den felande fri. Det skydd för meddelare som uppkom härigenom, var emellertid beroende av att hans meddelande verkligen blev publicerat. I motsatt fall kunde han bestraffas (se SOU 1947:60 s. 50 f.).

Rättsläget var emellertid inte fullt klart. Någon tydligt uttryckt princip om ansvarsfrihet för meddelare fanns inte. En sådan inflöt i 1949 års TF (1 kap. 1 § 2 st., nu 3 st.). Principen inskränktes i förhållande till sekretessbrotten endast för dem som numera ofta kallas offentliga funktionärer; denna kategori beskrevs i lagtexten (7 kap. 3 § 2 st.) som "den som på grund av allmän befattning eller i och för utövande av allmän tjänsteplikt erhållit kännedom om förhållande, vars röjande skulle innefatta brott mot rikets säkerhet eller varom han eljest enligt lag haft att iakttaga tystnad". (Om motiven se, utöver det nyss citerade betänkandet, prop. 1948:230 och KU 1948:30). Ansvarsfriheten för de meddelare som är offentliga funktionärer behandlas i ett annat avsnitt av vårt betänkande (4.4.3).

En konsekvens av den valda konstruktionen på denna punkt var att tryckta skrifters innehåll i regel inte gav någon anledning för rättsvårdande organ att skaffa sig kännedom om bakgrunden till skrifternas tillkomst. Vad som bedömdes i en tryckfrihetsrättegång var enbart skriftens innehåll.

Vem som, utan att vara ansvarig enligt de särskilda ansvarighetsreg-

lerna, hade författat skriften eller lämnat något meddelande för offentliggörande i den, fick överhuvudtaget inte beröras i tryckfrihetsmålet (3 kap. 2 och 4 §§ i den ursprungliga lydelsen). Utanför tryckfrihetsmålet var det i vissa fall befogat att utreda tillkomsten av en skrift. Ett fall som här är av intresse är då det uppkom misstanke att någon offentlig funktionär till skriftens författare, dess redaktion osv., hade lämnat ett sådant meddelande som omfattades av en lagstadgad tystnadsplikt. Personer med anknytning till den tryckta skriften, exempelvis journalister och teknisk personal, vilka normalt hade tystnadsplikt i fråga om meddelarens identitet, var i ett sådant läge skyldiga att vittna.

De var sålunda skyldiga att vid vittnesförhör besvara frågan huruvida en viss uppgift hade lämnats av en såsom misstänkt utpekad funktionär, däremot inte att besvara andra frågor om varifrån uppgiften kom (3 kap. 1 och 4 §§ TF, prop. 1948:230, s. 144). Det var också möjligt att tillgripa processuella tvångsmedel gentemot medieföretagen, såsom husrannsakan och beslag; det är inte bekant om detta förekom så länge TF hade kvar den ursprungliga lydelsen i detta hänseende.

Straffrättskommittén, som utarbetade förslag till brottsbalken i fråga om de särskilda brotten, tog i sitt betänkande (SOU 1953:14) Förslag till brottsbalk upp frågan om en begränsning av meddelarskyddet. Enligt kommitténs mening borde ansvarsfriheten inte upprätthållas i sådana fall då offentliggörande av en viss uppgift innebar brott av allvarligt slag mot rikets säkerhet. I dessa fall skulle även den som inte var offentlig funktionär kunna åtalas och dömas för sitt meddelande. Bland de brott där detta skulle kunna ske angav kommittén bl.a. grovt spionerі, däremot inte vanligt spionerі, inte heller lindrigare former av sekretessbrott, såsom obehörig befattning med hemlig uppgift. Motiveringen för förslaget var att "de värden, som i en för riket kritisk situation äventyrades genom en sådan handling, vore så stora att det icke kunde anses tillfredsställande att värdet av anonymitetsskyddet skulle väga över, så att ansvaret uteslutande lades på den ansvarige utgivaren av den tryckta skriften eller att ansvar överhuvud icke kunde utkrävas" (s. 469).

Förslaget till ändring i TF genomfördes genom beslut 1964 och 1965, i anslutning till att brottsbalken trädde i kraft den 1 januari 1965. Utan att någon motivering gavs utsträcktes inskränkningen i meddelarskyddet till att omfatta även vanligt spionerі (prop. 1964:133 s. 8, KU 1964:13 s.6).

Den grundläggande regeln om TF:s räckvidd - den s.k. exklusivitetsgrundsatsen — är 1 kap. 3 §: "För missbruk av tryckfriheten eller medverkan däri" får ingen dömas till straff eller skadestånd i annan ordning eller i annat fall än TF bestämmer. Uttrycket "medverkan däri" skulle kunna uppfattas så att det omfattar även lämnande av uppgifter för publicering.

I ett av besluten i den s.k. IB-affären (NJA 1973 not. C 295) förklarade högsta domstolen att obehörigt anskaffande av uppgifter för publicering inte var underkastat TF:s regler; det skulle således enligt HD inte skyddas av exklusivitetsregeln.

Under IB-affären klargjordes räckvidden av regeln om ansvarsfrihet för meddelare. En analys av TF och dess förarbeten visade att denna

regel, i förening med exklusivitetsregeln och förbudet i 1 kap. 2 § TF mot att hindra skrifters tryckning, utgivning och spridning på grund av deras innehåll, skyddade inte bara meddelare i vanlig mening utan även dem som hade medverkat till skriftens innehåll på annat sätt, exempelvis genom att författa en artikel. En förutsättning för skyddet var dock att den medverkande inte bar det tryckfrihetsrättsliga ansvaret enligt 8 kap. TF. (Som nyss nämnts ansågs emellertid anskaffare inte åtnjuta någon ansvarsfrihet.) I övrigt fanns inte något utrymme att göra skillnad mellan dem som var fast bundna till skriften t.ex. som journalister, och utomstående. En konsekvens av detta var att det befanns möjligt att ingripa mot dessa medverkande, således även mot journalisterna m.fl., i fall då 7 kap. 3 § medgav ingripande mot meddelare. (Se härom prop. 1948:230 s. 87 f., 119 f., 144, det nyss citerade beslutet av HD, MMU i SOU 1975:49 s. 262, prop. 1975/76:204 s. 97, 129 f., 160.)

TF tolkades alltså, i den lydelse den hade fått genom 1964—1965 års ändringar, så att det i fråga om de grova brotten mot rikets säkerhet var möjligt att ingripa straffrättsligt i vanligt brottmål mot sådana som hade medverkat till skriftens innehåll exempelvis som författare eller anskaffare och som inte bar något tryckfrihetsansvar.

IB-affären kom att inverka på vissa förslag till ändringar av TF som genomfördes 1976 (SOU 1975:49, prop. 1975/76:204, KU 54, SFS 1976:955). Av intresse i detta sammanhang är följande punkter:

1) Det sattes på pränt att författare och andra som medverkar till innehållet i framställningar som offentliggörs eller är avsedda att offentliggöras i tryckta skrifter åtnjuter samma ansvarsfrihet som meddelare, förutsatt att de inte är ansvariga enligt 8 kap. TF. Något uttryckligt stadgande därom ansågs inte behövligt (anf. prop. s. 129 f.). Däremot angavs dessa grupper av personer i undantagsstadgandet 7 kap. 3 § genom uttrycket "... eller, utan att svara enligt 8 kap., medverkar till framställning, som är avsedd att införas i tryckt skrift, såsom författare eller annan upphovsman eller såsom utgivare...".

2) Även anskaffare jämställdes i huvudsak med meddelare (1 kap. 1 § 4 st. TF): det skulle i regel stå envar fritt att anskaffa uppgifter och underrättelser i vad ämne som helst för att offentliggöra dem i tryckt skrift eller för att lämna meddelande för sådant offentliggörande. Samtidigt föreskrevs att den principiella ansvarsfriheten inte omfattade "det sätt på vilket uppgift eller underrättelse anskaffats" (1 kap. 9 § 3): detta innebär (anf. prop. s. 98, 131) att anskaffaren kan fällas till ansvar om han har skaffat uppgifter exempelvis genom hemfridsbrott, brott mot post- eller telehemligheten eller olaga tvång. Utsträckningen av ansvarsfriheten till att gälla anskaffare innebar ett framsteg från yttrandefrihetssynpunkt i förhållande till rättsläget enligt HD:s nyss nämnda beslut i IB-affären.

3) Den processordning som gäller för tryckfrihetsbrott gjordes tillämplig också då åtal väcktes för meddelande av uppgifter för publicering i tryckt skrift och för anskaffande av uppgifter i sådant syfte. JK är ensam behörig åklagare, och åtalet skall normalt prövas under medverkan av jury (9 kap. 2 § 3 st. och 12 kap. 1 § 2 st. TF; beträffande anskaffare se dock 12 kap. 1 § 2 st. tredje meningen).

4) Brottet grov obehörig befattning med hemlig uppgift samt försök, förberedelse och stämpling därtill fogades till uppräkningen av de brott som kunde beivras vid meddelande för publicering i tryckt skrift. Denna ändring hängde samman med att definitionen av begreppet spioneri inskränktes så att därunder kom att falla endast fall av direkt uppsåt att gå främmande makt till handa, dvs. fall då gärningsmannen hade haft det syftet. De som dömdes i IB-målet ansågs ha haft endast s.k. indirekt uppsåt, alltså väl vetskap att röjandet skulle gynna främmande makt men inte något syfte att så skulle ske. Tillägget torde inte ha medfört någon utvidgning av undantaget från meddelarskyddet (anf. prop. s. 160).

De ändringar som gjordes 1976 medförde emellertid inte någon begränsning av möjligheten att tillgripa straffprocessuella tvångsmedel mot ett medieföretag eller dess medarbetare. Det finns således fortfarande inget lagligt hinder mot att en undersökningsledare beslutar om husrannsakan på en tidningsredaktion och om beslag på handlingar som påträffas där om någon medarbetare misstänks för exempelvis grov obehörig befattning med hemlig uppgift genom att för publicering ha anskaffat eller meddelat en hemlig uppgift eller genom att ha skrivit en artikel innehållande den hemliga uppgiften. I motiven (prop. 1975/76:204 s. 176) klargjordes att, ehuru JK enligt 9 kap. 2 § 3 st. TF är ensam åklagare vid sådana brott, polismyndighet och åklagare likväl kan inleda förundersökning och bedriva den enligt vanliga regler tills JK inträder som förundersökningsledare.

Konflikten mellan anonymitetsrätten och de straffprocessuella tvångsmedlen gjordes efter IB-affären till föremål för utredning. I betänkandet (SOU 1976:36) Anonymitet och tvångsmedel framlades ett förslag som innebar bl. a. *att* det i anonymitetsfallen skulle gälla särskilda förutsättningar för beslag och husrannsakan, *att* åtgärder i dessa fall i regel skulle prövas av domstol, *samt att* anonymitetsintresset skulle bevakas av ett särskilt ombud. Förslaget blev inte genomfört. Frågan överlämnades till tvångsmedelskommittén.Ett förslag som behandlar denna fråga kan väntas under 1983.

4.4.5.2 Överväganden

Enligt den ursprungliga lydelsen av 7 kap. 3 § TF kunde brott mot tystnadsplikt vid meddelande för publicering i tryckt skrift beivras endast inom snäva ramar, nämligen om den som hade lämnat meddelandet hade fått kännedom om det förhållande han röjde på grund av allmän befattning eller i och för utövande av allmän tjänsteplikt. Det förutsattes vidare att den tystnadsplikt som överträddes var föreskriven i lag, dvs. genom samfällt beslut av Kungl. Maj:t och riksdagen. I bestämmelsen angavs särskilt det fallet att röjandet utgjorde ett brott mot rikets säkerhet. Möjligheterna att beivra sådana brott vidgades 1965 i anslutning till brottsbalkens införande. Det blev möjligt att ingripa även mot andra personer än befattningshavare och tjänstepliktiga, under förutsättning att meddelandet utgjorde ett grovt brott mot rikets säkerhet, nämligen uppror, högförräderi, landsförräderi, landssvek, spioneri eller grovt

spioneri eller också försök, förberedelse eller stämpling till något av dessa brott. Det motiv som åberopades formulerades av straffrättskommittén så att de värden som i en för riket kritisk situation äventyrades genom en sådan handling var så stora, att det icke kunde anses tillfredsställande att värdet av anonymitetsskyddet skulle väga över. Listan på brott har sedermera, utan att det innebar någon ändring i sak, utökats så att den omfattar även grov obehörig befattning med hemlig uppgift samt försök, förberedelse och stämpling till sådant brott.

Det kan inte råda delade meningar om vikten av att förebygga eller beivra sådana brott mot rikets säkerhet som de angivna. Alldeles detsamma gäller de brott mot rikets säkerhet som innebär ett otillåtet yttrande och nu är angivna i 7 kap. 4 § TF. Här gäller emellertid TF:s exklusivitetsprincip utan begränsningar: den som är ansvarig för skriftens innehåll enligt reglerna i 8 kap. TF svarar ensam — att exempelvis en upprorisk appell har författats av en annan medarbetare i skriften eller av någon utomstående rubbar inte denna regel.

Frågan bör med tanke härpå formuleras på följande sätt: Finns det något skäl att utkräva ansvar av andra än den som bär det yttrandefrihetsrättsliga ansvaret just i fråga om den typ av medverkan som består i meddelande eller anskaffande av uppgifter för publicering?

Det kan sägas att varje spridande av en hemlig uppgift ökar risken för den skada man vill förebygga genom sekretessen. Med denna tankegång är det rimligt att genom straffhot försöka begränsa allt spridande: om den hemliga uppgiften inte anskaffas eller inte meddelas till den som svarar för skriften eller någon som eljest är knuten till den, blir den inte heller publicerad.

Mot detta kan hävdas att en vidsträckt yttrandefrihet anses särskilt betydelsefull i orostider. I motiven till TF formulerades, med avseende på censurbestämmelser, denna uppfattning på följande sätt: "Censur är förkastlig under fredstid, i krig kan den bli en verklig fara för landet och den demokratiska ordningen" (prop. 1948:230 s. 104). Försvarets utformning är medborgarnas gemensamma angelägenhet.

Det bör beaktas att en inskränkning av meddelarfriheten även på ett annat sätt kan få särskilt betänkliga konsekvenser på detta område. Straffbestämmelserna är i åtskilliga fall vaga i utformningen, och risken för att den som känner till något "för säkerhets skull" avhåller sig från att meddela uppgifter för publicering är därför påtaglig.

Denna risk förstoras självklart genom att maximistraffet för grov obehörig befattning med hemlig uppgift är så högt som fängelse i fyra år. Här som på andra områden är det vidare så att en begränsning av meddelarfriheten generellt sett slår hårdare mot yttrandefriheten än en motsvarande begränsning av rätten att publicera. Att hemliga uppgifter lämnas till författaren, redaktionen etc. får nämligen inte utan vidare till följd att uppgiften också publiceras. Meddelarfrihetens största värde ansågs i motiven till 1976 års ändringar av TF "ligga i att uppgifter lämnas, inte för direkt publicering, utan mera för att tjäna som underlag för kommande publicering i ämnet" (prop. 1975/76:204 s. 94 f.).

Om man håller fast vid att meddelarfriheten har ett särskilt stort värde i frågor som angår det fria samhällets bestånd, bör det vara angeläget att

undersöka om den kan vidgas utan risker för skador som inte är godtagbara. I första hand gäller att det undantagsvis kan vara ett allmänt intresse att uppgifter av betydelse för försvaret eller rikets säkerhet i övrigt blir publicerade, även om de är hemliga. Detta hänger delvis samman med att sekretessen måste byggas upp efter kategorier eller klasser och att indelningen inte alltid kan fungera ändamålsenligt i de enskilda fallen. Delvis hänger det också samman med att betydelsen för rikets säkerhet och därmed även sekretessintresset kan anses särskilt beaktansvärt just i fall där allmänintresset starkast talar för publicering. Liksom nu måste det även i framtiden finnas en möjlighet att på straffrättslig väg ingripa mot publiceringen som sådan, om denna innefattar ett otillåtet offentliggörande (vårdslöshet eller obehörig befattning med hemlig uppgift eller ett allvarligare brott) eller ett otillåtet yttrande (landsskadlig vårdslöshet eller ett allvarligare brott). Generellt talat minskar härigenom behovet av att ingripa även mot meddelandet. Det väsentliga skyddet härvidlag ligger i att det är möjligt att ingripa mot de offentliga funktionärerna, när de begår ett uppsåtligt sekretessbrott.

I det avseendet föreslås ingen ändring. Slutligen kan man erinra om att röjandet av en hemlig uppgift för publicering knappast kan leda till någon skada för landet, om uppgiften inte publiceras och inte heller sprids på annat sätt; att den mottagande publicisten får kännedom om det hemliga förhållandet kan knappast i sig skada landet. Skulle uppgiftslämnaren sprida uppgiften på andra vägar, blir han ansvarig för detta, och den mottagande publicisten blir ansvarig, om han sprider uppgiften på annat sätt än genom publicering.

En viktig omständighet är att den gällande begränsningen av meddelarfriheten vid fall av grova brott mot rikets säkerhet är så konstruerad att ingripande får ske inte bara mot meddelare i ordets vanliga mening utan också mot sådana författare m.fl. som inte är ansvariga enligt 8 kap. TF. Så var fallet redan innan TF 1976 fick sin nuvarande lydelse i detta hänseende. Förarbetena till 1965 års ändring av 7 kap. 3 § TF innehåller emellertid ingenting därom. Förhållandet synes ha blivit uppmärksammat först vid IB-affären, då det visade sig att även personer fast knutna till FiB/Kulturfront kunde dömas för de meddelanden de ansågs ha lämnat till tidningen genom sitt medarbetarskap. I IB-affären väcktes som bekant inte åtal mot utgivaren av FiB/Kulturfront, och tryckfrihetsåtalet mot en av journalisterna, Peter Bratt, för en av honom författad bok i ämnet lades ned. Däremot blev Bratt åtalad och dömd för spioneri i ett vanligt brottmål, alltså utan jury. Det kan nämnas att Svea hovrätt i sin dom mot den andre journalisten, Jan Guillou, yttrade (SvJT 1974 rf. s. 91), att ansvarstalan i vanlig brottmålsordning mot meddelaren ej var avsedd att träda i stället för tryckfrihetsåtal mot ansvarige utgivaren utan borde föregås av eller föras vid sidan av tryckfrihetsåtal.

Att inte något tryckfrihetsåtal kom under prövning i IB-affären utan att man valde att i stället väcka åtal mot journalisterna har i debatten satts i samband med att dessa enligt de då gällande reglerna inte kunde få sin sak prövad av jury. Som tidigare har nämnts innebar 1976 års revision av TF att åtal för meddelande för publicering i tryck skall väckas av JK och prövas i samma ordning som tryckfrihetsåtal, alltså

under medverkan av jury såvida inte båda parter avstår från det. Ändringen av processordningen har medfört att den utvidgning av undantagen från meddelarfriheten som beslöts 1964 - 1965 har minskat i betydelse; det finns nu större anledning att tro att åtal mot meddelare eller anskaffare inte kommer att väckas isolerat.

Fram till IB-affären torde det ha ansetts ytterst osannolikt att tidningsredaktioner, förlag och radions eller TV:s redaktioner skulle bli utsatta för polisiära aktioner med syfte att spåra anonymitetsskyddat material. Det är omvittnat att användandet av tvångsmedel mot FiB/Kulturfront har gjort ett starkt intryck på personer verksamma inom massmedierna och att en konsekvens har blivit en allmänt minskad tilltro till anonymitetsskyddet. Frågan har också utretts, först i betänkandet (SOU 1976:36) Anonymitet och tvångsmedel; därefter har den hänskjutits till tvångsmedelskommittén för fortsatta överväganden.

Som framgår av historiken i det föregående medförde emellertid 1976 års ändringar av TF inte någon begränsning av möjligheten att tillgripa straffprocessuella tvångsmedel mot massmedieföretag. Polisiära aktioner mot tidningsredaktioner, exempelvis i form av husrannsakan och beslag, kan således alltjämt förekomma.

Konflikten mellan rätten till anonymitet och de processuella tvångsmedlen har säkerligen sin största betydelse just i händelse av ingripanden mot redaktionsmedlemmar och motsvarande för anskaffande eller meddelande av försvarshemligheter, därunder inbegripet författande av artiklar med sådana hemligheter. Skulle möjligheten att väcka åtal i dessa fall försvinna, synes problemet med anonymiteten och tvångsmedlen minska i betydelse. Vid utredningar angående yttrandefrihetsbrott torde nämligen husrannsakan på massmedieföretag och beslag på där förvarade handlingar knappast komma i fråga. Däremot kan konflikten mellan anonymitetsrätten och straffprocessuella tvångsmedel aktualiseras vid utredning om offentliga funktionärers brott mot tystnadsplikt genom meddelande för publicering och dessutom vid utredningar om andra brott än de nyss avsedda.

Enligt vår mening väger skälen för att avskaffa möjligheten att väcka åtal mot andra än offentliga funktionärer för meddelande eller anskaffande av försvarshemligheter för publicering tyngre än skälen för att behålla denna möjlighet. Vårt förslag innebär att bestämmelserna i 7 kap. 3 § TF om rätt att väcka åtal för meddelande av försvarshemligheter i fråga om andra än offentliga funktionärer tas bort i TF och inte ges någon motsvarighet i yttrandefrihetsgrundlagen. Möjligheten att väcka åtal mot anskaffare bör kunna slopas helt för sådana fall där anskaffandet har skett för offentliggörande i en framställning som tillkommer inom riket.

Det bör dock anmärkas att vissa grupper av enskilda kan jämställas med offentliga funktionärer. Så är fallet, om någon myndighet anlitar enskilda företag för forsknings- eller utvecklingsarbete och då lämnar ut hemliga uppgifter som underlag för arbetet. Tystnadsplikt kan då komma att gälla enligt 14 kap. 9 § sekretesslagen till följd av ett förbehåll som myndigheten ställer upp. Den kan gälla både ett skriftligt material — ritningar, utvecklingsprogram m. m. — och uppgifter som lämnas munt-

ligen. Tystnadsplikten har företräde framför meddelarfriheten enligt 16 kap 1 § sekretesslagen. Vårt förslag innebär att enskilt verksamma personer som på detta sätt får del av hemliga uppgifter jämställs med offentliga funktionärer i fråga om meddelarfriheten.

Enligt lagen (1971:1078) om försvarsuppfinningar gäller en typ av sekretess i fråga om uppfinningar som särskilt avser krigsmateriel och detta även i fall när uppfinningen görs av någon enskild. Här torde tekniken med förbehåll enligt sekretesslagen inte kunna begagnas med verkan utöver det material som en myndighet kan ha ställt till förfogande. För närvarande gäller att meddelarfriheten här begränsas endast i fall när gärningen utgör spioneri eller något annat grovt brott mot rikets säkerhet (7 kap. 3 § 1 st. TF). Ett meddelande i ett här avsett fall torde nämligen knappast kunna utgöra grov obehörig befattning med hemlig uppgift (se prop. 1948:80 s. 126, 409 f.). Den här förordade utvidgningen av meddelarfriheten för meddelare i allmänhet får till följd att begränsningen för uppfinnare m. fl. av meddelarfriheten i fråga om spioneri och vissa andra grova brott mot rikets säkerhet upphör att gälla. Vill man förebygga detta, synes det lämpligast att genom ett särskilt stadgande jämställa dessa personer med offentliga funktionärer. Man kan erinra om att även i dessa fall publiceringen som sådan kan utgöra ett yttrandefrihetsbrott.

4.5 Särskild brottskatalog

4.5.1 Gällande rätt; debattbetänkandet och remissutfallet

Ett viktigt inslag i skyddet för tryckfriheten enligt TF är att ingripanden på grund av yttranden i tryckta skrifter får ske bara om tryckfrihetsbrott föreligger. Vilka gärningar som är tryckfrihetsbrott framgår av en särskild uppräkning i 7 kap. TF.

TF skiljer mellan två olika slag av tryckfrihetsbrott, otillåtet yttrande (7 kap. 4 §) och otillåtet offentliggörande (7 kap. 5 §).

Som otillåtet yttrande i tryckt skrift anses en framställning som faller in under någon av de detaljerade brottsbeskrivningarna i 7 kap. 4 §. Det är fråga om högförräderi, krigsanstiftan och andra sådana brott mot staten samt hets mot folkgrupp, ärekränkning och barnpornografibrott. För straffbarhet krävs dock att gärningen är kriminaliserad också i vanlig lag, dvs. i praktiken brottsbalken. Genom detta krav på dubbel straffbarhet uppnås den värdefulla effekten att det straffbara området inte kan utvidgas utan grundlagsändring men däremot inskränkas redan genom en ändring i vanlig lag.

I 7 kap. 5 § straffbeläggs i första hand offentliggörande av uppgifter rörande förhållanden, vilkas röjande skulle enligt lag innefatta brott mot rikets säkerhet. De brott som avses är spioneri, obehörig befattning med hemlig uppgift och landsförräderi och därmed besläktade brott. Bestämmelsen omfattar vidare uppsåtligt offentliggörande av allmänna handlingar som inte är tillgängliga för envar samt åsidosättande av tystnadsplikt av den som svarar för skriften. Ansvar enligt 7 kap. 5 § kan utkrävas bara om gärningen också är straffbar enligt vanlig lag. Det innebär att den ansvarige utgivaren som regel inte kan ställas till ansvar för andra brott än brott mot rikets säkerhet.

I 7 kap. 5 § saknas detaljerade brottsbeskrivningar. Vad som skall anses som ett otillåtet offentliggörande bestäms av regler i vanlig lag; av särskilt stor betydelse är sekretesslagen. Det straffbara området kan alltså här vidgas redan genom en ändring i brottsbalken eller annan vanlig lag. Någon grundlagsändring är inte nödvändig.

Såvitt gäller andra framställningsformer finns särskilda straffregler bara för yttranden i radio och TV. Enligt radioansvarighetslagen är yttrandefrihetsbrott i radioprogram en framställning eller ett offentliggörande, som skulle varit att anse som tryckfrihetsbrott enligt 7 kap. 4 eller 5 § TF om gärningen begåtts genom tryckt skrift. I och med att radioansvarighetslagen kan ändras i de former som gäller för vanlig lag kan det straffbara området utvidgas utan grundlagsändring även i fråga om otillåtna yttranden.

I debattbetänkandet uttalade vi att TF:s regler om otillåtet yttrande kan gälla också när yttranden framförs till offentligheten i andra former. En sådan utvidgning föranleder inga praktiska svårigheter. Även de brott som avses i 7 kap. 5 § TF och som benämns otillåtet offentliggörande kan inordnas i brottskatalogen och i långa stycken beskrivas närmare. Ett yttrandefrihetsbrott bör anses föreligga bara om en gärning är straffbar enligt både grundlagens brottskatalog och vanlig lag.

Flertalet remissinstanser, som uttalade sig i frågan, hade inget att erinra mot att principen för brottskatalogen i 7 kap. 4 § TF skall gälla även yttranden som framförs offentligt i andra former. Också förslaget att inordna de brott som avses i 7 kap. 5 § om otillåtet offentliggörande i brottskatalogen och därmed göra principen om dubbel straffbarhet tillämplig fick ett positivt mottagande.

Några få remissinstanser framförde kritiska synpunkter. RÅ ansåg att det inte framstår som givet att brottskatalogen bör ha samma innehåll som nu gäller beträffande tryckta skrifter i fråga om alla de yttrandeformer som skulle grundlagsskyddas. Han utvecklade sin ståndpunkt på följande sätt: Det får antas att utökningen av antalet grundlagsskyddade uttrycksformer medför en betydande avkriminalisering i förhållande till nuvarande situation. Det måste klarläggas vilken omfattning den avkriminaliseringen får och avses få. Trots TF:s bestämmelser anses vanligt brott vara för handen vid förfaranden som bedrägeri, svindleri, otillbörlig marknadsföring, brott mot varumärkeslagen och brott mot lotteriförordningen även om brottet förövats med användning av en tryckt skrift. Gränsdragningen mellan sådana förfaranden som skall bedömas enligt grundlagen och sådana som enbart är underkastade vanlig lag — som är "brottsliga i annat avseende än som ett överskridande av yttrandefrihetens gränser" — torde inte vara svårare att göra när det gäller tekniskt fixerade framställningar såsom film och fonogram än i fråga om det tryckta ordet. Annorlunda förhåller det sig när det gäller framställningar i sådana former där yttrandet inte fixerats utan det snarare är själva framförandet som skyddas, dvs. främst demonstrationer och sammankomster men också sceniska framställningar och i någon mån utställningar. I de fallen kan förutsättningarna för en mängd brott enligt vanlig lag t.ex. trafikbrott och ett antal brott mot 16 kap. BrB vara uppfyllda. Över huvud taget torde kontakterna med annan lagstiftning i dessa fall bli betydligt mer frekventa än vid andra yttrandeformer. Problem med gränsdragningar av såväl straffrättslig som administrativ karaktär kan exempelvis uppstå i anknytning till brandlagstiftning och arbetarskyddslagstiftning.

4.5.2 Yttrandefrihetsbrott och andra brott

I TF anges noggrant vilka gärningar som kan bestraffas som tryckfrihetsbrott. Grundtanken är att andra yttranden i tryckta skrifter inte skall kunna föranleda straff och inte kriminaliseras genom bestämmelser i vanlig lag. I 1 kap. 3 § TF sägs sålunda att ingen kan dömas till ansvar för missbruk av tryckfriheten eller medverkan däri i annan ordning eller i annat fall än TF bestämmer. Men frågan om vilket område TF därigenom skyddar mot straffrättsliga ingripanden är inte helt klar.

En motsvarande bestämmelse fanns också i 1812 års TF. Ursprungligen ansågs den troligtvis innebära att alla genom tryckta skrifter begångna brott skulle straffas i den ordning TF angav.

Mot det synsättet invände Nils Alexanderson i sina 1907 utgivna "Föreläsningar öfver den svenska tryckfrihetsprocessen":

Däremot är det alldeles klart — ehuru motsatsen stundom påstås i missriktad nit om vad som förmenas vara tryckfrihet — att 1 § 1 mom. tryckfrihetsförordningen ingalunda innebär att varje åtalat förfarande, som begagnat det tryckta ordet för att förmedla sitt syftes uppnående, skulle falla under tryckfrihetsprocessens regler. Det oriktiga häri finner man lätt genom en befogad jämförelse mellan yttrandefrihet och tryckfrihet. Om en bedragare begagnar sig av en tryckt annons för att nå sitt mål, så är det lika litet ett tryckfrihetsbrott som det skulle falla oss in att beteckna den muntliga bedrägliga framställningen som ett brottsligt överträdande av *yttrandefrihetens* gränser. Kriminaliseringen har i bägge fallen tydligen skett ur en alldeles annan synpunkt.

Samma tankegång utvecklades i 1912 års förslag till ny tryckfrihetsförordning.

1944 års tryckfrihetssakkunniga konstaterade att uppdelningen mellan tryckfrihetsbrott och brott som faller under vanlig lag i praktiken vunnit viss stadga. De framhöll att det är tryckfrihetens innebörd och syfte som måste vara avgörande och anförde (SOU 1947:60 s. 120):

Tryckfriheten har i första rummet till uppgift att säkerställa en fri nyhetsförmedling och en obeskuren politisk debatt, och det är denna uppgift som föranlett att tryckfriheten, såsom en förutsättning för ett fritt samhällsskick, reglerats i grundlag. I nära samband med tryckfrihetens politiska uppgift står dess betydelse ur en mera vidsträckt kulturell synpunkt såsom grundval för en allmän upplysning. Som missbruk av tryckfriheten upptagas yttranden eller meddelanden, som äro menliga för staten eller samhällslivet eller som kränka den enskilde medborgaren. Däremot har tryckfrihetsförordningen icke tagit som sin uppgift att i alla avseenden reglera bruket av tryckta skrifter. Begagnandet av trycket såsom ett medel i den enskilda näringsverksamhetens tjänst kräver ej grundlagsskydd. Därför böra ej heller oredliga eller illojala yttranden och meddelanden kriminaliseras såsom tryckfrihetsbrott. Teoretiskt vore det tänkbart att tryckfrihetsförordningen finge anses reglera allt bruk av tryckta skrifter och att däri såsom missbruk av tryckfriheten upptoges varje brottsligt förfarande, vid vilket tryckt skrift kommit till användning. Något praktiskt syfte skulle en dylik utsträckning av tryckfrihetsförordningens ram dock icke tjäna. Det vore meningslöst och i vissa fall direkt olämpligt, att i de särskilda processuella former som utbildats för tryckfrihetsmål, behandla de brott som därigenom skulle dragas in under begreppet tryckfrihetsbrott.

Som exempel på yttranden i tryckt skrift som kan bestraffas utan hinder av TF nämnde de sakkunniga bl.a. kränkningar av upphovsrätten, bedrägeri, oredligt förfarande, svindleri och förfalskning.

I propositionen (1948:230) med förslag till ny tryckfrihetsförordning uttalade departementschefen (s. 172):

De synpunkter som - - - 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; härom hänvisas till de sakkunnigas betänkande (s. 115-171). 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.

Ett motsvarande resonemang fördes under förarbetena till 1976 års ändring i RF. Enligt 2 kap. 1 § RF är varje medborgare gentemot det allmänna tillförsäkrad bl.a. yttrandefrihet vilket är frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. TF:s yttrandefrihetsbegrepp ryms inom RF:s.

I anslutning till den bestämmelsen framhölls att åtskilliga slags yttranden definitionsmässigt faller utanför grundlagsskyddet och därmed kan bli föremål för ingripanden utan särskilt grundlagsstöd. Det gäller exempelvis sådana brott där vilseledande eller hot utgör en av brottsförutsättningarna, vidare anstiftan av brott, vissa fall av medhjälp till brott samt stämpling till brott. Den kriminaliseringen ansågs inte utgöra någon begränsning av yttrandefriheten i RF:s mening. Ett lämpligt sätt att belysa innebörden av RF:s yttrandefrihetsbegrepp sades vara att ge exempel på straffbestämmelser som inte utgör begränsningar av den yttrandefrihet som RF skyddar. I en uppräkning av sådana exempel ingick bl.a. olaga hot, ofredande, störande av förrättning eller allmän sammankomst och förargelseväckande beteende. (Se vidare fri- och rättighetsutredningens betänkande (SOU 1975:75) Medborgerliga fri- och rättigheter s. 187, samt prop. 1975/76:209 s. 141).

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 för honom (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 de utgångspunkterna föreslog MMU en bestämmelse med 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 de delarna ledde inte till lagstiftning.

I rättspraxis har frågan om TF:s exklusiva tillämplighet prövats vid flera tillfällen. Redan i början på 1900-talet slogs fast att bedrägeri begånget med hjälp av framställningar i tryckt skrift skall bestraffas i den ordning som gäller för vanliga brottmål. Från senare tid finns bl.a. rättsfallet NJA 1961 s. 715 vari chefredaktören för en daglig tidning dömdes för brott mot lotteriförordningen därför att han i tidningen låtit införa vinstnumren i ett utländskt lotteri. HD framhöll att förfaranden i strid mot lotteriförordningen genom en framställning i en tryckt skrift inte berör yttrandefriheten och därför skall bedömas oberoende av TF. På samma sätt har införandet i en daglig tidning av annonser vari prostituerade utbjöd sina tjänster medfört ansvar för koppleri för den som haft den faktiska bestämmanderätten över införandet av annonserna (NJA 1979 s. 602). HD ansåg att hinder mot att pröva förfarandet enligt vanlig lag inte förelåg eftersom annonserna var av rent kommersiell natur och inte kunde uppfattas som opinions- eller åsiktsbildande.

I fråga om TF:s förhållande till kommersiell reklam hänvisas till framställningen under 5.

Räckvidden av det skydd som TF ger mot ingripanden med stöd av bestämmelser i vanlig lag framgår alltså inte entydigt av TF.

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.

Vad gäller framställningar i sådana tekniskt fixerade former som film, videogram och fonogram och i radio och TV samt de olika slagen av trådöverföringar uppkommer inte några andra gränsdragningsproblem än de som redan är kända på det tryckta ordets område. Dessa mediers karaktär möjliggör inte några andra slag av brottsliga framställningar än sådana som kan förekomma i tryck. I de fallen kan alltså inga särskilda svårigheter följa av att TF:s princip om en särskild, exklusivt tillämplig brottskatalog skall gälla.

Inte heller i fråga om yttranden i utställningar bör en tillämpning av TF:s principer vålla några problem. Också i det mediet har yttrandena som regel en fixerad form, varför möjligheterna till brottsliga framställningar är desamma som i en tryckt skrift. I ett avseende skiljer sig utställningarna från flertalet av de nyss behandlade uttrycksformerna. De kan förevisas på allmänna platser, i samlingslokaler o.d. Sådan verksamhet kan vara underkastad t.ex. brandskydds- och hälsovårdslagstiftning liksom trafikregler och bestämmelser till skydd för den allmänna ordningen. Detsamma gäller i viss utsträckning offentlig uppspelning av ljud- och bildupptagningar.

Inskridanden mot utställningsverksamhet med stöd av sådan lagstiftning kan dock inte anses stå i strid med de tilltänkta reglerna till skydd för yttrandefriheten. Det framgår redan av det förhållandet att innehållet i utställningen — de yttranden som framförs — inte har någon betydelse. Straff för t.ex. ett trafikbrott eller ett brott mot brandskyddslagstiftning kan i motsvarande fall utdömas om verksamheten har bestått i affärsverksamhet, en offentlig auktion eller en nöjestillställning, allt utan anknytning till framförandet av offentliga framställningar.

Det sagda gäller också i fråga om teater. Genom att det mediet innebär en direkt kommunikation mellan den som yttrar sig offentligt och åhörarna kan däremot andra —och i det nu behandlade avseendet mera problematiska —förfaranden bli aktuella. Det gäller främst förargelseväckande beteende.

Det brottet består av att någon för oljud på allmän plats eller eljest offentligt beter sig på ett sätt som är ägnat att väcka förargelse hos allmänheten (16 kap. 16 § BrB). Förargelseväckande beteende inryms givetvis inte i TF:s brottskatalog.

Straffbestämmelsens ordalydelse kan uppfattas så att det är straffbart att t.ex. vid en gatuteaterföreställning fälla ett yttrande som redan på grund av sitt innehåll är ägnat att väcka förargelse hos allmänheten. Det intrycket förstärks av följande något svårtillgängliga uttalande i Kommentar till Brottsbalken II, 5:e upplagan s. 264:

> Att förargelseväckande beteende icke får fattas som en åsiktsförbrytelse kommer till uttryck däri, att vad som straffbelägges är att offentligen bete sig på sätt som är ägnat att väcka förargelse. Innehållet av ett uttalande är som sådant icke tillräckligt för att uppfylla förutsättningarna för straffbarhet. Vad som är straffbelagt är sättet att uppträda offentligen genom att offentligen göra ett sådant uttalande, varvid visserligen är att märka att innehållet i ett uttalande kan vara så beskaffat att uttalandet, emedan det sker offentligen, fyller kravet på att vara ett förargelseväckande beteendesätt.

Förhållandet mellan yttrandefriheten och förargelseväckande beteende berördes i de tidigare omnämnda förarbetena till 1976 års ändring i RF. I prop. 1975/76:209 s. 142 yttrade departementschefen att han i likhet med fri- och rättighetsutredningen ville understryka att den straffbestämmelsen inte kan tolkas så att den kommer att fungera som en yttrandefrihetsbegränsning; den är med andra ord inte tillämplig på yttranden enbart på grund av deras innehåll.

Om TF:s straffrättsliga regelsystem utsträcks till att gälla också yttran-

den vid teaterföreställningar följer därav knappast någon förändring av det straffbara området jämfört med det rådande rättsläget. Vad särskilt angår förargelseväckande beteende måste dock framhållas att ett grundlagsskydd förhindrar varje ingripande som grundar sig på yttrandets innehåll. En sådan tillämpning av straffstadgandet som avses i det nyss återgivna uttalandet i kommentaren till brottsbalken kan sålunda inte godtas. Ansvar för förargelseväckande beteende vid en teaterföreställning bör kunna komma i fråga endast när det är i sträng mening själva sättet för framförandet som är förargelseväckande. Närmast till hands ligger att ljudnivån är störande för omgivningen.

Även om det inte vållar några större svårigheter att teoretiskt skilja mellan sådana ingripanden mot en teaterföreställning som är tillåtna utan stöd i grundlag och sådana som kräver grundlagsstöd kan det inte uteslutas att vissa problem någon gång kan uppkomma i den praktiska tillämpningen. Det gäller framför allt i sådana situationer där beslut om användningen av tvångsmedel snabbt måste fattas; skilda slag av förfaranden skall därvid användas beroende på om misstanken gäller ett yttrandefrihetsbrott eller ett vanligt brott. Med hänsyn till att sådana situationer måste antas bli sällsynta när det gäller teaterföreställningar utgör den av RÅ diskuterade nackdelen inte något tillräckligt skäl att lämna teatern utanför grundlag. Det skulle omvänt kunna hävdas att en stor frekvens av sådana situationer vore ett argument *för* grundlagsskydd, eftersom den kunde tyda på att t. ex. brottstypen förargelseväckande beteende toges till intäkt för ingrepp mot åsikter som väcker förargelse hos det allmännas företrädare.

Det av RÅ berörda problemet blir för vår del inte aktuellt när det gäller demonstrationer och sammankomster. Vi föreslår av andra skäl att de skall lämnas utanför det detaljerade grundlagsskyddet och därmed inte omfattas av brottskatalogen.

Enligt våra direktiv skall det inte vara någon förstahandsuppgift för oss att ta ställning till brottskatalogens innehåll och avfattning. Vi bör i allt väsentligt utgå från gällande rättsläge. Som framgått reser detta inte några avgörande hinder mot att man utsträcker brottskatalogens tillämplighet också till andra framställningsformer. Några ändringar i TF:s brottskatalog fordras inte av sådana skäl.

I ett annat avseende vill vi dock närmare kommentera gränserna för det straffbara området.

I 1 kap. 8 § 2 st. TF undantas från TF:s tillämpningsområde vissa sidor av upphovsrätten och närstående rättigheter. Där stadgas att bestämmelser i vanlig lag gäller dels om den rätt som tillkommer upphovsmannen till ett litterärt eller konstnärligt verk eller framställare av fotografisk bild, dels om förbud mot att återge litterära och konstnärliga verk på ett sätt som kränker den andliga odlingens intressen.

Motsvarande regel i vanlig lag återfinns i upphovsrättslagen (1960:729) och i lagen (1960:730) om rätt till fotografisk bild.

I debattbetänkandets skiss A till yttrandefrihetsgrundlag hade vi också en öppning för reglering i vanlig lag beträffande upphovsrätten. Den avsåg bara upphovsrättens ideella sidor och skyddet för den andliga odlingen. Det innebar att förfoganderätten inte behandlades som en

begränsning av yttrandefriheten (s. 122).

Beträffande det upphovsrättsliga skyddet mot kränkningar av den andliga ordningens intressen framhöll vi att den begränsning av yttrandefriheten som kan följa av det skyddet ter sig diskutabel. Vi har fortfarande den inställningen. Skall skyddet behållas är det principiellt riktigast att införa det i grundlagarnas brottskataloger.

Det har visat sig att även frågan om förfoganderätten kan vålla komplikationer, främst från informationssynpunkt. Den frågan har aktualiserats i en pågående rättegång. Så länge denna inte är slutförd anser vi oss inte böra föreslå någon ändring av bestämmelsen. Vi låter alltså i våra grundlagsförslag förbehållet för upphovsrätten behålla sin nuvarande innebörd.

Om förbehållet för upphovsrätten görs till föremål för en översyn bör man vidare uppmärksamma den egendomlighet i fråga om förhållandet mellan rätten att få tillgång till allmänna handlingar och upphovsrätten som vi pekade på i debattbetänkandet: som det nu är saknar rätten att få tillgång till allmänna handlingar grundlagsskydd beträffande handlingar som är föremål för upphovsrätt.

4.5.3 Närmare om otillåtet offentliggörande

MMU föreslog att också de gärningar som skall kunna bestraffas som otillåtet offentliggörande i princip bör anges i grundlagen med detaljerade gärningsbeskrivningar på samma sätt som är fallet med otillåtet yttrande.

I våra direktiv framhålls att en sådan ordning skulle innebära en uppenbar förstärkning av yttrandefrihetsskyddet. Vi borde därför arbeta efter de principer som MMU förordat.

Också i ett annat avseende har vi funnit skäl att överväga en ändring av reglerna om otillåtet offentliggörande. Det gäller skillnaden i den straffrättsliga behandlingen av offentliggörande av hemlig handling enligt 7 kap. 5 § 2 och brott mot tystnadsplikt enligt 7 kap. 5 § 3.

Bestämmelserna om otillåtet offentliggörande och deras förhållande till meddelarskyddet tillhör de mera svårtillgängliga avsnitten i TF. Det finns därför anledning att inleda framställningen med en redogörelse för dem.

Som otillåtet offentliggörande i tryckt skrift anses tre olika grupper av gärningar under förutsättning att gärningen också är straffbar enligt vanlig lag. Det innebär att principen om dubbel straffbarhet gäller för otillåtna offentliggöranden lika väl som för otillåtna yttranden. En viktig skillnad är dock — som tidigare antytts — att TF inte anger några detaljerade rekvisit för de brott som är att anse som otillåtet offentliggörande. Det straffbara området kan därför utvidgas utan grundlagsändring i dessa fall.

Den första gruppen avser gärningar som innefattar offentliggörande av uppgifter rörande sådana förhållanden, vilkas röjande enligt vanlig lag skulle innefatta ett brott mot rikets säkerhet. Dessa brott återfinns i 18, 19 och 22 kap. brottsbalken. Som exempel kan nämnas uppror, landsförräderi, obehörig befattning med hemlig uppgift och vårdslöshet med hemlig uppgift.

Ansvar för en gärning tillhörig den första gruppen kan komma i fråga för den som bär ensamansvaret för den tryckta skriften. Det kan vara tidningens ansvarige utgivare eller bokens författare allt enligt TF:s normala ansvarighetsregler. Dessutom kan i de flesta fallen ansvar komma i fråga för den som lämnat meddelande i saken för publicering liksom för författare eller upphovsmän som i det särskilda fallet inte bär något ensamansvar; här är det emellertid inte fråga om ett tryckfrihetsbrott i egentlig mening. Enligt 7 kap. 3 § 1 st. 1 tillhör t.ex. uppror, landsförräderi, spionerі, grov obehörig befattning med hemlig uppgift samt försök, förberedelse och stämpling till sådana brott de fall där grundlagens princip om ansvarsfrihet för meddelare genombryts. En meddelare som medverkat till ett offentliggörande som innebär ett brott mot rikets säkerhet kan alltså dömas för det enligt vanlig lag. Processreglerna sammanfaller med de tryckfrihetsrättsliga. Det gäller t.ex. juryns medverkan. Ett undantag utgör obehörig befattning med hemlig uppgift om brottet inte är grovt samt vårdslöshet med hemlig uppgift; i de fallen bryts inte meddelarskyddet (jfr. 7 kap. 3 § 1 st. 1). — Vi erinrar om att vi i avsnitt 4.4.5 har föreslagit att det nu beskrivna rättsläget skall ändras.

Den andra gruppen av otillåtna offentliggöranden som nämns i 7 kap. 5 § är uppsåtligt offentliggörande av en allmän handling som inte är tillgänglig för envar, dvs. en hemlig handling. Det är alltså ett otillåtet offentliggörande att publicera en hemlig handling i tryckt skrift om det är straffbart enligt vanlig lag att utlämna eller tillhandahålla den.

Den bestämmelse i vanlig lag som ger innehåll åt förbudet i TF att publicera en hemlig handling är 20 kap. 3 § brottsbalken om brott mot tystnadsplikt. Det brottet består av att någon röjer en uppgift som han enligt lag eller annan författning är skyldig att hålla hemlig eller att någon röjer en hemlig uppgift som han fått del av med förbehåll att inte föra den vidare. Röjandet kan alltså ske genom att en hemlig handling lämnas ut.

Det är som regel bara offentligt anställda och därmed jämställda personer som är underkastade en skyldighet att bevara hemliga handlingar från offentliggörande. Men det kan inträffa att andra — t.ex. utgivare av en periodisk skrift — får del av en hemlig handling med förbehåll att behålla den hemlig.

Den som bär det tryckfrihetsrättsliga ensamansvaret enligt TF — t.ex. tidningens ansvarige utgivare eller bokens icke anonyma författare — kan drabbas av ansvar för otillåten publicering av en hemlig handling bara i det fall att han själv har en skyldighet att inte röja handlingen. Han måste alltså ha tillgång till den i egenskap av offentligt anställd e.d. eller fått del av den med förbehåll att hålla den hemlig. Har han fått del av den på annat sätt, t.ex. av misstag eller på grund av att någon annan handlat brottsligt, kan han inte straffas. Det beror på avfattningen av regeln i 20 kap. 3 § brottsbalken. Om den bestämmelsen skulle skärpas slår det genast igenom och tryckfrihetsskyddet minskar. Vi ser ingen anledning att föreslå en sådan skärpning.

Det kan synas som om skyddet för hemliga handlingar är svagt när tryckfrihetsrättsligt ansvar kan komma i fråga bara för en ensamansvarig som dessutom har tystnadsplikt. Men enligt 7 kap. 3 § 1 st. 2 TF är oriktigt

utlämnande av en hemlig handling en sådan gärning där meddelarskyddet bryts igenom. Det innebär att var och en som har en skyldighet att hålla handlingen hemlig kan åtalas enligt vanlig lag, om han som meddelare lämnar ut handlingen. Han är alltså inte bättre skyddad om handlingen lämnas för återgivande i tryckt skrift än om den lämnas ut i annat syfte.

Den tredje gruppen slutligen av otillåtna offentliggöranden består av att någon som enligt reglerna i 8 kap. TF bär det tryckfrihetsrättsliga ensamansvaret för en skrift röjer en uppgift och därvid uppsåtligen åsidosätter en honom åvilande tystnadsplikt (7 kap. 5 § 3). Också denna bestämmelse har sin motsvarighet i vanlig lag i 20 kap. 3 § brottsbalken. Den är som regel tillämplig endast om den ensamansvarige är en offentlig tjänsteman eller har fått del av uppgiften under förbehåll.

I dessa fall är — till skillnad från vad som gäller enligt 7 kap. 5 § 2 — möjligheterna till ingripande begränsade till vissa kvalificerade fall. Dessa anges genom en hänvisning till en särskild lag, numera sekretesslagen (1980:100). Där finns i 16 kap. en uppräkning av s.k. kvalificerade tystnadsplikter. Det är alltså endast brott mot dessa som kan föranleda ansvar i de här diskuterade fallen.

I debattbetänkandet tog vi upp frågan om att överföra de brott som avses i den första gruppen av otillåtna offentliggöranden till brottskatalogen i nuvarande 7 kap. och där ange brotten med sina rekvisit. I vårt förslag till ny lydelse av 8 kap. TF finns brotten upptagna i 8 § (spioneri), 9 § (obehörig befattning med hemlig uppgift) samt 10 § (vårdslöshet med hemlig uppgift). Det gäller också otillåtna offentliggöranden som ingår som ett moment i brott enligt 5 § (uppror), 6 § (landsförräderi) och 7 § (landskadlig vårdslöshet). Motsvarande bestämmelser finns för övriga uttrycksformers vidkommande i 7 kap. i förslaget till yttrandefrihetsgrundlag.

Efter en sådan förändring kan det straffbara området för yttrandefrihetsbrotten spioneri etc. inte vidgas utan grundlagsändring. Inte heller kan nya yttrandefrihetsbrott som berör rikets säkerhet införas utan att frågan underkastas den noggranna prövning som en grundlagsändring innebär. Vi anser att den förstärkningen av grundlagsskyddet för yttrandefriheten bör genomföras.

Det är naturligt att pröva frågan också beträffande de övriga grupperna av otillåtna offentliggöranden, dvs. uppsåtligt offentliggörande av hemlig handling enligt 7 kap. 5 § 2 och åsidosättande av tystnadsplikt enligt 7 kap. 5 § 3. När det gäller offentliggörande av hemliga handlingar har frågan i praktiken redan besvarats genom vad vi har anfört i avsnitt 4.4.3.3 under rubriken Utlämnande av hemlig handling. I fråga om annat uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt bör frågan lösas genom en hänvisning till vad som gäller om de meddelarfrihetsbrytande tystnadsplikterna (se härom 4.4.3). Därigenom vinner man större klarhet och konkretion i grundlagsregleringen. Man får också samma gränser i grundlag kring möjligheterna att ingripa mot å ena sidan de offentliga funktionärernas brott mot tystnadsplikt och å andra sidan själva publiceringen.

4.5.4 Hets mot folkgrupp

Som vi har anfört i inledningen till detta betänkande har regeringen genom beslut den 6 maj 1982 till oss överlämnat riksdagsskrivelserna 1981/82:221 och 222, såvitt de rör fortsatta överväganden angående utformningen av straffbestämmelsen om hets mot folkgrupp. Vi vill här först lämna en kortfattad redogörelse för bakgrunden till regeringsbeslutet.

Efter lagändring år 1970 fick 16 kap. 8 § brottsbalken följande lydelse: "Den som offentligen eller eljest i uttalande eller annat meddelande som sprides bland allmänheten hotar eller uttrycker missaktning för folkgrupp av viss ras, med viss hudfärg, av visst nationellt eller etniskt ursprung eller med viss trosbekännelse, dömes för *hets mot folkgrupp* till fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, till böter." Den korresponderande bestämmelsen i TF:s brottskatalog — 7 kap. 4 § 8 — fick en motsvarande lydelse.

Diskrimineringsutredningen föreslog i sitt betänkande (SOU 1981:38) Om hets mot folkgrupp att bestämmelserna skulle ändras så att deras skyddsobjekt kom att omfatta även det kollektiv av folkgrupper som invandrarna utgör. I praxis hade det nämligen visat sig att bestämmelserna inte ansetts tillämpliga på sådana yttranden som uttryckt hot mot eller missaktning för invandrare i allmänhet.

Betänkandet remitterades till bl. a. oss. I vårt remissyttrande hävdade vi att man inte kunde godta den föreslagna utvidgningen av kriminaliseringen såvitt gällde skyddsobjektet utan att man samtidigt granskade beskrivningen i övrigt av den brottsliga gärningen. Vi fäste uppmärksamheten på rekvisitet "missaktning", som vid lagändringen år 1970 hade satts i stället för "förtal eller smädelse". Vi konstaterade att lagtexten vid en strikt tolkning inte garanterade något utrymme för saklig kritik. Vi föredrog ordet "förakt" framför det alltför vidsträckta "missaktning".

I prop. 1981/82:58 tog departementschefen fasta på vårt förslag om att ändra ordet "missaktning" till "förakt". Han anförde om detta bl.a. följande:

> Genom att i enlighet med vad jag nu har föreslagit byta ut orden "uttrycker missaktning" mot "uttrycker förakt" åstadkommer man en språklig precisering som enligt gängse uppfattning om de aktuella ordens valörer klarare markerar det straffbara området. Denna språkliga precisering får naturligtvis inte tolkas så att enskilda folkgrupper får ett sämre skydd än de har i dag och utgör således inte grund för en mera restriktiv praxis hos rättsväsendets myndigheter vad gäller kraven på straffbarhet i nu angivna hänseende.

Propositionen hänvisades till KU i den del den avsåg ändring i TF och till justitieutskottet (JuU) i den del den avsåg ändring i brottsbalken. Utskotten tillstyrkte den föreslagna ändringen av straffbestämmelsernas beskrivning av skyddsobjektet, innebärande att invandrarna som kollektiv skulle omfattas av skyddet.

I fråga om utbyte av ordet "missaktning" mot "förakt" anförde KU (bet. 1981/82:24 s. 57):

> Enligt gällande rätt beskrivs den brottsliga handlingen som "hot mot eller

missaktning för folkgrupp" etc. I propositionen föreslås att ordet missaktning byts ut mot ordet förakt. Detta motiveras i första hand med att ordet förakt språkligt bättre markerar det straffvärda området och därmed motverkar risken för en faktisk begränsning av utrymmet för en allmän debatt.

I motionerna 146 av Hilding Johansson m. fl. (s) och 148 av Lars Werner m. fl. (vpk) yrkas att ordet missaktning skall stå kvar. I båda motionerna pekas på risken att "förakt" som brottsrekvisit kan medföra ett sämre skydd för de folkgrupper som avses med straffbestämmelsen. Enligt den socialdemokratiska motionen bör frågan studeras ytterligare av yttrandefrihetsutredningen.

Ifrågavarande stadganden i tryckfrihetsförordningen och brottsbalken fick sin nuvarande lydelse genom lagändringar vid 1970 och 1971 års riksdagar. Dessförinnan hade brottsbeskrivningen gällt "hot, förtal eller smädelse mot folkgrupp med viss härstamning eller trosbekännelse". Frågan om att i stället för "förtal" eller "smädelse" införa "missaktning" som brottsrekvisit var inte okontroversiell i riksdagen. I både konstitutionsutskottet och första lagutskottet (KU 1970:31, 1LU 1970:41) reserverade sig representanter för moderata samlingspartiet, centerpartiet och folkpartiet för att bibehålla — förutom hot — förtal och smädelse som beskrivning av den straffbara gärningen. Den kritik som de i första hand riktade mot ordet missaktning var att det var ytterst allmänt till sitt innehåll och skulle leda till svåra avgränsningsproblem vid den praktiska tillämpningen.

Från de intressen utskottet har att företräda är det naturligt att framhålla att bestämmelser som straffbelägger nedsättande behandling av olika folkgrupper inte får hindra en allmän debatt om sådana grupper. Som framhålls i propositionen är det inte minst viktigt att det finns utrymme för en debatt om invandrarfrågor. Utan tvivel måste man därvid tolerera att det ibland ges uttryck för åsikter som inte överensstämmer med i vårt samhälle allmänt accepterade värderingar. Detta leder naturligtvis till att gränsen mot det straffbara området någon gång kan bli svår att dra. Komplikationer av detta slag kan knappast helt undvikas hur det straffbara området än beskrivs. I de flesta fall torde det dock redan p.g.a. det sammanhang vari yttrandet fällts stå klart hur det skall bedömas från straffrättslig synpunkt.

Det är enligt utskottets mening tänkbart, att propositionens förslag att byta ut ordet missaktning mot förakt skulle vara ägnat att bättre tillgodose kravet på utrymme för en fri debatt. Det kan således hävdas att ordet förakt som brottsbeskrivning skulle innebära en bättre språklig precisering och att lagtexten därmed skulle vinna i klarhet. Vad som egentligen avses med den föreslagna ändringen är emellertid inte helt klart. Uttalanden i propositionen liksom den diskussion som förts i bl. a. vissa invandrarkretsar visar på sådana oklarheter att utskottet är tveksamt till att nu genomföra de föreslagna ändringarna. Utskottet förordar därför att frågan blir föremål för ytterligare överväganden inom yttrandefrihetsutredningen. Det fortsatta utredningsarbetet bör enligt utskottets mening ha till utgångspunkt att söka finna en utformning av stadgandet som bättre svarar mot de skilda uttalanden som gjordes i 1970 års lagstiftningsärende. Utskottet vill härvid särskilt fästa uppmärksamheten på första lagutskottets uttalande att begreppet missaktning måste tolkas med viss försiktighet och att det inte borde innefatta alla uttalanden av nedsättande eller förnedrande natur utan att för straffbarhet borde krävas att uttalandet fullt klart överskrider gränsen för en saklig och vederhäftig diskussion rörande folkgruppen i fråga. Utskottet framhöll också, att ett förlöjligande som har sin grund uteslutande i folkgruppens ras, hudfärg, nationella eller etniska ursprung eller trosbekännelse tveklöst faller under det straffbara området. I de fall där det främst är åsikterna hos de personer som ingår i gruppen som förlöjligas torde det däremot ofta med fog kunna antas att det inte föreligger uppsåt att missakta gruppen som sådan. Konstitutionsutskottet instämde i första lagutskottets uttalanden samt erinrade om att det

för straffbarhet alltid krävs uppsåt att missakta folkgruppen som sådan och att tryckfrihetsförordningen utgick från grundsatsen att i tvivelsmål hellre fria än fälla.

Vid riksdagsbehandlingen 1970 anfördes också att andra uttryck bättre skulle säkerställa yttrande- och tryckfriheten. Som en tänkbar lösning fördes då fram att bibehålla hot, förtal eller smädelse som brottsrekvisit. Det kan enligt utskottets mening finnas anledning att undersöka detta liksom möjligheterna att på samma sätt som vid förtalsbrott uttryckligen i lagtexten införa straffrihet för yttranden som med hänsyn till omständigheterna är försvarliga. Yttrandefrihetsutredningen bör självfallet vara oförhindrad att pröva även andra lösningar.

KU:s betänkande utmynnade i en hemställan att riksdagen skulle ge regeringen till känna vad utskottet uttalat om det fortsatta lagstiftningsarbetet.

JuU hade i sitt betänkande (1981/82:41 s. 6 f.) en likartad motivering och hemställan. Utskottet anförde bl. a.:

> Utskottet har förståelse för tanken att ta bort ordet "missaktning" ur lagrummet; missaktning är en ganska vag bestämning och användningen av det begreppet kan ge upphov till en oklarhet om rättsläget som inte är önskvärd. Detta gäller naturligtvis särskilt om tillämpningsområdet för bestämmelsen utvidgas genom att beskrivningen av den krets som skyddas ändras på det sätt som utskottet nyss förordat.

Riksdagen biföll vad utskotten hemställt. Lagrummen har fr. o. m. den 1 januari 1983 följande lydelse,

16 kap. 8 § brottsbalken: "Den som offentligen eller eljest i uttalande eller annat meddelande som sprids bland allmänheten hotar eller uttrycker missaktning för folkgrupp eller annan sådan grupp av personer med anspelning på ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung eller trosbekännelse, döms för *hets mot folkgrupp* till fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, till böter."

7 kap. 4 § TF i hithörande delar: "Med beaktande av det i 1 kap. angivna syftet med en allmän tryckfrihet skall såsom otillåtet yttrande i tryckt skrift anses sådan enligt lag straffbar framställning som innefattar: - - - 8. hot mot eller missaktning för folkgrupp eller annan sådan grupp av personer med anspelning på ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung eller med viss trosbekännelse; - - - ".

Vår uppgift är således att om möjligt finna ett uttryck som bättre än "missaktning" beskriver de yttranden som — förutom yttranden med karaktär av hot — skall kunna beivras såsom hets mot folkgrupp, alternativt att komplettera uttrycket med ett försvarlighetskriterium.

Nackdelen med "missaktning" är att ordet är vagt och obestämt till sin innebörd; från språklig synpunkt är det ingenting som motsäger att även saklig kritik ryms under "missaktning", trots att sådan kritik enligt förarbetena till bestämmelsernas gällande lydelse skall kunna framföras straffritt. Dessa synpunkter utvecklades bl. a. av lagrådet i lagstiftningsärendet 1970/71.

Att återgå från "missaktning" till "förtal eller smädelse" synes vara mindre lämpligt med tanke på de tolkningssvårigheter som kan uppkom-

ma till följd av de ordens användning i annat straffrättsligt sammanhang. Denna invändning drabbar främst förtal som ju är beteckningen på det så att säga normala ärekränkningsbrottet, medan smädelse utgör huvudrekvisitet för ett annat sådant brott, nämligen förolämpning. Eftersom skyddsobjekten — och ytterst de rättspolitiska målen — enligt bestämmelserna om ärekränkningsbrott och enligt bestämmelsen om hets mot folkgrupp är artskilda bör begreppsbildningen helst vara sådan att gränserna mellan brottstyperna inte riskerar att bli oklara.

Det är viktigt att göra klart för sig vilka slags yttranden — förutom hot — som kriminaliseringen av hets mot folkgrupp bör omfatta. Tydligt är att dit hör bara yttranden som i någon bemärkelse är nedsättande för folkgruppen i fråga; yttrandena skall vara ägnade att hos andra grupper skapa eller förstärka en föreställning om att människor tillhöriga den berörda folkgruppen är mindrevärdiga med avseende på intelligens, arbetsförmåga, social anpassning, sexualmoral, laglydnad, hederlighet eller liknande. Det är den sortens yttranden som i längden kan leda till en negativ särbehandling av minoritetsgrupper från samhällets, organisationers eller enskildas sida. Som vi anförde i vårt remissyttrande över diskrimineringsutredningens betänkande måste det vara motverkandet av sådant som utgör det yttersta syftet med kriminaliseringen (se ingressen till FN-konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering: "principerna om alla människors värdighet och jämlikhet" osv.).

Det skulle kunna hävdas att bevisligen sanna uppgifter rörande faktiska förhållanden aldrig borde kunna falla under kriminaliseringen, även om uppgifterna är av den arten att den som tar del av dem kan få en negativ uppfattning om en folkgrupp. Sanningen är ju objektiv och alltså fri från värderingar av vare sig nedsättande eller annat slag. Som exempel på sådana bevisligen sanna uppgifter som här avses kan nämnas kriminalstatistik och liknande, vetenskapligt verifierade data angående den sociala verkligheten. För eventuell kriminalisering såsom hets mot folkgrupp skulle då återstå dels sådana osanna påståenden om faktiska förhållanden som är nedsättande för en folkgrupp, dels förklenande värdeomdömen, däribland inräknat rena invektiv.

Saken är emellertid inte så enkel. Mellan sanning och osanning finns en bred gränszon bestående av svepande, fördomsfulla generaliseringar, som härrör från diffusa eller enstaka iakttagelser av verkligheten. Häri ligger troligen en av de viktigaste orsakerna till förekommande motsättningar mellan olika folkgrupper. Dessutom kan den objektiva sanningen framföras på ett sådant sätt, i ett sådant sammanhang eller i ett sådant urval att yttrandet trots sin språkdräkt framstår som straffvärt.

Vad vidare gäller de rena värdeomdömena bör straff för hets mot folkgrupp inte kunna drabba sådana yttranden urskillningslöst i de fall då en för någon folkgrupps anseende negativ innebörd kan framgå av yttrandet. Då skulle all "saklig kritik" omöjliggöras; kritik utgörs ju definitionsmässigt av värdeomdömen. En kritisk meningsyttring om en "folkgrupp eller annan sådan grupp av personer" behöver vidare inte ha något att göra med gruppens ras, hudfärg, nationella eller etniska ursprung eller trosbekännelse. Bara sådana omdömen som syftar till att

förringa gruppens människovärde eller motarbeta dess jämställdhet med andra grupper och grundas på något av de angivna karakteristika bör omfattas av kriminaliseringen.

Kärnfrågan är som sagt hur man skall förhindra att en grupp av det slag som straffbestämmelserna om hets mot folkgrupp är avsedd att skydda blir behandlad och betraktad som mindrevärdig i förhållande till andra grupper utan att man samtidigt inkräktar på det vidsträckta utrymme som behövs för en allsidig debatt på detta betydelsefulla område.

KU:s förut återgivna betänkande innehåller anvisning om den väg som enligt vår mening är den mest framkomliga. Det är införandet av en försvarlighetsprövning. En sådan prövning är inte påkallad när det gäller yttranden som innefattar hot; att hota en folkgrupp kan aldrig vara försvarligt. Försvarlighetsprövningen bör alltså ske bara när ett yttrande innefattar missaktning för en grupp av det slag som skall skyddas genom kriminaliseringen. Den här distinktionen mellan hot och missaktning medför visserligen att lagtexten blir mera vidlyftig än för närvarande, men förbättringen i sak på detta ömtåliga område är väsentlig.

Från yttrandefrihetssynpunkt är det också viktigt att kriminaliseringen skyddar bara själva gruppen eller rättare sagt det gemensamma drag som förenar individerna till en grupp och som särskiljer dem från andra grupper. Däremot måste yttringar av t. ex. en viss kultursyn eller en viss religiös uppfattning få debatteras och kritiseras fritt. Som ett exempel kan nämnas den debatt som har förts om kvinnlig omskärelse, bl. a. i förarbetena till lagstiftningen på området. Det för straffbarheten nödvändiga sambandet mellan hotet eller missaktningen och det för gruppen särskiljande draget bör enligt vår mening uttryckas tydligare än som sker i den nu gällande lagtexten.

Vi föreslår att 16 kap. 8 § brottsbalken får följande utformning: "Den som offentligen eller eljest i uttalande eller annat meddelande som sprids bland allmänheten uttrycker hot mot folkgrupp eller annan liknande grupp av personer som är grundat på ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung eller trosbekännelse döms för *hets mot folkgrupp* till fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, till böter. Detsamma gäller, om meddelandet uttrycker missaktning på någon av de angivna grunderna, såvida icke gärningen är försvarlig av hänsyn till yttrandefriheten eller omständigheterna i övrigt."

Med hänsyn till olikheten mellan hot och missaktning bör den nuvarande bestämmelsen om hets mot folkgrupp i TF:s brottskatalog delas upp i två. Lydelsen blir då:

"Som hets mot folkgrupp betraktas att någon uppsåtligen uttrycker hot mot folkgrupp eller annan liknande grupp av personer som är grundat på ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung eller trosbekännelse.

Som hets mot folkgrupp betraktas också att någon uppsåtligen uttrycker missaktning för folkgrupp eller annan liknande grupp av personer på någon av de grunder som anges i första stycket, såvida icke gärningen är försvarlig av hänsyn till yttrandefriheten eller omständigheterna i övrigt."

4.5.5 Den s. k. instruktionen

I 1 kap. 4 § 1 st. TF finns en bestämmelse som sedan länge har ansetts vara en av de allra viktigaste i TF. Den föreskriver att alla som har att vaka över TF:s efterlevnad skall ha i åtanke att tryckfriheten utgör grundval för ett fritt samhällsskick, fästa uppmärksamheten mera på ämnets och tankens än på uttryckets lagstridighet, på syftet än på framställningssättet, samt i tvivelsmål hellre fria än fälla.

Denna bestämmelse, som brukar kallas för instruktionen, innehåller alltså anvisningar för rättstillämpningen. Den riktar sig till jurymän, yrkesdomare, JK och andra myndigheter som kan ha att pröva frågor om missbruk av tryckfriheten. Den anger i vilken anda de skall fullgöra prövningen. Däremot dras i bestämmelsen inte upp några fixerade ramar för myndigheternas handlingsmöjligheter t. ex. när syftet med en framställning är att anse som gott men framställningssättet är formellt lagstridigt. Instruktionen ger uttryck för de inom straffrätten sedan länge förhärskande principerna "in dubio pro reo" och "in dubio mitius". Det betyder att tveksamma bevisvärderingsfrågor skall avgöras på det sätt som är gynnsammast för den tilltalade respektive att tveksamma rättsfrågor skall avgöras så att den för den tilltalade mildaste lösningen väljs.

Det har förekommit förslag om att man i TF skulle införa en uttrycklig regel om straffrihet eller straffnedsättning i sådana fall då framställningen i och för sig är brottslig men yttrandefrihets- och informationsfrihetsintressena talar starkt emot en bestraffning. 1944 års tryckfrihetssakkunniga tog upp saken främst vad gällde ärekränkning. De ansåg för sin del att frågan borde prövas i samband med revisionen av den allmänna strafflagen (SOU 1947:60 s. 213). Brottsbalken, som blev resultatet av den revisionen, innehåller dock ingen allmän straffrihets- eller straffnedsättningsgrund för de här åsyftade fallen av intressekollision. Men förtalsbrottet fick en ny utformning med ett s. k. försvarlighetsrekvisit som är avsett att tillgodose yttrandefrihets- och informationsfrihetsintressena.

Brottsbalken innehåller emellertid ett par bestämmelser som skulle kunna åberopas för straffnedsättning eller straffrihet även när det gäller yttrandefrihetsbrott. Det är 33 kap. 4 § 2 och 3 st. Lindrigare straff än som är föreskrivet för brottet får utdömas när synnerliga skäl föreligger och hinder uppenbarligen inte möter av hänsyn till allmän laglydnad. Om det på grund av särskilda omständigheter är uppenbart att påföljd för ett brott inte behövs får påföljd helt efterges.

Nämnas bör att Svea hovrätt uttryckligen har åberopat 1 kap. 4 § 1 st. TF som stöd för frikännande dom i ett tryckfrihetsmål om förtal (se Cars-Danowsky, Pressen inför rätta, Norstedts 1982, s. 160 ff.). Högsta domstolen har avslagit ansökan om prövningstillstånd.

Att med något större mått av noggrannhet ange vilken roll instruktionen har spelat för tryckfriheten är svårt, särskilt med hänsyn till att tryckfrihetsjuryns ställningstaganden inte motiveras. Det kan dock inte betvivlas att den har utgjort en betydelsefull och allmänt respekterad länk i skyddet för tryckfriheten. När det skydd tryckfriheten har i dag utvidgas till att avse även andra uttrycksformer finns det således all

anledning att inlemma instruktionen i den nya grundlagsregleringen. Liksom för närvarande bör den ha karaktären av en anvisning om vilket förhållningssätt de rättstillämpande organen skall inta till det praktiska bruket av yttrandefriheten och till uppkomna intressekollisioner. Någon utfyllnad av instruktionen med regler om vissa rättsverkningar, t. ex. straffnedsättning eller straffrihet, är mot den angivna bakgrunden inte påkallad.

Den nuvarande instruktionen gäller enligt sin ordalydelse bara inom TF:s direkta tillämpningsområde: den riktar sig till dem som skall "döma över missbruk av tryckfriheten eller eljest vaka över denna förordnings efterlevnad".

Utanför TF:s område finns däremot ingen uttrycklig lagregel om rätt och skyldighet att beakta yttrandefrihets- och informationsfrihetsintressena i fall av kollisioner mellan dem och något annat av rättsordningen skyddat intresse. Sådana intressekollisioner kan föreligga exempelvis i mål som rör intrång i upphovsrätt och i mål som rör sättet för anskaffande av uppgifter för publicering (jfr. 1 kap. 8 § 2 st. och 9 § 3 TF). De målen handläggs som vanliga brottmål och instruktionen är inte tillämplig där.

Vi ser det som en brist i gällande rätt att lagstiftningen inte ger något formellt stöd för beaktande av yttrandefrihets- eller informationsfrihetsintressen som kan finnas också i vanliga brottmål. Den bristen har vid några tillfällen kommit i dagen under de senaste åren vid handläggningen av brottmål som har tilldragit sig allmän uppmärksamhet.

Bristen bör avhjälpas genom att en bestämmelse införs i YGL och i TF om att samma förhållningssätt som den nuvarande instruktionen ger anvisning om skall iakttas i vanliga brottmål där gärningsmannen har handlat i syfte att tillgodose dessa grundlagars ändamål. Avsikten med en sådan bestämmelse är att ge de rättstillämpande organen ett uttryckligt stöd för att i sådana mål beakta yttrandefrihets- och informationsintressena. Det är betydelsefullt inte minst när det gäller demonstrationer och sammankomster, liksom i fråga om teaterföreställningar och utställningar som saknar utgivare.

Eftersom den nuvarande instruktionen inte har vållat några svårigheter i den praktiska tillämpningen utan i stället har underlättat lösningen av föreliggande intressekonflikter saknas det skäl att befara att den av oss föreslagna utbyggnaden skall föranleda några särskilda problem. I samband med följdlagstiftningen till vårt här framförda grundlagsförslag bör det övervägas om den utvidgade instruktionen för att få genomslagskraft behöver förses med en motsvarighet i vanlig lag, närmast brottsbalken.

4.6 Processuella regler

4.6.1 Rättegångsformen

I debattbetänkandet behandlade vi ingående juryns medverkan i yttrandefrihetsprocessen. Vår slutsats var att juryn om möjligt bör medverka vid prövningen av alla mål om yttrandefrihetsbrott oavsett vilket medium som använts. Vi fann att några hinder av principiell art knappast möter tanken att utvidga juryprövningen till att omfatta frågan om lagligheten av yttranden riktade till offentligheten oavsett i vilken form yttrandena fälls. De skäl som kan åberopas för juryns medverkan i tryckfrihetsmål har samma bärkraft i fråga om yttrandefrihetsmål i allmänhet. Flertalet remissinstanser har godtagit den grundsynen.

Vi sade vidare att det är förenat med praktiska svårigheter att utsträcka juryprövningen till att omfatta yttranden i alla framställningsformer. Det gäller att åstadkomma en tillfredsställande lösning på frågan om bevisprövningen i de fall då yttrandet inte framträder i tekniskt fixerad form eller då ansvarighetsfrågan är öppen.

Vi diskuterade att låta juryn bedöma samtliga förekommande bevisfrågor eller att lägga vissa av dem på rätten. Rättens prövning kunde i det senare fallet tänkas ske i sådana former att ett slutligt avgörande av vad som yttrats och om den tilltalade bär ansvaret för yttrandet föreligger när juryn prövar lagligheten av yttrandet. Som ett alternativ till det kunde man överväga en sammanhållen rättegång, dvs. att rättens och juryns prövning görs vid samma tillfälle.

Mot tanken att låta juryn pröva även de nämnda bevisfrågorna anförde vi att en sådan ordning inte följer av önskemålet att skydda yttrandefriheten. Sannolikt är yrkesdomaren bättre skickad att fullgöra den uppgiften. Vidare framhöll vi att den lösningen skulle leda till att bevisningen endast kommer att kunna prövas i en instans för det fall att juryutslaget blir frikännande.

Även den andra vägen för med sig nackdelar. Om rätten skall avgöra bevisfrågorna genom lagakraftägande beslut innan juryn träder i funktion måste man räkna med en relativt lång handläggningstid. En prövning av bevisfrågorna i två domstolsinstanser — och undantagsvis tre — kan knappast slutföras på kortare tid än några veckor. Därvid förutsätts regler om förtursbehandling och om korta fullföljdstider. Skall däremot rättens bedömning av bevisfrågorna ske samtidigt som juryprövningen äger rum — dvs. vid en sammanhållen rättegång — finns det risk för att osäkerheten om den slutliga utgången i bevisfrågorna påverkar juryns ställningstagande. Man måste också räkna med att det då och då inträffar att mål måste återförvisas från högre instans varvid ett och samma mål kan komma under juryns bedömning flera gånger.

Några remissinstanser motsätter sig att juryförfarandet ges generell tillämplighet på nya yttrandeformer. Det ställningstagandet motiveras i huvudsak med svårigheterna att hantera bevisfrågorna på ett tillfredsställande sätt. Juridiska fakultetsnämnden vid Lunds universitet anför att juryprocessen i dess nuvarande form förutsätter dels att man har ett system med ensamansvar, dels att de yttranden som skall bedömas är så

väl dokumenterade att några bevissvårigheter inte uppkommer. Hovrätten över Skåne och Blekinge anser att de lösningar på frågan om bevisprövningen som diskuterats medför så stora nackdelar att de måste avvisas. Fakultetsnämndens och hovrättens slutsats är att den särskilda rättegångsformen för tryckfrihetsmål bör tillämpas bara i fråga om yttranden i tryckta skrifter, radio och TV, film, videogram och fonogram.

De flesta av de remissinstanser som ställer sig positiva till juryns medverkan i yttrandefrihetsprocessen anser att svårigheterna med bevisprövningen kan bemästras. Ett fåtal av dem menar att juryn bör kunna pröva alla bevisfrågor. Men flertalet förordar att rätten prövar frågorna om vilket yttrande som fällts och om den tilltalade är ansvarig för det. Skälen för den senare ståndpunkten är att rätten är bättre skickad att handlägga bevisfrågorna och att en sådan ordning medför att juryn även i fortsättningen skall bedöma just den fråga — yttrandets laglighet — som tryckfrihetsjuryn av tradition haft att ta ställning till.

Det råder delade meningar i frågan om rättens beslut i bevisfrågorna bör vinna laga kraft innan målet underställs juryns prövning eller om processen bör hållas samman så att båda delfrågorna avgörs vid ett och samma tillfälle. Marknadsdomstolen, som förordar den förstnämnda lösningen, hänvisar till att rättssäkerheten bäst tillgodoses om bevisfrågorna är rättskraftigt avgjorda innan juryn bedömer yttrandets laglighet. Stockholms tingsrätt anser det vara en klar nackdel om juryn ställs inför sakförhållanden som inte är slutligt fastslagna och får ta ställning till mer eller mindre hypotetiska yttranden eller uppgifter. Å andra sidan framhåller tingsrätten att en uppdelning av processen gör att den kan dra långt ut på tiden och att den del av rättegången som behandlar bevisfrågorna kan visa sig ha varit onyttig om juryn frikänner. För en sammanhållen process uttalar sig bl.a. Sveriges advokatsamfund och Allmänhetens Pressombudsman med motiveringen att det blir svårare för allmänheten att bilda sig en uppfattning, om bevisprövning och juryprövning sker vid olika tillfällen. Advokatsamfundet pekar därvid på att ett avgörande till den tilltalades nackdel i bevisfrågan kan komma att uppfattas som en fällande dom.

4.6.1.1 Överväganden

Vid utformningen av de processuella reglerna på det yttrandefrihetsrättsliga området är huvudfrågan hur vidsträckt område som skall ges åt juryprövningen. Valet står mellan två alternativ. Antingen kan man låta juryn delta i prövningen av alla yttrandefrihetsmål oavsett i vilken form yttrandena fällts eller kan man ta fasta på de problem av främst praktisk natur som har att göra med bevisprövningen och begränsa juryns medverkan till de medier där ansvarighetsfrågan är klar och yttrandena framförs i någorlunda fasta former.

Den förstnämnda lösningen är den principiellt riktiga. Den skulle innebära att de medier där yttranden framförs i mera lösliga former får samma grundlagsskydd som de som framförs i tekniskt fixerat skick. Det praktiska värdet av en sådan ordning bör inte underskattas. Exempelvis

kan demonstrationer och sammankomster — t.ex. politiska gatumöten — vara viktiga fora för opinionsbildning. De är kanske i högre grad än många andra framställningsformer betydelsefulla från yttrandefrihetssynpunkt, eftersom de typiskt sett behandlar samhälleliga frågor. Detsamma kan med visst fog sägas om en del av den teater- och utställningsverksamhet som förekommer utanför institutionerna, t.ex. gatuteater och sådana utställningar som ordnas av opinionsbildande grupper.

Något absolut hinder mot att ge juryn den vidsträckta uppgiften finns knappast. Men det finns skäl som talar mot det alternativet. Bevisfrågorna måste antas komma att spela en stor — ibland avgörande — roll i mål om yttranden i de minst formbundna medierna. Oavsett vilken ordning som tillämpas för prövningen av dem uppstår praktiska olägenheter. Värdet av juryprövningen motiverar att sådana olägenheter accepteras i viss utsträckning, men de får inte bli dominerande. Risken är att juryinstitutet då utsätts för alltför stora påfrestningar. Vad gäller sammankomster och demonstrationer kan det vidare tänkas förekomma att åtal väcks mot en person för både ett yttrandefrihetsbrott och ett annat brott på grund av ett enda händelseförlopp. Möjligheten till gemensam handläggning av sådana åtal bör hållas öppen.

Vi anser att invändningarna har sådan tyngd att man bör välja det mindre långtgående alternativet. Från juryprocessen bör undantas de medier där bevisfrågorna kan väntas bli särskilt vanligt förekommande och svårhanterliga. En rimlig avvägning mellan önskemålet om ett så vidsträckt område för juryprövningen som möjligt och intresset av en praktiskt hanterbar processordning är att använda juryn vid prövning av mål där ansvarighetsfrågan som regel är klar på förhand. Därigenom faller normalt sett behovet av bevisning i den delen bort. Den begränsningen innebär att mål om yttranden vid sammankomster och demonstrationer samt vid sådana teaterföreställningar och utställningar som saknar utgivare skall handläggas utan medverkan av jury, dvs. i samma ordning som vanliga brottmål respektive tvistemål. En konsekvens av det är att en teater- eller utställningsarrangör själv får avgöra om han vill komma i åtnjutande av det skydd juryprocessen ger.

Det bör alltså vara juryns uppgift att delta i prövningen av yttrandefrihetsmål som rör framställningar i tryckt skrift, radio, TV, teledata och liknande överföringar, film, videogram och fonogram samt sådana teaterföreställningar och utställningar som har en utgivare.

Det kan hävdas att inslaget av bevisprövning även med den avgränsningen blir alltför stort. Somliga remissinstanser har den uppfattningen att endast sådana medier där yttrandena framförs i tekniskt fixerad form passar in i det processuella systemet som gäller enligt TF. I fråga om teaterföreställningar och utställningar är inte den förutsättningen alltid uppfylld. Det är heller inte tänkbart att införa något dokumentationstvång motsvarande det som nu gäller för programföretag som sänder rundradioprogram och föreningar som sänder närradio (6 § förordningen (1967:226) om tillämpning av radioansvarighetslagen resp. 8 § lagen (1982:460) om ansvarighet för närradio). En sådan ordning skulle ställa alltför stora krav på den enskilde.

Vad gäller teater och utställningar är vår bedömning dock att bevis-

ning angående yttrandets innehåll i praktiken fordras bara undantagsvis. I normalfallen bör det inte råda någon tvist om vad som yttrats. Teaterföreställningen följer som regel ett manuskript och utställningens innehåll är vanligtvis fixerat.

I fråga om trådsändningar är läget ett annat. Ett yttrande kan sändas en enda gång utan att dokumenteras i någon form eller för kort tid lagras i en dator och därefter raderas ut. Behovet av bevisning kan vara lika stort som om yttrandet fällts muntligen vid t.ex. ett torgmöte.

Med hänsyn till att trådöverföringar kan få en funktion för spridning av yttranden till allmänheten som är principiellt jämförbar med tidningarnas bör de medierna föras in under juryprocessen. Vi anser att man i de fallen måste godta att processen kan komma att tyngas av bevisfrågor i större utsträckning än när det gäller mål om yttranden i andra medier. Intresset av ett fullvärdigt skydd för yttrandefriheten bör alltså leda till att juryn medverkar även i sådana mål.

Bevisproblemet skulle undanröjas om man för alla trådsändningars vidkommande införde en skyldighet att spela in vad som sänds och att bevara inspelningen en viss tid på motsvarande sätt som nu gäller för SR-företagens och närradions del. Praktiska svårigheter att fullgöra en inspelningsskyldighet föreligger endast i fråga om teledata. Frågan bör övervägas närmare i samband med följdlagstiftningen.

I det här sammanhanget bör understrykas att den yttrandefrihetsrättsliga prövningen inte medför att bevisprövningen utförs på ett sämre sätt än vid andra processformer. Farhågorna gäller de praktiska olägenheter som blir följden om bevisfrågorna blir för många.

Även med den omfattning vi vill ge åt yttrandefrihetsprocessens tillämpningsområde är det alltså klart att inslaget av bevisning kommer att öka jämfört med vad som gäller i tryckfrihetsprocessen.

En i och för sig enkel handläggning av bevisfrågorna skulle uppnås om prövningen av dem anförtroddes åt juryn. Men invändningarna mot den metoden är starka. För det första skulle det innebära ett avsteg från vad som gäller inom svensk straffrättskipning i allmänhet utan att avsteget är motiverat från yttrandefrihetssynpunkt. Som vi har framhållit i debattbetänkandet ligger värdet av juryns medverkan i processen i att den är bättre skickad att bedöma yttrandets laglighet. Vidare skulle bevisfrågorna inte kunna prövas i mer än en instans för det fall att juryn frikänner och att man vill hålla fast vid att juryns utlåtande skall lämnas utan motivering. Det skulle innebära en försämring av målsägandens ställning i processen som inte heller kan försvaras med hänvisning till yttrandefrihetsintressets tyngd. En noggrann utredning av sakförhållandena är ett rättssäkerhetskrav och yttrandefriheten främjas inte av brister i det avseendet. Slutligen är det antagligt att yrkesdomarens erfarenhet gör honom bättre lämpad än juryn för uppgiften.

Vi anser därför, liksom flertalet remissinstanser som berört saken, att frågorna om vad som yttrats och — när den frågan undantagsvis kan uppkomma — om den tilltalade är ansvarig för yttrandet bör bedömas av rätten.

När det gäller den närmare utformningen av reglerna om bevisprövningen står valet mellan att låta juryprövningen anstå till dess att rättens

avgörande av bevisfrågorna vunnit laga kraft och att behandla alla förekommande frågor vid ett och samma rättegångstillfälle. För- och nackdelarna med de olika lösningarna har belysts i debattbetänkandet och vid remissbehandlingen.

Den mest beaktansvärda invändningen mot en uppdelad rättegång är att relativt lång tid kan förflyta innan ett yttrandefrihetsmål är slutligt avgjort. Den kritik som framförts vid remissbehandlingen att det blir svårare för allmänheten att följa rättegångens förlopp har visst fog för sig. Men med hänsyn till den uppmärksamhet och den ingående behandling som normalt ägnas i vart fall viktigare yttrandefrihetsmål i massmedierna torde det informationsproblemet inte behöva inge några allvarligare farhågor. Att det kan inträffa att juryn finner att yttrandet inte är straffbart sedan bevisfrågorna avgjorts i högre instans och hela behandlingen av dem alltså visar sig ha varit onyttig utgör enligt vår mening inte heller någon invändning med tyngd.

Vid en sammanhållen process är frågorna om yttrandets innehåll och den tilltalades ansvarighet öppna eller i vart fall inte slutligt avgjorda när juryn tar ställning. Juryn ställs alltså inför mer eller mindre hypotetiska förutsättningar. Man kan inte bortse från risken att det förhållandet kan påverka juryns bedömning. Om det sker innebär det ett hot mot rättssäkerheten. Den sammanhållna processen kan också medföra att ett och samma mål måste bedömas av jury vid mer än ett tillfälle. Det inträffar om högre instans efter överklagande finner att det omstridda yttrandet haft annat innehåll än det juryn prövat. Återförvisning och förnyad bedömning av juryn blir då nödvändig.

De invändningar som kan riktas mot en sammanhållen rättegång är starka. Främst är det från principiell synpunkt otillfredsställande om juryns bedömning vilar på osäkra grunder. I jämförelse med det framstår den mera praktiskt betonade olägenheten av en viss tidsutdräkt vid en uppdelad process som överkomlig, särskilt som åtgärder kan vidtas för att begränsa handläggningstiden.

Vi anser alltså att frågan vad som har yttrats och om den tilltalade är ansvarig för yttrandet bör prövas av rätten och avgöras genom lagakraftägande beslut innan juryn tar upp frågan om framställningen är brottslig.

Sådan bevisning som tar sikte på att styrka t.ex. sanningshalten i ett yttrande som påstås innefatta förtal eller försvarligheten i att fälla yttrandet skall som hittills underställas juryn.

Genom 1976 års ändring i TF fördes mål om ansvar för den som lämnat eller anskaffat ett meddelande för publicering i en tryckt skrift in under TF:s processregler. De skall alltså handläggas som tryckfrihetsmål. Uppgiften att pröva bevisfrågor i mål mot meddelare och anskaffare lades på juryn. Också i dessa fall bör en uppdelning av prövningen mellan rätten och juryn genomföras så att rätten på förhand avgör om den tilltalade har lämnat eller anskaffat den påstådda uppgiften, medan juryn får pröva huruvida kriterierna för straffbarhet enligt det åberopade lagrummet är uppfyllda eller inte. Som framgår av våra överväganden under 4.4.5.2 kommer dock enligt vårt förslag möjligheten att väcka åtal mot anskaffare att bortfalla utom beträffande framställningar som till-

kommer utom riket. Mål om meddelarfrihet utanför den offentliga rätten behandlas i nästa avsnitt.

Den av oss valda konstruktionen har nära släktskap med vad som nu gäller enligt 2 § lagen (1949:164) med vissa bestämmelser om rättegången i tryckfrihetsmål. Den bestämmelsen stadgar att rätten vid den förberedande behandlingen av ett tryckfrihetsmål skall utreda och om så erfordras meddela beslut i frågan om den tilltalade är ansvarig för skriften enligt 8 kap. TF. På samma sätt som gäller enligt den lagen bör beslut meddelas antingen efter en förberedande förhandling eller efter en huvudförhandling.

Om det redan under målets förberedelse visar sig att parterna är ense om innehållet i det yttrande som skall prövas och den tilltalade medger att han bär ansvaret för yttrandet bör målet genast kunna sättas ut till huvudförhandling inför juryn. Är åter någon av de frågorna tvistig skall den prövas vid en huvudförhandling utan juryns medverkan. Rätten bör då — som nu gäller enligt lagen med vissa bestämmelser om rättegången i tryckfrihetsmål — bestå av tre yrkesdomare.

Tidigare har sagts att man bör förkorta den sammanlagda handläggningstiden. Man bör sätta snäva tidsgränser inom vilka skilda processhandlingar skall företas. Man får dock inte gå så långt att parternas möjligheter att överväga sin ställning äventyras. Rättssäkerheten får inte sättas i fara.

Följande tidsfrister bör gälla. Huvudförhandling i bevisfrågor skall äga rum senast 14 dagar efter det förberedelsen är avslutad. Talan mot rättens beslut får liksom vid besvär i allmänhet föras inom motsvarande tid, varvid missnöjesanmälan skall avges inom en vecka. I hovrätten skall målet behandlas med samma förtur som mål mot häktade. Det bör innebära att det som regel skall avgöras inom åtta veckor.

Talan mot en hovrätts beslut kan i allmänhet föras hos högsta domstolen. En förutsättning för att målet skall tas upp till prövning är som regel att högsta domstolen ger s.k. prövningstillstånd. Sådant tillstånd får ges bara om det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att talan prövas av högsta domstolen eller det föreligger synnerliga skäl till sådan prövning. De skälen kan vara t.ex. att det finns grund för resning, att domvilla förekommit eller att utgången i hovrätten berott på ett grovt förbiseende eller ett grovt misstag. Följden av dessa regler är att bevisbedömningsfrågor endast i rena undantagsfall kan prövas av högsta domstolen, vilket också varit avsett.

Mot den bakgrunden, framför allt behovet av skyndsamhet, anser vi det försvarligt att begränsa fullföljdsrätten mot beslut i bevisfrågorna i yttrandefrihetsmål på det sättet att talan inte får föras mot hovrättens beslut. I sak innebär det ett mycket blygsamt ingrepp i rätten att få sin sak prövad i flera instanser. Däremot kan det i många fall medföra en betydande tidsvinst. Det skall understrykas att någon motsvarande inskränkning inte kan komma i fråga när det gäller rätten att fullfölja talan mot den dom som meddelats efter ett eventuellt fällande juryutslag.

4.6.2 Mål om meddelarfrihet utanför den offentliga rätten

Vi har i ett tidigare avsnitt (4.4.4) föreslagit att skyddet mot sanktioner för den som lämnar meddelanden för publicering skall gälla också när meddelaren på grund av avtal eller dispositiv lag har tystnadsplikt angående det som meddelandet rör. Enligt vårt förslag skall frågor om sanktioner för meddelanden för publicering på det enskilda området prövas i yttrandefrihetsrättslig ordning.

De dispositiva tystnadsplikterna är inte straffsanktionerade. Om de åsidosätts kan endast civilrättsliga påföljder komma i fråga. Hävning av avtal och skadestånd är vad som i första hand kan antas få betydelse som reaktioner på brott mot dispositiva tystnadsplikter. Dessa sanktioner kan vara olika utformade på skilda rättsområden, t.ex. avsked från anställning, men förekommer som grundformer i alla rättsliga sammanhang där de enskilda har frihet att genom avtal träda i förbindelse med varandra och utforma villkoren för sina mellanhavanden.

Mål om hävning av avtal i allmänhet och om skadestånd upptas för närvarande av allmän underrätt och handläggs som tvistemål enligt vanliga rättegångsregler. Detta gäller även om grunden för kravet på sanktion skulle vara att ena parten har brutit mot avtalet genom att lämna ett meddelande för publicering. Sådana mål bör utan svårigheter i stället kunna inordnas under den särskilda processordningen för yttrandefrihetsmål.

Klausuler om tystnadsplikt kan antas förekomma främst i avtal på arbetslivets och det ekonomiska livets områden. Som exempel på avtal där sådana klausuler kan vara vanliga har vi tidigare nämnt anställningsavtal och kollektivavtal samt licensavtal m.m.

I den mån mål om avtal av de nyss nämnda typerna för närvarande handläggs som allmänna tvistemål gäller det som förut har sagts om dem. På ett från yttrandefrihetsrättslig synpunkt speciellt viktigt område gäller emellertid en särskild rättegångsordning, nämligen i fråga om tvister om anställningsskydd.

Lagen (1982:80) om anställningsskydd är tillämplig bl.a. på de flesta arbetstagare i enskild tjänst. Enligt den lagen är en arbetstagare i så måtto tryggad vid sin anställning att det krävs saklig grund för en uppsägning från arbetsgivarens sida. Direkt avskedande får ske bara om arbetstagaren grovt har åsidosatt sina åligganden mot arbetsgivaren. Om en arbetsgivare säger upp eller avskedar en anställd kan denne väcka talan vid domstol och yrka att uppsägningen eller avskedandet skall ogiltigförklaras. Arbetstagaren kan också yrka skadestånd.

Sådana mål skall handläggas enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister. Det innebär att tvister vanligen skall handläggas av arbetsdomstolen som första och enda domstol. I vissa fall, främst beträffande oorganiserade arbetstagare, skall dock målet tas upp av allmän underrätt. Arbetsdomstolen är då fullföljdsinstans.

Den lösning vi föreslår har följande utformning.

Liksom i övriga yttrandefrihetsmål bör det i mål om sanktioner för åsidosättande av en dispositiv tystnadsplikt ankomma på rätten att först avgöra vad som har yttrats. Det bör också vara rättens sak att avgöra om

meddelandet härrör från den påstådda uppgiftslämnaren och att fastställa vad som har avtalats i fråga om tystnadsplikt. Tingsrättens avgörande i de delarna skall kunna överklagas till hovrätten men inte längre. Sedan dessa frågor har avgjorts blir det juryns uppgift att avgöra, om sanktioner är tillåtna enligt grundlag.

Om juryn svarar nekande är målet avgjort. Någon sanktion får då inte förekomma och rätten har att i dom ogilla yrkandet. En sådan dom skall stå fast.

Om juryn däremot förklarar sanktioner tillåtliga, skall saken behandlas enligt eljest gällande rättegångsregler. I en arbetsrättslig tvist innebär det att den handläggs antingen av AD eller av den behöriga tingsrätten. Den domstol som fortsätter handläggningen skall pröva juryns fällande utslag och, om detta befinnes vara hållbart, bestämma sanktionen.

Om till stöd för sanktionsyrkandet åberopas även andra grunder än åsidosättandet av tystnadsplikten prövas dessa av den behöriga domstolen först efter det att juryn har slutfört sin prövning. Är juryns svar nekande, prövas således målet enbart på dessa grunder. I motsatt fall får domstolen göra sin prövning på alla de grunder som har åberopats.

4.6.3 Domkretsindelningen

I debattbetänkandet (s. 94) behandlade vi frågan om domkretsindelningen i yttrandefrihetsmål. Utgångspunkten var de uppfattningar som framfördes vid remissbehandlingen av MMU:s betänkande.

Som alternativ till den gällande ordningen med i princip tingsrätterna i residensstäderna som yttrandefrihetsdomstolar redovisade vi möjligheten att uppgiften läggs på varje tingsrätt eller på en tingsrätt inom varje hovrättsområde. Valet skulle göras efter en avvägning mellan å ena sidan intresset av att den dömande verksamheten är lokalt förankrad och å andra sidan värdet av att domstolarna får en tillräcklig erfarenhet av handläggningen av yttrandefrihetsmål. Även kostnaderna och restiden för dem som medverkar i processen borde beaktas.

Av de remissinstanser som yttrat sig i frågan om domkretsindelningen har det stora flertalet förordat att den nuvarande indelningen behålls. Den allmänna meningen bland dem är att en sådan ordning innebär en lämplig kompromiss mellan de olika intressen som gör sig gällande.

Några remissorgan har fäst större vikt vid att domstolarna bör få bättre kompetens och erfarenhet av att handlägga yttrandefrihetsmål och därför ansett det lämpligare med en yttrandefrihetsdomstol per hovrättsområde.

Vår uppfattning är att skälen för den nuvarande ordningen väger tyngst.

4.6.4 Val av jurymän

Juryn bör ha en bred folklig förankring och samtidigt ha kompetens att bedöma yttrandefrihetsmål. En svaghet i det nuvarande systemet för att utse juryledamöter är att det kan leda till misstanken att juryns utslag

påverkas av partipolitiska hänsynstaganden. Jurymännen utses genom val av de politiskt sammansatta landstingen.

Vi uppmärksammade det problemet i debattbetänkandet och antydde två lösningar. Den ena var att från valbarhet utesluta dem som är eller har varit politiskt aktiva, den andra att utse jurymän genom ett slumpmässigt urval ur ett offentligt register över alla vuxna medborgare. Båda metoderna har klara nackdelar. I det första fallet utesluts många i och för sig lämpliga personer från valbarhet. I det andra finns inga garantier för att juryn får den önskvärda kompetensen.

Bara några få remissinstanser har berört frågan om juryns sammansättning. Några vill behålla det nuvarande valsystemet, medan andra anser att risken för misstankar om politiserade domar gör att man bör försöka åstadkomma en ändring. Men svårigheterna erkänns.

RÅ anser det svårt att finna någon invändningsfri metod men föreslår att man prövar möjligheten att utöka antalet jurymän, ger parterna frihet att utesluta flera jurymän och låter olika jurygrupper utses på olika sätt, dels genom proportionella val, dels genom ett mera slumpmässigt förfarande.

Länsåklagaren i Kopparbergs län väcker tanken på ett slumpmässigt urval ur en viss krets av personer, t.ex. nämndemän.

I enlighet med vad som nu gäller vid val av nämndemän föreslog vi bestämmelser om proportionella val av jurymän.

Den fördel som står att vinna är att företrädare för en majoritet av väljarna inte kan driva fram att jurymannakåren består av enbart egna sympatisörer.

De remissinstanser som har yttrat sig i den frågan har förordat att proportionella val införs. Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län har förordat att möjligheten till sådana val bör öppnas. Däremot bör det inte, som sägs i 13 kap. 4 § i skiss A till yttrandefrihetsgrundlag, vara obligatoriskt.

För att komma till rätta med det problem som misstankar om politiskt färgade juryutslag kan utgöra krävs troligen att politiskt valda organ helt frikopplas från valproceduren. Även om endast en mindre del av jurymännen utses genom val av t.ex. landstingen medan återstoden utses slumpmässigt, kan sådana misstankar uppkomma. Detsamma gäller om urvalet sker slumpvis bland nämndemän. Dessa är ju redan utsedda av ett politiskt organ. Med dylika metoder kan man inte åstadkomma annat än att spekulationer om politiska hänsynstaganden i den dömande verksamheten får följa nya tankebanor. Inte heller är man hjälpt av att vidga parternas möjligheter att utesluta juryledamöter. De som under alla förhållanden återstår är ju också politiskt valda.

Det enda säkra sättet att lösa problemet är tydligen att tillämpa ett rent slumpmässigt förfarande. Den ordningen har som tidigare nämnts starka skäl emot sig och har inte förordats av någon remissinstans.

Vår bedömning är att det gällande valsystemet inte är helt tillfredsställande men att andra tänkbara alternativ inte är bättre. Med undantag för regeln om proportionella val vill vi därför inte föreslå någon ändring. Med anledning av länsstyrelsens i Göteborgs och Bohus län påpekande vill vi anföra, att vi tänker på resultatet av valproceduren när vi här talar

om proportionella val. Liksom hittills skall det självfallet vara tillåtet att genomföra valet med en gemensam lista. Det förtjänar att framhållas att proportionella val i vart fall kan bidra till att förebygga fällande juryutslag på politiska grunder; sannolikheten minskar för att man inom juryn uppnår den två tredjedels majoritet som krävs för sådana fällande utslag.

4.6.5 Tillsyn och åtal

I det föregående har vi redogjort för på vilka områden vi anser att den särskilda rättegångsordningen med juryprövning bör vara tillämplig. Genom att mål om yttranden vid demonstrationer och sammankomster samt i teaterföreställningar och utställningar som saknar utgivare skall handläggas i den form som gäller för brottmål i allmänhet blir de här behandlade reglerna inte tillämpliga i fråga om sådana yttranden. Det innebär att en del av den kritik som vid remissbehandlingen framförts mot våra skisser i ämnet inte behöver behandlas närmare.

Enligt TF ankommer det på JK att "vaka över att de gränser" för tryckfriheten som anges i TF inte överskrids. Någon särskild organisation motsvarande de tidigare tryckfrihetsombuden står inte till JK:s förfogande för den uppgiften. Tanken är att allmänhetens, massmediernas och polisens reaktioner i form av anmälningar till JK räcker för att misstankar om tryckfrihetsbrott skall komma till JK:s kännedom.

Vi har i debattbetänkandet diskuterat lämpligheten av att återinföra en särskild tillsynsorganisation — yttrandefrihetsombud.

Tryckfrihetsombuden — som fanns före 1978 — skulle anmäla misstankar om tryckfrihetsbrott till justitieministern. Om denne fann att åtal borde väckas skulle han underrätta JK, som därefter självständigt skulle pröva åtalsfrågan. Därvid förutsattes att justitieministern redan bedömt om åtal lämpligen borde väckas. JK kunde också väcka åtal utan anmälan från justitieministern.

MMU ansåg att det kunde vara principiellt otillfredsställande att justitieministern såsom de rättsvårdande myndigheternas högste funktionär var åklagare eller angivare i tryckfrihetsmål men att denne å andra sidan i egenskap av politiker och regeringsledamot bättre än JK kunde avgöra när åtal borde underlåtas i fråga om yttranden av politisk karaktär. MMU:s överväganden ledde fram till de regler som nu gäller: JK fattar beslut om åtal i tryckfrihetsmål. Regeringen får — i likhet med vem som helst — anmäla en skrift till åtal. En eventuell anmälan från regeringen innebär inte att JK är skyldig att väcka talan. Han skall pröva frågan självständigt. I vanlig lag får föreskrivas att allmänt åtal får väckas endast efter regeringens medgivande. Sådana föreskrifter finns i lagen (1977:1016) med vissa bestämmelser på TF:s område. De gäller åtal för tryckfrihetsbrott mot staten.

I debattbetänkandet förklarade vi att det enligt vår mening inte finns anledning att ändra på den nu rådande ordningen med JK som åklagare i tryckfrihetsmål och mål om yttrandefrihetsbrott i etermedierna och att det mesta talar för att anförtro åklagaruppgiften åt JK även när det gäller yttrandefrihetsbrott i andra medier. Vi ansåg också att reglerna om regeringens medgivande till vissa tryckfrihetsåtal skulle utsträckas till att

gälla för motsvarande yttrandefrihetsbrott och att dessa regler har sådan betydelse att man bör överväga att införa dem i grundlagen.

Vad gäller tanken på ett återinförande av tryckfrihetsombud under namn av yttrandefrihetsombud gick remissinstansernas meningar isär. Några förordade att så skulle ske, varvid somliga tryckte på behovet av en från polis och åklagare fristående organisation för tillsynen av TF:s efterlevnad i orostider. Tre remissinstanser hävdade dessutom att ansvaret för övervakningen borde återföras till justitieministern. Till dem hörde TCO som menade att en högt uppsatt politiker, som direkt har att svara inför folket, och demokratiskt valda tryckfrihetsombud är bättre lämpade att övervaka yttrandefriheten än JK, polis och åklagare. Överåklagaren i Göteborg föreslog att yttrandefrihetsombuden skulle träda i funktion först vid krig eller liknande förhållanden.

Till dem som var tveksamma till yttrandefrihetsombud hörde överåklagaren i Stockholm. Han ansåg att MMU:s motiv för att avskaffa den organisationen på grund av att den inte var effektiv alltjämt gäller och förstärks om tillsynsområdet vidgas ytterligare.

Under normala förhållanden behövs ingen sådan organisation. Då är det säkerligen — som MMU anförde till stöd för att avskaffa systemet med tryckfrihetsombud — tillräckligt att förlita sig på att pressen, allmänheten, polisen och andra reagerar på misstänkta yttranden och anmäler saken till JK.

Den fråga som vi ställde i debattbetänkandet var om det finns behov av en särskild tillsynsorganisation under orostider. Tanken var att det då kunde komma att resas krav på en kraftfullare övervakning av det fria ordet och att det då vore en styrka att kunna hänvisa till yttrandefrihetsombud hellre än till polisiära insatser.

Vid våra fortsatta överväganden har vi kommit fram till att fördelarna av yttrandefrihetsombud inte uppväger nackdelarna. Inte ens med en stor och kostsam organisation skulle man kunna förvänta sig att tillsynen blir effektiv. Svårigheterna att överblicka allt som framförs i offentliga framställningar blir större än de tryckfrihetsombuden mötte i sin mera begränsade verksamhet. Bl.a. av de skälen är det tveksamt om yttrandefrihetsombud verkligen skulle få den avsedda betydelsen i ett orosläge. Vi vill därför inte föreslå att någon tillsynsorganisation inrättas.

Flertalet remissinstanser som yttrade sig i frågan om allmänt åtal ansåg att JK bör vara åklagare i yttrandefrihetsmål. Två förordade att uppgiften läggs på RÅ under hänvisning till att grundlagens tillämpningsområde ökar. Överåklagaren i Stockholm framhöll att man skulle kunna undvika vissa gränsdragningsproblem i fråga om åtalsrätten om mötes- och demonstrationsfriheterna lämnas utanför yttrandefrihetsgrundlagen.

Vi har inte funnit anledning att gå ifrån vår preliminära ståndpunkt att JK skall vara åklagare i yttrandefrihetsmål. Om mål angående yttranden vid sammankomster och demonstrationer lämnas utanför den yttrandefrihetsrättsliga processordningen försvagas också skälen för en annan lösning. Genom att de nu gällande formerna för beslut i åtalsfrågor överförs till att gälla hela lagstiftningens tillämpningsområde uppnås att åtalsbesluten fattas av en högt kvalificerad tjänsteman samtidigt som

regeringen under konstitutionell kontroll utövar ett politiskt inflytande över besluten när de avser brott mot staten.

Vad gäller tillsynen över att "yttrandefrihetens gränser" inte överskrids kan det ifrågasättas om några särskilda bestämmelser behövs eller ens är lämpliga. Den övervakning som JK nu utövar på tryckfrihetens område har praktiskt sett inte något annat innehåll än att han efter anmälningar eller på eget initiativ beslutar om förundersökning och eventuellt åtal i tryckfrihetsmål. Någon övervakning därutöver är det inte fråga om. En bestämmelse om övervakning ger närmast intrycket att tillsynsmyndigheten har andra möjligheter att ingripa än att väcka åtal. Den kan inge föreställningen att medborgarna och medierna skall hållas efter också med andra medel.

4.6.6 Tvångsmedel

De tvångsmedel som bör regleras särskilt i en grundlag är beslag av två typer. Det första syftar till att förhindra en fortsatt spridning av yttranden som kan misstänkas innefatta brott och är alltså en form av preliminär konfiskering. Det andra är beslag i syfte att säkra bevisning.

Enligt 7 kap. 7 § TF får tryckt skrift som innefattar tryckfrihetsbrott konfiskeras. Konfiskeringen innebär att alla för spridning avsedda exemplar av skriften skall förstöras. Vidare innebär den att sådana föremål som uteslutande är avsedda för mångfaldigande av just den brottsliga skriften skall behandlas så att de inte kan användas för samma ändamål igen. Genom den bestämmelsen i TF blir de allmänna reglerna i BrB inte tillämpliga i tryckfrihetsmål.

I avvaktan på rättens beslut om konfiskering kan en skrift läggas under beslag (10 kap. 1 § TF).

I debattbetänkandet utgick vi från att TF:s regler om konfiskering utan vidare kunde överföras till att gälla alla sådana framställningar som i likhet med tryckta skrifter mångfaldigas på teknisk väg och sprids bland allmänheten, dvs. ljud- och bildupptagningar för enskilt bruk. En beslagsregel motsvarande den i 10 kap. 1 § TF borde alltså omfatta även dessa. Den borde också kunna ta sikte på den vanliga biograffilmen och på videogram som är avsedda att visas offentligt. Det skulle dock inte utesluta att redan utgivna upptagningar visas på nytt. För att förhindra det fordrades en regel om förbud mot upprepad visning. Samma tvångsmedel ansåg vi kunna tillämpas också på teaterföreställningar och andra sceniska framställningar. För utställningar skulle beslut om stängning vara den enda vägen att förhindra en fortsatt spridning av ett brottsligt yttrande. För de framställningsformer där yttrandena framförs direkt till åskådarna eller åhörarna tänkte vi oss såsom ersättning för konfiskering ett beslut av rätten om förbud mot att på nytt framföra det brottsliga yttrandet. Det beslutet borde gälla för en begränsad tid och vara vitessanktionerat.

De regler med syfte att förhindra fortsatt spridning av brottsliga yttranden som vi skisserade kritiserades av flera remissinstanser. Kritiken gällde bestämmelserna för radio- och TV-program, offentligt uppspelade ljud- och bildupptagningar, teaterföreställningar och utställningar.

Stockholms tingsrätt anförde att ett förnyat offentliggörande av ett brottsligt yttrande i de formerna är att anse som ett nytt brott. Man bör inte straffbelägga en gärning som brott och samtidigt utfärda ett vitessanktionerat förbud att på nytt begå gärningen. Tingsrätten menade att den tilltänkta regeln om förbud mot förnyat offentliggörande är obehövlig. Motsvarande synpunkter anlade RÅ.

De fyra programbolagen i Sveriges radio och majoriteten i moderbolagets styrelse invände mot samma regel och hävdade att ett vitesförbud skulle innebära en inskränkning i grundlagens bestämmelse om censurförbud.

TCO och Föreningen Folket i Bild-Kulturfront yttrade att möjligheterna till förbud att på nytt framföra ett brottsligt yttrande innebär en allvarlig begränsning av rättsskyddet för teaterns yttrandefrihet. Enligt gällande rätt saknar myndigheterna möjlighet att upplösa eller förbjuda en teaterföreställning på grund av vad som yttras i den. Med de diskuterade reglerna kan en teaterföreställning stoppas redan efter genrepet.

Teatercentrum ansåg att ingen myndighet bör kunna stoppa en teaterföreställning innan åtal har väckts. En sådan åtgärd kan många gånger hota en teatergrupps existens av enkla ekonomiska skäl.

Konfiskering och beslag för att säkerställa att konfiskeringen kan ske har till ändamål att förhindra vidare spridning av ett brottsligt yttrande eller riktigare att förhindra ytterligare skadeverkningar av ett yttrandefrihetsbrott. Syftet kan också vara att förebygga nya brott men inte att förbjuda dem. För det finns straffbestämmelserna.

När det gäller tryckta skrifter och utgivna ljud- och bildframställningar är det ett enda brott att offentliggöra ett straffbart yttrande i flera kopior. Beslag och konfiskering kan därvid användas för att förhindra att hela upplagan kommer ut på marknaden eller att upplagan görs större. Exemplar avsedda för spridning liksom föremål som enbart kan användas för att framställa den brottsliga skriften eller motsvarande framställning bör kunna beslagtas och konfiskeras. Utöver vad som följer av att somliga yttranden är brottsliga enligt särskilda straffstadganden är det däremot inte tänkbart att utfärda förbud — provisoriska eller mera varaktiga — att ge ut en ny skrift eller ljud- eller bildframställning vari samma brottsliga yttrande förekommer.

Den ordningen råder enligt TF och är enligt vår mening lämplig också för andra medier där en framställning ges ut i ett antal exemplar på samma sätt som sker med tryckta skrifter. Principen bör som flera remissinstanser påpekat vara väsentligen densamma i fråga om framställningar som offentliggörs på annat sätt. Det leder till en annan utformning av reglerna om beslag och konfiskation i dessa fall än vi tidigare diskuterat.

En konsekvens av det synsättet är att vi överger alla tankar på regler om förbud att på nytt framföra en brottslig framställning. Också en sådan tvångsåtgärd som stängning av en utställning måste uteslutas. Ett förnyat framförande är som tidigare nämndes ett nytt brott och får åtalas för sig.

Reglerna om konfiskation och beslag bör i stället utformas så att de ger möjlighet att undandra det brottsliga eller misstänkta yttrandet från

offentligheten och motverkar — men inte förbjuder — att det upprepas.

Vad som erfordras är regler om konfiskation av föremål som kommit till användning vid brottet och endast kan användas för spridning av det brottsliga yttrandet. På samma sätt som nu gäller enligt TF bör konfiskation i dessa fall betyda att föremålen görs obrukbara för just det ändamålet.

En sådan reglering bör gälla — förutom för tryckta skrifter — bara för ljud- och bildupptagningar. I fråga om andra medier torde det vara svårt att skilja ut sådana föremål som endast kan användas för spridning av det brottsliga yttrandet. Behovet av konfiskation för att motverka fortsatt spridning är här enligt vår bedömning litet. Man bör då hellre avstå från konfiskationsmöjligheten än införa svårtillämpade regler som kan leda till resultat som är stötande från yttrandefrihetssynpunkt.

För att möjliggöra konfiskering bör en regel om beslag med motsvarande tillämpningsområde gälla.

Före 1978 fanns inte någon särskild bestämmelse i TF om beslag i syfte att säkra bevisning. Skälet var att tillgången till det enda bevismaterial som behövdes — den tryckta skriften — garanterades genom reglerna om avlämnande av granskningsexemplar. När skyldigheten att lämna sådana upphörde blev det behov av den nu gällande regeln i 10 kap. 14 § om att exemplar av en tryckt skrift som behövs för utredning av ett brott får tas i beslag.

Med det utvidgade tillämpningsområde som vi föreslår får en särskild bestämmelse om beslag i bevissäkringssyfte större räckvidd. När det gäller ljud- och bildupptagningar är likheterna med tryckta skrifter stor. Beslag i bevissäkringssyfte bör normalt sett endast behöva läggas på ett begränsat antal kopior av framställningen. I fråga om tryckta skrifter anser vi att tio är ett tillräckligt antal. För ljud- och bildupptagningarnas del behöver inte mera än en kopia tas i beslag för att bevisningen skall vara säkrad.

Vad angår andra framställningsformer menar vi att bevisning kan säkras på annat sätt än genom beslag. Vi har förut (se 4.6.1.1) antytt att den som bedriver verksamhet för eter- eller trådsändning kan behöva åläggas skyldighet att spela in sina sändningar och bevara inspelningarna viss tid. På en utställning kan bevisning säkras genom fotografering. Yttranden vid en teaterföreställning kan tas upp på band eller eventuellt — vilket kan ha betydelse i fråga om dekor osv. — säkras med hjälp av kamera, vartill kommer att en mängd vittnen till yttrandet alltid är tillgängliga. Vi förordar alltså att beslag i bevissäkringssyfte inte skall få ske när yttrandet förekommer i andra framställningsformer än tryckt skrift, ljudupptagning eller upptagning av rörliga bilder.

Reglerna om beslag i bevissäkringssyfte bör vara desamma som gäller enligt vanlig lag med några viktiga undantag. Ett är redan nämnt, dvs. begränsningen av det antal kopior som får tas i beslag. Den ordningen har tillstyrkts av de remissinstanser som yttrat sig i frågan. Vidare bör beslutsrätten i beslagsfrågor, beslagets omfattning, verkställighet och upphörande regleras särskilt.

I fråga om brott som hör under allmänt åtal bör det vara JK som har att fatta beslut om eventuellt beslag innan åtal väckts. Det gäller både om

syftet är att möjliggöra konfiskering och om det är att säkra bevisning. Den ordningen ter sig naturlig med hänsyn till att JK skall vara allmän åklagare i yttrandefrihetsmål. Den har också godtagits av remissinstanserna.

Det kan ifrågasättas om rätten att besluta om beslag också skall tillkomma lokala myndigheter. Överåklagaren i Stockholm menar att ingripandena annars skulle fördröjas eller i många fall inte kunna genomföras.

Om man som vi har föreslagit inskränker möjligheten till konfiskation och beslag till att avse bara tryckta skrifter samt ljud- och bildupptagningar blir behovet av delegation av beslutanderätten till lokala myndigheter mycket litet. Men det är uppenbart att sådana situationer kan uppkomma där det är omöjligt för en centralt placerad myndighet att tillräckligt snabbt ingripa med beslut om nödvändiga beslag. Det gäller främst de fall där bevisning skall säkras på grund av misstankar om yttrandefrihetsbrott vid enstaka offentliga uppspelningar av ljud- och bildupptagningar.

I debattbetänkandet övervägde vi möjligheten att tillerkänna yttrandefrihetsombud viss beslagsrätt. Som förut nämnts anser vi dock att det inte finns tillräckliga skäl att införa en sådan organisation. Det kan också ifrågasättas om inte kraven på juridisk kompetens hos beslutsfattaren ändock hade gjort den lösningen omöjlig.

Det eventuella behovet av delegerad beslagsrätt inskränker sig till de fall då det är fråga om att säkra bevisning. Den lokala beslutsfattaren finge åläggas att omedelbart anmäla ett beslut om beslag till JK, som genast skall pröva om beslaget skall bestå. Det är alltså en beslutsrätt med begränsade verkningar som skulle kunna bli föremål för delegation, om man behöll den nuvarande möjligheten enligt TF att i vanlig lag delegera beslagsrätten i bevissäkringsfrågor till de allmänna åklagarna. Någon sådan lag har hittills inte uppfattats som nödvändig.

Någon delegation av rätten att besluta om beslag i syfte att säkra konfiskation bör under inga omständigheter kunna ske. Sådana beslut bör träffas bara av JK. När det gäller beslag i bevissäkringssyfte har våra överväganden lett fram till att behovet av en möjlighet att delegera beslutanderätten till de allmänna åklagarna är så litet att möjligheten utan olägenhet kan avvaras.

5 Yttrandefrihet och reklam

5.1 Inledning

Frågan om förhållandet mellan reklamen och grundlagsskyddet för yttrandefriheten har varit föremål för debatt sedan lång tid tillbaka. Successivt under 1900-talet har önskemål framförts om lagstiftning mot otillbörlig reklam. Av hänsyn till konsumenter och konkurrerande näringsidkare har regler mot vilseledande reklam införts. Skyddet för konsumenterna har ansetts kräva inte bara förbud mot viss sorts reklam utan också skyldighet att lämna varuinformation i reklamen. I folkhälsans intresse har man velat helt förbjuda reklam för skadliga varor. Vidare har till skydd för den enskildes integritet införts regler om användande av annans namn och bild i reklam.

Strävandena att tillgodose de antydda önskemålen har föranlett diskussioner om i vilken utsträckning reklam i tryckt skrift skyddas av TF:s bestämmelser.

Det har gjorts försök att åstadkomma en mera klarläggande reglering på området än den som nu gäller. MMU hade bl.a. den uppgiften. Utredningen behandlade frågan om grundlagen och reklamen dels i ett särskilt betänkande (SOU 1972:49) Tryckfriheten och reklamen, dels i sitt huvudbetänkande Massmediegrundlag. Det arbetet ledde endast delvis till lagstiftning.

I våra direktiv sägs följande om reklamens ställning i grundlag:

> Det blir en viktig uppgift för kommittén att ange hur gränsen skall dras kring den kategori av yttranden som skall ha det särskilda skydd mot ansvarspåföljd som den nya grundlagen erbjuder. Såvitt gäller kommersiella yttranden måste den härvid beakta såväl önskemålet att grundlagen inte lägger hinder i vägen för åtgärder i konsumenternas intresse som den omständigheten att också kommersiella yttranden i vissa fall kan betraktas som ett inslag i opinionsbildningen i samhället. Här måste också vägas in önskemål att kunna reglera den kommersiella annonseringen i vanlig lag i andra hänseenden än sådana som direkt gäller konsumentintressena. I detta sammanhang kan erinras om integritetsskyddsutredningens förslag till straffrättslig reglering av användning av annans bild eller namn i reklam (SOU 1976:48) och om det uppdrag som har lämnats till jämställdhetskommittén (Ju 1976:08) att utreda frågan om möjligheterna att — som ett led i de allmänna strävanden att motarbeta könsdiskriminering — skapa förutsättningar för ingripanden mot könsdiskriminerande reklam.

Utredningens huvuduppgift är att utforma grundlagsregler efter förebild av TF till skydd för yttrandefriheten i andra framställningsformer än tryckt skrift. Det innebär att gränsdragningsproblemet berör ett något större område än tidigare. Men det reser också en ny fråga, nämligen om den nya grundlagen bör innehålla undantagsregler som gör det möjligt att helt förbjuda reklam i vissa medier. Om framställningar i radio och TV skall omfattas av grundlagen krävs med nuvarande regler ett sådant undantag. Utredningen (Ju 1974:14) om reklam i videogram och utredningen (U 1978:12) om den nya informationsteknologin har avgett förslag rörande reklamens ställning var och en på sitt område.

5.2 Gällande rätt

Regeringsformen

I 2 kap. 1 § stadgas 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. Men den friheten är inte absolut. Man kan begränsa den genom vanlig lag för att tillgodose särskilt viktiga intressen. Enligt 2 kap. 13 § första stycket får sålunda friheten att yttra sig i näringsverksamhet begränsas. I bestämmelsens andra stycke föreskrivs att vikten av vidaste möjliga yttrandefrihet i politiska, religiösa, fackliga, vetenskapliga och kulturella angelägenheter särskilt skall beaktas vid bedömandet av vilka begränsningar som får ske. Gemensamt för begränsningar av de icke absoluta fri- och rättigheterna gäller enligt 2 kap. 12 § andra stycket följande: Begränsningar får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. De får inte gå längre än ändamålet kräver och de får inte heller utgöra ett hot mot den fria åsiktsbildningen.

De nämnda stadgandena fick sin nuvarande utformning vid 1976 års ändring i RF. Under förarbetena framhölls att man med yttranden i näringsverksamhet inte avsåg uttalanden med opinionsbildande karaktär. Av reklamen faller endast den kommersiella under begreppet. (SOU 1975:75 s. 204 och prop. 1975/76:209 s. 109).

Reglerna i RF gäller alla framställningsformer utom tryckta skrifter.

Tryckfrihetsförordningen

Begreppet tryckfrihet definieras i 1 kap. 1 § TF. Därmed förstås varje medborgares rätt att ge ut skrifter utan några av det allmänna i förväg lagda hinder, rätten att inte kunna åtalas på grund av skriftens innehåll annat än inför en laglig domstol och rätten att inte kunna straffas för innehållet i annat fall än att det strider mot tydlig lag. I överensstämmelse med dessa grunder för en allmän tryckfrihet och för att säkerställa ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning står det enligt samma lagrum varje medborgare fritt att — med iakttagande av bestämmelserna i TF — i tryckt skrift yttra sina tankar och åsikter och meddela uppgifter

och underrättelser i vilket ämne som helst.

TF är exklusivt tillämplig inom det område som den reglerar. Tillämpningsområdet bestäms av TF:s syfte att skydda tryckfriheten sådan den definierats i 1 kap. 1 §.

Av 1 kap. 3 § TF framgår att ingen kan dömas till ansvar eller ersättningsskyldighet för missbruk av tryckfriheten eller medverkan däri i annat fall eller i annan ordning än TF föreskriver. På samma sätt begränsas möjligheten att konfiskera en skrift eller ta den i beslag.

De straffrättsliga bestämmelser som åsyftas är brottskatalogen i 7 kap. 4 och 5 §§ som uttömmande anger vad som är otillåtet yttrande och otillåtet offentliggörande i tryckt skrift och alltså utgör missbruk av tryckfriheten. Vidare avses de särskilda bestämmelserna i 8 kap. om vem som skall ansvara för tryckfrihetsbrott. Dessutom åsyftas de processrättsliga reglerna i 9—12 kap. TF om tillsyn och åtal, särskilda tvångsmedel, enskilda anspråk och om rättegången i tryckfrihetsmål.

Enligt 1 kap. 1 § TF är rätten att ge ut skrifter utan hinder från det allmännas sida ett moment i tryckfriheten. I konsekvens med det stadgas i 1 kap. 2 § att någon granskning av en skrift före tryckning eller förbud mot tryckning inte får förekomma. Där sägs också att det allmänna inte utan stöd i TF får hindra tryckning, utgivning eller spridning bland allmänheten av en skrift på grund av dess innehåll.

Några slag av framställningar kan förbjudas med stöd av regler i vanlig lag enligt ett uttryckligt undantag i TF. Det gäller kommersiella annonser i den mån de används vid marknadsföring av alkoholhaltiga drycker eller tobaksvaror. Det gäller också vissa slag av kreditupplysningar. Bestämmelserna finns i 1 kap. 9 § TF.

I lagarna (1978:763—764) med vissa bestämmelser om marknadsföring av alkoholhaltiga drycker respektive tobaksvaror har rätten att göra reklam för alkohol och tobak begränsats. Om en näringsidkare vid marknadsföring som vänder sig till konsumenter handlar i strid mot de föreskrifterna skall det anses otillbörligt mot konsumenterna enligt marknadsföringslagen (1975:1418).

Genom ett särskilt stadgande i 7 kap. 2 § TF undantas bl.a. vissa annonser från bestraffning enligt TF. Men det undantaget berör inte annonsen som ett medel vid marknadsföring av varor och tjänster. Det möjliggör bestraffning enligt vanlig lag av t.ex. skenbart oförargliga familjeannonser som är nedsättande för dem det gäller därför att de är osanna.

TF innehåller alltså några uttryckliga bestämmelser som begränsar tillämpningsområdet. Men andra begränsningar följer av att TF inte syftar till annat än att skydda tryckfriheten.

Innehållet i en tryckt skrift kan vara ett led i flera slag av brott utan att brotten utgör "missbruk av tryckfriheten eller medverkan däri "som det står i 1 kap. 3 § TF. Ett exempel på det är bedrägeri genom en annons i en tidning. Sådana brott kan bestraffas enligt vanlig lag. De är — som det uttrycktes under förarbetena till TF — straffbara i annat avseende än såsom ett överskridande av yttrandefrihetens gränser.

Utanför TF:s syfte faller att skydda näringsidkares ekonomiska intressen. Med den utgångspunkten anses stadgandet i 1 kap. 3 § TF om TF:s

straff- och processrättsliga exklusivitet inte hindra att reklam i viss utsträckning underkastas regler i vanlig lag. Allmän enighet råder om att efterhandsingripanden mot kommersiell reklam som är otillbörlig mot konsumenter eller näringsidkare kan göras utanför TF:s ram. På den förutsättningen vilar marknadsföringslagen. Det är däremot omdiskuterat i vad mån TF:s regler i övrigt — t.ex. om ensamansvar, om ansvarsfrihet för meddelare och om rätt till anonymitet — är tillämpliga på reklam i tryckt skrift. Det är också osäkert vilken betydelse förbudet mot censur och andra hindrande åtgärder i 1 kap. 2 § TF har i fråga om möjligheterna att ingripa mot reklam.

Frågan om förhållandet mellan TF och reklamen skall belysas närmare i avsnitt 5.3.

Marknadsföringslagen

Marknadsföringslagen (1975:1418) har till ändamål att främja konsumenternas intressen i samband med näringsidkares marknadsföring av varor, tjänster och andra nyttigheter och att motverka marknadsföring som är otillbörlig mot konsumenter eller näringsidkare. Det framgår av lagens inledande bestämmelser.

Lagens syfte tillgodoses genom bestämmelser som gör det möjligt att ingripa med förbud och åligganden mot näringsidkare som använder sig av otillbörlig marknadsföring, underlåter att lämna viss information om marknadsförda varor eller saluhåller farliga eller otjänliga varor. Dessutom straffbelägger lagen bl.a. vilseledande framställningar vid marknadsföring.

Otillbörlig marknadsföring behandlas i 2 §. Den är tillämplig på näringsidkares marknadsföring av varor, tjänster och andra nyttigheter. Om näringsidkaren därvid använder sig av reklam eller någon annan handling som strider mot god affärssed eller som på annat sätt är otillbörlig mot konsumenter eller näringsidkare kan han förbjudas att fortsätta med det och att företa liknande handlingar.

I vissa allvarliga fall av otillbörlig marknadsföring kan näringsidkaren straffas. Det framgår av 6 §. Förutsättningarna för det är att näringsidkaren vid marknadsföring uppsåtligen använder en vilseledande framställning som avser hans egen eller någon annans näringsverksamhet. Framställningen skall vidare vara ägnad att påverka efterfrågan på den marknadsförda nyttigheten.

Bestämmelserna om förbud enligt 2 § och straff enligt 6 § är också tillämpliga på den som är anställd hos näringsidkaren och på annan som handlar på dennes vägnar. Ett förbud kan dessutom riktas mot var och en som i övrigt väsentligt bidragit till den otillbörliga handlingen.

3 § innehåller bestämmelser om information i samband med näringsidkares marknadsföring. Om näringsidkaren underlåter att lämna sådan information, som har särskild betydelse från konsumentsynpunkt, kan han åläggas att göra det. Ett åläggande får bl.a. gå ut på att informationen lämnas i annonser eller andra framställningar som näringsid-

karna använder vid marknadsföringen. Ett åläggande kan meddelas också den som är anställd hos näringsidkaren eller annan som handlar på dennes vägnar.

Marknadsföringslagens bestämmelser om produktsäkerhet (4 §) berör inte det yttrandefrihetsrättsliga området på samma sätt som reglerna om otillbörlig marknadsföring och om information. De innebär huvudsakligen att en näringsidkare kan förbjudas att vidare saluhålla produkter som medför särskild risk för skada på person eller egendom eller som är otjänliga för sitt huvudsakliga ändamål.

Förbud och åligganden enligt marknadsföringslagen skall regelmässigt förenas med vite (5 §).

Tillämpningen av lagen ankommer på KO, marknadsdomstolen och allmän domstol.

Frågor om förbud och åligganden i mindre viktiga fall avgörs av KO, om hans bedömning godtas av den som är föremål för ingripandet. I övriga fall prövas sådana frågor av marknadsdomstolen på talan av i första hand KO.

Utdömande av vite och tillämpning av straffbestämmelserna ankommer däremot på allmän domstol.

Övrigt

Bestämmelser som reglerar innehållet i reklam förekommer också i annan lagstiftning än marknadsföringslagen.

Lagen (1978:800) om namn och bild i reklam syftar till att ge den enskilde skydd mot att hans namn eller bild olovligen utnyttjas i kommersiell reklam. En näringsidkare blir enligt lagen skadeståndsskyldig om han vid marknadsföring av vara, tjänst eller annan nyttighet använder framställning där annans namn eller bild utnyttjas utan dennes samtycke. Om utnyttjandet sker uppsåtligen eller av grov oaktsamhet inträder straffansvar.

Läkemedelsförordningen (1962:701) reglerar bl.a. tillverkning av och handel med läkemedel. Vissa slag av läkemedel — farmaceutiska specialiteter — får som regel inte säljas om de inte är registrerade hos socialstyrelsen. Enligt 15 § förordningen kan en registrering återkallas "om villkor för specialitetens tillhandahållande åsidosättes eller om specialiteten är föremål för reklam som innefattar oriktig, starkt överdriven eller vilseledande uppgift om specialitetens verkan eller egenskaper i övrigt".

Reglerna i 6 § lotteriförordningen (1939:207) om förbud att främja deltagande i olovliga lotterier och utländska lotterier innefattar förbud att göra reklam för sådan verksamhet.

I någon utsträckning torde konkurrenslagen (1982:729) kunna tillämpas på förfaranden med reklam. Lagen innehåller bl.a. en bestämmelse om att marknadsdomstolen genom förhandlingar skall söka undanröja skadlig verkan av konkurrensbegränsning, som bringas under domstolens bedömning.

Helt artskild från de hittills berörda reglerna om reklam är bestäm-

melsen i 6 § radiolagen (1966:755) om att avtal mellan regeringen och ett programföretag om villkoren för programföretagets verksamhet får innehålla föreskrifter om förbud mot kommersiell reklam i radio och TV.

5.3 Reklamfrågans tidigare behandling

För att närmare belysa frågan om reklamens förhållande till TF lämnar vi här en översikt över motivuttalanden i skilda lagstiftningsärenden där den frågan har aktualiserats. I det sammanhanget redovisas också de uppfattningar om gällande rätt som framförts av MMU och i anledning av MMU:s förslag om grundlagsreglering av reklamen. I särskilda avsnitt behandlas därefter de förslag som MMU avlämnade.

5.3.1 Reklamfrågan i förarbetena till gällande lagstiftning

1812 års TF innehöll en bestämmelse om att ingen kunde tilltalas eller straffas för en tryckt skrifts innehåll i annan ordning eller i annat fall än förordningen stadgade. Ursprungligen ansågs troligen den bestämmelsen innebära att alla genom tryckt skrift begångna brott — oavsett om de innefattade missbruk av det fria ordet eller ej — skulle straffas i den ordning TF angav. Men den uppfattningen blev inte obestridd.

I nu gällande TF finns motsvarande stadgande i 1 kap. 3 §. Frågan om den bestämmelsens räckvidd behandlades utförligt av 1944 års tryckfrihetssakkunniga (SOU 1947:60 s. 119). De anknöt till resonemang som förts av bl.a. Nils Alexanderson av innebörd att principen om TF:s exklusivitet sådan den kommit till uttryck i stadgandet inte gällde fullt ut. De anförde:

> Den gäller icke i fråga om varje förfarande, i vilket skriftens innehåll taget i bokstavlig mening ingår som ett led. Vissa brott, vid vilka tryckt skrift kommit till användning, bedömas omedelbart enligt bestämmelser i annan lag. I praktiken har den uppdelning, som skett mellan tryckfrihetsbrott och brott, vilka sålunda falla under allmän lag, vunnit viss stadga.
>
> Förklaringen till att det måste anses naturligt och riktigt att omedelbart under straffbud i annan lag än tryckfrihetsförordningen hänföra vissa förfaranden, som ske genom eller med tillhjälp av yttrande eller meddelande i tryckt skrift, ligger såsom Alexanderson framhållit däri att dessa förfaranden äro brottsliga i annat avseende än såsom ett överskridande av yttrandefrihetens gränser. Det är alltså tryckfrihetens innebörd och syfte som här måste vara avgörande. Tryckfriheten har i första rummet till uppgift att säkerställa en fri nyhetsförmedling och en obeskuren politisk debatt, och det är denna uppgift som föranlett att tryckfriheten, såsom en förutsättning för ett fritt samhällsskick, reglerats i grundlag. I nära samband med tryckfrihetens politiska uppgift står dess betydelse ur en mera vidsträckt kulturell synpunkt såsom grundval för en allmän upplysning. Som missbruk av tryckfriheten upptagas yttranden eller meddelanden, som äro menliga för staten eller samhällslivet eller som kränka den enskilde medborgaren. Däremot har tryckfrihetsförordningen icke tagit som sin uppgift att i alla avseenden reglera bruket av tryckta skrifter. Begagnandet av trycket såsom ett medel i den enskilda näringsverksamhetens tjänst kräver ej grundlagsskydd. Därför böra ej heller oredliga eller illojala yttranden och meddelanden kriminaliseras såsom

tryckfrihetsbrott. Teoretiskt vore det tänkbart att tryckfrihetsförordningen finge anses reglera allt bruk av tryckta skrifter och att däri såsom missbruk av tryckfriheten upptoges varje brottsligt förfarande, vid vilket tryckt skrift kommit till användning. Något praktiskt syfte skulle en dylik utsträckning av tryckfrihetsförordningens ram dock icke tjäna. Det vore meningslöst och i vissa fall direkt olämpligt, att i de särskilda processuella former som utbildats för tryckfrihetsmål, behandla de brott som därigenom skulle dragas in under begreppet tryckfrihetsbrott.

- - - -

Den gränsdragning som genom rättsutvecklingen kommit till stånd mellan tryckfrihetsbrotten och andra genom eller med tillhjälp av tryckt skrift begångna brott är uppenbarligen ur praktisk synpunkt tillfredsställande. Den lämnar även en säker grund för bedömande av vad som åtnjuter grundlagsskydd. Inom de områden som hänförts till tryckfrihetsbrott kan någon ytterligare kriminalisering icke ske annat än i form av ett straffbud mot dylikt brott; tryckfriheten kan således icke inskränkas på annat sätt än genom grundlagsändring. Även en omarbetad tryckfrihetsförordning bör i fråga om innebörden av begreppet tryckfrihetsbrott principiellt intaga samma ståndpunkt som gällande rätt.

I propositionen (1948:230 s. 171) med förslag till ny tryckfrihetsförordning m.m. anslöt sig departementschefen till de sakkunnigas mening. Han framhöll att de synpunkter som är bestämmande för begreppet tryckfrihetsbrott föranleder att dit räknas endast sådana brott som innebär missbruk av den yttrandefrihet tryckfrihetsförordningen avser att värna, under det att brott som inte är av den beskaffenheten bör kunna straffas omedelbart enligt allmän lag, även om framställning i tryckt skrift ingår som ett led i det brottsliga förfarandet.

Den ståndpunkt som intogs under förarbetena till TF var alltså att räckvidden av bestämmelsen i 1 kap. 3 § är beroende av en tolkning av syftet med TF sådant det kommer till uttryck i främst 1 kap. 1 §.

Grunduppfattningen att TF inte fullt ut reglerar frågan om ansvar för framställningar i tryckt skrift har därefter knappast satts i fråga. Tvärtom har den kommit till uttryck i senare lagstiftning.

Redan 1931 års lag om illojal reklam öppnade möjlighet för ingrepp mot reklam utanför TF:s ram. Lagen stadgade straff för illojal reklam i annons, cirkulär, prospekt eller priskurant. I propositionen (1931:175 s. 57) framhöll departementschefen att det inte var det fristående meddelandet som påkallade ingripande utan meddelandet som ett led i ett förfarande, vari ingick andra ur straffrättslig synpunkt betydelsefulla moment.

1931 års lag mot illojal reklam ersattes år 1970 med lagen (1970:412) om otillbörlig marknadsföring. Under förarbetena till 1970 års lag ägnades stor uppmärksamhet åt frågan om förhållandet mellan TF och reklamen.

Utredningen om illojal konkurrens föreslog i sitt betänkande (SOU 1966:71) Otillbörlig konkurrens en generalklausul enligt vilken konkurrensåtgärd, genom vilken hederlighet och god affärsmoral åsidosattes gentemot konsumenter eller näringsidkare, inte fick vidtas i näringsverksamhet. Förslaget innehöll regler om förbud mot oriktiga eller vilseledande framställningar samt mot framställningar som var otillbörliga mot annan näringsidkare, allt om framställningarna var ägnade att

påverka efterfrågan på eller utbudet av vara, tjänst eller annan nyttighet. Förutom straff för otillåtna framställningar föreslogs en bestämmelse om att domstol kunde vid vite förbjuda näringsidkare att fortsätta att använda otillåten framställning.

Utredningen hänvisade i motiven (s. 87) till de tryckfrihetssakkunnigas ovan återgivna uttalande om användandet av tryckt skrift i näringsverksamhet och uttalade:

> Utredningens förslag avser reklam och andra framställningar, vilka begagnas som medel i näringsverksamhet. Framställningen är inte ett mål i och för sig, inte en åsiktsyttring eller en upplysning som endast har ett kritiskt eller informativt syfte. Målet är vid säljverksamhet att öka egen eller minska annan näringsidkares marknadsandel. Vid inköpsverksamhet är målet att förbättra egna eller försvåra annan näringsidkares möjligheter till förvärv av nyttigheter på gynnsamma villkor. - - - När man använder en framställning såsom en konkurrenshandling bör därför enligt utredningens mening förfarandet falla utanför tryckfrihetsområdet. I motsats härtill står att man uttalar en åsikt eller lämnar en upplysning, vilket faller inom tryckfrihetsområdet.

Vid remissbehandlingen riktades kritik mot den gränsdragning gentemot det tryckfrihetsrättsliga området som förslaget innebar. Tidningsutgivareföreningen kunde inte godta att den allt viktigare varuinformationen skulle undantas från TF:s regler. Föreningen ansåg att ingripanden enligt lagen mot framställningar i tryckt skrift skulle få ske bara om framställningen uppenbarligen saknade betydelse för information eller åsiktsbildning. Hovrätten över Skåne och Blekinge ansåg det viktigt att hålla fast vid att vilseledande reklam bara kan vara sådant som sker i näringsverksamhet och alltså har en med förmögenhetsbrotten besläktad karaktär medan konsumentupplysning i vidaste mening bör höra till det tryckfrihetsrättsligt skyddade området.

I propositionen (1970:57 s. 65) underströk departementschefen vikten av att lagen inte tillämpas på ett sådant sätt att den kommer i konflikt med tryckfrihetsrättens principer men framhöll att gränsdragningen är förenad med uppenbara svårigheter, vilket manar till försiktighet när det blir fråga om att vidga möjligheterna att med stöd av allmän lag ingripa mot gärningar som har begåtts i tryckt skrift. Departementschefen utgick från att 1931 års lag mot illojal reklam inte stred mot TF och menade att grunden för att ingripande mot reklam i tryckt skrift har ansetts kunna ske utan stöd i TF får ses däri att det här är fråga om åtgärder av utpräglat kommersiell natur, som inte avser nyhetsförmedlingen eller åsiktsbildningen i samhället. Angående utredningens förslag uttalade departementschefen att några invändningar inte kunde riktas mot att vidga möjligheterna till ingripanden att omfatta inte bara oriktiga utan också vilseledande framställningar. Även ingripanden mot framställningar som avser annan näringsidkares verksamhet, varor eller tjänster ansåg han kunna godtas eftersom sådana uppgifter är av rent kommersiell natur. Han fortsatte:

> Annorlunda förhåller det sig med sådana uppgifter om annan näringsidkare som saknar direkt samband med dennes näringsverksamhet, exempelvis upplys-

ningar om hans ras, religion, politiska åskådning eller personliga förhållanden. Det är särskilt mot utredningens förslag, att upplysningar om sådana för näringsverksamheten i princip ovidkommande förhållanden skall kunna bli föremål för ingripanden, som remisskritiken har riktat sig.

Enligt min mening har kritiken mot utredningens förslag i detta hänseende åtskilligt fog för sig. Meddelanden av detta slag är typiskt sett av sådan art som tryckfriheten avser att värna och vilkas straffbarhet alltså skall bedömas enligt tryckfrihetsförordningens regler. Utredningen hävdar för sin del att det väsentliga för om en viss framställning skall bedömas enligt dessa regler eller inte är framställningens ändamål. När en framställning används som konkurrenshandling skulle den därför enligt utredningens mening falla utanför tryckfrihetsområdet. Jag kan inte helt dela detta betraktelsesätt. För att en framställning skall kunna anses vara av sådan rent kommersiell art att den faller utanför tryckfrihetsområdet torde det inte vara tillräckligt att den faktiskt har lämnats i rent kommersiellt syfte. En sådan princip skulle kunna leda till avsevärda inskränkningar i den yttrandefrihet som tryckfrihetsförordningen avser att garantera. Utredningen torde f.ö. inte heller själv vilja driva denna linje till sin spets, eftersom dess förslag också ställer upp det rekvisitet att framställningen skall vara ägnad att påverka efterfrågan på eller utbudet av vara eller annan nyttighet.

För egen del vill jag, med hänsyn till vad jag tidigare har sagt om vikten av att undvika en rättstillämpning som kan te sig tvivelaktig från tryckfrihetsrättslig synpunkt, förorda att ingripande mot reklam i tryckt skrift begränsas till sådana framställningar som har rent kommersiella förhållanden till föremål, dvs. avser en näringsidkares affärsverksamhet eller där tillhandahållna varor och tjänster. Generalklausulen bör inte kunna användas för att ingripa mot reklam i tryckt skrift vilken är inriktad på att bibringa allmänheten vissa allmänna värderingar eller påverka dess allmänna beteende i viss riktning.

Departementschefen tillade att han inte hade anledning att gå in på den omdebatterade frågan om det är möjligt att utan hinder av TF införa totalförbud mot reklam för viss vara eftersom den föreslagna lagstiftningen inte skulle medge sådana ingripanden.

I lagrådsremissen fick de centrala stadgandena i förslaget till lag om otillbörlig marknadsföring en utformning som innebar att vitesförbud kunde användas mot näringsidkares reklamåtgärd och annan vid marknadsföring företagen handling som är otillbörlig mot konsumenter eller näringsidkare (1§) och att uppsåtligt användande av vilseledande framställning vid marknadsföring kunde bestraffas (2 §).

Lagrådet uttalade att departementschefens uppfattning att framställningar i tryckt skrift som har rent kommersiella förhållanden till föremål skulle vara oberörda av tryckfrihetsrätten var erkänt riktig beträffande efterhandsingripanden mot sådant som förekommer i tryckt skrift. Däremot var det enligt lagrådet mera tveksamt om den tankegång som departementschefens uppfattning vilade på ägde giltighet i fråga om förhållandet mellan det föreslagna förbudsförfarandet enligt 1 § och förbudet i 1 kap. 2 § TF mot censur. Lagrådet anförde om detta:

Det skulle nu kunna påstås att stadgandet (i 1 kap. 2 § TF) avser allt som enligt tryckfrihetsförordningen är att anse som tryckt skrift, oavsett om den har ett innehåll som faller inom den ovan angivna begränsningen (av TF:s räckvidd; vår anmärkning) eller ej. Frågeställningen synes inte tidigare ha blivit mera utförligt behandlad. Emellertid innebär ett uttalande av offentlighetskommittén (SOU

1967:28 s. 30) att begränsningen gäller också 1 kapitlet 2 § första stycket tryckfrihetsförordningen. Vidare märkes att den år 1960 utfärdade varumärkeslagen (1960:644) i 35 § innehåller bestämmelse om rätt för domstol att vid vite förbjuda en person att använda vilseledande varukännetecken. Av förarbetena synes inte framgå att man räknat med att tryckfrihetsförordningen skulle kunna utgöra något hinder härvidlag, ehuru varukännetecken kan vara att hänföra till tryckt skrift. Att vid antagande av den samtidigt tillkomna lagen om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk däremot ansetts nödvändigt att i 1 kap. 8 § andra stycket tryckfrihetsförordningen införa särskild hänvisning till nämnda lag torde förklaras av att det här i stället regelmässigt är fråga om sådant som faller inom begränsningen. — Vad särskilt angår den nu föreslagna lagstiftningen bör framhållas att möjligheten att meddela förbud enligt 1 § inte inträder annat än som följd av ett visst slags förfarande från en näringsidkares sida. Förbudsåtgärden kan från denna synpunkt sägas vara av mera repressiv än preventiv karaktär (jfr Eek, Nya tryckfrihetsförordningen s. 47), vilket kan i sin mån motivera att man på förevarande område uppehåller samma begränsning som enligt vad förut anförts gäller vid lagföring och bestraffning av vad som förekommer i tryckt skrift. Detta synes också, praktiskt sett, vara den mest tillfredsställande ståndpunkten.

Med hänsyn till det anförda vill lagrådet följaktligen såsom sin mening uttala att stadgandena i 1 § om meddelande av förbud bör kunna godtas från tryckfrihetsrättslig synpunkt även utan tillägg till tryckfrihetsförordningen.

Som närmare skall beskrivas längre fram föreslog MMU i betänkandet (SOU 1972:49) Tryckfriheten och reklamen att det skulle öppnas möjlighet att i vanlig lag meddela bestämmelser om ingripanden mot reklam som avser alkohol och tobak eller som i vissa hänseenden är otillbörlig.

MMU ansåg att delade meningar kan råda om i vilken utsträckning TF hindrar ingripanden mot reklam i tryckt skrift men att så mycket står klart, som att ett totalförbud mot reklam för viss vara inte är möjligt utan ändring i TF (betänkandet s. 53). Utredningen utgick ifrån att reklam i princip är tryckfrihetsrättsligt skyddad.

Mot den senare ståndpunkten vände sig några remissinstanser. KO gjorde gällande att det bäst skulle stämma överens med rådande rättsuppfattning att i TF ange att i fråga om kommersiell reklam gäller vad i lag är stadgat.

I anledning av MMU:s förslag anförde departementschefen (prop. 1973:123 s. 39) följande:

Syftet med den reglering av yttrandefriheten som innefattas i TF kommer till uttryck i dess inledande paragraf. Där anges att tryckfriheten såsom den garanteras av TF har till syfte att säkerställa ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning. Med denna utgångspunkt stadgas i TF (1 kap. 2 §) att någon tryckningen föregående granskning av skrift eller något förbud mot tryckningen av skrift inte får förekomma. I TF ges också regler om ansvar och skadestånd för missbruk av yttrandefriheten i tryckt skrift. Härtill anslutes särskilda regler om lagföring av tryckfrihetsbrott. Enligt 1 kap. 3 § gäller att missbruk av tryckfriheten inte får föranleda straff eller skadeståndsskyldighet i annan ordning eller annat fall än som anges i förordningen.

Departementschefen ansåg (s. 41) att MMU:s förslag om en reglering

som gav möjlighet till förbud mot samt påföljd och skadeståndsskyldighet för kommersiell reklam som är otillbörlig (men uteslöt andra ingrepp mot reklam i tryckt skrift) i viss utsträckning inskränkte de möjligheter till ingripanden vid sidan av TF som enligt rådande rättsuppfattning föreligger. Det kunde t.ex. hävdas att förslaget inte medger ingripanden som innebär att det i lag föreskrivs informationsskyldighet vid reklam, något som enligt nuvarande rättsuppfattning torde få anses möjligt.

Av de förslag MMU framförde i 1972 års betänkande ledde endast det om möjlighet till ingripanden mot kommersiell reklam som avser alkohol och tobak till lagstiftning. Enligt departementschefen var det osäkert om reklambegränsningen på området verkligen fordrade en ändring i TF. Han uttalade bl.a. (s. 43):

> Eftersom det kan sägas vara föremål för tvekan om ingripanden av generell art mot (reklam för skadliga eller olämpliga varor) står i överensstämmelse med TF i dess nuvarande utformning, bör en ändring i TF övervägas. En sådan ändring, som inte bör vara att uppfatta som något ställningstagande till den förut behandlade större frågan om förhållandet mellan den kommersiella reklamen och tryckfriheten, bör enligt min mening kunna ske utan att det fortsatta utredningsarbetet på tryckfrihetens område avvaktas.

I sitt huvudbetänkande, Massmediegrundlag, återkom MMU till frågan om reklamen och tryckfriheten. I ett uttalande (s. 172) klargjorde utredningen sin syn på gällande rätt. Utredningen anförde:

> Det har i olika sammanhang gjorts gällande att reklamen skulle så gott som helt sakna tryckfrihetsrättsligt skydd. Så är emellertid inte fallet. TF skyddar reklamen i tryckt skrift både mot censur och andra förhandsingripanden. Reglerna om meddelarskydd och anonymitet är i och för sig också tillämpliga på reklam, liksom stadgandet i TF 5:3 om utgivarens rätt att bestämma över tidningens innehåll.
>
> Däremot föreligger skillnader i det tryckfrihetsrättsliga skyddet på så sätt att ingripanden, i form av förbud och påföljder, i större utsträckning kan göras mot innehållet i kommersiell reklam än mot innehållet i andra framställningar i tryckt skrift. Sålunda kan otillbörlig reklam åtkommas enligt marknadsföringslagen. Sådana ingripanden mot reklamen har ansetts kunna ske utan hinder av TF, varvid som stöd för åtgärderna åberopats att TF:s syfte är att skydda opinionsbildning och nyhetsförmedling.

Även denna gång hävdade några remissinstanser — främst marknadsdomstolen och KO — uppfattningen att den kommersiella reklamen inte alls skyddas av TF.

De senaste uttalandena i frågan gjordes under förarbetena till lagen om namn och bild i reklam.

I propositionen (1978/79:2 s. 51) berörde departementschefen förhållandet mellan reklamen och TF och anförde:

> F.n. sägs i TF (1 kap. 9 §) beträffande reklam endast att utan hinder av TF gäller vad i lag är stadgat om förbud mot kommersiell annons i den mån annonsen används vid marknadsföring av alkoholhaltiga drycker eller tobaksvaror. Det kan emellertid sägas ha varit en allmän om än i viss mån debatterad uppfattning att

ingripande mot kommersiell reklam i avsevärd omfattning har kunnat ske utan hinder av TF också tidigare, dock inte i form av totalförbud. Vad nu sagts innebär inte att reklamen i övrigt helt saknar tryckfrihetsrättsligt skydd. TF skyddar reklamen i tryckt skrift både mot censur och andra förhandsingripanden. Reglerna om meddelarskydd och anonymitet är i och för sig också tillämpliga på reklam liksom bestämmelserna om utgivarens rätt att bestämma över en tidnings innehåll. När ingripanden mot kommersiell reklam enligt marknadsföringslagen ansetts kunna ske utan stöd i TF har som grund åberopats att det här är fråga om åtgärder av utpräglat kommersiell natur, som inte avser nyhetsförmedling eller åsiktsbildning i samhället.

Lagrådets majoritet uttalade sig på följande sätt om rättsläget (s. 72):

Klart är - - - att reklamen enligt gällande rätt inte åtnjuter fullt tryckfrihetsrättsligt skydd. Ingripanden mot reklam i tryckt skrift har ansetts kunna ske enligt lagstiftning vid sidan av TF, om reklamåtgärderna är av utpräglat kommersiell natur och inte avser nyhetsförmedling eller åsiktsbildning av det slag som det ligger i TF:s syfte att värna. Detta innebär att det skall vara fråga om åtgärder som vidtas i kommersiell verksamhet och kommersiellt syfte, och vidare krävs att framställningarna har rent kommersiella förhållanden till föremål - - -.

En ledamot av lagrådet redovisade en annan ståndpunkt (s. 78), som i huvudsak innebär att endast efterhandsingripanden mot kommersiell reklam är möjliga utanför TF:s ram. Grunden för den meningen är att regeln i 1 kap. 3 § TF om sanktioner mot framställningar i tryckt skrift enligt sin ordalydelse endast gäller vid missbruk av tryckfriheten medan övriga bestämmelser i TF — särskilt 1 kap. 2 § — uttryckligen gäller allt tryck.

5.3.2 1972 års förslag av massmedieutredningen

MMU hade enligt sina direktiv i uppdrag dels att utforma grundlagsregler som gav möjlighet att ingripa mot reklam och annan marknadsföring av varor som är skadliga eller på annat sätt olämpliga och vilkas spridning därför bör motverkas, dels att åstadkomma en mera klarläggande reglering än den gällande av möjligheterna att ingripa mot reklam och andra marknadsföringsmetoder som är att anse som otillbörliga från konsumentsynpunkt.

Som tidigare nämnts behandlade MMU reklamfrågan i två omgångar. I sitt första betänkande, Tryckfriheten och reklamen, föreslog utredningen att kommersiell reklam för alkohol och tobak skulle kunna regleras i vanlig lag, att s.k. affärs- och tillfällighetstryck definitionsmässigt skulle falla utanför begreppet tryckt skrift och att förbud och sanktioner utan hinder av TF:s bestämmelser skulle kunna riktas mot kommersiell reklam som stred mot god affärssed eller var otillbörlig. Utredningen underströk att dess överväganden rörande reklamen var preliminära och kunde komma att ändras under det fortsatta arbetet.

Reklam för skadliga och olämpliga varor

Vid behandlingen av reklam för skadliga och olämpliga varor utgick

MMU från att totalförbud mot reklam för en viss vara inte kunde förenas med TF i den då gällande lydelsen. En särskild undantagsregel i TF var därför nödvändig. Utredningen konstaterade att många varor kunde anses så skadliga att reklaminskränkningar kunde vara påkallade. Att införa en allmän bestämmelse i TF som medgav lagstiftning mot reklam för alla varuslag som kunde komma i fråga som skadliga fann MMU dock otänkbart. Det skulle medföra att TF blev alltför diffus och tänjbar. Utredningen ansåg att undantaget borde begränsas till vissa varor eller varugrupper och stannade för att från TF generellt undanta reklam endast för alkohol och tobak. Inskränkningar av TF:s räckvidd kunde också övervägas i fråga om reklam för andra varor såsom läkemedel, bekämpningsmedel, gifter m.m. Men utredningen fann att varuinformation om dessa ibland var nyttig och att det i somliga fall var riktigare att reglera rätten att sälja dem.

Utredningen underströk vikten av att möjligheterna till ingrepp mot reklam för alkohol och tobak inte fick omfatta alla uppgifter i tryckt skrift som kan främja konsumtionen av sådana varor. Det skulle alltför mycket inskränka utrymmet för åsiktsbildning och nyhetsförmedling. Utanför TF borde bara falla den rent kommersiella reklamen i form av annonser och liknande meddelanden. MMU ville markera den gränsen med uttrycket "kommersiell annons".

MMU föreslog att TF skulle innehålla en bestämmelse med följande lydelse:

> Utan hinder av denna förordning gäller beträffande kommersiell annons för alkoholhaltiga drycker och tobaksvaror vad i lag är stadgat.

Innebörden av begreppet kommersiell annons skulle enligt förslaget anges närmare i en särskild lagregel. Vi behandlar den senare.

Tanken att undanta reklam för alkohol och tobak från TF:s tillämpningsområde godtogs av de flesta instanserna vid remissbehandlingen, men många var också kritiska. Några remissorgan ansåg att förslaget var tvivelaktigt från tryckfrihetsrättslig synpunkt. De flesta erinringarna tog dock främst sikte på frågan om reklaminskränkningar är ett tjänligt medel att begränsa bruket av alkohol och tobak. KO ansåg det principiellt riktigare att öppna möjlighet för begränsningar av reklam för alla varor vars användning exempelvis innebär fara för folkhälsan.

Departementschefen delade i huvudsak MMU:s uppfattning om inriktningen och omfattningen av undantagsbestämmelsen. I propositionen (1973:123) föreslogs den nu gällande regeln i 1 kap. 9 § TF. Den lyder:

> Utan hinder av denna förordning gäller vad i lag är stadgat om förbud mot kommersiell annons i den mån annonsen används vid marknadsföring av alkoholhaltiga drycker eller tobaksvaror.

Departementschefen ansåg inte att begreppet kommersiell annons behövde definieras i lagtexten. I stället utformades regeln så att det omedelbart framgår att den endast gäller annons som används vid

marknadsföring av vara. En begränsning av bestämmelsens räckvidd jämfört med MMU:s förslag ligger i att det framgår vilket ingripande — nämligen förbud — som får föreskrivas i vanlig lag.

Affärs- eller tillfällighetstryck

För att åstadkomma ett klarare tryckfrihetsbegrepp föreslog MMU att sådana trycksaker som i TF benämns bild- eller tillfällighetstryck (vykort, etiketter, blanketter, reklamtryck m.m.) och dessutom bruksanvisningar, varudeklarationer och annat handelstryck skulle helt undantas från TF:s tillämpningsområde. En förutsättning skulle dock vara att alstren i det enskilda fallet är av den arten att tryckfrihetsbrott kan uteslutas. Om det skulle förekomma ett tryckfrihetsbrott i en sådan framställning skulle TF alltså tillämpas. En fördel med den föreslagna ordningen var enligt utredningen att statsmakterna därigenom lättare kan ge föreskrifter om utformningen av sprit- och vinetiketter, cigarrettaskar, bruksanvisningar o. d.

Flertalet remissinstanser var kritiska mot den delen av MMU:s förslag. Väsentligen vände man sig mot tanken att behandla reklam olika beroende på vilken utformning som ges åt trycksaken. I några remissyttranden framhölls att konstruktionen med ett villkorat tryckfrihetsrättsligt skydd kunde vålla problem vid tillämpningen av bestämmelsen.

Förslaget ledde inte till lagstiftning.

Otillbörlig reklam

MMU ansåg att förutsättningarna för ingripanden mot otillbörlig reklam vid sidan av TF borde framgå av en uttrycklig bestämmelse i TF. Vid bestämmandet av det område som skulle vara åtkomligt för åtgärder med stöd av vanlig lag utgick utredningen från den då gällande marknadsföringslagen som tog sikte på att förhindra reklam som är otillbörlig mot konsumenter och andra näringsidkare. Men utredningen ansåg det inte vara lämpligt att begränsa ett bemyndigande i TF att inskrida mot reklam bara till sådana förfaranden som kunde angripas med stöd av marknadsföringslagen. Det skulle kunna leda till att även obetydliga ändringar i marknadsföringslagen skulle fordra grundlagsändring. Utredningen hänvisade till att de internationella grundreglerna för reklam föreskriver att reklam skall vara förenlig med gällande lag och goda seder och framhöll att det ofta kan vara svårt att komma till rätta med reklam i tryckt skrift som strider mot dessa principer. Utredningen ansåg att TF borde ge utrymme för lagstiftning mot sådan reklam även om den inte är otillbörlig mot konsumenter eller näringsidkare.

Utredningen fann att den reklam som borde kunna göras åtkomlig rymdes under uttrycket "reklam som är oförenlig med god affärssed". Det förhållandet att begreppet är tänjbart och att dess innebörd kan förändras med tiden såg utredningen delvis som en fördel.

För att begränsa möjligheterna till lagstiftning mot otillbörlig reklam till fall av rent affärsmässig karaktär föreslog MMU att undantagsregeln i TF endast skulle gälla kommersiell annons.

MMU ville ge lagtexten följande lydelse:

Utan hinder av denna förordning må i lag (även) föreskrivas förbud mot samt påföljd och ersättningsskyldighet för kommersiell annons, som genom att åsidosätta hänsynen till konsumenter eller näringsidkare eller genom att eljest strida mot god affärssed är otillbörlig.

Med kommersiell annons förstås i denna paragraf sådan annons eller därmed jämställt meddelande, som syftar till att främja avsättning av vara eller tjänst och som avser näringsidkares affärsverksamhet eller där tillhandahållen vara eller tjänst.

Förslaget innebar att i allmän lag skulle kunna ges bestämmelser om t.ex. reklamförbuds omfattning, vem som skall göras ansvarig, vitesföreläggande, straff, förverkande och skadestånd. Regler om prövningsorgan och förfarande vid prövning skulle kunna meddelas i vanlig lag. I övrigt skulle dock reklamen skyddas av TF:s regler.

MMU behandlade utförligt innebörden av begreppet kommersiell annons.

Med uttrycket "annons eller därmed jämställt meddelande" avsåg utredningen att avskilja den redaktionella texten. Reportage och intervjuer skulle i princip inte beröras även om de innehöll meddelanden som kan sägas innehålla reklam. Men avgörande skulle vara om själva publiceringen av reklamen skett i näringsidkarens intresse.

Genom begränsningen till meddelanden som avser "näringsidkares affärsverksamhet eller där tillhandahållen vara eller tjänst" anknöt utredningen till marknadsföringslagens räckvidd. Det skulle inte vara tillräckligt att meddelandet hade kommersiellt syfte. Utanför stadgandet lämnades genom avgränsningen exempelvis uppgifter om konkurrerande näringsidkares personliga förhållanden o.d.

Slutligen ville man med rekvisitet att "meddelandet skall syfta till att främja avsättning av vara eller tjänst" uttrycka krav på ett direkt uppsåt. Utredningen tillade att det kommersiella syftet skulle framstå som väsentligt.

MMU:s förslag kritiserades under remissbehandlingen. Flera av de kritiska remissinstanserna, däribland KO, marknadsrådet och reklamutredningen, gav uttryck för åsikten att den gränsdragning mellan TF och reklamen som enligt den rådande rättsuppfattningen gäller vore lämpligare än den MMU föreslog. KO, marknadsrådet, KF och kommerskollegium ansåg det riktigare att all reklam fick regleras i vanlig lag. Några remissorgan menade att den av utredningen föreslagna regleringen försvårar kommande lagstiftning angående kommersiell masskommunikation. Bl.a. KO pekade på att lagförslaget knappast gav utrymme för krav på varudeklarationer. Kritik riktades också mot användningen av termerna "god affärssed" och "otillbörlig". Flera remissinstanser ansåg dem så svåra att definiera att de kunde ge upphov till avsevärda svårigheter i tillämpningen.

MMU:s bestämning av begreppet kommersiell annons väckte också kritik. KO ansåg det inadekvat att tala om annons när man var på det klara med att det inte är avgörande om reklamen publiceras som annons eller inte. Med instämmande av andra vände sig KO vidare mot kravet

på direkt uppsåt att främja avsättningen av vara etc. KO framhöll att ett sådant synsätt var främmande för marknadsföringslagen som bygger på att framställningar objektivt sett har sådan effekt.

Några remissinstanser tog upp problemet med s.k. blandade meddelanden, dvs. framställningar som innehåller både reklam och information eller opinionsyttringar. KO och KF ansåg att man borde skilja på de opinionsbildande och de avsättningsfrämjande inslagen och bedöma vartdera efter sina normer. Näringslivets delegation för marknadsrätt menade liksom andra remissorgan att det var en brist att det inte i lagtexten angavs hur blandade meddelanden skulle behandlas.

I propositionen (1973:123) med förslag till ändring i TF anförde departementschefen att det kunde göras gällande att förslaget i viss utsträckning inskränkte den möjlighet till ingripanden vid sidan av TF som föreligger enligt rådande rättsuppfattning. Det kunde t.ex. hävdas att det inte medgav ingripanden som innebär att det i lag införs informationsskyldighet i reklam, något som enligt nuvarande rättsuppfattning torde få anses möjligt. Han ansåg därför att man inte då borde försöka lösa frågan om förhållandet mellan TF och reklamen genom en uttrycklig reglering inom TF:s ram. Man borde avvakta den helhetsbedömning av yttrandefriheten i tryckt skrift som MMU:s fortsatta arbete medgav.

5.3.3 1975 års förslag av massmedieutredningen

Såsom MMU förutskickade i 1972 års betänkande tog utredningen åter upp reklamfrågan i sitt huvudbetänkande.

Utredningen framhöll att med den uppläggning förslaget till massmediegrundlag fått fordrades vissa regler om reklam i radio och TV. Vidare sades att sådana frågor som informationsskyldighet i reklam, om beriktigande av uppgifter i reklam och om begränsning i reklamvolymen är av den karaktär att bestämmelser därom bör ha uttryckligt grundlagsstöd. Utredningen konstaterade att utvecklingen på konsumentskyddets område går snabbt och att en utförlig reglering av reklamen i grundlag skulle kunna försvåra allmänt önskvärda reformer. I grundlagen borde därför införas undantagsregler som möjliggör särskilda bestämmelser om den kommersiella reklamen.

Vid bedömningen av i vilken utsträckning reklamen skulle vara undantagen från grundlagen övervägde MMU olika alternativ. Utredningen valde att anknyta till den principiella konstruktionen i sitt tidigare förslag men att föreslå en utvidgning av möjligheterna att ingripa mot reklamen. Detta skulle ske genom en uppräkning av tillåtna, generella ingripanden, samtidigt som flera viktiga principer i grundlagen alltjämt skulle gälla för reklamen.

Förslaget avfattades på följande sätt:

> Utan hinder av denna grundlag får i lag föreskrivas förbud mot sådan kommersiell annons, som är oriktig eller missvisande eller annars till sitt innehåll eller sin utformning strider mot i lagen meddelade föreskrifter eller som saknar i lagen föreskriven information rörande vara. När synnerliga skäl föreligger, får i lag

meddelas förbud mot kommersiell annons för viss vara. I lag får också föreskrivas skyldighet att rätta kommersiell annons som är oriktig eller missvisande.

Med kommersiell annons förstås annons eller annat jämställt meddelande, i den mån meddelandet syftar till att främja avsättning eller anskaffande av vara och avser näringsidkares affärsverksamhet eller där tillhandahållen eller efterfrågad vara.

Vad nu sagts om vara skall också gälla fastighet, tjänst eller annan nyttighet.

Förslaget innebar enligt utredningen att alla frågor som gäller den kommersiella reklamens innehåll eller utformning fördes över till reglering i vanlig lag. Det skulle alltså vara möjligt att förbjuda t.ex. annonsering som är vilseledande eller otillbörlig mot konsumenter eller andra näringsidkare. Däremot skulle förbud mot annonser av andra skäl än av hänsyn till reklamens konkreta innehåll eller utformning inte medges generellt. Totalförbud eller volymbegränsningar rörande reklam för viss vara eller reklam i visst medium skulle alltså inte vara möjligt i allmänhet.

Om synnerliga skäl föreligger skulle dock förbud mot reklam för viss vara kunna införas. Den regeln tog enligt utredningen sikte bl.a. på tobaks- och alkoholreklam samt reklam för farliga eller skadliga varor såsom gifter och vapen men även på reklam för t.ex. sexklubbar. I stället för generella förbud skulle t.ex. begränsningar av reklamvolymen kunna föreskrivas.

Med stöd av dessa undantagsregler i grundlagen skulle i vanlig lag kunna ges bestämmelser om förbud eller andra inskränkningar i reklamen, om vem som skall kunna göras ansvarig, vitesföreläggande, straff, förverkande eller skadestånd. Förfarandet vid ingripanden skulle följa reglerna i vanlig lag.

Enligt utredningen innebar förslaget däremot att grundlagens bestämmelser om förbud mot censur och om utgivares bestämmanderätt över innehållet i en framställning skulle gälla även i fråga om reklam. Inte heller skulle rätten att lämna meddelanden för publicering rubbas. Skyddet för meddelaren — annonsören — skulle dock bli beroende av innehållet i bestämmelserna i vanlig lag.

Jämfört med sitt tidigare förslag modifierade MMU definitionen av begreppet "kommersiell annons". Det skulle enligt det nya förslaget omfatta reklam inte bara för vara eller tjänst utan också för fastighet och "annan nyttighet". Vidare angav MMU i lagtexten att en annons eller därmed jämställt meddelande är kommersiellt "i den mån" meddelandet syftar till marknadsföring. Tanken var att tydligare markera att sådana inslag i en annons som inte avser näringsverksamhet utan allmänna värderingar skulle bedömas enligt grundlagens allmänna regler.

I ett särskilt yttrande anförde utredningens två experter direktören Karl-Henrik Ekberg och redaktören Olle Petrini att de ansåg det inte komma i fråga att förbjuda kommersiell reklam för varor som visserligen är skadliga men som ändå får säljas till allmänheten. De menade att ett förbud även mot rent kommersiell reklam hindrar den fria och obundna informationen och åsiktsbildningen kring den vara som blir föremål för reklamförbud. I själva verket innehåller också kommersiell information ett moment av åsiktspåverkan. Den totala reklaminsatsen innebär en

påverkan på medborgarnas värdering av varan. Från yttrandefrihetssynpunkt kan inte denna rätt att påverka medborgarna klassificeras som mindre värd än annan yttranderätt.

Vid remissbehandlingen rådde delade meningar om betänkandet.

LO välkomnade det framlagda förslaget, vilket skulle möjliggöra en reglering i vanlig lag av den kommersiella reklamens innehåll och utformning med utgångspunkt från konsument- och näringspolitiska synpunkter. TCO företrädde en liknande uppfattning.

Men ett flertal remissinstanser som ansåg att reklamen borde ligga utanför grundlagen kritiserade förslaget. Till dessa hörde konsumentverket som ansåg att MMU:s lösning på sikt kunde lägga hinder i vägen för angelägen lagstiftning rörande den kommersiella reklamen. Marknadsdomstolen hävdade att framställningar som har rent kommersiella förhållanden till föremål borde helt undantas från grundlagen. Enligt KO var MMU:s uppfattning, som avvek från den hävdvunna grundsatsen att den kommersiella reklamen faller utanför TF, mycket dåligt underbyggd i betänkandet. KO hävdade att det i princip inte är något som hindrar förhandsgranskning av reklam. När det gäller förpackningstexter, bruksanvisningar eller annan reklam för livsmedel, läkemedel, hälso- och miljöfarliga varor är det tvärtom i hög grad i samhällsnyttans och de enskilda medborgarnas intresse att sådan granskning sker. Det förekommer också i viss utsträckning. KO hävdade vidare att tanken på meddelarskydd och rätt till anonymitet när det gäller kommersiell reklam är helt oförenlig med de principer som bär upp marknadsföringslagen. KO ansåg att det från statsmakternas sida måste slutgiltigt klargöras att den kommersiella reklamen faller helt utanför det av yttrandefriheten skyddade området. Ett sådant klarläggande fann KO vara ett oeftergivligt krav för att konsumentskyddet med stöd av marknadsrättslig lagstiftning skall få önskvärd styrka. NO avstyrkte också MMU:s förslag och ansåg det mest naturligt att den kommersiella reklamen skall vara undantagen från grundlagens tillämpningsområde. NO behandlade särskilt frågan om utgivarens rätt att bestämma över tidningens innehåll och hävdade att annonsvägran bör kunna upptas till behandling enligt konkurrensbegränsningslagen i de fall då det kan anses föreligga ett allmänt intresse av att ett företag skall få kommersiellt annonsera om sina varor och tjänster.

Till de remissinstanser som gillade MMU:s förslag att kommersiella annonser i princip skall åtnjuta grundlagsskydd hörde Svenska annonsörers förening och Svenska reklambyråförbundet liksom Sveriges marknadsförbund och Sveriges direktreklamförening. De båda förstnämnda organisationerna ansåg det viktigt att hålla fast vid grundsatsen att även marknadsföring genom reklam innebär ett utnyttjande av tryckfriheten. Denna form av nyttjande är i princip lika skyddsvärd som varje annat begagnande av det tryckta ordet.

Hovrätten över Skåne och Blekinge intog en mellanställning i reklamfrågan. Hovrätten konstaterade att den principiella ståndpunkt som 1944 års tryckfrihetssakkunniga intog, nämligen att begagnandet av trycket såsom ett medel i den enskilda näringsverksamhetens tjänst ej kräver grundlagsskydd, väl därefter inte från något håll har blivit ifrå-

gasatt. Det har dock från tid till annan kommit krav på att olika lagstiftningsprodukter som på ett eller annat sätt har anknytning till bruket av tryckta skrifter skall vara väl förankrade i tryckfrihetsförordningen genom ett noga specificerat undantag. Alldeles nödvändiga har väl dessa undantag inte varit ansåg hovrätten. Man lär dock få böja sig för att det synes ha varit ett starkt önskemål att på denna punkt få de avvägningar som man har kommit fram till noggrant angivna i grundlagen.

I fråga om räckvidden av ett undantag från grundlagens regler anförde KO att MMU:s förslag i informationsdelen inte var helt förenligt med marknadsföringslagen. Förslaget medgav inte heller volymbegränsningar av reklamen — en tanke som väckts och kunde komma att vinna gehör — varför en grundlagsändring kunde komma att fordras.

Flera remissinstanser, främst företrädare för pressen och näringslivet, anslöt sig till den uppfattning experterna i MMU framfört, att generella ingripanden mot reklam för varor som kan säljas fritt inte borde komma i fråga. Några ansåg att man borde hålla fast vid metoden att i grundlagen ange de produktslag som kunde omfattas av reklamförbud.

5.4 Överväganden om reklam i allmänhet

Yttrandefrihetslagstiftningen har till syfte att säkerställa ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning. Den syftar däremot inte till att skydda rent ekonomiska intressen. Som 1944 års tryckfrihetssakkunniga uttryckte saken kräver begagnandet av trycket i den enskilda näringsverksamhetens tjänst inte grundlagsskydd.

Med den utgångspunkten har det blivit en allmänt omfattad mening att ingripanden mot reklam i viss utsträckning kan göras utan hinder av TF:s bestämmelser. Men det är oklart hur långt man kan gå i det avseendet. Bortsett från de särskilda bestämmelserna om reklam för alkohol och tobak är utrymmet för ingripanden beroende av en tolkning av TF och dess syfte.

Vår uppgift vad gäller reklamen är att undanröja de oklarheterna. Utredningen skall enligt direktiven ange hur gränsen skall dras mellan sådana yttranden som skall ha det särskilda skyddet mot ansvarspåföljd som grundlagen ger och sådana kommersiella yttranden som främst i konsumenternas intresse skall kunna underkastas regler i vanlig lag. En given förutsättning för det arbetet är att gränsdragningen inte får utföras så att den fria åsiktsbildningen kan hotas.

Regeringsformen medger att friheten att yttra sig i näringsverksamhet begränsas. Men det medgivandet är förenat med villkor. En begränsning får inte gå längre än vad som är nödvändigt med hänsyn till dess ändamål. Den får heller inte sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen.

Tankegångar liknande dem som RF bygger på har kommit till uttryck i tidigare lagstiftningsärenden. Här kan erinras om departementschefens uttalande i motiven till 1970 års marknadsföringslag. Han framhöll att ingripanden mot reklam i tryckt skrift bör begränsas till sådana framställningar som har rent kommersiella förhållanden till föremål, dvs.

avser en näringsidkares affärsverksamhet eller där tillhandahållna varor och tjänster. Lagen borde däremot inte kunna användas för att ingripa mot sådan reklam i tryckt skrift som är inriktad på att bibringa allmänheten vissa allmänna värderingar eller påverka dess allmänna beteende i viss riktning.

Av det följer att alla former av s.k. åsiktsannonsering — t.ex. politiska eller andra ideella sammanslutningars "reklam" för sina idéer — skall falla utanför det område där ingripanden får göras med stöd av vanlig lag. Det kan inte komma i fråga att lämna annat än rent kommersiella meddelanden utanför det fullständiga grundlagsskyddet. Men därmed inte sagt att kommersiell reklam bör helt undantas från grundlagens tillämpningsområde.

I direktiven framhålls att också kommersiella yttranden i vissa fall kan betraktas som ett inslag i opinionsbildningen i samhället. Det illustreras tydligt av de s.k. blandade meddelandena, dvs. utsagor som rymmer både ett opinionsbildande och ett avsättningsfrämjande moment. I debatten har som exempel på sådana meddelanden nämnts reklam för övergång till svagare alkoholdrycker och för ökad användning av flytvästar och bilbälten. Dessa meddelanden kan sägas syfta till en allmän påverkan av människors attityder och beteende samtidigt som de är ägnade att stimulera efterfrågan på produkterna i fråga.

Man kan säga att de blandade meddelandena utgör själva kärnan i gränsdragningsproblemet.

Det är tydligt att någon tillfredsställande gräns för grundlagens räckvidd inte kan dras med hjälp av enbart sådana yttre faktorer som meddelandets form eller avsändarens identitet. Man kan inte låta annonser som sådana falla utanför det fullständiga grundlagsskyddet även om det vore möjligt att på ett godtagbart sätt definiera annonsbegreppet. Det är heller inte tänkbart att på motsvarande sätt särbehandla ett yttrande bara för att det härrör från en näringsidkare. I båda fallen skulle en mängd yttranden som bör skyddas av grundlagen falla utanför dennas tillämpningsområde.

Med utgångspunkt från meddelandets innehåll skulle avgränsningsproblemet kunna behandlas som en intressekonflikt. Man skulle kunna försöka att bestämma vilka meddelanden som saknar eller har så obetydliga åsiktsbildande eller allmänt informativa inslag att de i t.ex. konsumentskyddets intresse bör lämnas utanför ett fullständigt grundlagsskydd. MMU var i 1972 års betänkande inne på en linje av det slaget. Ingripanden skulle få ske mot kommersiella annonser som var otillbörliga i vissa hänseenden. Utredningen framhöll därvid att en annons skulle bedömas som kommersiell om det affärsmässiga syftet framstod som väsentligt.

Från yttrandefrihetssynpunkt kan det inte godtas att ens något meddelande med ett i yttrandefrihetslagstiftningens mening åsiktsbildande eller informativt innehåll helt undandras grundlagsskydd. Om man på det antydda sättet låt yttrandets innehåll vara det avgörande kriteriet för om det skall skyddas fullt ut av grundlagen eller inte måste alltså definitionen av "affärsmässiga yttranden" göras snäv. Det kan hävdas att varje reklammeddelande — ja rent av själva reklamen som företeelse —

i någon mån har betydelse för upplysningen och åsiktsbildningen i samhället. Med det synsättet skulle inget reklammeddelande kunna undantas från grundlagsskyddet. Mellan den ytterlighetsståndpunkten och den motsatta finns utrymme för många meningar.

Oavsett hur man ser på reklammeddelandets beskaffenhet måste man konstatera att någon tydlig eller ens godtagbar, generell skiljelinje grundad enbart på meddelandets innehåll knappast är möjlig att dra. Det förefaller också att vara förenat med stora svårigheter att utföra den avvägningen i det enskilda fallet.

En annan metod kan vara att skilja på de åsiktsbildande eller informativa och de avsättningsfrämjande inslagen i ett meddelande och bedöma varje inslag enligt dess normer. Den tanken har berörts bl.a. av KO i remissyttrandet över 1972 års förslag av MMU. Den bygger på förutsättningen att ett meddelande kan delas upp i delar varav någon kan omfattas av yttrandefriheten och någon enbart vara avsättningsfrämjande. Som framhållits i det föregående på tal om blandade meddelanden är en sådan uppdelning inte alltid möjlig.

Vi vill gå ett steg längre på den nu antydda vägen och ta fasta på att ett yttrande i reklam kan ha — och ofta har — flera egenskaper. Det kan t.ex. vara både attitydbildande och avsättningsfrämjande. Med den utgångspunkten bör all reklam falla under grundlagens bestämmelser. Men samtidigt bör grundlagen öppna möjlighet för ingripanden med stöd av regler i vanlig lag mot vissa effekter av kommersiella yttranden. Endast sådana ingripanden som grundar sig på lagregler till skydd för särskilt angivna intressen bör tillåtas. Den kommersiella reklamen skulle alltså vara underkastad två skilda regelsystem. Oavsett att ett yttrande i vissa hänseenden kan vara straffbart på grund av bestämmelser i vanlig lag skulle därigenom den opinionsbildande och informativa effekten av yttrandet skyddas av grundlagen.

Konstruktionen kan belysas med ett exempel: I en tidningsannons för bilar påstås bl.a. att konkurrenten säljer bilar som han vet är livsfarliga. Om påståendet, som antas vara felaktigt, strider mot en förbudsbestämmelse i marknadsföringslagen kan annonsören — näringsidkaren — åtalas och fällas för brott mot den lagen. Men yttrandet kan också innefatta förtal. För det brottet skall tidningens utgivare åtalas och dömas i yttrandefrihetsrättslig ordning.

En utformning av grundlagsregler om reklam enligt dessa linjer ställer tre huvudkrav på lagtextens utformning. Den bör ange vilken kategori av yttranden som får beröras av regler i vanlig lag. Vidare bör den innehålla en uppräkning av de intressen som får tillgodoses genom sådana regler. Dessutom bör av lagtexten framgå vilka medel som får användas för att tillgodose de särskilda intressena, dvs. i vilka hänseenden man i syfte att skydda dessa intressen skall få göra avsteg från grundlagens straff- och processrättsliga bestämmelser.

Vad först angår bestämningen av de yttranden som skall vara underkastade ett dubbelt regelsystem är redan sagt att annat än rent kommersiella yttranden inte kan komma i fråga för särreglering.

Ingripanden bör inte kunna göras mot andra framställningar än sådana som härrör från en näringsidkare och som ingår som ett led i

näringsidkarens marknadsföring av varor, tjänster eller andra nyttigheter. Vi har valt att uttrycka det rekvisitet med termen "yttrande i näringsverksamhet".

Utanför det begreppet faller framställningar av privatpersoner och organisationer som driver ideell verksamhet. Detsamma gäller framställningar av journalister, författare och andra fristående upphovsmän, t.ex. branschöversikter, märkesjämförelser eller andra bedömningar av varor oavsett om framställningen kan tänkas stimulera efterfrågan på varan. Såsom ett yttrande i näringsverksamhet bör över huvud taget inte betraktas uttalanden om nyttigheter som marknadsförs av någon annan såvida det inte är fråga om ett förhållande mellan konkurrerande näringsidkare.

Ett yttrande skall — för att anses vara ett yttrande i näringsverksamhet — angå näringsidkarens verksamhet eller där tillhandahållen eller efterfrågad vara. En framställning som till det yttre framstår som en annons av ett företag men som behandlar frågor som saknar samband med företagets verksamhet eller dess produkter faller alltså utanför begreppet. Det gör också en näringsidkares upplysningar om en annan näringsidkares förhållanden i den mån de saknar ett direkt samband med dennes näringsverksamhet. Som exempel på sådana för näringsverksamheten i princip ovidkommande förhållanden har i förarbetena till 1970 års lag om otillbörlig marknadsföring nämnts upplysningar om konkurrentens ras, religion, politiska åskådning eller personliga förhållanden.

I begreppet yttrande i näringsverksamhet bör också ligga att yttrandet syftar till att främja avsättningen av näringsidkarens produkter. Det skall ingå som ett led i hans marknadsföring. Det förhållandet att en näringsidkare deltar i t.ex. en debatt i TV om det samhällsnyttiga i att sälja varor av det slag han gör eller att han på annat sätt tar sin verksamhet till utgångspunkt för en diskussion av allmänna frågor bör inte öppna möjlighet för några ingripanden utanför grundlagens ram.

Vi anser däremot inte att meddelandets yttre form bör ingå som ett kriterium på det slag av yttranden som får särbehandlas. Varje meddelande som härrör från en näringsidkare och som har ett kommersiellt syfte och innehåll enligt det sagda bör anses som ett yttrande i näringsverksamhet oavsett om det ingår i en annons eller framställs på annat sätt. Ingripanden med stöd av regler i vanlig lag bör nämligen kunna göras även mot sådana framställningar som inte kan betecknas som annonser men ändock har ett kommersiellt syfte. Här avses t.ex. reklam som tagits in i informativa eller underhållande framställningar i reklamblad, reklamfilmer som finansieras av ett eller flera företag, branschinformation o.d.

Men på ett särskilt område skulle den principen kunna bli ett hot mot yttrandefriheten om den tillämpades fullt ut. Det gäller den redaktionella texten i periodiska skrifter. Med tanke på den centrala betydelse som de periodiska skrifterna typiskt sett har för opinionsbildningen bör dessa omgärdas med ett särskilt starkt skydd mot ingripanden. Vi föreslår därför att — i fråga om periodiska skrifter — ingripanden mot reklam med stöd av vanlig lag som regel får avse bara yttranden som framställts

i en annons.

I det sammanhanget kan erinras om att Pressens Samarbetsnämnd har givit ut detaljerade regler som syftar till att förhindra att reklam förekommer i redaktionell text. Reglerna finns i "Spelregler för press, radio och TV". Den senaste versionen antogs i januari 1981. Bakom reglerna står pressens huvudorganisationer (Publicistklubben, Svenska Journalistförbundet och Svenska Tidningsutgivareföreningen) samt Sveriges Radio. Övervakningen av att reglerna om textreklam följs ankommer på Textreklamkommittén. Denna är tillsatt av Pressens Samarbetsnämnd. Kommittén påtalar eller — i allvarligare fall — klandrar överträdelser av reglerna.

Den omständigheten att det alltså finns ett utvecklat system för självsanering på området bidrar till att en särreglering för periodiska skrifter kan införas. Det finns skäl att utgå ifrån att textreklam är en ovanlig företeelse i det stora flertalet periodiska skrifter. Den praktiska betydelsen av problemet att dra en gräns mellan annonser och andra framställningar reduceras.

Det finns fall där det inte är motiverat att begränsa möjligheterna att ingripa mot reklam i periodiska skrifter till annonser. Det gäller sådana fall där de periodiska skrifterna ges ut av en näringsidkare och innehåller allmänt informativa artiklar med inslag av reklam för näringsidkarens egna produkter. Exempel på det är sådana tidningar som en del större företag distribuerar gratis till sina kunder. I den mån redaktionell text innehåller yttranden i tidningsägarens eller utgivarens egen näringsverksamhet bör möjligheterna till ingripanden vara desamma som om yttrandet framställts i en annons. Detta oavsett att det är fråga om en periodisk skrift. En följd av regelsystemet är alltså att den redaktionella texten i en periodisk skrift inte kan angripas annat än i yttrandefrihetsrättslig ordning om skriftens ägare eller utgivare avhåller sig från att där göra reklam för egna produkter, däribland skriften i fråga.

Avgränsningen av det område där ingripanden med stöd av vanlig lag bör vara möjliga — dvs. bestämningen av begreppet yttrande i näringsverksamhet — aktualiserar vidare delfrågan hur löpsedlar skall behandlas.

Den frågan har bedömts i rättspraxis (NJA 1975 s. 589). En löpsedel för tidningen Helg-Extra innehöll vissa vilseledande rubriker. På talan av KO förbjöd marknadsdomstolen tidningens ägare att vid marknadsföring vilseleda köparna om tidningens innehåll på det sätt som skett. Högsta domstolen beviljade resning och undanröjde marknadsdomstolens beslut eftersom löpsedeln — trots att den på ett missvisande sätt antytt tidningens innehåll — utgjort ett led i tidningens nyhetsförmedling. Domstolen ansåg att en löpsedel endast i vissa särskilda fall, när den har ett innehåll jämförligt med en annons, kan sägas angå rent kommersiella förhållanden.

Nära släktskap med löpsedlar har bokomslag med text som behandlar innehållet i boken samt löpsedlar och bokomslag som intagits som en annons i en tidning. I förarbetena till lagen om namn och bild i reklam (prop. 1978/79:2 s. 54) framhöll departementschefen att bokomslag på samma sätt som en löpsedel kan sägas ha till främsta syfte att stimulera

försäljningen och alltså i första hand tjäna ett kommersiellt syfte. Men i det övervägande antalet fall — fortsatte han — torde ett bokomslag i så hög grad anknyta till bokens innehåll att man inte kan säga att omslaget är jämförligt med en annons.

Motsvarande synsätt bör kunna anläggas när det gäller omslag till grammofonskivor och förpackningar till ljudkassetter men också när det gäller annonser för böcker, tidningar, ljud- och bildupptagningar eller andra framställningar som i sig skyddas av yttrandefrihetslagstiftningen.

Enligt vår mening bör principen här vara att yttranden som hänför sig till framställningens idéinnehåll inte skall anses som yttranden i näringsverksamhet. Dit bör däremot räknas uppgifter om t.ex. en tidnings pris eller sidantal liksom ljud- eller bildkvaliteten eller speltiden på grammofonskivor respektive videogram.

Som tidigare sagts bör möjligheterna att ingripa mot reklam med stöd av vanlig lag inte bestämmas enbart på det sättet att en viss kategori av yttranden — meddelanden med visst innehåll och viss avsändare — faller utanför grundlagsskyddet. Viktigt är att ingripanden bör få göras bara för att tillgodose vissa intressen. Dessa intressen bör anges i lagtexten genom en uttömmande uppräkning.

Det som skiljer reklam från andra yttranden är i första hand reklamens funktion som kommunikationsmedel mellan säljare och köpare och som konkurrensmedel mellan näringsidkare. Det är därför naturligt att de effekter av reklam som bör kunna motverkas med regler i vanlig lag främst är sådana som kan hota konsumenters och näringsidkares intressen.

Först och främst bör det vara möjligt att ingripa mot moment i reklam som är vilseledande eller otillbörliga mot konsumenter eller mot andra näringsidkare, dvs. sådana framställningar som avses i marknadsföringslagens bestämmelser om förbud mot otillbörlig reklam och straff för uppsåtligt vilseledande reklam. Marknadsföringslagen innehåller också bestämmelser om skyldighet för näringsidkare att i reklam lämna information, som är av särskild betydelse från konsumentsynpunkt. Åläggandena att fullgöra den skyldigheten bör vara möjliga utan hinder av grundlagen.

Dessa bestämmelser i marknadsföringslagen kan sägas syfta till att skydda konsumenternas möjligheter att göra rationella val vid inköp. Reglerna om otillbörlig reklam utgör dessutom ett skydd för näringsidkare mot otillbörlig konkurrens. I grundlagen kan de ges täckning genom en bestämmelse av innebörd att ingripanden får göras med stöd av vanlig lag som har till ändamål att skydda konsumenternas och näringsidkarnas ekonomiska intressen.

Vid remissbehandlingen av MMU:s förslag till grundlagsreglering framfördes att konsumentskyddsintresset kan komma att kräva andra föreskrifter än de nu existerande om utformningen och innehållet i reklam. Utvecklingen på området går snabbt och det är svårt att överblicka framtida behov. Den regel som här förordats tar hänsyn till den synpunkten. Det skall alltså vara möjligt att ingripa mot reklam även i andra fall än dem som avses i den gällande marknadsföringslagen. Men man måste under alla förhållanden hålla fast vid att det särskilda

skyddsintresset skall vara konsumenternas och näringsidkarnas ekonomiska förhållanden i deras egenskap av just konsumenter och näringsidkare. Allmänna ekonomiska verkningar av reklam bör inte kunna ligga till grund för ingripanden vid sidan av grundlagen. Ett ingripande bör således vara otillåtet om det bara syftar till att hindra konsumenterna från att slösa bort sina pengar på ett visst varuslag som av det allmänna bedöms som värdelöst.

Handeln med vissa slag av varor åtnjuter enligt vårt förslag grundlagsskydd. Det gäller informationsbärare som t.ex. tidningar, radio- och TV-apparater, videogram, fonogram och apparater för återgivning av sådana upptagningar. Enligt förslaget får dylika föremål fritt tillverkas och spridas i landet och var och en har rätt att inneha dem. Värdet av dessa skyddsregler får inte urholkas genom begränsningar i möjligheterna att marknadsföra produkterna. Detta innebär givetvis inte att de produkterna skall ha någon särställning med avseende på marknadsföringen.

Med den utgångspunkten att grundlagen bör innehålla en preciserad uppräkning av de intressen som får skyddas genom regler i vanlig lag kan något generellt medgivande att förbjuda reklam för skadliga varor inte införas. En sådan ordning kunde leda till vittgående begränsningar av yttrandefriheten. Däremot bör det vara möjligt att tillåta ingripanden mot reklam för varor som är skadliga eller olämpliga i vissa bestämda hänseenden.

Genom 1973 års ändring i TF infördes möjligheter till förbud mot reklam för alkoholhaltiga drycker och tobaksvaror. Det kan hävdas att också andra hälsofarliga varor bör underkastas en motsvarande reglering. Visserligen är det naturligare att inskränka rätten att handla med farliga varor än att reglera reklamen för dem. Men det kan tänkas fall där t.ex. föreskrifter om utformningen av reklamen är önskvärd trots att produkten bör få säljas fritt. Exempel på det är hälsopreparat, läkemedel och somliga giftiga varor.

Vi anser att intresset av skydd mot farliga varor kan tillgodoses om grundlagen öppnar möjlighet för ingripanden mot reklam med stöd av vanlig lag som har till ändamål att skydda mot allvarlig fara för personlig säkerhet eller kroppslig hälsa.

För att bereda utrymme för åtgärder med stöd av lagen om namn och bild i reklam fordras ett undantag i grundlagen för bestämmelser som syftar till att skydda enskilda individers namn eller bild. Den lagen har till ändamål att skydda ett speciellt integritetsintresse som inte kan inordnas under de förut nämnda skyddsintressena.

Vi har inte funnit skäl att införa några ytterligare skyddsintressen än de nu uppräknade i särbestämmelserna för reklam. Det innebär inte att alla andra intressen står utan skydd. Men det skydd som ges blir beroende av grundlagens regler om yttrandefrihetsbrott.

Det innebär att framställningar i reklam som kan vara kränkande för enskilda — eller grupper av människor — varken är bättre eller sämre ställda än om de framförts i andra sammanhang. Det innebär också att allmänt attitydbildande effekter av reklam skyddas av grundlagen på samma sätt som annan attitydbildning. Några möjligheter till ingripan-

den mot reklam på grund av att produkten anses onödig eller anses representera en oönskad livsstil öppnas inte.

Enligt det hittills sagda skulle alltså vissa regler i vanlig lag gälla vid sidan av grundlagens bestämmelser såvitt avser en särskild kategori av yttranden — yttranden i näringsverksamhet. Förutsättningen skall vara att reglerna syftar till att skydda de särskilda intressena. Vi övergår härefter till att behandla frågan om vilka avsteg från grundlagen som dessa regler bör få innehålla.

Det kunde hävdas att det vore mest konsekvent att tillåta ingripanden av alla slag mot yttranden i näringsverksamhet under förutsättning att åtgärden syftar till att värna om de särskilda intressena. Men eftersom vissa ingrepp med nödvändighet skulle träffa också den åsiktsbildande eller informativa effekten av yttrandet måste nyanseringar göras.

Vad först gäller förhandsgranskning av yttranden kan det knappast bestridas att sådan i vissa fall kan ha fog för sig. Det kan gälla reklam för läkemedel, gifter och liknande varor där t.ex. felaktiga uppgifter om användningsområdet kan få allvarliga konsekvenser för konsumentens säkerhet eller hälsa. Men förhandsgranskning kan inte ske bara med avseende på yttrandets förhållande till de särskilda skyddsintressena. Det går inte att anordna en förhandsgranskning som bara ser det som är vilseledande för konsumenterna. En granskning kommer automatiskt att omfatta också yttrandets övriga egenskaper. Ett medgivande till förhandsgranskning skulle öppna möjlighet till censur i andra syften än det avsedda. Med hänsyn till censurförbudets centrala betydelse för yttrandefriheten bör något avsteg från det inte göras. Till den bedömningen bidrar att föreskrifter om förhandsgranskning inte skulle kunna utformas på annat sätt än att annonsören ålades att visa upp sitt alster innan det offentliggjordes. En sådan regel måste sanktioneras med straff för underlåtenhet att fullgöra skyldigheten. Då är straff för överträdelse av den bakomliggande, materiella regeln om innehållet i en annons lika tjänligt.

Det viktigaste undantaget från grundlagens regler bör gälla möjligheterna att i vanlig lag ge föreskrifter om innehållet i och utformningen av reklam. Enligt vår mening är det inte påkallat att i grundlagen ställa upp några närmare villkor som begränsar den möjligheten till att avse föreskrifter av visst slag. Man bör alltså godta förbud mot yttranden lika väl som positiva regler om innehållet i yttranden. Spärrarna mot intrång på yttrandefrihetens område ligger i att föreskrifterna eller förbudet bara får avse yttranden i näringsverksamhet och inte ha annat ändamål än att tillgodose något av de särskilt angivna intressena. Det innebär att marknadsföringslagens regler om förbud mot otillbörlig reklam och om åläggande att lämna information i reklam kan gälla vid sidan av grundlagen. Regleringen innebär inte heller något hinder mot föreskrifter om att en näringsidkare är skyldig att uppge namn eller adress i sin reklam. Men också andra föreskrifter är tänkbara inom de angivna ramarna. Det är t.ex. möjligt att införa ett totalförbud mot reklam för en viss vara om det är befogat på grund av att varan är hälsofarlig. På motsvarande sätt kan volymbegränsningar av reklamen för en viss vara införas. Däremot öppnas ingen möjlighet för generella förbud mot reklam t.ex. i ett särskilt

medium, se dock 5.5.

Under samma förutsättningar som gäller för förbud och föreskrifter rörande innehållet i reklam bör grundlagen öppna möjlighet för åläggande att rätta felaktiga eller vilseledande uppgifter i reklam.

En grundläggande tanke bakom vårt förslag är att yttranden i näringsverksamhet som framförs offentligt skall vara underkastade två skilda regelsystem. Det ena är det yttrandefrihetsrättsliga; åtal för yttrandefrihetsbrott skall alltid riktas mot den som är ansvarig enligt grundlagens regler och prövas i yttrandefrihetsrättslig ordning. Det skall gälla även om brottet har begåtts genom ett yttrande i näringsverksamhet. Det andra utgörs av de bestämmelser i vanlig lag om reklam som tillåts enligt undantagsreglerna i grundlagen.

En naturlig följd av den uppdelningen är att föreskrifter om och förbud mot yttranden i näringsverksamhet bör få riktas endast mot näringsidkaren eller företrädare för denne. Näringsidkaren är den som i första hand kan göra sig vinster på otillbörlig reklam. Det är också han som har den bästa insikten om reklammeddelandets vederhäftighet. Det är alltså ändamålsenligt att göra honom ansvarig för överträdelser av sådana föreskrifter. Den yttrandefrihetsrättsligt ansvarige står längre ifrån brott av det slaget. Det framstår inte som nödvändigt att göra honom ansvarig för att på ett effektivt sätt motarbeta oönskad reklam. En sak för sig är att den yttrandefrihetsrättsligt ansvarige bör ansvara för brott mot regler om reklam i det fall att han också är näringsidkare och reklamen avser hans produkter.

Det bör observeras att en sådan uppdelning av ansvaret mellan näringsidkaren och utgivaren inte på något sätt rubbar den senares rätt och skyldighet enligt TF att bestämma över tidningens innehåll. Han kan alltså vägra att ta in en annons.

Överträdelser av föreskrifter eller förbud rörande yttranden i näringsverksamhet, som meddelats i vanlig lag, är inte yttrandefrihetsbrott. Det innebär att grundlagens processrättsliga bestämmelser om tillsyn, åtal och rättegång inte blir tillämpliga. I stället kommer regler i vanlig lag att gälla för det rättsliga förfarandet.

En näringsidkare som lämnar en annons för publicering intar ofta ställningen av meddelare i grundlagens mening. Det förhållandet att talan angående brott mot bestämmelser om reklam skall riktas mot honom innebär ett undantag från principen om att meddelare skall åtnjuta frihet från ansvar. Men det undantaget sträcker sig inte längre än till fall av brott mot bestämmelser om yttranden i näringsverksamhet. I övrigt skall annonsören gå fri från ansvar på vanligt sätt.

Grundlagens anonymitetsskydd har flera komponenter. Det ger upphovsmän och meddelare m.fl. rätt att uppträda anonymt och det innefattar en tystnadsplikt för dem som har tagit befattning med tillkomsten eller offentliggörandet av en offentlig framställning.

Det förstnämnda inslaget i skyddet har redan tidigare berörts. En föreskrift av innebörd att en annonsör är skyldig att lämna uppgift om namn och adress bör sålunda godtas vid sidan av grundlagens bestämmelser. Åligganden om att lämna sådana uppgifter torde redan nu förekomma. Den ordningen kan knappast överges utan att

konsumenternas ekonomiska intressen i vissa fall kunde skadas. Det undantag från principen om rätt till anonymitet som därmed öppnas kommer uppenbarligen också att få verkan på det yttrandefrihetsrättsliga skyddet. I ett mål om yttrandefrihetsbrott är annonsörens identitet redan röjd.

Det sagda leder inte till att reglerna om tystnadsplikt för övriga medverkande behöver rubbas. De är enligt gällande rätt inte oinskränkta. Tystnadsplikten viker bl.a. vid vittnesförhör och förhör under sanningsförsäkran inför domstol om rätten finner det vara av synnerlig vikt med hänsyn till ett allmänt eller enskilt intresse att uppgift i saken lämnas.

Normalt bör en försumlig annonsör kunna spåras med hjälp av uppgifterna i annonsen utan att medieföretagets befattningshavare behöver höras. Men i allvarliga fall kan som nyss sagts tystnadsplikten för dessa brytas.

Genom att behålla den nuvarande utformningen av reglerna om tystnadsplikt befriar man de medverkande — redaktionspersonal och andra anställda — från den känsliga uppgiften att avgöra när tystnadsplikten viker. Det överlåts på domstolen. Dessutom kan man som regel hålla fast vid att endast näringsidkaren själv skall beröras av en process angående det kommersiella inslaget i en annons eller liknande.

Ett särskilt problem utgör motsättningen mellan utgivarens rätt enligt grundlagen att bestämma över innehållet i en framställning och önskemålet att kunna motarbeta sådan annonsvägran som innebär skadlig konkurrensbegränsning.

Enligt 5 kap. 3 § TF skall den som är utgivare för en periodisk skrift ha befogenhet att bestämma över skriftens innehåll så att inget får införas i den mot hans vilja.

Det råder delade meningar om vilken räckvidd den bestämmelsen har när det gäller reklam.

Frågan har bedömts av marknadsdomstolen i beslut den 22 mars 1974. NO begärde hos domstolen förhandling enligt konkurrensbegränsningslagen för att söka undanröja skadlig verkan av konkurrensbegränsning orsakad av tidningen Lands vägran att införa en annons. Domstolen fann att utgivarens befogenhet enligt 5 kap. 3 § TF att bestämma över skriftens innehåll också gällde en rent kommersiell annons. NO:s talan ogillades därför. En minoritet inom domstolen ansåg däremot att det låg i sakens natur att rent kommersiella annonser inte faller inom det av TF reglerade området och att 5 kap. 3 § TF därför inte kunde åberopas som stöd för annonsvägran.

Som framgått tidigare hade MMU samma uppfattning om rättsläget som marknadsdomstolens majoritet. Utredningen föreslog inte heller någon ändring i den ordningen.

I sitt yttrande över MMU:s huvudbetänkande hävdade NO däremot att annonsvägran bör kunna tas upp till behandling enligt konkurrensbegränsningslagen. NO utgick ifrån att kommersiella annonser inte berörs av syftet med TF och därför faller utanför skyddsområdet för TF och att stadgandet i 5 kap. 3 § inte sträcker sig utanför TF:s allmänna räckvidd.

Utgångspunkten för vår behandling av reklamfrågan har varit att all reklam skall falla under grundlagens bestämmelser men att grundlagen samtidigt bör öppna möjligheter för ingripanden med stöd av vanlig lag mot vissa effekter av kommersiella yttranden. Med den uppläggningen blir omfattningen av utgivarens vetorätt inte beroende av en tolkning av syftet med lagstiftningen. Hans rätt att bestämma över innehållet gäller också reklam. Om man vill ha möjlighet att ingripa mot annonsvägran måste alltså reglerna om utgivarnas bestämmanderätt förses med uttryckliga undantag.

Reglerna om utgivarnas bestämmanderätt motiveras av att det utan en sådan rätt inte vore möjligt att upprätthålla principen om utgivarens ensamansvar för yttrandefrihetsbrott; kan han inte stoppa yttrandet kan han heller inte rimligen ställas till ansvar för det. Som tidigare framhållits bör utgivaren ansvara även för yttrandefrihetsbrott i kommersiella annonser.

Med hänsyn till att begränsning av utgivarnas bestämmanderätt med nödvändighet skulle leda till inskränkningar i ensamansvaret anser utredningen att utgivarens vetorätt bör gälla alla framställningar. Det innebär att intresset av att kunna motarbeta annonsvägran får stå tillbaka för yttrandefrihetsintresset.

5.5 Reklambegränsningar i vissa medier

I det föregående har vi behandlat frågan om i vilken utsträckning ingripanden får göras mot yttranden i reklam utan hinder av grundlagens regler. De bestämmelser som vi diskuterat medger inte att reklamförbud eller begränsningar i rätten att över huvud taget göra reklam i ett visst medium införs. Inledningsvis förutskickade vi dock att också regler av den arten kan bli aktuella i grundlagsregleringen. Saken berördes också i avsnitt 4.3 på tal om etableringsfrihet för trådsändningar.

För närvarande gäller enligt RL och avtalen mellan staten och programbolagen inom Sveriges Radio (SR) att bolagen inte får sända kommersiell reklam mot vederlag eller program som bekostas av annan än bolagen. Ett motsvarande förbud finns i 10 § närradiolagen (1982:459). Den bestämmelsen innehåller också ett förbud för dem som sänder närradioprogram att i programmen göra reklam för egen kommersiell verksamhet. För SR följer dessutom av kravet på opartiskhet ett mera vidsträckt reklamförbud. Programbolagen får inte sända reklamliknande inslag som gynnar t.ex. företag.

Några ytterligare regler som begränsar rätten att göra reklam i ett särskilt medium finns inte men förslag om det har lagts fram. Informationsteknologiutredningen har i sitt betänkande (SOU 1981:45) Nya medier — text-TV, teledata föreslagit reklamrestriktioner för teledata. I utredningens lagförslag i ämnet uttrycktes förbudet på följande sätt:

> Den som bedriver verksamhet för framställning i teledata, som kan mottagas av allmänheten i bostäder, får inte upplåta utrymme i teledatabasen för meddelanden som syftar till att främja avsättning eller anskaffande av vara, tjänst eller

annan nyttighet. Han får ej heller befordra kommersiella meddelanden som har sådana syften och som angår hans näringsverksamhet eller där tillhandahållen eller efterfrågad nyttighet.

Från reklamförbudet föreslogs undantag för upplysningar om allmänna kommunikationer.

Utredningen var inte enig om den lösningen av reklamfrågan. Två ledamöter förordade ett mera begränsat förbud. De ville tillåta sådana kommersiella meddelanden som bara kan mottas åtskilda från annat innehåll i framställningen och endast på särskild begäran. Såvitt avser tobaks- och alkoholreklam ville de dock ge förbudet samma omfattning som gäller i periodiska skrifter.

Reklambegränsningar har diskuterats i fråga om ännu ett medium. Utredningen om reklam i videogram har i sitt betänkande (SOU 1982:8) Videoreklamfrågan lagt fram ett förslag till lag om marknadsföring genom videogram. Enligt förslaget skall lagen gälla "framställningar som näringsidkare vid marknadsföring av varor, tjänster eller andra nyttigheter sprider till allmänheten genom videogram, om framställningen avser näringsidkarens egen eller annans näringsverksamhet och riktar sig till konsumenter". Sådana framställningar föreslås få spridas genom visning på näringsidkarens eget fasta försäljningsställe och på mässor eller utställningar. I övrigt skall framställningarna enligt förslaget få spridas genom videogram "endast om det från konsumentsynpunkt eller annars finns särskilda skäl att godta förfarandet".

En av utredningens experter har i ett särskilt yttrande tagit avstånd från förslaget.

Båda de nu nämnda utredningsförslagen har överlämnats till massmediekommittén (U 1982:7). Kommitténs direktiv utgår från att någon reklamfinansiering av trådsändringar inte skall få förekomma.

Vi har inte i uppdrag att ta ställning till frågan om och i vilken utsträckning reklam skall förbjudas i olika medier. Vi begränsar oss till att föreslå en grundlagsregel som möjliggör en reglering i vanlig lag beträffande de medier som idag är underkastade restriktioner, dvs. eter- och trådsändningar.

Öppningen i grundlag kan inte anges med ett så snävt begrepp som "yttrande i näringsverksamhet" (jfr avsnitt 5.4.). Vi föreslår i stället att den skall gälla "reklam". Däri innefattas alla slag av meddelanden från en näringsidkare som syftar till att främja avsättning eller anskaffande av varor, tjänster och andra nyttigheter i hans näringsverksamhet. Vidare avses åsiktsannonsering; sådan torde inte vara tillåten i radio och TV.

5.6 Möjlighet till överprövning av marknadsdomstolens beslut

Riktlinjekommittén (H 1979:04) har i en skrivelse till oss den 26 maj 1982 anfört:

Gränsdragningen mellan tryckfrihetsförordningen och marknadsföringslagen kan i mål enligt den senare lagen komma under marknadsdomstolens prövning.

Marknadsdomstolens beslut i en sådan fråga kan emellertid enligt gällande rätt dras under högsta domstolens prövning endast genom anlitande av särskilda rättsmedel, främst ansökan om resning. De diskussioner som förekommit inom vår kommitté visar att det kan finnas skäl att överväga behovet och lämpligheten av att med vanliga rättsmedel kunna föra sådana gränsdragningsfrågor till högsta domstolen. Som bekant har massmedieutredningen tidigare varit inne på dessa frågor.

Enligt vår mening har denna fråga ett nära sammanhang med bestämmelserna i grundlagsförslaget om gränsdragningen mellan yttrandefrihetsskyddade framställningar och yttranden i näringsverksamhet. Det ligger därför närmast till hands att frågan behandlas i yttrandefrihetsutredningens kommande betänkande.

En möjlighet att överklaga marknadsdomstolens beslut till högsta domstolen i yttrandefrihetsrättsliga frågor skulle kunna avse principiellt viktiga frågor och ärenden där det kan finnas skäl att ändra marknadsdomstolens beslut. En förutsättning för att högsta domstolen skall ta upp ett ärende torde få vara att prövningstillstånd meddelats. Vidare torde ett förbudsbeslut av marknadsdomstolen få vara verkställbart under tiden som ärendet prövas i högsta domstolen.

Enligt vår mening bör den fråga som kommittén tar upp i sin skrivelse inte regleras i grundlag utan i vanlig lag. Frågan bör uppmärksammas i samband med kommande överväganden om följdlagstiftning till den grundlagsreglering som vi nu föreslår.

6 Skydd för den enskildes integritet

6.1 Debattbetänkandet

Vi presenterade i debattbetänkandet några tänkta möjligheter att med processuella medel stärka skyddet för den enskildes integritet.

Vad vi först tog upp var tanken att från yttrandefrihetsprocessen undanta sådana mål som gäller den enskildes integritet. För att skilja ut de förtalsmål som berör endast ett enskilt och inte något allmänt intresse skulle man kunna överlåta åt jury att i en första omgång ta ställning enbart till frågan om ett påtalat yttrande rör något allmänt intresse eller inte. Vid jakande svar skulle målet även fortsättningsvis handläggas som andra yttrandefrihetsmål, men annars skulle det behandlas som ett vanligt brottmål eller skadeståndsmål.

En annan tanke som vi förde fram var att man skulle på ett tidigt stadium i en förtalsprocess låta juryn avgöra om sanningsbevisning får föras eller inte. Syftet med en sådan reform skulle vara att undanröja det obehag för målsäganden som kan ligga däri att hans privata förhållanden ventileras offentligt i rättegången trots att det senare befinnes ha varit oförsvarligt att lämna den uppgift målet rör.

Vi nämnde också att en kombination av de båda nu skisserade modellerna inte är helt utesluten.

Ännu en möjlighet som vi pekade på i debattbetänkandet är att vidga utrymmet för allmänt åtal när det gäller förtalsbrotten. Enligt nuvarande ordning får sådant åtal väckas endast om åtalsangivelse från målsäganden föreligger och om åtal av särskilda skäl är påkallat från allmän synpunkt. Vid enskilt åtal skall målsäganden sörja för brottsutredningen. Den omständigheten och svårigheten att förutse utgången i en juryrättegång medför ett ekonomiskt risktagande som kan avskräcka den enskilde från att söka en rättslig prövning. Vi förde därför fram tanken att låta varje ärekränkningsbrott falla under allmänt åtal förutsatt att målsäganden angivit brottet till åtal. För att undvika att åklagaren tvingas väcka åtal i rena struntsaker kunde man föreskriva att allmänt åtal inte skall väckas om målsäganden inte har ett befogat intresse av att få saken prövad.

I debattbetänkandet tog vi också upp en sedan länge omstridd fråga, nämligen frågan om en lagfäst rätt till genmäle eller beriktigande. Vi erinrade om att frågan behandlats av bl.a. MMU i dess slutbetänkande (SOU 1975:49) Massmediegrundlag. MMU hade avstyrkt att frågor om

rätt till genmäle och beriktigande skulle regleras i den nya grundlagen i vidare mån än i gällande rätt (se 1 kap. 4 § andra stycket och 7 kap. 6 § andra stycket TF). Utredningen hade likväl upprättat ett lagtextförslag för att visa hur en reglering av rätten till beriktigande skulle kunna utformas. För egen del utvecklade vi inte tankegångarna närmare. Vi konstaterade bara att eventuella grundlagsbestämmelser om beriktigande borde gälla enbart periodiska skrifter och sändningar till allmänheten via radio och TV. I fråga om andra uttrycksformer vore det praktiskt ogörligt att konstruera regler om beriktigande.

6.2 Remissyttrandena över debattbetänkandet

Bara ett par remissinstanser stödde tanken att från juryprövning undanta mål som inte rör annat än enskilds integritet. De flesta som yttrade sig i frågan avstyrkte däremot ett sådant avskiljande. De åberopade samma argument som vi själva hade anfört i betänkandet, nämligen dels att det ofta är svårt att skilja ut de fall, som enbart rör en enskilds intresse från dem som rör det allmänna intresset av fri insyn och kritikrätt i samhällsfrågor, dels att rättegången skulle kompliceras.

Också tanken på ett förbud i vissa fall mot sanningsbevisning i förtalsmål fick stöd i endast ett par remissyttranden. Kritiken mot den tanken var betydligt starkare. Den tog främst sikte på att processen skulle bli invecklad.

Några remissinstanser tillstyrkte den i debattbetänkandet diskuterade utvidgningen av möjligheterna till allmänt åtal. Men flera motsatte sig en sådan. Den negativa inställningen motiverades i allmänhet med den ökade arbetsbelastning för de berörda myndigheterna som utvidgningen antogs medföra. Allmänhetens Pressombudsman och Pressens Samarbetsnämnd ansåg att det i första hand bör ankomma på pressens egna självsaneringsorgan att söka motverka publicitetsskador.

Positiva uttalanden om ett lagfästande av rätten till genmäle och beriktigande fanns i ett antal remissyttranden. Inställningen i stort var dock negativ. Framför allt underströks svårigheterna att konstruera regler om rättighetens innebörd och omfattning utan allvarliga ingrepp i särskilt pressens frihet.

6.3 Integritetsskyddskommitténs betänkande (SOU 1980:8) Privatlivets fred

Som förut har nämnts överlämnade regeringen genom beslut den 26 februari 1981 integritetsskyddskommitténs slutbetänkande Privatlivets fred jämte remissyttrandena över det till oss "för att beaktas vid uppdragets fullgörande".

I betänkandet konstaterade kommittén att 1 kap. 2 § 3 st. RF innehåller ett målsättningsstadgande om att det allmänna skall värna den enskildes privatliv men att svensk rätt saknar ett allmänt skydd för den enskil-

des personliga integritet. För kommittén inställde sig frågan på vad sätt den i RF införda målsättningen skulle uppfyllas.

Kommittén kunde inte ena sig om svaret på den angivna frågan. Av kommitténs åtta ledamöter fann fyra att den enskildes privatliv skyddas tillräckligt genom pressens egen självsanering inom den nuvarande organisationens ram. En ledamot ville därutöver bereda den enskilde skydd genom möjlighet till ekonomisk ersättning. Tre ledamöter förordade lagstiftning och till dem anslöt sig experten i kommittén. I betänkandet redovisade kommittén de tre olika linjerna vid sidan av varandra.

Företrädarna för lagstiftningslinjen ansåg att målsättningsstadgandet i RF är verkningslöst om inte det allmänna slår vakt om den enskildes privatliv genom lagstiftning. Man hänvisade också till att sådan lagstiftning finns i de andra nordiska länderna. Vissa former av anskaffande av integritetskränkande material är kriminaliserade i svensk rätt. Därför var det enligt dessa ledamöters mening naturligt att också användningen av materialet kriminaliseras. Eftersom en kränkning av privatlivet i viss mån är irreparabel borde tyngdpunkten i ett sanktionssystem ligga på den preventiva effekten. Man ansåg att en kriminalisering medför större preventiv effekt än enbart ett skadestånd.

Lagstiftningslinjens företrädare ville uppnå att de pressetiska normerna och självsaneringsorganens praxis upphöjs till lag. De föreslog en bestämmelse i 5 kap. 3 a § brottsbalken av följande lydelse: "Den som om annans privata angelägenheter lämnar uppgift som är ägnad att medföra skada eller lidande för denne dömes, om gärningen ej är belagd med straff enligt 1 eller 2 §, för *kränkning av privatlivets fred* till böter eller fängelse i högst sex månader. — Vad i 1 § andra stycket sägs om frihet från ansvar skall äga motsvarande tillämpning beträffande kränkning av privatlivets fred." En motsvarande bestämmelse föreslogs bli intagen i brottskatalogen i 7 kap. 4 § TF.

Företrädaren för ersättningslinjen menade att det kunde vara att tillgripa "mera våld än nöden kräver" att införa lagstiftning till skydd för privatlivet. Hon tänkte sig därför en möjlighet att inom ramen för Pressens Opinionsnämnds verksamhet tillerkänna den enskilde förfördelade någon form av ekonomisk gottgörelse för liden skada, vilket samtidigt skulle tjäna som en verkningsfull sanktion. Gottgörelsen skulle dömas ut på grundval av opinionsnämndens avgörande i ett ärende om brott mot god publicistisk sed. Ersättningsfrågan skulle behandlas antingen av opinionsnämnden själv eller av något fristående organ. I ersättningslinjen ingick också uppfattningen att man skall ge den enskilde ökad möjlighet att vid allmän domstol föra talan om skadestånd. Detta skulle kunna ske genom att man rubbar på principen att varken ideell skada eller ren förmögenhetsskada är ersättningsgill med mindre skadan har förorsakats genom brott.

De ledamöter, som företrädde självsaneringslinjen inom kommittén, ansåg att en utvidgning av brottskatalogen i TF är ett ytterst allvarligt ingrepp i tryckfriheten som får användas endast när mycket tunga skäl talar för det. Med hänsyn till pressens pågående självsanering fann de att sådana skäl inte föreligger. Enligt deras mening borde pressorganisationerna få fortsatt förtroende att genom självsanering höja den pressetiska

nivån. De avvisade också tanken att statsmakterna skulle utforma ett nytt system för skadestånd vid sidan av domstolarna.

6.4 Remissyttrandena över betänkandet Privatlivets fred

Meningsskiljaktigheterna inom kommittén återspeglades i remissutfallet. Ett fåtal remissinstanser uttalade vissa sympatier för ersättningslinjen. I övrigt var remissopinionen ganska jämnt fördelad mellan lagstiftningslinjen och självsaneringslinjen.

De som i någon mån visade intresse för ersättningslinjen var JK, länsåklagaren i Uppsala län, länsstyrelsen i Jönköpings län och juridiska fakultetsnämnden vid Lunds universitet. De påpekade att alternativet krävde avsevärd genomarbetning innan det kunde bedömas ordentligt.

De remissinstanser som förordade lagstiftningslinjen var RÅ, överåklagaren i Stockholm, länsåklagaren i Gävleborgs län, två av fyra ledamöter av hovrätten för Övre Norrland, en av fyra ledamöter av Stockholms tingsrätt, rikspolisstyrelsen, datainspektionen, länsstyrelsen i Kopparbergs län, SACO/SR, Sveriges Advokatsamfund, Sveriges domareförbund och två av sex ledamöter av Pressens Opinionsnämnd (däribland ordföranden).

Självsaneringslinjen tillstyrktes av två ledamöter av hovrätten för Övre Norrland, Stockholms tingsrätt (majoriteten), journalisthögskolan i Stockholm, Statens biografbyrå, TCO, Sveriges Radio AB, Pressens Opinionsnämnd (majoriteten), Allmänhetens Pressombudsman, Pressens Samarbetsnämnd, Författarcentrum, Svenska Fotografernas Förbund, Svenska Bokförläggareföreningen och Tidningarnas Telegrambyrå AB.

Överåklagaren i Göteborg och radionämnden avstyrkte lagstiftningslinjen utan att förorda någon av de andra linjerna.

I vårt eget yttrande hänvisade vi till behovet av en mera samlad bedömning av frågan om ett förstärkt integritetsskydd och avstod från ett definitivt ställningstagande. En i huvudsak likartad inställning redovisade JK, Sveriges Författarförbund samt Konstnärliga och Litterära Yrkesutövares Samarbetsnämnd (KLYS). Svenska Teaterförbundet hänvisade till det yttrande som KLYS avgivit.

Av dem som tillstyrkte lagstiftningslinjen anmärkte några att det i betänkandet framlagda lagtextförslaget var alltför opreciserat i fråga om de otillåtna uppgifterna för att kunna godtas.

6.5 Överväganden

Ärekränkningsmålen utgör den ojämförligt vanligaste måltypen vid tryckfrihetsdomstolarna, som i praktiken har att handlägga bara enstaka mål av annan art. Men även ärekränkningsmålen är få till antalet, både tryckfrihetsmålen och de övriga. Detta behöver inte betyda att idealiska förhållanden råder såtillvida att kränkningar av enskilda medborgares

integritet sällan förekommer i offentliga framställningar. Det görs från skilda håll och i olika sammanhang gällande att framför allt pressens respekt för den enskildes anseende och hans rätt till ett skyddat privatliv lämnar mycket övrigt att önska men att de som anser sig otillbörligt behandlade i offentliga framställningar ofta avhåller sig från att dra sin sak inför rätta. Det senare skulle bero på att både de materiella och de processuella rättsreglerna på området är otillfredsställande och gynnar publicisten på den enskildes bekostnad.

I gällande rätt återfinns de centrala bestämmelserna till skydd för den enskildes integritet i 5 kap. brottsbalken. De har motsvarigheter i brottskatalogen i 7 kap. 4 § TF. Huvudbestämmelsen är den som avser förtal. Som förtal anses att man "utpekar någon såsom brottslig eller klandervärd i sitt levnadssätt eller eljest lämnar uppgift som är ägnad att utsätta denne för andras missaktning". Men var den som lämnat uppgiften skyldig att uttala sig eller "var det eljest med hänsyn till omständigheterna försvarligt att lämna uppgift i saken, och visar han att uppgiften var sann eller att han hade skälig grund för den" föreligger inte brott.

Av intresse i sammanhanget är också Publicistklubbens, Svenska Journalistförbundets, Svenska Tidningsutgivareföreningens och Sveriges Radios gemensamma pressetiska regler. De innehåller föreskrifter bl.a. om respekt för privatlivets helgd samt om rättelse och genmäle.

I processuellt hänseende gäller att mål om förtal eller annat ärekränkningsbrott som begåtts genom tryckt skrift i regel skall handläggas vid juryrättegång. Andra ärekränkningsmål handläggs i vanlig brottmålsordning. Gemensamt för båda kategorierna av mål gäller som huvudregel att åtal får väckas bara av målsäganden. Men förtal och grovt förtal liksom förolämpning mot någon — i eller för hans myndighetsutövning — får åtalas av åklagare, om målsäganden anger brottet till åtal och åtal "av särskilda skäl finnes påkallat ur allmän synpunkt". Ärenden som rör tillämpningen av de pressetiska reglerna handläggs av Allmänhetens Pressombudsman och av Pressens Opinionsnämnd.

I våra direktiv sägs det att det inte bör vara någon förstahandsuppgift för oss att ta ställning till innehållet i och avfattningen av katalogen över yttrandefrihetsbrott. I denna del borde vi i allt väsentligt utgå från gällande rättsläge; eventuella ändringar finge övervägas i särskild ordning. Men senare har, som förut har framgått, betänkandet Privatlivets fred överlämnats till oss för att beaktas vid fullgörandet av vårt uppdrag.

Vad integritetsskyddskommittén diskuterade i sitt betänkande Privatlivets fred var frågan om gällande rättsregler om skydd för den enskilde mot missaktande yttranden skulle kompletteras med ett allmänt skydd mot intrång i privatlivet. Däremot framförde varken företrädarna för lagstiftningslinjen eller de andra ledamöterna någon kritik mot de redan befintliga bestämmelserna om ärekränkning. Inte heller i övrigt har någon beaktansvärd kritik i detta avseende framförts. Vi finner därför inte skäl att närmare gå in på frågan om de nuvarande straffbestämmelserna om förtal och förolämpning kan behöva ändras.

Vad sedan angår frågan om att utvidga integritetsskyddet i enlighet med tankegångarna inom integritetsskyddskommittén skulle detta ske genom att man kriminaliserade offentliggörandet av sådana uppgifter

om en enskild vars uppenbarande för allmänheten visserligen inte skulle vara ägnat att utsätta honom för andras missaktning men som måste anses tillhöra hans strängt privata sfär. Som typexempel på vad som avsågs nämnde kommittén uppgifter ur en gravid kvinnas läkarjournal. Kommittén menade att intentionerna bakom målsättningsstadgandet i 1 kap. 2 § 3 st. RF om skyldighet för det allmänna att värna den enskildes privatliv inte har fullföljts genom en central straffbestämmelse i vanlig lag till skydd för den personliga integriteten.

För att ett samhälle skall kunna kallas demokratiskt måste förhållanden som har betydelse för utövandet av myndighet och makt kunna dras fram i offentlighetens ljus för att där bli föremål för analys och fri debatt. Aktörerna på samhällsscenen är människor. Det är ofrånkomligt att deras sätt att handha maktbefogenheten har ett intimt samband med deras egenskaper. Därför måste politiker i framskjuten ställning tåla också en närgången granskning av sin livsföring och sina personliga förutsättningar för det viktiga värvet. Detsamma gäller andra som har stort inflytande i samhället.

Men inflytandet är finförgrenat. Det går inte att dra någon skarp skiljelinje mellan dem som leder och dem som leds. Man kan fastslå att ju mer fjärran från avgörande beslut i samhällsfrågor någon står desto mindre allmänintresse har hans personlighet. Men att i det enskilda fallet bestämma var gränsen för detta intresse sträcker sig är vanskligt. Och att som lagstiftare utföra en sådan gränsbestämning på förhand och i generella termer möter förstås än större svårigheter.

Som också integritetsskyddskommittén redovisade är det felaktigt att tro att tankegången bakom RF:s målsättningsstadgande om värn för den enskildes privatliv inte har avsatt spår i den vanliga lagstiftningen. Det är tvärtom så att hänsynen till den personliga integriteten har fått stort utrymme i olika lagstiftningssammanhang. Det kanske viktigaste exemplet är sekretesslagen (1980:100). Flera exempel kan nämnas: datalagen (1973:289), kreditupplysningslagen (1973:1173), inkassolagen (1974:182), lagen (1978:800) om namn och bild i reklam. Kännetecknande för lagstiftningen hittills kan sägas vara att den har inriktats på att försvåra åtkomsten av material som är känsligt från integritetsskyddssynpunkt.

Det splittrade utfallet av integritetsskyddskommitténs arbete med betänkandet Privatlivets fred berodde till övervägande delen på att skilda åsikter rådde beträffande värderingen av pressens självsanerande verksamhet sedan 1969, när bl.a. befattningen Allmänhetens Pressombudsman inrättades. Företrädarna för självsaneringslinjen ansåg att verksamheten varit framgångsrik och att respekten för privatlivets helgd förbättrats eller i varje fall inte försämrats under perioden. De andra inom kommittén var av annan uppfattning. Alla syntes emellertid vara överens om att svensk press i detta avseende står på en hög nivå vid en internationell jämförelse. Motsvarande synsätt präglar även remissyttrandena.

För oss är det intressant att konstatera att kraven på en förstärkning av integritetsskyddet tycks hänföra sig uteslutande till de journalistiska uttrycksformerna, nämligen press, radio och TV. Det missnöje som råder riktar sig med andra ord mot de uttrycksformer som redan har — i TF

resp. radioansvarighetslagen — ett sådant skydd för yttrandefriheten som vi är satta att i grundlag säkra för hela det offentliga yttrandefrihetsområdet. En utsträckning av skyddet för yttrandefriheten till att omfatta också andra uttrycksformer komplicerar inte det problem som aktualiserades i betänkandet Privatlivets fred. Detta trots att de nytillkommande uttrycksformerna saknar motsvarigheter till den verksamhet som bedrivs av Allmänhetens Pressombudsman, Pressens Opinionsnämnd och radionämnden.

Enligt vår mening bör det allmänna liksom hittills visa förtroende för den självsanerande verksamheten. Men ett sådant utomrättsligt system varken ersätter eller får sammanblandas med det rättsliga. Pressetiken anger en ansvarig hållning inför den publicistiska uppgiften. Tryckfrihetsrätten anger vad det allmänna inte kan tolerera. Men ett visst samband finns. Uppfattningen om det faktiska pressetiska tillståndet spelar med nödvändighet en roll när man bedömer behovet av lagstiftning på området.

Vi kan inte avgöra om standarden inom pressen, radio och TV har stigit eller sjunkit under det senaste decenniet såvitt gäller hänsynen till den enskilda människans integritet. För sådana bedömningar finns inga tillförlitliga mätinstrument. Även om allvarliga integritetskränkningar har förekommit, vill vi dock hävda att läget allmänt sett inte är oroväckande. Och att standarden i vårt land är högre än på många andra håll i världen tycks vara erkänt av alla.

Vi avråder från att man lagstiftningsvägen förstärker integritetsskyddet på något av de sätt som diskuterades inom integritetsskyddskommittén. De fina nyanseringar som krävs vid avvägningen mellan yttrandefrihetsintresset och integritetsskyddsintresset gör att ämnesområdet lämpar sig bättre för en självsanering än för en lagstiftning, som nödvändigtvis skulle bli trubbig och trög i fråga om såväl normer som tillämpning. Därtill kommer att en yttrandefrihetsinskränkning helst inte bör genomföras mot en så stark opinion som förekom både inom integritetsskyddskommittén och bland remissinstanserna.

Företrädaren för ersättningslinjen i kommittén ansåg att den som blivit utsatt för en integritetskränkning borde kunna på ett eller annat sätt tillerkännas skadestånd utan att kränkningen fördenskull behövde bedömas som ett brott. I den mån en sådan möjlighet skulle öppnas genom lagstiftning är vad vi förut har anfört om lagstiftningslinjen i huvudsak tillämpligt även här. Ersättningslinjen utvecklades i betänkandet Privatlivets fred knapphändigt och vi har inte blivit övertygade om att den skulle erbjuda en möjlig lösning.

I vårt debattbetänkande berörde vi frågan om en lagfäst rätt till genmäle eller beriktigande. Med genmäle avses ett bemötande av uppgifter i sak och/eller av värdeomdömen. Med beriktigande avses rättelse av uppgifter i sak.

I de etiska reglerna för press, radio och TV finns bl.a. denna föreskrift: "Felaktig sakuppgift skall rättas, när det är påkallat. Den som har befogat anspråk att bemöta ett påstående skall beredas tillfälle till genmäle. Rättelse och genmäle skall i lämplig form publiceras utan dröjsmål och på sådant sätt att de kan uppmärksammas av dem som har fått del

av de ursprungliga uppgifterna. Observera att ett genmäle inte alltid kräver en redaktionell kommentar."

De gällande avtalen mellan regeringen och SR-koncernens programföretag innehåller följande bestämmelser:

"Det åligger (företaget) att beriktiga felaktig sakuppgift när det är påkallat. Den som har befogat anspråk att bemöta ett påstående skall beredas tillfälle till genmäle. — Begäran om beriktigande skall behandlas skyndsamt. Bifalles begäran skall beriktigandet så snart det kan ske sändas i för publiken naturligt sammanhang. Genmäle skall så snart det kan ske sändas i eller i anslutning till program av samma eller likartad karaktär som det anmärkningen avser."

Tanken på grundlagsbestämmelser om genmäle eller beriktigande behandlades bl.a. i förarbetena till 1949 års TF men avvisades där. Saken togs upp på nytt av MMU i betänkandet (SOU 1975:49) Massmediegrundlag. MMU ställde sig odelat negativ till grundlagsbestämmelser om en vidsträckt genmälesrätt med hänvisning till de stora lagtekniska och organisatoriska svårigheter en sådan erbjuder. Däremot utarbetade MMU en skiss till lagtext med bestämmelser om rätt till beriktigande. Enligt dessa bestämmelser skulle tvister om beriktigande av sakuppgifter i periodisk skrift eller radioprogram avgöras av domstol. Domstolen skulle ha att förplikta skriftens eller programmets utgivare att rätta en sakuppgift "som är oriktig eller ogrundad eller också på grund av sin utformning eller sin ofullständighet missvisande".

MMU:s majoritet avstyrkte ett införande av de skisserade bestämmelserna om beriktigande, men en ledamot reserverade sig till förmån för bestämmelserna. Majoriteten åberopade som motivering för sin ståndpunkt att svåra gränsdragningsproblem uppkommer, att pressens självsanerande verksamhet möjliggör ett betydligt snabbare ingripande än ett förfarande via ett offentligt organ och att en lagreglering enbart av rätten till beriktigande inte fyller något egentligt praktiskt behov om samtidigt det större och viktigare spörsmålet om rätt till genmäle fortfarande överlämnas åt pressens självsanering.

Som en princip för all publicistisk verksamhet gäller att sakuppgifternas vederhäftighet och argumenteringens hållbarhet skall noggrant prövas före offentliggörandet. På samma sätt torde det råda allmän enighet om att de pressetiska reglernas och radioavtalens föreskrifter om genmäle och beriktigande ger uttryck för vad som bör iakttas för det fall att någon, som berörs av vad som har blivit offentliggjort, gör gällande att publicisten har brustit i sin prövningsskyldighet. Att företrädarna för den publicistiska verksamheten visar stor generositet mot önskemål om genmälen eller beriktiganden är av grundläggande betydelse för allmänhetens förtroende till verksamheten.

Vi har inte kunnat finna annat än att efterlevnaden av de pressetiska reglerna på den här punkten är god. Framställningar från allmänheten om genmälen eller rättelser behandlas generöst av press, radio och TV. Av Pressens Opinionsnämnd fälls visserligen varje år ett antal avgöranden som innefattar klandrande uttalanden om underlåtenheter att tillmötesgå krav på genmäle eller beriktigande. Men antalet är så begränsat att det inte ger anledning till någon oro för den journalistiska etikens

allmänna nivå på det nu diskuterade området.

En grundlags utformning bör dock i princip inte vara beroende av innehållet i och efterlevnaden av ett sådant privaträttsligt regelsystem som de pressetiska reglerna utgör. Tanken på grundlagsbestämmelser om rätt till genmäle eller beriktigande kan därför inte avvisas bara med hänvisning till den självsanerande verksamheten.

I fråga om radio- och TV-program från SR-koncernen gäller speciella garantier för saklighet och opartiskhet, betingade av programbolagens ställning som ett s.k. public-service-företag. Bolagen kan därför lämnas åt sidan i den fortsatta diskussionen om genmäle och beriktigande. Den rör då väsentligen bara pressen.

I frågan om en grundlagsfäst rätt till genmäle i vidsträckt mening var som nyss nämnts MMU enhällig i sin bedömning att en sådan inte kunde införas med tanke på de stora lagtekniska och organisatoriska svårigheter den erbjuder. Vi instämmer i den bedömningen. Till de angivna svårigheterna kommer att en sådan genmälesrätt skulle begränsa rätten för utgivaren att bestämma över innehållet (se 5 kap. 3 § TF) i en utsträckning som enligt vår mening absolut inte är godtagbar. Tillspetsat uttryckt kan det sägas att just rätten till subjektivitet är den skyddsvärda kärnan i pressfriheten.

En grundlagsreglerad rätt till beriktigande skulle inte innebära ett lika djupt ingrepp. MMU har också gett exempel på hur en sådan reglering skulle kunna utformas. Den av MMU framlagda skissen innebar att tvistefrågor om beriktigande i sista hand skulle avgöras av domstol, som skulle ha att grunda sitt domslut på en prövning av sanningshalten i en publicerad sakuppgift.

Någon annan utväg än att anordna ett domstolsförfarande för prövning av tvister om beriktigande är inte tänkbar. I allt fall måste förfarandet äga rum i domstolsliknande former. Däremot anser inte vi att det vore den bästa lösningen att låta prövningsorganet ingå på prövning av sanningshalten i de uppgifter som tvisten rör. Enligt vår uppfattning talar starka skäl av både principiell och praktisk natur för att man i stället skulle låta prövningen avse bara skäligheten i ett krav på publicering av en annan version av fakta än den som har publicerats. Noga räknat skulle detta innebära en genmälesrätt begränsad till att gälla sakförhållanden. I fortsättningen talar vi om bemötande i sak.

En bestämmelse om en sådan rätt till bemötande i sak skulle kunna utformas på följande sätt: "Den som berörs personligen av en sakuppgift i en periodisk skrift kan hos rätten begära att få ett bemötande i sak infört i ett senare nummer av skriften. Rätten prövar, med beaktande av uppgiftens betydelse, bemötandets utformning, risken att bemötandet orsakar skada eller men för någon annan, utgivarens beredvillighet att låta honom komma till tals samt omständigheterna i övrigt, om bemötandet skall införas." Tvisten skulle handläggas som tryckfrihetsmål, dvs. normalt med jury.

Till förmån för grundlagsbestämmelser om en skyldighet att offentliggöra bemötande i sak kan åberopas att skyddet mot förtal och annan ärekränkning inte är tillräckligt för att förhindra publicitetsskador. Även omstridda uppgifter som inte innebär förtal kan skada. Publiciteten kan

få vittgående negativa följder för den som uppgifterna rör utan att fördenskull kunna anses vara "ägnad att utsätta denne för andras missaktning". Om uppgifterna enligt hans välgrundade uppfattning är oriktiga i sak, måste man hysa förståelse för att han upplever det som orättvist att lagstiftningen inte ger honom rätt att delge läsekretsen sin version av de faktiska förhållandena.

Det finns dock argument att anföra mot en sådan lagstiftning. Ett sådant är att den skulle utgöra ett avsteg från principen om utgivarens ensamansvar, något som skulle kunna försvaga skyddet för tredje man. En oklarhet skulle åtminstone teoretiskt kunna uppkomma om vem som bär straffansvaret för ett bemötande som införs enligt domstolsbeslut. Därmed skulle oklarhet uppkomma också om meddelarskyddets omfattning.

Ett annat är att det många gånger — kanske i de flesta fall som föranleder tvist — är svårt att skilja mellan sakuppgifter och värderingar. Det kan t.ex. mycket väl förhålla sig så att en publicerad uppgift i och för sig är sann men kan te sig missvisande därför att andra fakta inte har redovisats samtidigt. Man kan emellertid knappast frånkänna pressen en rätt att för läsbarhetens skull förenkla redovisningen av ett invecklat och svårförståeligt skeende.

Ett annat argument, vars bärkraft är svårbedömd, är att en lagstadgad skyldighet att publicera skulle få en negativ inverkan på pressens självsanerande verksamhet. Pressetiska överväganden skulle få stå tillbaka för juridiska. Detta skulle i sin tur betyda att den pressetiska nivån sjönk i stället för att stiga och då skulle syftet med lagregleringen förfelas.

Mot en lagreglering kan också sägas att man inte skall lagstifta i oträngt mål. Utländska erfarenheter tyder på att en lagbestämmelse av det tänkta slaget skulle få en begränsad tillämpning.

Den avvägning som vi har att göra mellan skälen för och emot en grundlagsfäst rätt till bemötande i sak har utfallit så att vi inte förordar någon sådan rätt.

När vi så övergår till frågan vad man skulle kunna göra i processuellt hänseende för att "minska motlutet" för en målsägande som anser sig kränkt av ett offentligt yttrande, vill vi slå fast att sådana åtgärder inte hotar yttrandefriheten. Att inom yttrandefrihetsprocessens ram underlätta för en medborgare, som på grund av ett yttrande känner sig kränkt inför offentligheten, att få till stånd en domstolsprövning av saken innebär inte något hot mot yttrandefriheten.

Vi har i debattbetänkandet och här ovan under 4.6.1 utförligt motiverat vårt förslag att jurysystemet skall tillämpas i alla slags mål om yttrandefrihetsbrott enligt den nya grundlagen, ärekränkningsmålen inberäknade. Ett mycket viktigt moment vid bedömningen av ett påstått förtal är prövningen av frågan om det varit försvarligt att offentliggöra de påtalade uppgifterna. Därvid har uppgifternas allmänintresse en helt avgörande betydelse. Just prövningen av allmänintresset är sällsynt väl lämpad att anförtro åt juryn. Det bör därför inte komma i fråga att generellt undanta ärekränkningsmålen från juryrättegången.

I förtalsmål där de påtalade uppgifterna saknar allmänintresse har de grundläggande skälen för att låta frågan om yttrandenas lagstridighet

avgöras av jury inte någon bärkraft. Problemet är emellertid hur man skall sålla ut sådana mål. I debattbetänkandet väckte vi tanken att frågan om allmänintresse skulle göras till en prejudiciell fråga som skulle avgöras av juryn på ett tidigt skede i rättegången. Tanken var att målet, om juryn finner att inget allmänintresse föreligger, därefter skulle handläggas i ordinär rättegång.

En annan tanke, som vi framförde i debattbetänkandet, var att låta juryn på ett ganska tidigt stadium i rättegången fatta beslut om huruvida sanningsbevisning skulle tillåtas eller inte i förtalsmål. Det är ju ofta så i denna sorts mål att sanningsbevisningen är ägnad att vålla målsäganden ytterligare obehag. Den omständigheten har sannolikt till följd att många människor hellre undviker att inleda en rättegång om förtal.

Redan när vi i debattbetänkandet redogjorde för de här möjligheterna uttalade vi själva en viss tveksamhet rörande deras lämplighet. Om man samtidigt anordnar bevisprövningen i yttrandefrihetsprocessen så som vi har föreslagit under 4.6.1, finns det nämligen risk för att processen i många fall blir invecklad. Remissutfallet i denna del har styrkt oss i våra farhågor. Vi avstår därför från att lägga fram något förslag i de nu berörda avseendena.

Vi tog i debattbetänkandet upp ännu ett sätt att underlätta för den som anser sig förtalad att få sin sak rättsligt prövad. Det gick ut på att mjuka upp de för närvarande mycket restriktiva bestämmelserna om allmänt åtal för ärekränkningsbrott. Vid allmänt åtal slipper målsäganden inte bara den faktiska svårigheten att skaffa fram utredning i saken utan också risken att få bära hela ansvaret för rättegångskostnaderna.

Enligt den nu gällande ordningen krävs för allmänt åtal — utöver målsägandeangivelse — att åtal av särskilda skäl är påkallat ur allmän synpunkt. Den tanke vi diskuterade var att man skulle låta varje ärekränkningsbrott falla under allmänt åtal förutsatt att målsäganden angivit brottet till åtal. För att undvika åtalsplikt i rena struntsaker skulle man kunna föreskriva att allmänt åtal inte skall väckas om målsäganden inte har ett befogat intresse av att få saken prövad.

Vid remissbehandlingen har bara två invändningar gjorts mot vad vi här anförde.

Den ena invändningen är att det i första hand borde ankomma på pressens egna självsaneringsorgan att söka motverka publicitetsskador. Renodlar man ett sådant resonemang kommer man nära slutsatsen att ärekränkning borde avkriminaliseras. Något sådant kan givetvis inte komma i fråga. Hänsynen till den pressetiska prövningen bör inte få stå i vägen för en effektivisering av det straffrättsliga skydd som samhället erbjuder genom förtalsreglerna.

Den andra invändningen är av övervägande praktisk/ekonomisk natur: JK:s arbetsbelastning skulle bli för stor.

Man kan då peka på möjligheten att för ärekränkningsmålens del göra avsteg från principen att JK skall vara ensam åklagare i mål om yttrandefrihetsbrott. Regionala eller lokala förhållanden kan inverka på frågan om ett yttrande skall bedömas som straffbart eller inte. Yttrandefrihetsdomstolarna bör i princip ha länet som domkrets. Från principiell synpunkt vore det därför ingalunda otänkbart att på motsvarande

sätt fördela åklagarfunktionen. Länsåklagarna utgör en högt kvalificerad kår och att anförtro dem uppgiften att vara åklagare i mål om ärekränkning genom offentlig framställning skulle inte möta några betänkligheter vad beträffar kvaliteten i handläggningen.

Det är givetvis inte möjligt att med någon större grad av säkerhet förutsäga hur den i debattbetänkandet skisserade ändringen av åtalsregeln skulle påverka tillströmningen av åtalsangivelser. Att antalet angivelser skulle öka är troligt. Ökningen skulle också kunna bli betydande, åtminstone under ett inledande skede. Utredningarna skulle i många fall bli omfattande med tanke på möjligheten till sanningsbevisning när det gäller förtalsbrott.

Vår uppfattning är att en förbättring av målsägandens processuella situation bör komma till stånd och att det bästa sättet att åstadkomma en förbättring är att utvidga åtalsplikten för det allmänna. Den nuvarande återhållsamheten står i mindre god överensstämmelse med målsättningsstadgandena i 1 kap. 2 § RF. Där heter det bl.a. att den offentliga makten skall utövas med respekt för den enskilda människans värdighet och att den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd skall vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten.

Vi anser att detta slags programförklaringar bjuder till ökade insatser från det allmännas sida för att bistå den enskilde medborgaren med att försvara hans anseende mot brottsliga angrepp. Sådana angrepp kan för den utsatte resultera i personlig tragedi och ekonomisk ruin.

En utvidgning av området för allmänt åtal i fråga om ärekränkningsbrott är alltså önskvärd. Olika sätt att utforma åtalsreglerna står här till buds.

Den nu enligt 5 kap. 5 § 1 st. brottsbalken gällande förutsättningen för allmänt åtal rörande förtal och grovt förtal — "åtal av särskilda skäl finnes påkallat ur allmän synpunkt" — tillkom i samband med brottsbalkens ikraftträdande. Straffrättskommittén hade föreslagit att ärekränkningsbrotten skulle läggas under allmänt åtal, dock med den inskränkningen att åtal inte skulle få ske med mindre det är påkallat ur allmän synpunkt. Kommittén hade framhållit att för det mesta ingen allmän synpunkt påkallar ett allmänt åtal, varför åklagaren utan vidare skulle kunna avvisa flertalet angivelser, men att det å andra sidan inte är tillfredsställande att ärekränkning får åtalas endast av målsäganden, ty en person vars hela sociala existens hotas av förtal kan ofta icke utan officiellt stöd vinna det skydd han behöver. Den slutliga utformningen av brottsbalkens ursprungliga lydelse på den här punkten byggde på RÅ:s remissyttrande över kommittéförslaget. RÅ hade uttalat farhågor att åklagarna skulle bli överlupna med anmälningar om ärekränkningsbrott. Därför hade han föreslagit att förolämpningsbrotten skulle undantas från allmänt åtal och liksom förut utgöra målsägandebrott. "Såsom ansvarig för åklagarväsendets behöriga funktion" hade han vidare hemställt att "särskilda skäl" skulle utgöra en ytterligare förutsättning för allmänt åtal rörande andra ärekränkningsbrott, dvs. förtalsbrotten.

Genom en lagändring, som trädde i kraft den 1 januari 1976, har den nu diskuterade åtalsbestämmelsen gjorts tillämplig också på förolämp-

ning mot någon i eller för hans myndighetsutövning. Samtidigt försvann brottet missfirmelse mot tjänsteman.

Vad som närmare avses med uttryckssättet "åtal av särskilda skäl finnes påkallat ur allmän synpunkt" är inte helt klart. I brottsbalkskommentaren nämns som enda exempel: "Om innehavare av allmän befattning utsättes för förtal, som avser hans åtgärder i befattningen, torde ej sällan föreligga särskilda skäl att väcka allmänt åtal." I de få fall där JK under senare år väckt åtal för ärekränkningsbrott har saken också rört förtal av någon innehavare av en allmän befattning.

I sitt betänkande (SOU 1975:102) Tystnadsplikt och yttrandefrihet behandlade tystnadspliktskommittén frågan. Kommittén föreslog att allmänt åtal skall gälla som huvudregel men att sådant skulle kunna underlåtas om åtal inte är påkallat från allmän synpunkt. Det förslaget har inte lett till någon åtgärd från statsmakternas sida.

En lämplig avvägning mellan de intressen som här berörs når man enligt vår mening om man slopar kravet på "särskilda skäl". Allmänt åtal för förtal och grovt förtal samt för förolämpning mot någon i eller för hans myndighetsutövning bör alltså — om gärningen förövats genom en sådan offentlig framställning som omfattas av TF eller yttrandefrihetsgrundlagen — väckas så snart målsäganden anger brottet till åtal och åtal är påkallat från allmän synpunkt. Det sistnämnda kravet måste oftast räcka som grund för omedelbar avskrivning av obefogade angivelser eller bagatellartade övertramp. Vår avsikt är dock att inte endast enstaka undantagsfall skall gå vidare till förundersökning. Från allmän synpunkt är det påkallat att inte bara innehavare av allmänna befattningar får stöd och hjälp av det allmännas rättsmaskineri för att kunna behålla sitt anseende och sin personliga värdighet. Som straffrättskommittén framhöll kan förtal hota en persons hela sociala existens. Det allmänna bör gå den enskilde till handa i både materiellt och ideellt hänseende oavsett vilken ställning han har i samhället.

Med den angivna utformningen av åtalsregeln borde åklagaruppgiften inte bli mera betungande än att den också i fortsättningen kan vila på JK ensam. Om det sedermera skulle visa sig att denna vår förmodan inte är riktig kan man på nytt aktualisera vad vi nyss anförde om att lägga uppgiften på länsåklagarna.

Om den, som anser sig ha blivit utsatt för ett ärekränkningsbrott, trots angivelse inte lyckas få ett allmänt åtal till stånd, återstår för honom möjligheten att väcka ett enskilt åtal eller att föra skadeståndstalan. Han kan för detta ändamål söka allmän rättshjälp enligt rättshjälpslagen. En bestämmelse i den lagen säger dock att allmän rättshjälp skall vägras den som inte har befogat intresse av att få sin sak behandlad. I den departementspromemoria (Ju 1970:14) som låg till grund för rättshjälpsreformen anfördes några exempel på bestämmelsens tillämplighet. Där sades bl.a. att det kan vara fråga om en målsägande som vill föra ansvarstalan för ett brott som ligger under allmänt åtal eller vissa fall när talan avser ansvar för ärekränkning. Vilka fall som närmare avsågs angavs inte. I propositionen (prop. 1972:4) sade departementschefen att han i princip kunde ansluta sig till uttalandet i promemorian men att han ville understryka att det här är fråga om typfall och att frågan om det finns ett

befogat intresse måste bedömas med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet.

Det är ett rimligt antagande att enskilda som vill föra talan om ansvar eller skadestånd för ärekränkning ibland saknar befogat intresse av att få sin sak behandlad. Det är också sannolikt att man i allmänhet kan avgöra detta redan vid den summariska och preliminära prövning som sker när målsäganden ansöker om allmän rättshjälp. Men därifrån är steget alltför långt till den generella slutsatsen att enskilda personer som önskar väcka åtal eller föra talan om skadestånd för ärekränkning bör vara uteslutna från samhällets rättshjälp. De förut återgivna uttalandena i rättshjälpslagens förarbeten kan inte heller tolkas så att de mera allmänt ger stöd för avslag på rättshjälpsansökningar i dessa fall. Även i sådana situationer, där åklagare har underlåtit att väcka allmänt åtal på den grunden att åtal inte är påkallat från allmän synpunkt, kan det från målsägandens enskilda synpunkt mycket väl föreligga ett befogat intresse för honom att få saken prövad av domstol.

I det här sammanhanget bör det också framhållas att det inte bör komma i fråga att såsom en förutsättning för rättshjälp kräva att Pressens Opinionsnämnd har klandrat det yttrande som målsägandens talan gäller. De principer som nämnden följer sammanfaller inte med bestämmelserna om ärekränkning i 5 kap. brottsbalken och 7 kap. 4 § TF. Den pressetiska bedömningen är och skall vara en annan än den som domstolarna har att göra. Ett krav av det angivna slaget skulle dessutom i längden medföra att de pressetiska organens fristående ställning undergrävdes. Som vi förut har anfört skulle en sådan utveckling vara olycklig.

7 Filmcensur, pornografi och våldsskildringar

7.1 Bakgrund

7.1.1 Kortfattat om gällande rätt

Enligt gällande rätt skall alla filmer förhandsgranskas och godkännas av det allmänna innan de får visas offentligt. Bestämmelserna om sådan förhandsgranskning finns i förordningen (1959:348) med särskilda bestämmelser om biografföreställningar m. m., den s. k. biografförordningen. Den gäller inga andra upptagningar av rörliga bilder än just filmer. Videogram är alltså inte underkastade någon som helst censur. Detsamma gäller filmer som är avsedda att spridas bland allmänheten på annat sätt än genom offentlig visning vid s. k. biografföreställning. När det gäller TV finns ett uttryckligt förbud mot förhandsgranskning i 8 § 1 st. RL.

I biografförordningen föreskrivs att filmer inte får godkännas om deras förevisande "på grund av det sätt, varpå händelserna skildras, och det sammanhang, vari de förekomma, kan verka förråande eller skadligt upphetsande eller förleda till brott". Vidare skall godkännande vägras i det fallet att förevisandet av en film "kan anses olämpligt med hänsyn till rikets förhållande till främmande makt eller kan lända till upplysning om förhållanden, vilkas uppenbarande kan medföra men för försvaret eller eljest för rikets säkerhet". Dessutom får godkännande vägras också i andra fall om förevisandet av en film uppenbarligen skulle strida mot allmän lag.

De nu återgivna censurgrunderna gäller vid förhandsgranskning av filmer som är avsedda att visas bara för personer som har fyllt 15 år. När det gäller filmer som skall visas för barn tillkommer att godkännande skall vägras i den mån de kan vålla barn psykisk skada.

Förhandsgranskningen handhas för det allmännas räkning av en särskild myndighet: statens biografbyrå. Till byrån är knutna två rådgivande organ, nämligen statens filmgranskningsråd och statens barnfilmnämnd. Biografbyråns beslut överklagas genom besvär hos regeringen.

I vårt debattbetänkande (SOU 1979:49) Grundlagsskyddad yttrandefrihet finns (s. 38) en redogörelse för rådande praxis vid tillämpningen av biografförordningen. Den redogörelsen är alltjämt aktuell. Mycket komprimerat kan det sägas att ingripande med stöd av biografförordningen sker bara när en film innehåller sadistisk pornografi eller sådana

skildringar av grovt våld som inte är nödvändiga för sammanhanget eller på annat sätt konstnärligt försvarliga.

Biografförordningen är numera det enda exemplet på censur i svensk rätt. Det finns emellertid andra restriktioner med samma syfte, men här begränsas det allmännas handlingsfrihet till ingripanden i efterhand genom åtal och straff.

Nya möjligheter för det allmänna att ingripa mot vissa våldsskildringar har öppnats genom lagen (1981:485) om förbud mot spridning av filmer och videogram med våldsinslag. Enligt 1 § får filmer och videogram med närgångna eller långvariga skildringar av att någon utsätts för rått eller sadistiskt våld inte i yrkesmässig verksamhet eller annars i förvärvssyfte spridas till allmänheten genom saluhållning eller annat tillhandahållande eller genom visning. Förbudet gäller dock bara om spridandet med hänsyn till framställningens syfte och sammanhang samt omständigheterna i övrigt är uppenbart oförsvarligt. Vidare innehåller lagen i 2 § en särskild bestämmelse till skydd för barn under 15 år. Där föreskrivs det att filmer och videogram med ingående skildringar av verklighetstrogen karaktär som återger våld eller hot om våld mot människor eller djur inte i yrkesmässig verksamhet eller annars i förvärvssyfte får lämnas ut till något sådant barn eller spelas upp vid särskilt anordnad visning, när något sådant barn är närvarande. Förbudet enligt 1 § gäller inte filmer som biografbyrån har godkänt enligt biografförordningens bestämmelser om vuxencensur och inte heller videogram med samma innehåll. Förbudet enligt 2 § gäller inte filmer som biografbyrån har godkänt enligt bestämmelserna om barncensur och inte heller videogram med samma innehåll. Undantagna från lagens tillämpningsområde är sådana biografföreställningar som avses i biografförordningen och sådana TV-sändningar som anordnas av programföretag inom SR-koncernen. Straffet för överträdelse av förbuden i 1 och 2 §§ är böter eller fängelse i högst sex månader.

Andra straffsanktionerade begränsningar av yttrandefriheten vad gäller pornografi och våldsskildringar finns i 7 kap. 4 § 12 TF och 16 kap. 10 a § brottsbalken (barnpornografibrott), 16 kap. 11 § brottsbalken (otillåtet förfarande med pornografisk bild, innefattande det s.k. skyltningsförbudet) och 16 kap. 12 § brottsbalken (förledande av ungdom).

7.1.2 Våra direktiv

Vi har i bilaga 1 tagit in våra direktiv. För klarhetens skull vill vi dock i detta sammanhang peka på vad som där sägs om just det här problemkomplexet. Det är följande två avsnitt som är av intresse:

> Regler som hindrar att yttranden utsätts för förhandsgranskning av offentliga organ hör till de allra viktigaste inslagen i ett skydd för yttrandefriheten. För att censur i någon form skall kunna godtas måste därför krävas starka skäl. Det bör ankomma på den kommitté som nu skall tillkallas att överväga om det föreligger tillräckliga skäl att behålla någon form av vuxencensur på filmens område. Att viss barncensur behövs synes vara ganska klart. Om kommittén i likhet med filmcensurutredningen skulle stanna för att vuxencensuren bör avskaffas, får den

bl. a. överväga om i stället — såsom filmcensurutredningen förutsatte — möjligheterna till efterhandsingripanden bör utvidgas i någon mån genom en bestämmelse rörande pornografi och våldsframställningar. Det kan nämnas att förslag till en sådan bestämmelse lades fram av kommittén för lagstiftningen om yttrande- och tryckfrihet i betänkandet (SOU 1969:38) Yttrandefrihetens gränser. Som jag kommer att närmare utveckla i det följande kan det även i övrigt finnas skäl till en sådan försiktig utvidgning av det straffbara området.

— — —

På en punkt bör kommittén emellertid mera ingående behandla frågan om det straffbelagda områdets omfattning. Som jag redan har nämnt kan det visa sig lämpligt att något vidga detta om filmcensuren för vuxna avskaffas. En utgångspunkt skulle här kunna vara det förslag till en yttersta gräns för pornografi och våldsframställningar som föreslogs av kommittén för lagstiftningen om yttrande- och tryckfrihet. Den utveckling som har skett på pornografiområdet med bl.a. bilder av barn i sexuella situationer visar att en viss försiktig utvidgning av det straffbara området kan vara motiverad, också vad gäller framställningar i andra medier än film, t.ex. tryckta skrifter och videogram.

Här skall nämnas att vi i betänkandet (Ds Ju 1978:8) Barnpornografi har behandlat problemet med bilder av barn i sexuella situationer. Betänkandet har lett till lagstiftningen om barnpornografibrott.

7.1.3 Frågornas tidigare behandling

Den nuvarande bestämmelsen i 16 kap. 11 § brottsbalken om otillåtet förfarande med pornografisk bild trädde i kraft 1971. Den ersatte den fram till dess gällande bestämmelsen i samma lagrum om sårande av tukt och sedlighet. Paragrafens äldre lydelse var: "Sårar någon tukt och sedlighet genom framställning i skrift eller bild eller genom att saluhålla, förevisa eller annorledes sprida skrift eller bild dömes för sårande av tukt och sedlighet till böter eller fängelse i högst sex månader. — Vad nu sagts skall jämväl gälla om någon, på allmän plats eller eljest offentligen, i ord eller handling sårar tukt och sedlighet".

Lagändringen föregicks av utredning inom kommittén för lagstiftningen om yttrande- och tryckfrihet. Kommittén presenterade sina överväganden och förslag i betänkandet (SOU 1969:38) Yttrandefrihetens gränser.

Det centrala i betänkandet var kommitténs förslag att ersätta bestämmelsen i 16 kap. 11 § första stycket brottsbalken i dess dittillsvarande lydelse med en bestämmelse om straff för kränkande av anständigheten. Enligt kommittens förslag skulle den nya bestämmelsen lyda: "Den som kränker den allmänna känslan för anständighet genom grovt sedlighetssårande eller uppenbart förråande framställning eller genom att sprida sådan framställning, dömes för kränkande av anständigheten till böter eller fängelse i högst sex månader".

I sin motivering till förslaget anförde kommittén (se betänkandet s. 85) att yttrandefriheten när det gäller sedlighetssårande framställningar skulle bli mycket vidsträckt. Den begränsning som föreslogs var enligt kommittén mycket snäv men skulle ge samhället möjlighet att ingripa i

extrema fall. Det var enligt kommittén främst de grövsta våldsskildringarna i olika medier som avsågs med uttrycket förråande framställningar. I fråga om både sedlighetssårande framställningar och framställningar med våldsinslag skulle det vara ett allmänt medborgerligt bedömande som skulle ligga till grund för avgörandet om en framställning överskred gränserna för yttrandefriheten. Den allmänna känslan för anständighet är inte densamma från tid till annan, framhöll kommittén, och kriminaliseringens omfattning skulle därför bli olika stor vid olika tillfällen.

Kommittén föreslog vidare bl.a. ett straffsanktionerat förbud mot att på allmän plats eller annars offentligen utställa eller förevisa sedlighetssårande framställning eller på annat sätt sprida sådan framställning utan hänsyn till mottagarens inställning till det.

En utförlig sammanställning av remissyttrandena över betänkandet finns i prop. 1970:125 (s. 47—53). De flesta remissinstanserna tillstyrkte att man behöll en straffbestämmelse, en "yttersta gräns", som ger myndigheterna möjlighet att ingripa mot vissa pornografiska framställningar i alla medier, och att denna gräns skulle gälla också vissa våldsinslag. Den inställningen hade bl.a. JK, hovrätten för Övre Norrland, Stockholms rådhusrätt, socialstyrelsen, radionämnden, statens ungdomsråd, LO, SACO, advokatsamfundet, Föreningen Sveriges häradshövdingar och stadsdomare (domareföreningen), Pressens Samarbetsnämnd och Sveriges författareförening. LO, domareföreningen och författareföreningen tillstyrkte dock bara med stor tvekan. Åtskilliga remissinstanser ansåg att bestämmelsen om sårande av tukt och sedlighet kunde upphävas utan att ersättas av någon annan bestämmelse.Bland dem kan nämnas RÅ, hovrätten över Skåne och Blekinge och Sveriges Radio.

De remissinstanser som avstyrkte förslaget hänvisade i fråga om våldsinslag i offentliga framställningar dels till vagheten i de vetenskapliga forskningsresultaten beträffande skaderiskerna, dels till svårigheterna att dra gränser kring det straffbelagda området.

Vid ungefär samma tid — sommaren 1969 — lade filmcensurutredningen fram sitt betänkande (SOU 1969:14) Filmen — censur och ansvar. Utredningen föreslog att vuxencensuren skulle avskaffas men barncensuren behållas. Dessutom föreslog utredningen att en filmansvarighetslag skulle införas.Utredningens förslag till sådan lag innebar att varje film som visas offentlig skall ha en filmutgivare med ensamansvar för yttrandefrihetsbrott i filmen.

Utredningsförslaget vilade på uppfattningen att filmcensur kunde anses motiverad endast om film har en skadlig inverkan på publiken och om censur bättre än andra åtgärder kan minska riskerna för en sådan inverkan. Vuxencensuren borde därför enligt utredningen slopas om det inte visas att det sannolikt föreligger en skaderisk och att censuren har en speciell förmåga jämfört med andra reaktionsformer att motverka skadorna. Barncensuren borde däremot behållas om det inte visas att det är osannolikt att barn tar skada av att se film.

Beträffande filmer med sexuella motiv förelåg enligt utredningen inte vetenskapligt stöd för att sådana skulle ha några skadliga verkningar på en normal publik. I fråga om våldsfilm tydde dittillsvarande forsknings-

resultat på att sådan film under vissa omständigheter kunde verka aggressivt stimulerande och i specifika fall utlösa kriminella handlingar eller psykiska störningar men bara i mycket liten omfattning hos vuxna. Risk för en mera väsentlig inverkan på publiken syntes enligt utredningen finnas på attitydbildningens område. Utredningen fann det inte osannolikt att en betydande konsumtion av film som demonstrerar eller glorifierar våld kan medföra negativa förskjutningar i individernas attityder och värderingar. Men risken för sådana förskjutningar på grund av våldsfilm antogs inte vara särskilt stor jämfört med andra påverkansfaktorer.

Utredningen hade uppfattningen att det inte är osannolikt att film i vissa sammanhang kan ha skadliga verkningar på barn och att skaderiskerna i sådana fall torde vara större än i fråga om vuxna. Censuren av barnfilm borde därför behållas, ansåg utredningen.

Filmcensurutredningens förslag att slopa vuxencensuren hade uppenbarligen som utgångspunkt att den i betänkandet Yttrandefrihetens gränser föreslagna kriminaliseringen av "kränkande av anständigheten" skulle genomföras och kunna ligga till grund för efterhandsingripanden mot vuxenfilmer.

Vid remissbehandlingen av filmcensurutredningens betänkande godtog det övervägande antalet remissinstanser förslaget om att slopa vuxencensuren. Några framhöll dock att avskaffandet borde ske bara försöksvis. Från några håll uttalades farhågor för att filmrepertoaren skulle komma att urarta mot mera våld, sadism och pornografi. Avslag på förslaget yrkade biografbyrån, filmgranskningsrådet, universitetskanslerämbetet, Moderata ungdomsförbundet, Folkbildningsförbundet, Sveriges kristna socialdemokraters förbund och Socialdemokratiska kvinnoförbundet.

De av kommittén för lagstiftningen om yttrande- och tryckfrihet framlagda förslagen i betänkandet Yttrandefrihetens gränser togs upp i prop. 1970:125. Föredragande departementschefen redogjorde där för vad kommittén föreslagit i fråga om sedlighetssårande framställningar och våldsskildringar. Han gav också en översiktlig redogörelse för innehållet i filmcensurutredningens betänkande Filmen — censur och ansvar. Därefter anförde han (s. 67 f.):

> Vid sin behandling av frågan om yttrandefrihetens gränser, när det gäller framställningar som kan tänkas såra tukt och sedlighet eller över huvud taget den allmänna känslan för anständighet, har kommittén betonat sambandet med frågan om avskaffande av filmcensuren för vuxna. Förslaget att det också framgent bör finnas straffbestämmelser som sätter gränser för yttrandefriheten i dessa hänseenden har sålunda av kommittén väsentligen motiverats med en hänvisning till det utbud av filmer med sedlighetssårande innehåll eller våldsinslag som man kan vänta om vuxencensuren avskaffas. Filmcensurutredningen synes å sin sida ha utgått från, som en förutsättning för censurens avskaffande, att kommitténs nu berörda förslag genomförs.
>
> Uppenbart är emellertid att det inte finns något oupplösligt samband mellan frågan om att avskaffa filmcensuren och eventuellt ersätta den med en filmansvarighetslag samt det av kommittén behandlade mer allmänna problemet rörande yttrandefrihetens gränser. Frågan om behovet av en samhällskontroll över filmen

och om formerna för en sådan kontroll kan i sak bedömas helt fristående från spörsmålet i vilken utsträckning t.ex. pornografiska eller sadistiska framställningar eller våldsskildringar i andra media skall vara tillåtna eller bör kriminaliseras. Inte heller i lagtekniskt hänseende föreligger något sådant samband mellan dessa frågor som gör det nödvändigt att lösa dem i ett sammanhang. Filmcensurutredningens förslag om en särskild filmansvarighetslag med anknytning till TF och med bibehållande av en möjlighet till straffrättsligt ingripande mot sedlighetssårande eller sadistiska filmer kan i princip genomföras, även om man ur BrB och ur TF:s brottskatalog avlägsnar bestämmelsen om sårande av tukt och sedlighet utan att ersätta den med någon sådan regel som kommittén har föreslagit. Det är nämligen ingenting som hindrar att man i en filmansvarighetslag, vid sidan av hänvisningar till TF:s brottskatalog, inför en särskild straffbestämmelse beträffande filmer med sedlighetssårande innehåll eller sadistiska våldsinslag. Den omständigheten, att frågan om filmcensuren och om en eventuell filmansvarighetslagstiftning ännu inte är slutbehandlad inom utbildnings- och justitiedepartementen, utgör därför inte hinder mot att man redan nu tar upp frågan om ett upphävande eller en ändring av bestämmelserna i BrB och TF om sårande av tukt och sedlighet till en förutsättningslös prövning.

En vidsträckt yttrandefrihet är nödvändig för en väl fungerande opinionsbildning och debatt i samhälls- och kulturfrågor. Samhället bör över huvud taget inte genom lagstiftning göra andra inskränkningar i yttrandefriheten än som är nödvändiga för att värna om andra betydande allmänna eller enskilda intressen. En viktig synpunkt är också att den enskilde i vidaste möjliga omfattning själv bör få bestämma vilka framställningar i skrift, bild eller andra media han vill ta del av. En annan sak är att det kan finnas skäl att begränsa rätten att sprida framställningar av skilda slag på ett sådant sätt att den enskilde inte direkt eller indirekt tvingas att mot sin vilja ta del av sådant som enligt gängse värderingar uppfattas som sedlighetssårande, kränkande eller på annat sätt stötande.

Propositionen i den här delen utmynnade i ett förslag om att upphäva bestämmelsen i 16 kap. 11 § brottsbalken om sårande av tukt och sedlighet och ersätta den med den alltjämt gällande bestämmelsen i samma lagrum om otillåtet förfarande med pornografisk bild. Riksdagen beslöt i enlighet med förslaget (1 LU 1970:47, rskr. 267).

Filmcensurutredningens betänkande ledde inte till någon annan åtgärd från statsmakternas sida än att regeringen 1971 överlämnade betänkandet och remissyttrandena över det till massmedieutredningen (MMU) för att tas under övervägande vid fullgörande av dess uppdrag. MMU som inte hade i uppdrag att behandla frågan om kriminalisering av pornografi eller våldsskildringar, anförde i sitt slutbetänkande (SOU 1975:49) Massmediegrundlag följande om filmcensuren (s. 104):

Frågan om filmcensuren har sedan behandlats av en arbetsgrupp inom justitie- och utbildningsdepartementen. Denna arbetsgrupp skall redovisa filmcensurutredningens förslag, remissyttrandena däröver och senare debatt i ämnet. Arbetsgruppen avses inte skola ta ställning i sak till frågan om filmcensuren utan i stället framlägga två alternativ. Det ena innebär att nuvarande läge i fråga om filmcensuren består. Det andra alternativet bygger på filmcensurutredningens förslag att censur endast skall få förekomma när det gäller film som är avsedd att visas för barn.

Avsikten är att arbetsgruppen skall redovisa sitt arbete i en promemoria, varefter regeringen — eventuellt efter remiss av promemorian — skall ta ställning till hur frågan om filmcensuren skall avgöras.

I detta läge anser sig MMU inte ha att ta ställning i sak till hur frågan om filmcensurens vara eller icke vara skall avgöras. Inom MMU har uttalats skilda meningar i denna sakfråga, ehuru enighet rått om att för en filmcensur måste — med hänsyn till att den innebär ett principiellt avsteg från de eljest bärande grundsatserna i den föreslagna grundlagen — kunna åberopas starka skäl.

För att bereda tillfälle till ett val mellan de olika alternativ som framläggs av arbetsgruppen bör grundlagen öppna möjlighet att bibehålla en filmcensur enligt i huvudsak nu gällande bestämmelser eller en filmcensur av mera begränsad innebörd, men å andra sidan inte själv fastslå att en filmcensur skall förekomma. Frågan om filmcensuren har således i MMU:s förslag till grundlag hänvisats till reglering i allmän lag. Såtillvida bör emellertid grundlagen reglera frågan även beträffande film som den inte bör medge en filmcensur som i huvudsak är strängare än som följer av nu gällande bestämmelser och inte heller medge att andra hindrande åtgärder mot offentlig visning av film får förekomma än som ligger i en sålunda ordnad filmcensur.

MMU vill särskilt understryka att nu förevarande speciella undantag från censurbestämmelserna i fråga om film inte får tas till intäkt för någon uppluckring av det förbud mot censur eller andra hindrande åtgärder från myndighets sida som enligt den föreslagna grundlagen skall gälla för de övriga medierna.

MMU:s betänkande remissbehandlades. Yttrandena har sammanställts i Ds Ju 1976:2. Av sammanställningen framgår i huvudsak följande av intresse i det här sammanhanget. Vad MMU föreslagit i fråga om filmcensuren godtogs av Svea hovrätt, juridiska fakulteten vid Uppsala universitet, statens biografbyrå och Sveriges författarförbund samt, trots vissa betänkligheter, av Pressens Samarbetsnämnd och TCO. I några remissyttranden beklagade man att MMU inte hade tagit ställning i själva sakfrågan om filmcensurens bestånd. En del remissinstanser gick ändå in på sakfrågan. Vissa av dem föreslog att vuxencensuren skulle avskaffas men barncensuren behållas. Till den gruppen hörde ABF, Sveriges biografägareförbund, Folkets Husföreningarnas Riksorganisation, Föreningen Sveriges filmproducenter och LO. Några andra remissinstanser förklarade sig vara emot all censur av film. De instanserna var Svenska teaterförbundet, Näringslivets delegation för marknadsrätt och Stiftelsen Svenska filminstitutet.

Någon offentlig redovisning av övervägandena inom den arbetsgrupp, som nämndes i MMU:s betänkande, finns veterligen inte.

Nästa steg togs 1977 i och med direktiven till oss. Här hänvisas till framställningen under 7.1.2.

Under vårt arbetes gång har en viss förändring i situationen inträtt såtillvida att det s.k. videovåldet har hamnat i blickpunkten. Videomarknaden har vuxit mycket snabbt och det finns numera ett stort utbud av färdiginspelade videoband för främst förhyrning men även för köp. Man uppmärksammade snart att innehållet i dessa videogram till stor del bestod av skildringar av grovt och sadistiskt våld och att barn och ungdomar utan hinder skaffade sig tillgång till sådana upptagningar.

I december 1980 fick en rättschef i justitiedepartementet och en rättschef i utbildningsdepartementet i uppdrag "att skyndsamt kartlägga de rättsliga och praktiska möjligheterna att genom lagstiftning så snart som möjligt komma till rätta med vissa avarter i form av stötande våldsskildringar i främst videogram". De redovisade uppdraget redan samma

månad i departementspromemorian (Ds Ju 1980:14) Våldet i videogram m.m. Förslag angående lagstiftningsåtgärder.

I promemorian framhöll rättscheferna att snabba lagstiftningsåtgärder mot våldsinslag i upptagningar av rörliga bilder måste få en provisorisk karaktär i avvaktan på att vi inom yttrandefrihetsutredningen hade gjort en samlad bedömning av de frågor som är gemensamma för flera uttrycksformer och som har samband med spörsmålet om ett våldsförbud, främst frågorna om ensamansvar, om tillsyn och åtal och om rättegångsformen.

Promemorian innehöll två lagtextutkast. Det ena avsåg en lag om förbud mot spridning till barn av film och videogram med våldsinslag. Förbudet omfattade filmer och videogram som innehåller bilder med verklighetsnära skildringar av att någon utsätts för allvarligare våld. Sådana upptagningar skulle enligt utkastet inte få i yrkesmässig verksamhet lämnas ut till barn under 15 år eller spelas upp för dem vid särskilt anordnade visningar. Det andra utkastet innefattade en lag om förbud mot spridning av film och videogram med våldsinslag, ett s.k. extremvåldsförbud. Det förbudet gällde filmer och videogram som innehåller bilder med närgångna eller långvariga skildringar av att någon utsätts för rått, sadistiskt eller annars särskilt hänsynslöst våld. Förbudet innebar att sådana upptagningar inte skulle få spridas yrkesmässigt till allmänheten genom saluhållning eller annat tillhandahållande eller genom visning. Ett undantag från förbudet skulle gälla om gärningen med hänsyn till omständigheterna var försvarlig.

Vartdera utkastet undantog från förbud sådana filmer som godkänts av biografbyrån enligt biografförordningens bestämmelser om barncensur respektive vuxencensur. Det tänkta extremvåldsförbudet skulle inte heller omfatta TV-sändningar från SR:s programföretag eller gälla inom närradioverksamheten. Rättscheferna pekade i promemorian på möjligheten att kombinera de båda alternativen. De ansåg dock att en sådan kombination inte var lämplig främst med hänsyn till att regleringen skulle bli invecklad och svår att tillämpa.

Promemorian remissbehandlades. Av remissammanställningen (prop. 1980/81:176 s. 54 ff.) framgår att meningarna var delade. Flertalet remissinstanser ansåg att någon form av provisorisk lagstiftning behövdes. Bland dem kan nämnas JK, hovrätten för Övre Norrland, skolöverstyrelsen, JO, LO, TCO, Sveriges advokatsamfund, Sveriges författarförbund, Radiobranschens samarbetsråd och Svenska filminstitutet. Vissa av dem förordade obligatorisk förhandsgranskning av videogram. Några remissinstanser avstyrkte omedelbar lagstiftning, t. ex. RÅ, Svea hovrätt, rikspolisstyrelsen, videogramutredningens majoritet, Sveriges domareförbund, Svenska journalistförbundet, Föreningen Sveriges polischefer och KLYS.

Till alternativet med förbud mot spridning av våldsskildringar till barn anslöt sig ett fåtal remissinstanser, bl.a. Svenska filminstitutet, Föreningen Sveriges filmproducenter och en minoritet inom Sveriges författarförbund. Bland dem som i första hand hade avstyrkt en provisorisk lagstiftning förordade några i andra hand detta alternativ. Till den gruppen hörde Svea hovrätt, videogramutredningens majoritet, KLYS m.fl.

Alternativet med ett extremvåldsförbud tillstyrktes av bl.a. JK, hovrätten för Övre Norrland, JO, TCO, SACO/SR, Sveriges advokatsamfund, Sveriges författarförbund (majoriteten) och Radiobranschens samarbetsråd. RÅ, rikspolisstyrelsen, Sveriges domareförbund och Föreningen Sveriges polischefer, som alla i första hand hade motsatt sig en provisorisk lagstiftning, uttalade sig i andra hand för ett extremvåldsförbud.

Det i promemorian avvisade kombinationsalternativet förordades av några remissinstanser, t.ex. skolöverstyrelsen, samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden vid Stockholms universitet och statens ungdomsråd.

En grupp remissinstanser föreslog att en möjlighet till frivillig förhandsgranskning skulle införas. Den gruppen bestod av statens biografbyrå, statens filmgranskningsråd, barnfilmrådet och en minoritet inom videogramutredningen.

I prop. 1980/81:176 framhöll föredraganden att det med tanke på bl.a. vårt pågående arbete fordrades starka skäl för omedelbar lagstiftning. Han kom dock till slutsatsen att sådana skäl förelåg och hänvisade till det mycket starka intresset av att bereda barn och ungdom skydd mot riskerna att utsättas för skadeverkningar av våldsskildringar.

Föredraganden uttalade som sin mening att det inte inom ramen för det aktuella lagstiftningsärendet kunde komma i fråga att vidga området för förhandsgranskning. I valet mellan de två i promemorian skisserade lösningarna ansåg han sig inte kunna förorda en reglering som sträckte sig längre än till ett förbud mot spridning bland och visning för barn av vissa typer av upptagningar av rörliga bilder. Han anförde att skyddet för barnen visserligen skulle bli mest effektivt om lagstiftningen gjordes generell, bl.a. med hänsyn till att man då skulle motverka olika former av "langning" och även i övrigt underlätta övervakningen. Men samtidigt skulle, fortsatte han, en sådan lagstiftning innebära en ny begränsning av yttrandefriheten på detta område med konsekvenser för konstnärligt och andra allvarligt syftande framställningar som vore mycket svåra att överblicka. Vad som skall vara förbjudet att sprida till vuxna borde beslutas på grundval av en mera allsidig och ingående utredning.

Propositionen utmynnade i ett förslag till lag om förbud mot spridning till barn av filmer och videogram med inslag av våld. Det föreslagna förbudet omfattade "ingående skildringar av verklighetstrogen karaktär som återger våld eller hot om våld mot människor eller djur". Filmer och videogram med sådana skildringar skulle inte i yrkesmässig verksamhet eller annars i förvärvssyfte få lämnas ut till barn under 15 år eller spelas upp vid särskilt anordnad visning när något sådant barn är närvarande. Lagen skulle inte gälla offentliga förevisningar av biograffilm, filmer som biografbyrån godkänt för visning för någon åldersgrupp av barn under 15 år eller videogram med samma innehåll och inte heller TV-program som sänds med stöd av RL eller närradiolagstiftningen.

Propositionen behandlades av KU, som inhämtade yttrande från kulturutskottet (KrU 1980/81:8 y). I yttrandet ansåg KrU att utvecklingen på videogramområdet var så oroväckande att det var nödvändigt med snabba och mer omfattande åtgärder än som hade föreslagits i propositionen. KrU förordade en lagstiftning som bygger på en kombination av

regeringsförslaget och ett extremvåldsförbud. Vidare fann KrU att det var önskvärt att minska det utrymme för kringgående av spridnings- och visningsförbudet som propositionens lagtextförslag beredde genom orden "yrkesmässigt eller annars i förvärvssyfte" och "särskilt anordnad visning". Slutligen framhöll KrU beträffande det framtida regelsystemet för granskning av film och videogram att målsättningen borde vara att systemet skulle vara detsamma för båda uttrycksformerna.

Till KrU:s yttrande fogades två avvikande meningar. I den ena (m) anfördes det att yttrandefrihetsutredningens arbete borde avvaktas innan ställning togs till frågan om ett extremvåldsförbud. I det andra (fp) uttalades det att förslaget i proposition var det enda som med säkerhet kunde genomföras fr.o.m. den 1 juli 1981, varför det borde antas, och att lagen så snart som möjligt borde kompletteras med föreskrifter som ytterligare begränsar våldsutbudet.

Inom KU upprättades ett förslag till lag om förbud mot spridning av filmer och videogram med våldsinslag. Förslaget innebar en sådan kombination som KrU hade förordat. Lagens 1 § innehöll ett extremvåldsförbud och lydde sålunda: "Filmer och videogram med närgångna eller långvariga skildringar av att någon utsätts för rått eller sadistiskt våld får inte i yrkesmässig verksamhet eller annars i förvärvssyfte spridas till allmänheten genom saluhållning eller annat tillhandahållande eller genom visning såvida förfarandet med hänsyn till framställningens syfte och sammanhang samt omständigheterna i övrigt är uppenbart oförsvarligt". Förslaget innehöll i 2 § ett spridningsförbud likalydande med propositionens.

KU inhämtade lagrådets yttrande över förslaget. Med anledning av att extremvåldsförbudets primära syfte i lagrådsremissen hade uppgivits vara att skydda barn från skadeverkningar uttalade lagrådet att det ville lämna öppet om förbudet stod i överensstämmelse med föreskriften i 2 kap. 12 § 2 st. andra meningen RF om att en yttrandefrihetsbegränsning aldrig får gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett begränsningen. Ett förbud mot spridning till barn även när förvärvssyfte inte föreligger skulle bättre motsvara det primära ändamålet att skydda barnen. Frågan om förbudets grundlagsenlighet kom emellertid enligt lagrådet i ett annat läge om förbudet skulle syfta till att som ett ändamål i sig förhindra vuxna från att få tillgång till filmer och videogram med skildringar av extremvåld. Lagrådet ansåg att det här låg nära till hands att finna en grund för yttrandefrihetsbegränsningen i bestämmelsen i 2 kap. 13 § första stycket tredje meningen RF om att en sådan begränsning får göras när särskilt viktiga skäl föranleder det. Beträffande utformningen av lagtexten i extremvåldsförbudet kunde det enligt lagrådets mening befaras att stadgandet genom det föreslagna oförsvarlighetsrekvisitet skulle bli så svårtolkat och svårtillämpat att förbudet blev mer eller mindre verkningslöst. Lagrådet ansåg att syftet skulle komma till klarare och mer adekvat uttryck om stadgandet i stället utformades som ett principiellt spridningsförbud från vilket undantag gäller för de fall då spridningen med hänsyn till omständigheterna är försvarlig. Lagrådet hänvisade till utformningen av bestämmelsen i 16 kap. 10 a § brottsbalken om barnpornografibrott och föreslog att "så-

vida"-satsen fick följande lydelse: "såvida inte spridandet med hänsyn till omständigheterna är försvarligt".

KU anförde i sitt betänkande (KU 1980/81:28) att det mycket starka intresset att skydda barn och ungdom mot riskerna att utsättas för skadeverkningar av våldsskildringar i videogram gjorde det nödvändigt med en särskild, provisorisk lagstiftning med ikraftträdande snarast möjligt. Med hänsyn till lagstiftningens provisoriska karaktär avvisade utskottet en lösning som innebar obligatorisk eller frivillig förhandsgranskning. KU delade den av bl.a. KrU framförda uppfattningen att det var nödvändigt med en kombination av de i promemorian skisserade förbudstyperna för att skyddet för barn och ungdom skulle kunna bli tillräckligt.

Med anledning av vad lagrådet hade uttalat om lagstiftningens överensstämmelse med RF anförde KU att det var den kommersiella spridningen åtgärderna borde riktas mot om man ville inskrida effektivt mot videogram med våldsinslag. Att förbjuda också andra former av spridning innebar en mycket vittgående begränsning av yttrandefriheten som sannolikt finge endast ringa effekt utöver vad som följer av ett ingripande mot enbart den kommersiella spridningen. Intresset att skydda barn och ungdom är enligt KU ett sådant särskilt viktigt skäl som avses i 2 kap. 13 § 1 st. RF. Om det är nödvändigt för att tillgodose det intresset kan ett förbud mot spridning av extremvåldsskildringar tillkomna endast i spekulationssyfte riktas också mot vuxna eftersom det inte skulle kränka de syften som bär upp reglerna om yttrandefrihet. Enligt KU stred förbudet inte mot 2 kap. 12 § 2 st. RF. Endast ett förbud mot spridning som riktar sig till alla oavsett mottagarens eller åskådarens ålder skulle göra det möjligt att undandra den kommersiella marknaden de grövsta alstren av spekulationsvåld. Därför var enligt KU:s mening ett sådant förbud — som skulle minska åtkomligheten av dessa produkter radikalt — nödvändigt för att tillgodose skyddet för barn och ungdom.

Vad gällde lagrådets synpunkter på lagtextens utformning i fråga om att undanta legitima våldsskildringar från extremvåldsförbudet underströk KU att lagstiftningen hade karaktär av provisorium i avvaktan på att frågorna skulle prövas i ett större sammanhang, främst inom yttrandefrihetsutredningen. KU var därför inte berett att gå ifrån sitt förslag att undantaget skulle utformas som ett oförsvarlighetsrekvisit, dvs. att för straffbarhet skulle krävas inte bara att skildringen avser extremvåld utan också att spridandet av filmen eller videogrammet med hänsyn till framställningens syfte och sammanhang samt omständigheterna i övrigt är uppenbart oförsvarligt. Även med denna formulering borde ingripande kunna ske mot sådana närgångna skildringar av brutalt våld, tillkomna endast i spekulationssyfte, som avsågs med förbudet.

Till KU:s betänkande fogades en reservation av tre ledamöter (alla m) och ett särskilt yttrande av två ledamöter (båda fp).

Reservationen utmynnade i ett förslag att propositionen skulle bifallas och att lagstiftningsåtgärderna i avvaktan på bl.a. yttrandefrihetsutredningens arbete skulle inskränkas till ett förbud mot spridning bland och visning för barn under 15 år av filmer och videogram med verklighetsnära skildringar av allvarligare våld. Som motiv för denna restrikti-

va hållning åberopade reservanterna främst att en mera generell lagstiftning skulle innebära en ny begränsning av yttrandefriheten på detta område med konsekvenser för konstnärligt och andra allvarligt syftande framställningar som vore mycket svåra att överblicka. Reservanterna hänvisade också till att lagrådet hade lämnat öppet om det föreslagna extremvåldsförbudet stod i överensstämmelse med RF:s föreskrift att en begränsning av yttrandefriheten aldrig får gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som föranlett begränsningen. De underströk vidare att det är väsentligt att föräldrarna inser sitt ansvar för att tillse att barnen inte på andra vägar än genom egna inköp eller förhyrningar kommer i kontakt med alster av det i lagstiftningsärendet aktuella slaget.

I det särskilda yttrandet anfördes det att den föreslagna lagstiftningen var att uppfatta som en rådrumslag i avvaktan på yttrandefrihetsutredningen. Lagförslaget fick enligt dessa ledamöter inte på något sätt uppfattas som bindande för utredningen.

Riksdagen beslöt, efter yrkande av en minoritet med stöd av 2 kap. 12 § 3 st. RF, den 9 och 10 juni 1981 att 1 § i KU:s lagförslag, dvs. bestämmelsen om ett extremvåldsförbud, skulle vila i minst 12 månader, och att bifalla återstoden av lagförslaget eller alltså förbudet mot att sprida våldsskildringar till barn under 15 år. I de delar som lagförslaget hade bifallits trädde lagstiftningen i kraft den 1 juli 1981.

I juni 1982 återupptog riksdagen ärendet i den del det förklarats vilande. KU hemställde i sitt betänkande (1981/82:38) att riksdagen skulle anta det vilande förslaget. Beträffande motiveringen hänvisade utskottet till sitt förra betänkande (1980/81:28). Utskottet tillade att vissa åtgärder i syfte att begränsa marknadsföring av våldspräglade videogram hade vidtagits och planerades av branschens egna företrädare och att utskottet med tillfredsställelse hälsade åtgärderna som en komplettering till den föreslagna lagstiftningen. I fråga om formerna för rättegången i mål om brott mot lagstiftningen ansåg utskottet att det inte fanns skäl att föregripa yttrandefrihetsutredningen.

Tre ledamöter i KU (alla m) reserverade sig. De godtog ett extremvåldsförbud utformat i enlighet med utskottsmajoritetens förslag. De förordade dock att oförsvarlighetsrekvisitet fylldes ut med en föreskrift om att avgörande betydelse vid bedömandet av vad som skall anses vara oförsvarligt skall tillmätas nyhets- och informationsförmedlingens, opinionsbildningens samt andra jämförbara intressens krav. De föreslog vidare att lagstiftningen skulle kompletteras med bestämmelser om att utgivare skall finnas för varje film och videogram och att utgivaren ensam svarar för brott mot extremvåldsförbudet. Vidare skulle enligt reservanternas förslag mål om brott mot extremvåldsförbudet handläggas i likartad ordning som tryckfrihetsmål, dvs. med juryprövning av straffbarheten.

Riksdagen biföll vad KU:s majoritet hade hemställt. Extremvåldsförbudet trädde i kraft den 1 augusti 1982 (SFS 1982:563).

7.1.4 Kort resumé av läget inom påverkansforskningen

För att bedöma behovet av lagstiftningsåtgärder i fråga om pornografiska framställningar och våldsframställningar är det av intresse att känna till vilka verkningar sådana framställningar har på publiken. Påverkansforskningen vad gäller pornografi är emellertid ytterst sparsam, om man bortser från undersökningar rörande omedelbara eller kortsiktiga sexuella reaktioner på pornografi. Våldsskildringars effekter på publiken har däremot varit föremål för så mycken och varierad forskning att det redan av den anledningen är något vanskligt att med exakthet uttala sig om forskningsläget.

När det gäller pornografiska framställningars påverkanseffekter redovisar vi i fortsättningen två uppmärksammade forskningsprojekt.

Det ena är den danske kriminologen Berl Kutchinskys undersökning om sambandet mellan utbudet av pornografi i samhället och frekvensen av vissa sexualbrott. Undersökningarna avser förhållandena i Danmark. Resultaten är redovisade i rapporten "Pornografi och sexualförbrytelser" (Gebers 1972).

I rapporten hävdar Kutchinsky att det efter den avkriminalisering av pornografi, som genomfördes i Danmark i två etapper 1967 och 1969, skedde en kraftig och reell minskning av två slags sexualbrott, nämligen fönstertittning och antastande av småflickor. Han menar att minskningen inte har någon annan förklaring än pornografins legalisering. Pornografi kunde således utnyttjas som ersättning för kriminella handlingar av de angivna slagen. Något motsvarande hade han inte kunnat notera i fråga om de två andra undersökta brottstyperna blottning och antastande av vuxna kvinnor. Allvarligare sexualbrott, t.ex. våldtäkt, ingick inte i undersökningen.

För vår räkning har professor Eckart Kühlhorn granskat Kutchinskys undersökningar och gjort en jämförelse med effekterna av den avkriminalisering av pornografi som genomfördes i Sverige 1971. Kühlhorn har framfört vissa anmärkningar mot Kutchinskys undersökningsmetoder men har inte påvisat några felaktigheter i Kutchinskys slutsatser beträffande förhållandena i Danmark. Vad angår Sverige har Kühlhorn noterat en minskning av sexualbrotten bortsett från våldtäkt, som emellertid har ökat i betydligt långsammare takt än vanliga våldsbrott. Enligt Kühlhorn är det inte möjligt att utreda om just pornografin har haft en speciell betydelse bland alla andra faktorer som reducerat sexualbrottsligheten här.

Den andra undersökningen av intresse beträffande pornografins verkningar har redovisats av H.J. Eysenck och D.K.B. Nias i boken "Sex, Violence and the Media" (utgiven 1978 i London). Författarna säger att pornografi utan tvivel har effekter på publiken men att dessa effekter kan vara av högst varierande slag. Verkningarna kan vara negativa och bestå i att ett "antisocialt sexuellt beteende" framkallas. Men de kan också vara positiva såtillvida att pornografi exempelvis kan användas som terapi vid djupgående sexuella störningar.

Påverkanseffekterna av våldsskildringar har som nämnts tilldragit sig forskarnas intresse i en ojämförligt större utsträckning. För att ge en

samlad överblick över den omfattande forskningen lät videogramutredningen göra en sammanställning av forskningsresultaten särskilt vad gäller påverkan på barn. Huvudansvarig för sammanställningen var avdelningsdirektören i socialstyrelsen, fil. lic. Kerstin Elmhorn. Sammanställningen har publicerats i rapporten (SOU 1981:16) Film och TV i barnens värld.

Många olika teorier om våldsskildringars påverkanseffekter har framförts. En sådan är att skildringarna kan ha en omedelbart utlösande effekt i den betydelsen att den som tagit del av en våldsskildring strax därefter själv begår en våldshandling (den s.k. triggereffekten). Vidare skulle våldsskildringar kunna ha en instruktiv effekt så att man därav lär sig en viss teknik eller ett visst tillvägagångssätt för våldsutövning. På längre sikt skulle de också kunna ha en mönsterbildande effekt på det sättet att de utgör förebild för handlandet i likartade situationer. Våldsskildringar skulle också kunna verka avtrubbande så att åskådarens hämningar inför våld undan för undan raseras med följd att han i allt större utsträckning godtar våld som en metod att lösa konflikter.

Bland olika teorier om våldsskildringars påverkanseffekter är det noga taget bara en som har inneburit att effekterna skulle vara av positivt slag. Det är teorin om den s.k. katharsiseffekten. Innebörden av den är att den som tar del av en våldsskildring därigenom skulle "renas" från sin egen aggression, som alltså inte skulle behöva få utlopp i våldshandlingar. Sedan den här teorins upphovsman emellertid själv tagit avstånd från den, synes den numera vara allmänt förkastad.

Många undersökningar pekar i samma riktning. Av sådana undersökningar nöjer vi oss här med att närmare gå in på en, som tycks ha tillvunnit sig stor respekt bland övriga forskare. Den utfördes av dr William A. Belson, London, och han har redovisat undersökningen i boken "Television violence and the adolescent boy" (Saxon House 1978).

Belsons undersökning omfattade 1 565 Londonpojkar i åldern 13 - 16 år. De fick under en sexmånadersperiod ta del av en stor mängd våldsskildringar i TV. Syftet var att utröna i vad mån dessa skildringar framkallade aggressivt och våldsamt beteende hos pojkarna. Under undersökningsperioden begick ungefär hälften av dem inte någon allvarlig våldshandling. Men 188 av pojkarna, eller 12 procent, begick vardera tio eller flera sådana handlingar. Med hänsyn till de omfattande informationer man hade om pojkarnas bakgrund, bl.a. om deras tidigare våldsbenägenhet, ansågs dessa rön utgöra ett starkt stöd för hypotesen att lång tids påverkan av TV-våld ökar pojkars inblandning i allvarligt våld.

Undersökningen visade vidare att vissa slags våldsskildringar i högre grad än andra framkallade allvarliga våldshandlingar av pojkarna. Till den mera våldsframkallande kategorin hörde program om nära personliga förhållanden men med inslag av gräl och fysiskt våld, program där våldsinslag tycks vara "inkastade för sin egen skull" och sakna betydelse för handlingen, program med uppdiktad handling men med inslag av våld som presenteras på ett realistiskt sätt och program där våldet presenteras så som om det utövades i ett gott syfte. Till de våldsskildring-

ar som i obetydlig grad framkallade våldshandlingar hörde "science fiction", tecknade program, program om andra sporter än brottning och boxning samt "slapstick".

Som vi har nämnt i inledningen till detta betänkande genomförde vi år 1979—80 en enkät bland svenska massmedieforskare rörande påverkanseffekter av pornografi och våldsframställningar. Vi frågade om forskningsläget i stort respektive de tillfrågades egen uppfattning när det gäller sådana påverkanseffekter. Enkäten gick ut till ungefär 120 forskare. Ett 25-tal av dem besvarade den.

När det gäller forskningsläget om påverkanseffekter av pornografi och våldsskildringar bekräftar enkätsvaren i huvudsak den bild som vi här har givit. Några rön som motsäger den kan inte sägas ha redovisats i enkätsvaren.

Ett av svaren avvek emellertid påtagligt från de övriga i sin uppläggning. Docent Bengt Nerman menade att pornografin är ett verksamt medel att hantera olika former av tabun samt att bilder av våld måste finnas för att vi skall kunna hantera erfarenheter av faktiskt våld.

7.2 Överväganden

Vid behandlingen av lagstiftningsärendet om det s.k. videovåldet underströks det från olika håll att lagstiftningen måste få en provisorisk karaktär i avvaktan på resultatet av vårt arbete. Den samlade bedömning, som vi enligt våra direktiv har att göra beträffande filmcensurens framtid samt eventuella begränsningar i rätten att offentliggöra och sprida pornografi och våldsskildringar, fick inte föregripas, hette det.

De provisoriska lösningar som riksdagen stannade för sammanfaller emellertid till en del med våra egna preliminära överväganden och låter sig så långt naturligt infogas i våra slutsatser. Riksdagsbeslutet ger uttryck för en för oss i stort godtagbar avvägning mellan yttrandefrihetsintresset och intresset av att skydda barn och ungdom mot skadeverkningar av våldsskildringar i upptagningar av rörliga bilder. Dessutom innebär beslutet att riksdagen har godtagit de under 7.1.4 kortfattat beskrivna vetenskapliga rönen om att våldsskildringar i rörliga bilder utgör en risk för barns och ungdomars psykiska hälsa.

Enligt vår mening är lagstiftningen primärt inget instrument för opinionsbildning. Den skall inte användas som "argument" i mötet mellan skilda förhållningssätt. Detta sätter bestämda gränser för ingripanden mot yttrandefriheten. Det motstående intresse som motiverar ingripandet måste ha stor tyngd.

Det gäller alltså att besvara frågan om intresset av att åstadkomma ett rättsligt skydd mot pornografi och våldsframställningar är så principiellt starkt att en begränsning av yttrandefriheten kan övervägas. Vad som krävs är en påtaglig risk för allvarliga skadeverkningar om begränsningen inte görs.

Vi har för vår del inte funnit skäl att här göra någon annan bedömning i sak än vad riksdagen gjort. Påverkansforskningen har påvisat en stor sannolikhet för att barn och ungdomar riskerar psykiska skador om de

i betydande omfattning utsätts för våldsskildringar i upptagningar av rörliga bilder. Den risken motiverar yttrandefrihetsbegränsningar riktade mot sådana skildringar. Här bör tillfogas att våldsskildringar i andra uttrycksformer såvitt forskningen visar uppenbarligen utgör en så liten risk att de kan lämnas utanför diskussionen om yttrandefrihetsbegränsningar.

Vad som komplicerar frågan om effektiva lagstiftningsåtgärder för att motverka riskerna av det stora utbudet av våld i filmer och videogram är att våld ju faktiskt är mycket vanligt i verkligheten och att detta verkliga våld aldrig kan bekämpas om det inte får återges genom dokumentära skildringar eller genom konstnärlig gestaltning. Det är av största vikt att yttrandefrihetsbegränsningarna inte drabbar sådana våldsskildringar som är försvarliga från den angivna synpunkten. Det här uppmärksammades också under förarbetena till lagen om förbud mot spridning av filmer och videogram med våldsinslag. Extremvåldsförbudet byggdes ut med en föreskrift om att förbudet gäller bara om spridandet med hänsyn till framställningens syfte och sammanhang samt omständigheterna i övrigt är uppenbart oförsvarligt.

Mot bakgrund av vad som nu har anförts låter det sig sägas att det huvudsakliga arbetet på att lösa problemet med våldsinslag i upptagningar av rörliga bilder redan är utfört genom tillkomsten av den nya lagstiftningen. Men en rad viktiga frågor återstår. Hur skall provisoriet fogas in i den samlade grundlagsregleringen av yttrandefriheten? Kan förhandsgranskningen av offentligt förevisad film reformeras? Är det nuvarande oförsvarlighetsrekvisitet i extremvåldsförbudet ett tillräckligt skydd för yttrandefrihetsintresset eller är skyddet tvärtom för långtgående? Kan och bör skyddet mot skadlig påverkan förstärkas? Bör en utvidgning av kriminaliseringen ske i fråga om pornografiska framställningar?

Vi har i annat sammanhang (se 4.4.2) föreslagit att det tryckfrihetsrättsliga ansvarssystemet skall gälla även för bl.a. filmer och videogram. Det innebär att varje här i landet framställd upptagning av rörliga bilder skall ha en utgivare som ensam bär det straffrättsliga anvaret för upptagningens innehåll. Vi har där vidare föreslagit att utgivaren skall utses av den som driver verksamheten, dvs. ägaren till det företag som producerat framställningen. Om en framställning offentliggörs utan att en utgivare har utsetts skall ansvaret enligt vårt förslag övergå på den som har att utse utgivare. I sista hand, föreslår vi, skall ansvaret vila på den som offentligen förevisar framställningen eller som genom saluhållning eller på annat sätt sprider framställningen till allmänheten.

Utbudet av filmer och videogram på den svenska marknaden består emellertid till helt övervägande del av utländska produkter. De hittillsvarande erfarenheterna visar också att de allra flesta upptagningar med inslag av extremt våld härrör från utlandet. Bestämmelser om ett obligatoriskt ensamansvar för innehållet i filmer och videogram skulle vara tämligen poänglösa om de inte omfattade även sådana upptagningar som har framställts utom riket. Detsamma gäller om ensamansvaret skulle läggas direkt på spridaren eller alltså i praktiken den enskilde biografägaren eller detaljhandlaren. Precis som för svenska filmer och

videogram bör ensamansvaret för utrikes framställda upptagningar i första hand läggas på en för ändamålet utsedd utgivare.

Vi anser alltså att en ensamansvarskedja efter TF:s modell med en utgivare som i första hand ansvarig bör vara obligatorisk för alla filmer och videogram som offentliggörs här i landet, oavsett om de är producerade här eller i utlandet och oavsett om offentliggörandet sker genom visning för allmänheten eller genom saluföring, uthyrning eller spridning på annat sätt. Frågan är vem som skall åläggas att utse utgivare för upptagningar som är producerade utomlands. Den som driver verksamheten, dvs. producenten, är ju inte annat än i rena undantagsfall åtkomlig här i riket. Det enda naturliga är att lägga uppgiften på den — fysiska eller juridiska — person som efter införsel av produkten hit till riket tillhandahåller den för offentlig visning eller för spridning genom försäljning osv. Denne importör — eller, om importören är en juridisk person, dess legale ställföreträdare — bör själv bära det yttrandefrihetsrättsliga ansvaret, om upptagningen offentliggörs utan att någon utgivare har utsetts eller utgivarens namn inte har hållits tillgängligt på föreskrivet sätt eller utgivaren inte har den bestämmanderätt över publiceringen som han skall ha. Vidare bör ansvaret övergå på den som har att utse utgivare ifall den utsedde utgivaren inte har en känd adress här i landet och inte heller kan påträffas här under rättegången. Också efter mönster av vad som nu gäller om tryckta skrifter bör ansvarighetskedjan avslutas med den som offentligen förevisar eller sprider upptagningen.

Om man på angivet sätt med TF som förebild inför en ordning med ensamansvar för alla filmer och videogram är det logiskt och naturligt att man omvandlar den nuvarande bestämmelsen om förbud mot spridning av extremt våld i sådana upptagningar till en bestämmelse som kriminaliserar själva innehållet. En överträdelse av extremvåldsförbudet bör alltså vara att bedöma som ett yttrandefrihetsbrott och bestämmelsen har sin självklara plats i grundlagens brottskatalog. Enligt principen om dubbel täckning (se avsnitt 4.5) krävs dessutom en straffbestämmelse i vanlig lag. Vi anser att den bestämmelsen bör tas in i 16 kap. brottsbalken. Vi återkommer senare till frågan hur kriminaliseringen i detalj bör vara utformad.

Genom att angripa extremvåldsproblemet inom ramen för ett yttrandefrihetsrättsligt regelsystem når man väsentliga fördelar från yttrandefrihetssynpunkt. Vi behöver här inte närmare utveckla fördelarna utan vi nöjer oss med att peka på att prövningen av påstådda brott mot extremvåldsförbudet sker vid en offentlig rättegång med jury och att den s.k. instruktionen blir tillämplig. Men det är vår övertygelse att man gagnar också det intresse som i det här sammanhanget står emot yttrandefrihetsintresset. I dag är ansvaret för innehållet i videogram fördelat på en mängd personer i spridarledet och ansvarskänslan kan antas vara avsevärt uttunnad. Om ansvaret koncentreras till ett fåtal personer, kan man förmoda att deras känsla för ansvaret leder till ett mera omsorgsfullt urval av upptagningar för offentliggörande på den svenska marknaden. Dessutom kommer det allmännas möjligheter att utöva tillsyn över efterlevnaden av extremvåldsförbudet att underlättas och rättegångsför-

farandet att förenklas.

Vad gäller det nuvarande förbudet mot att till barn under 15 år utlämna eller för sådana barn visa vissa filmer och videogram med våldsinslag är det av annan natur än extremvåldsförbudet. I motsats till det sistnämnda innefattar det egentligen inte en begränsning av yttrandefriheten utan utgör en begränsning av barnens informationsfrihet. Det skulle därför inte kunna fogas till katalogen över yttrandefrihetsbrotten. Förbudet är att jämställa med de undantag från spridningsrätten som anges i 6 kap. 2 § 1 st. TF.

Som vi kommer att närmare utveckla senare i detta avsnitt anser vi dock att förbudet kan ersättas med en effektivare och mera lättillämpad metod att skydda de unga mot sådana framställningar som förbudet avser.

Enligt en uttrycklig undantagsregel i lagen om förbud mot spridning av filmer och videogram med våldsinslag gäller den lagen inte offentliga förevisningar av biograffilm. Bestämmelser om sådana visningar finns nu i biografförordningen, där det föreskrivs att en film inte får visas offentligt vid biografföreställning om den inte vid förhandsgranskning av statens biografbyrå har godkänts för ändamålet. För biografbyråns prövning gäller olika regler i fråga om filmer som skall visas enbart för personer som har fyllt 15 år, och för filmer som skall visas även för yngre.

När det gäller filmer bara för vuxna skall biografbyrån som tidigare har nämnts vägra godkänna en film som "kan verka förråande eller skadligt upphetsande eller förleda till brott". Godkännande skall också vägras om "förevisande kan anses olämpligt med hänsyn till rikets förhållande till främmande makt eller kan lända till upplysning om förhållanden, vilkas uppenbarande kan medföra men för försvaret eller eljest för rikets säkerhet". Slutligen får biografbyrån vägra godkänna en film även i annat fall om byrån finner filmen "uppenbarligen strida mot allmän lag". Biografbyråns godkännande utgör inte något hinder mot ett åtal i efterhand för den händelse filmen i något avseende skulle anses lagstridig.

Vid prövningen av filmer för barn gäller enligt biografförordningen en indelning av barnen i tre åldersgrupper: barn under 7 år, barn som fyllt 7 men inte 11 år och barn som fyllt 11 men inte 15 år. Biografbyrån skall vägra godkänna en film "i den mån den kan vålla barn i sådan åldersgrupp psykisk skada".

Censurbestämmelserna i biografförordningen gäller bara film. För offentlig visning av videogram finns inga motsvarande bestämmelser. I samband med tillkomsten av lagen om förbud mot spridning av filmer och videogram med våldsinslag underströks från åtskilliga håll det olämpliga i att skilda regler gällde för två så likartade uttrycksformer. Kritiken är berättigad. Rent tekniskt möter heller inga svårigheter att vid en grundlagsändring åstadkomma en harmoniserad lagstiftning. Det problematiska är att bestämma det sakliga innehållet i en sådan lagstiftning.

I våra direktiv framhålls att det måste krävas starka skäl för att censur i någon form skall kunna godtas. Direktiven uppdrar åt oss att överväga om det föreligger tillräckliga skäl att behålla någon form av vuxencensur

på filmens område. "Att viss barncensur behövs synes vara ganska klart", sägs det vidare där.

Som framgått i avsnitt 7.1.3 har det ända sedan filmcensurutredningen år 1969 lade fram sitt betänkande framförts yrkanden med viss skärpa på att vuxencensuren skall avskaffas. I motsats till dessa yrkanden står en opinion som har kommit till tydligaste uttryck bl.a. under förarbetena till lagen om förbud mot spridning av filmer och videogram med våldsinslag. Den opinionen kräver en vidgad censur. Krav har rests på att alla rörliga bilder skall underkastas censur oavsett i vilken form de förmedlas till allmänheten. Det motiv som åberopas till stöd för en strängare censur är intresset av skydd mot skadlig påverkan.

Förhandsgranskning genom ett administrativt organ — på det sätt som biografförordningen föreskriver — kan sägas ha fördelar för det allmänna från effektivitetssynpunkt. Följer granskningsorganet till fullo intentionerna är effektiviteten total. Bedömningen sker visserligen utifrån vissa i lag angivna kriterier, men den kan göras flexibel och föga formalistisk. Besluten fattas av tjänstemän och det ger snabbhet i förfarandet och enhetlighet i tillämpningen.

En ordning med förhandsgranskning av filmer och videogram kan även för branschens folk te sig praktisk. Ett vägrat godkännande betyder inte mera än att den avgift som betalas för granskningen blir så att säga onödig; inom ett renodlat efterhandsgranskningssystem riskeras däremot straff, skadestånd och konfiskation av alla kopior avsedda för offentliggörande. Den nuvarande förhandsgranskningen innebär vidare att mindre genomtänkta eller genomtänkt cyniska företrädare för branschen tror sig kunna flytta över också det moraliska ansvaret på biografbyrån.

Fördelarna med efterhandsgranskning i stället för censur är av mera principiell art. Ingripandena sker i offentlighetens ljus. På grundval av bättre kunskaper om de faktiska förhållandena — framställningen har ju varit tillgänglig för allmänheten — kan man på ett meningsfullt sätt debattera varje ingripande både innan och sedan ett slutligt avgörande har träffats. Arrangeras prövningen av lagstridigheten efter mönster av TF, erhåller man ett lekmannainflytande över avgörandena. Branschen får som nämnts själv ta på sig det juridiska och det ekonomiska ansvaret för sitt utbud och kan inte ursäkta sig ut ur det moraliska. Effektiviteten och snabbheten hos ett system med efterhandsgranskning beror på vilka materiella regler som läggs till grund för ingripanden och på hur man organiserar tillsynen över reglernas efterlevnad och domstolsprövningen.

Vid bedömningen av filmcensurens framtid står det till en början utan vidare klart att möjligheten till censur av hänsyn till rikets förhållande till främmande makt och till skydd för rikets säkerhet inte bör finnas kvar. Den bestämmelsen synes inte ha blivit tillämpad någon gång sedan 1950-talet. Men den kan i ett känsligt läge komma att väsentligt begränsa utrymmet för den fria dokumentationen och opinionsbildningen. Inslaget om hänsyn till rikets förhållande till främmande makt — som numera helt saknar motsvarighet för andra uttrycksformer — kan då öppna för inre påtryckningar och försök till utpressning utifrån. Rikets säkerhet

äventyras inte mera av biograffilmer än av framställningar i andra former. Den nuvarande särbehandlingen av filmen är i båda avseendena omotiverad.

Något som fordrar en betydligt grundligare eftertanke är frågan om och i vad mån man i framtiden skall ha en förhandsgranskning som syftar till att skydda publiken mot mentalt skadlig påverkan. Det har påpekats förut men förtjänar påpekas ännu en gång att varje form av förhandsgranskning stöter på allvarliga betänkligheter från yttrandefrihetssynpunkt. Samtidigt är det klarlagt att rörliga bilder påverkar publiken och att framför allt barn och ungdom löper risk för skadlig påverkan av våldsskildringar i rörliga bilder. Intressekollisionen är uppenbar.

Vi anser att det finns ett sätt att behålla de främsta praktiska fördelarna med det nuvarande granskningssystemet och samtidigt komma till rätta med de inslag i det som är svårast att godta från yttrandefrihetssynpunkt. Vad vi tänker oss är en fortsatt obligatorisk förhandsgranskning med mindre vittgående befogenhet för granskningsorganet att ingripa mot förment otillåtna framställningar än den som statens biografbyrå för närvarande har enligt biografförordningen. Den nuvarande befogenheten för biografbyrån att vägra godkännande, dvs. förbjuda offentlig visning av en film helt eller delvis, innebär att allmänheten inte har någon faktisk möjlighet till insyn i verksamheten såvitt gäller de förbjudna filmerna eller filmdelarna; att byråns beslut att vägra godkännande kan överklagas till regeringen ändrar inte mycket i det avseendet.

Vi föreslår att granskningsorganets befogenhet inte skall sträcka sig längre än till att ge ett utlåtande om den granskade framställningens lagstridighet. Om den som lämnat in en framställning för förhandsgranskning inte delar granskningsorganets uppfattning att framställningen helt eller delvis är lagstridig skall han vara oförhindrad att offentliggöra framställningen i strid mot utlåtandet. Han handlar då med risk att bli åtalad och straffad i enlighet med den bedömning som gjorts redan vid förhandsgranskningen. Men den slutgiltiga prövningen sker i yttrandefrihetsrättslig ordning under medverkan av jury och med de garantier i övrigt för yttrandefriheten som förfarandet innefattar. En sådan prövning möjliggör också en offentlig debatt.

Inte heller i det fallet att förhandsgranskningsorganets bedömning är den motsatta, dvs. att man finner den granskade upptagningen vara fri från extremvåld, bör bedömningen vara bindande. Vi anser alltså att det allmänna bör vara oförhindrat att ingripa mot en offentliggjord upptagning i efterhand med åtal och straff, trots att upptagningen har "friats" vid förhandsgranskningen.

När man söker en definitiv lösning vore det principiellt betänkligt att låta den slutliga prövningen av yttrandefrihetsrättsliga bestämmelsers tillämplighet ligga hos ett administrativt organ i stället för hos domstolarna med deras offentliga förfarande. Det skulle också betyda att den som offentliggör en upptagning av rörliga bilder befriades från risken att ställas till judiciellt ansvar — straff och konfiskering — för innehållet i upptagningen.

Det omedelbara ändamålet med en på det angivna sättet utformad förhandsgranskning blir att från det för vuxna personer tillgängliga utbudet av upptagningar av rörliga bilder sovra bort skildringar av extremvåld med undantag av sådana skildringar som bör godtas med hänsyn till kravet på konstnärlig frihet och fri verklighetsåtergivning. Bestämmelsen om straff för extremvåldsskildringar bör alltså samtidigt vara det kriterium som skall gälla för förhandsgranskningen.

Trots att granskningsorganets utlåtande till en våldsskildrings nackdel inte får karaktären av ett definitivt förbud mot offentliggörande är det vår uppfattning att den av oss föreslagna ordningen blir en spärr mot den sorts framställningar som föranledde det nuvarande provisoriska extremvåldsförbudet. Man kan utgå från att offentliggörande i strid mot granskningsorganets bedömning kommer att ske bara i undantagsfall. Den som inte har något annat intresse av ett offentliggörande än att skaffa sig ekonomisk vinning på en sensationslysten publik har inte anledning att ta den risk som det innebär att trotsa bedömningen vid förhandsgranskningen. Därför kan man räkna med att bara den som har ett allvarligare syfte med sin framställning kommer att utnyttja möjligheten. Det kan nämnas att vårt förslag ligger i linje med framställningar från videobranschens sida om införande av en frivillig förhandsgranskning av videogram att prövas mot det nu gällande, provisoriska extremvåldsförbudet.

Att filmer som är avsedda att visas offentligt för vuxna bör omfattas av den nu skisserade, obligatoriska förhandsgranskningen är givet. Det gäller också videogram för samma ändamål. Frågan är om förhandsgranskningen skall omfatta även filmer och videogram som tillhandahålls vuxna på annat sätt än genom offentlig visning, dvs. genom saluhållning, uthyrning eller annat för privat uppspelning. Vidare finns det anledning att ta upp TV-mediets ställning.

Förbudet mot förhandsgranskning har en central plats i den konstitutionella ordning som skall säkerställa den fria åsiktsbildningen, som i sin tur är en förutsättning för vår folkstyrelse. Man måste därför vara utomordentligt återhållsam när det gäller utvidgning av förhandsgranskningens räckvidd genom nya undantag från förbudet. Detta är ett starkt principiellt skäl mot att upptagningar för privat visning underkastas förhandsgranskning. En utvidgning skulle vidare ställa mycket stora anspråk på ekonomiska resurser för granskningen; som kommer att framgå av det följande får biografbyrån enligt vårt förslag ändå ökade uppgifter. Därtill kommer att privatvisningarna inte lika snabbt når en stor publik.

Om man inriktar sig på en efterhandsgranskning bör man kunna nå effektivitet när det gäller att komma till rätta med extremvåldsskildringar på den här marknaden. Samma organ som har hand om förhandsgranskningen av offentligt visade framställningar bör få ansvaret för en tillsyn som består i att det aktivt skaffar sig kännedom om marknadsutbudet, stickprovsvis tar närmare del av innehållet i upptagningar som bjuds ut till allmänheten och gör anmälan till JK när det anser att

extremvåldsförbudet har överträtts.

I granskningsorganets övervakande verksamhet bör också ingå uppgiften att följa marknaden av offentligt visade upptagningar för att uppdaga huruvida filmer eller videogram som vid förhandsgranskningen har ansetts strida mot extremvåldsförbudet ändå blir visade offentligt. I den mån sådan visning äger rum och granskningsorganet vidhåller sin uppfattning att framställningen är lagstridig, bör anmälan ske till JK för eventuellt åtal.

Gällande rätt innehåller inget krav på att filmer som sänds i TV skall vara förhandsgodkända så som föreskrivs beträffande filmer som visas på biograf. Tvärtom gäller för TV-sändningar censurförbudet i 8 § 1 st. RL. Någon ändring i det avseendet har inte ifrågasatts. Reglerna för programverksamheten hos företagen inom SR-koncernen manar till uppmärksamhet på innehållet i planerade TV-sändningar även när det gäller våldsinslag (jfr. prop. 1977/78:91 s. 194). Som kommer att framgå anser vi dock att extremvåldsförbudet bör tillämpas även på TV-sändningar.

I fråga om våldsframställningar (och pornografi) i kabel-TV föreslår vi en grundlagsbestämmelse som möjliggör ytterligare ingripanden. Vi hänvisar till avsnitt 4.3.3.

Uppgiften att på det allmännas vägnar ombesörja den förhandsgranskning som nu sker enligt biografförordningen har lagts på den för ändamålet särskilt inrättade myndigheten statens biografbyrå. Anledning saknas att skapa något nytt organ för den framtida förhandsgranskning som vårt förslag medför. Biografbyrån bör vid sidan om uppgiften att svara för förhandsgranskningen också tilldelas uppgiften att sköta tillsynen. De organisatoriska detaljfrågorna får övervägas i samband med den följdlagstiftning som våra förslag i det här betänkandet föranleder.

Som förut har nämnts finns det skäl att se något närmare på utformningen av den bestämmelse i brottskatalogen som avses ersätta det nuvarande förbudet mot spridning av extremvåldsskildringar. Den nya bestämmelsen skall gälla för alla typer av rörliga bilder, alltså inte bara filmer och videogram utan även TV-program oavsett om de sänds via etern eller tråd.

Den nuvarande, "provisoriska" kriminaliseringen gäller "närgångna eller långvariga skildringar av att någon utsätts för rått eller sadistiskt våld". Av förarbetena (KU 1980/81:28 s. 36 f.) synes framgå att man med den beskrivningen har sökt anknyta till den praxis som tillämpas av biografbyrån.

Åtminstone i ett par avseenden är dock biografbyråns praxis strängare än den som anges i den gjorda beskrivningen. Biografbyrån ingriper sålunda mot allt sadistiskt våld och inte bara mot närgångna eller långvariga skildringar av sådant våld. I motsats till biografbyråns praxis omfattar beskrivningen vidare varken våld mot djur eller våld som inte har någon människa som direkt eller indirekt upphov (se KU 1980/81:28 s. 39).

Vi anser att kriminaliseringen bör skärpas så att den kommer i närmare överensstämmelse med biografbyråns praxis. Sålunda bör kravet

på att skildringarna skall vara "närgångna eller långvariga" utgå när fråga är om sexuellt våld. Vidare bör ordet "rått" bytas ut mot "grovt" för att markera att inte bara våld som har någon människa som upphov omfattas av kriminaliseringen. I bestämmelsen bör också uttryckligen straffbeläggas våld mot såväl människor som djur. Liksom för närvarande bör man underlåta att göra straffbarheten beroende av den enskilda framställningens faktiska eller befarade effekter på åskådaren. Bedömningen huruvida en viss upptagning av rörliga bilder har eller kan ha skadliga verkningar på åskådaren är mycket vansklig att göra. För övrigt är det med all sannolikhet så att det inte är den enskilda våldsframställningen utan ett massivt utbud av sådana framställningar som medför risker för skadeverkningar.

En viktig begränsning av det nuvarande extremvåldsförbudets tillämplighet ligger däri att det för straffbarhet krävs att spridandet av en skildring "med hänsyn till framställningens syfte och sammanhang samt omständigheterna i övrigt" skall vara "uppenbart oförsvarligt". Utformningen utsattes för kritik av lagrådet (se KU 1980/81: 28 s. 45 f.). Lagrådet menade att det kunde befaras att hela bestämmelsen genom detta rekvisit skulle bli så svårtolkad och svårtillämpad att den blev mer eller mindre verkningslös. Syftet med bestämmelsen skulle enligt lagrådet komma till ett klarare och mera adekvat uttryck om den utformades som ett principiellt förbud från vilket gällde undantag för de fall då gärningen med hänsyn till omständigheterna var försvarlig. Lagrådet anförde skäl för uppfattningen att en sådan utformning inte skulle innebära någon fara för alltför långtgående ingripanden. Riksdagen tryckte för sin del på att lagstiftningen var provisorisk, vilket borde föranleda försiktighet, och hänvisade till vårt fortsatta arbete.

Vi delar lagrådets uppfattning på den här punkten. Det betyder att vi föreslår att förbudet mot extremvåldsskildringar skall gälla "om inte gärningen är försvarlig med hänsyn till framställningens syfte och sammanhang". Bestämmelsen om barnpornografi är utformad på motsvarande sätt.

Det är vår övertygelse att man även med denna utformning av försvarlighetsrekvisitet skall bevara det nödvändiga utrymmet för verklighetsredovisning och konstnärlig gestaltning.

Det har vid tillämpningen av extremvåldsbestämmelsen funnits en viss tendens att uppfatta begreppet långvarig som en ren tidsbestämning. Begreppet "utdraget" torde ge ett bättre uttryck för vad som åsyftas. Ett våldsförlopp kan vara utdraget utan att vara tidskrävande.

Vi föreslår att bestämmelsen i grundlagsregleringens brottskatalog får följande utformning: "Som olaga våldsskildring betraktas att någon uppsåtligen i en upptagning av rörliga bilder eller i ett televisionsprogram skildrar sexuellt våld eller närgånget eller utdraget skildrar grovt våld mot människa eller djur, om inte gärningen är försvarlig med hänsyn till framställningens syfte och sammanhang".

Efter de föreslagna ändringarna behöver bestämmelsen knappast medföra några större tolkningsproblem. Vår avsikt är att allt våld i pornografiska sammanhang skall vara förbjudet. Möjligen kan tolkningssvårigheter uppstå när det gäller ordet "grovt". Att exakt ange hur

allvarligt våldet skall vara för att rekvisitet skall anses uppfyllt låter sig naturligtvis inte göra. Att svårare kroppsskada faller in under beteckningen grovt våld bör dock vara klart. I viss mån bör det vara möjligt att vid tolkningen dra paralleller med tillämpningen av bestämmelsen i 3 kap. 6 § brottsbalken om grov misshandel.

Vi har i det föregående ägnat oss i huvudsak åt överväganden om generella åtgärder med syfte att i första hand förebygga att utbudet till allmänheten av rörliga bilder innehåller våldsskildringar av en karaktär som innebär allvarliga risker för psykiska skador hos barn och ungdom. Men utöver de generella åtgärderna behövs ett skydd som är särskilt inriktat på dem.

Den lagstiftning som gäller i dag innehåller två särskilda mekanismer till skydd för barn och ungdom. Den ena är barnfilmcensuren, som regleras i biografförordningen. Den andra är det i 2 § lagen om förbud mot spridning av filmer och videogram med våldsinslag intagna förbudet att på vissa närmare angivna sätt tillhandahålla barn under 15 år "skildringar av verklighetstrogen karaktär som återger våld eller hot om våld mot människor eller djur". Utöver de här båda mekanismerna kan man också nämna bestämmelsen i 16 kap. 12 § brottsbalken om förledande av ungdom. Där föreskrivs straff för "den som bland barn eller ungdom sprider skrift eller bild, som genom sitt innehåll kan verka förråande eller eljest medföra allvarlig fara för de ungas sedliga fostran".

Barnfilmcensuren innebär att filmer inte får visas vid offentlig biografföreställning för barn under 15 år, om de inte efter förhandsgranskning av biografbyrån har godkänts för sådan visning. Biografbyrån skall vägra att godkänna en film i den mån den kan vålla barn psykisk skada.

Vi finner för vår del ingen anledning att frångå den i direktiven gjorda bedömningen att barncensuren bör behållas. Den har hittills fungerat i stort sett tillfredsställande och fyllt sin uppgift att skydda barn mot psykiska skador av olämpliga filmer. I framtiden bör den här granskningen givetvis omfatta också videogram som är avsedda att visas vid offentlig föreställning för barn.

Skyddseffekten av förhandsgranskningen är som sagt god, men uppenbart är att man kan förstärka den effekten väsentligt genom att inordna även åldersgruppen mellan 15 och 18 år under bestämmelserna. En sådan utvidgning av förhandsgranskningen innebär att biografbyrån ges en möjlighet att vid behov särskilt skydda 15 - 18 åringarna mot psykisk skada av rörliga bilder. Samtidigt som den här gruppen av ungdomar bildar en stor andel av det totala antalet biobesökare befinner den sig fortfarande i en ålder då risken för skadlig påverkan är betydande. Som förut har anförts är förhandsgranskningen när det gäller framställningar för barn att betrakta som en begränsning av barnens informationsfrihet och inte som en yttrandefrihetsbegränsning. Värdet av ett ökat skydd för ungdomarnas psykiska hälsa är så stort att det enligt vår uppfattning bör ha företräde framför den uppoffring av informationsfrihet det här är fråga om. Vårt förslag är alltså att förhandsgranskningen utsträcks till att omfatta också åldersgruppen från 15 till 18 år. Det är vår uppfattning att den nya högre åldersgränsen inte kommer att behöva utnyttjas i mer än ett begränsat antal fall. Just i de fallen har

höjningen av åldersgränsen sitt berättigande. Om man finner att antalet åldersgränser efter den av oss föreslagna förändringen blir för stort kan man överväga att sammanföra 7- och 11-årsgränserna till en gemensam gräns, kanske vid 10 år.

Den andra särskilda skyddsmekanismen — dvs. 2 § lagen om förbud mot spridning av filmer och videogram med våldsinslag — är med nuvarande ansvarskonstruktion förenad med vissa uppenbara svårigheter vid den praktiska tillämpningen. Den överlämnar åt den enskilde detaljhandlaren osv. att självständigt under straffansvar bedöma vilken grad av våld ett videogram som lämnas ut till barn skall få innehålla. Mot bestämmelsens utformning har under förarbetena också anmärkts att förbudet lätt kan kringgås genom "langning".

Något vattentätt sätt att hindra langning utan att tillgripa åtgärder som framstår som oacceptabla i ett demokratiskt samhälle står inte till buds. En effektiv bekämpning av langningen förutsätter t.ex. husrannsakan i bostäder. Att med dylika metoder ingripa direkt mot den här sortens langning är uteslutet. Samhället får här sätta sin tillit till att vuxna människor i barnens omgivning känner och tar ansvar för barnens psykiska hälsa. Vad samhället däremot aktivt kan göra är att med information om våldsskildringars skadeverkningar skapa ett utbrett medvetande om riskerna.

I det här sammanhanget bör det för övrigt observeras att en langning — under förutsättning att det generellt verkande extremvåldsförbudet får avsedd verkan på marknadsutbudet — inte kan omfatta det slag av grovvåldsskildringar som det förbudet gäller. Detta är också det främsta bakomliggande syftet med förbudet.

Vi föreslår att det på det här området införs en ordning som innebär en motsvarighet till förhandsgranskningen på biografffilmens område. Enligt vårt förslag skall alltså filmer och videogram inte få lämnas ut till någon under 18 år eller spelas upp vid särskilt anordnad visning, när någon sådan person är närvarande, annat än under förutsättning att filmen eller videogrammet har godkänts för underåriga enligt samma kriterier som gäller för offentlig visning. Den åldersgruppering som fastställs i biografförordningen bör bli tillämplig även här.

Uppgiften att lämna sådant godkännande bör läggas på biografbyrån. Liksom förbudet i 2 § lagen om förbud mot spridning av filmer och videogram med våldsinslag bör kravet på godkännande gälla bara utlämnande eller visning som sker i yrkesmässig verksamhet eller annars i förvärvssyfte. Genom att centralisera prövningen till ett sakkunnigt organ får man förbättrade garantier för att barn och ungdom inte får del av upptagningar som kan vara skadliga för dem. Om en upptagning saknar biografbyråns "varudeklaration", som förklarar den tillåten att utlämnas till underåriga, underlättas dessutom vårdnadshavarens och andra ansvariga vuxnas möjligheter att vaka över de ungas konsumtion av upptagningar av rörliga bilder.

Det här förbudet mot att till underåriga lämna ut eller att anordna visning för underåriga av andra upptagningar än sådana som har godkänts för ändamålet av biografbyrån bör straffsanktioneras. En parallell finns i dag i 8 § biografförordningen där det föreskrivs straff för den som

offentligt förevisar film som inte har godkänts av biografbyrån och för den som lämnar barn tillträde till offentlig förevisning av film som inte har godkänts för barn i den åldersgruppen.

Straffet för överträdelse av förbudet bör kunna bestämmas inom ganska vida ramar. Om någon till en underårig lämnar ut en upptagning som av någon anledning visserligen saknar biografbyråns godkännande för sådant utlämnande men vars innehåll är av den beskaffenheten att det uppenbarligen skulle ha barntillåtits av byrån, bör förfarandet bedömas som en ordningsförseelse och föranleda bara ett lågt bötesstraff. Till en ordentligt kännbar påföljd bör däremot den kunna dömas som vid upprepade tillfällen har lämnat ut upptagningar med våld som ligger nära gränsen för vad extremvåldsbestämmelsen är avsedd att totalförbjuda.

Det produceras åtskilliga filmer och videogram för barn som orienterar om skilda företeelser och som inte innebär några risker för psykiska skador för barnen. Det förekommer bland annat inom ideella organisationer och läromedelsföretag. Det är knappast möjligt att lämna sådana upptagningar utanför tillståndskravet; de kan inte beskrivas i författningstext på ett fullt klargörande sätt. Det bör däremot vara möjligt att instruktionsvägen modifiera biografbyråns granskningsplikt, så att byrån sätts i stånd att tillämpa ett förenklat tillståndsförfarande i fall då erfarenheten bestämt talar för att upptagningarna inte medför någon risk för psykiska skador.

Med den här förordade utvidgningen av förhandsgranskningen behövs i fortsättningen inte det spridningsförbud som finns i 2 § lagen om förbud mot spridning av filmer och videogram med våldsinslag.

Tyngdpunkten i våra hittills förda resonemang har legat på våldsskildringarna. I direktiven uppmanas vi dock att överväga om yttrandefrihetsbegränsningar är påkallade även i fråga om pornografiska framställningar.

Till en början bör det påpekas att sådana pornografiska skildringar i upptagningar av rörliga bilder som är att anse som sadistiska redan har behandlats i det föregående. Extremvåldsförbudet skall sålunda enligt vårt förslag omfatta allt slags sexuellt våld. Vidare är att märka att den spärr som förhandsgranskningen av framställningar som är avsedda att visas offentligt för barn utgör i framtiden liksom nu gäller även sexualskildringar i den mån sådana kan vålla psykisk skada. Detsamma gäller den av oss föreslagna förhandsgranskningen av videogram och filmer som skall säljas, hyras ut eller på annat sätt spridas till underåriga eller spelas upp för underåriga vid särskilt anordnad visning. Vid den granskningen skall ju samma kriterier tillämpas som vid granskningen av filmer och videogram för offentlig visning för underåriga. Slutligen finns det anledning att erinra om att redan gällande rätt innehåller vissa spärrar mot pornografi: kriminaliseringen av barnpornografi (7 kap. 4 § 12 TF och 16 kap. 10 a § brottsbalken) och det s.k. skyltningsförbudet (16 kap. 11 § brottsbalken). Även straffbestämmelsen om förledande av ungdom (16 kap. 12 § brottsbalken) kan nämnas.

Vad som återstår att behandla är dels icke-sadistisk pornografi i upptagningar av rörliga bilder för vuxna, dels pornografi överhuvudtaget i andra uttrycksformer än upptagningar av rörliga bilder.

Den allvarligaste följdverkan av det pornografiutbud, som fått ett stort omfång sedan sårande av tukt och sedlighet avkriminaliserades år 1971, är att ungdomen anses få en vrångbild av sexuallivet, kärleken och förhållandet mellan könen. Erotiken anses bli avhumaniserad genom att andra känslorelationer mellan människor än de rent sexuella förtigs.

Som har framgått under 7.1.4 är emellertid kunskapen om pornografiska framställningars påverkanseffekter mycket bristfällig. Av det lilla man vet kan man tydligen inte dra slutsatsen att pornografins verkningar är av uteslutande negativ art. Det sätt att möta de negativa effekterna som det öppna samhället anvisar är att i opinionsbildningen och i de mänskliga relationerna verka för den attityd som räknar med sexualiteten som en del av hela människan. Som vi har framhållit i annat sammanhang (4.1.1) är begränsningar av yttrandefriheten inte godtagbara om de har till enda syfte att värna om en viss attityd, moraluppfattning eller etisk norm hur allmänt spridd och hur allvarligt upplevd denna än är.

Vi har i våra överväganden kommit fram till att några lagstiftningsåtgärder mot pornografiska alster inte bör komma i fråga utöver nu gällande begränsningar (barnpornografibrottet, skyltningsförbudet) och vad vi har föreslagit i det föregående (extremvåldsförbudet, det utvidgade förbudet mot att till barn sprida upptagningar av rörliga bilder utan föregående godkännande av biografbyrån). Det dåliga inflytande pornografin kan ha på de ungas sexualsyn får motverkas i andra former än genom kriminalisering. Vad vi i första hand tänker på är naturligtvis det ansvar som vilar på föräldrar att ge sina barn en fostran och förmedla en livssyn som gör barnen så väl rustade som möjligt inför vuxenlivet. I andra hand bör skolan och övriga pedagogiska och sociala institutioner i samhället ge de unga den utbildning och det stöd de behöver.

Skyltningsförbudet togs nyligen upp till behandling i riksdagen. Det skedde i anledning av en motion (1982/83:685) med yrkande att riksdagen skulle ge regeringen till känna vad som i motionen 1982/83:683 anförts om en utvärdering av efterlevnaden av skyltningsförbudet. Justitieutskottet anförde (JuU 1982/83:30 s.13):

> Utskottet behandlade förra året ett motionsyrkande med samma innebörd som det nu aktuella (JuU 1981/82:36). Utskottet framhöll då bl.a. att det beträffande skyltningsförbudet liksom eljest är ett betydelsefullt kriminalpolitiskt intresse att regelefterlevnaden följs och bevakas av de rättsvårdande organen. Utskottet, som ansåg att motionärerna hade tagit upp en angelägen fråga, uttalade vidare bl.a. att man inte kan bortse från att sådana förfaranden som det här är fråga om många gånger förmedlar en förnedrande människosyn. Utskottet utgick från att yttrandefrihetsutredningen i sitt kommande betänkande redovisar sådana överväganden som kan ligga till grund för statsmakternas ställningstagande i det aktuella hänseendet. Med dessa uttalanden avstyrkte utskottet bifall till motionsyrkandet.
>
> När motionsönskemålet nu återkommer vill utskottet på nytt understryka att det här gäller ett angeläget ämne och att det är av vikt att erforderligt beslutsunderlag tas fram för statsmakternas ställningstagande till frågan om det behövs ändringar i den straffrättsliga regleringen eller andra åtgärder på området. Utskottet förutsätter att detta kommer att göras av yttrandefrihetsutredningen utan någon särskild åtgärd från riksdagens sida. Med dessa uttalanden avstyrker utskottet bifall till motion 685 i denna del.

I vårt delbetänkande (Ds Ju 1978:8) Barnpornografi presenterade vi (s. 12 f.) vissa statistiska uppgifter om brottet otillåtet förfarande med pornografisk bild. De visade att det allmänna inte reagerade mot brottet genom polisingripande och förundersökning, åtal och fällande dom i mera än några enstaka fall varje år. Vi har nu visserligen inte tagit fram någon färskare statistik. Men det är lätt att konstatera att överträdelser av skyltningsförbudet alltjämt är vanliga.

I sin sedan tillkomsten år 1970 gällande lydelse avser förbudet "den som på eller vid allmän plats genom skyltning eller annat liknande förfarande förevisar pornografisk bild på sätt som är ägnat att väcka allmän anstöt". Straffsatsen är böter eller fängelse i högst sex månader. Såvitt vi kan finna svarar lagtexten mycket väl mot avsikterna med bestämmelsen. Någon skärpning av förbudet kan inte anses vara påkallad. Vad som brister är uppenbarligen respekten för förbudet. Frågan om hur allmän laglydnad skall upprätthållas ligger dock utanför vårt uppdrag.

På sistone har man i riksdagen och på andra håll fäst uppmärksamheten på ytterligare en fråga angående skadlig påverkan av rörliga bilder. Vad saken gäller är filmer och videogram som innehåller skildringar av narkotikaanvändning. Man har menat att narkotikaanvändning i dessa skildringar framställts på ett förhärligande sätt och att främst ungdomar löper risk att av sådana framställningar påverkas till att själva pröva narkotika.

Samhället måste bekämpa narkotikamissbruket med all kraft. Men precis som våldet måste narkotikamissbruket få skildras ingående och belysas allsidigt för att problemen kring det skall kunna bearbetas. Det betyder att det till en början är otänkbart med en lagreglering av innebörd att endast sådana narkotikaskildringar som verkar direkt avskräckande från missbruk skulle vara tillåtna.

Ett av yttrandefrihetsbrotten i både den nuvarande och den av oss föreslagna lagstiftningen är uppvigling. Med detta brott avses att någon "muntligen inför menighet eller folksamling, i skrift som sprides eller utlämnas för spridning eller i annat meddelande till allmänheten uppmanar eller eljest söker förleda till brottslig gärning". Visserligen är det inte brottsligt i sig att missbruka narkotika, men narkotikainnehav är ett brott. En film eller ett videogram med ett innehåll som är avsett att förleda till anskaffning av narkotika är alltså redan enligt gällande rätt brottslig.

Opinionen mot "narkotikaförhärligande" framställningar i rörliga bilder syftar uppenbarligen till en längre gående kriminalisering. Hur en sådan skall utformas utan risk för att man samtidigt undergräver grundläggande yttrandefrihetsrättsliga principer är emellertid svårt att se. Brottsrekvisitet "söker förleda till brottslig gärning" är ju så allmänt hållet att det inte gärna kan sträckas längre. Med tanke på den uppsåtspresumtion som gäller i samband med ensamansvaret (jfr. 8 kap. 12 § TF) utgör utgivarens "subjektiva rekvisit" heller knappast något problem vid lagföring i det här sammanhanget. Vi lägger därför inte fram något förslag till ytterligare begränsning av yttrandefriheten.

8 Specialmotivering

8.1 Förslaget till yttrandefrihetsgrundlag

1 kap.

Grundläggande bestämmelser

Kapitlet innehåller inte alla de regler som lägger grunden för det rättsliga skyddet av yttrandefriheten. Huvudstadgandet om yttrandefriheten återfinns i 2 kap. 1 § RF. Också regler om rätt att inneha föremål som bär eller förmedlar information, om ett allmänt censurförbud och om neutralitet i åsiktsfrågor när det allmänna understödjer offentliga framställningar föreslås få sin plats i RF.

1 §

Det grundläggande stadgandet om yttrandefriheten är 2 kap. 1 § första stycket RF. TF innehåller i 1 kap. 1 § första stycket en definition av begreppet tryckfrihet. En motsvarighet för de uttrycksformer som yttrandefrihetsgrundlagen skall gälla kan knappast formuleras utan en besvärande otymplighet. Med tanke på att regeringsformen anger vad som menas med yttrandefrihet är en definition i yttrandefrihetsgrundlagen inte heller nödvändig.

Paragrafen anger yttrandefrihetsgrundlagens syfte. Det är att säkerställa den kommunikation mellan människor som sker offentligen i de uttrycksformer som grundlagen gäller. I uttrycket "ett fritt konstnärligt skapande" inbegrips offentliggörandet av produkter av konstnärlig verksamhet.

2 §

Paragrafens två första stycken motsvarar 1 kap. 1 § andra stycket TF.

Efter förebild av 2 kap. 1 § första stycket 1 RF har rätten att uttrycka känslor särskilt angivits vid sidan av rätten att uttrycka tankar och åsikter.

Bestämmelsen slår fast rätten att framföra yttranden i de former som skyddas av grundlagen. Den föreskriver att begränsningar i denna rätt

måste ha stöd i grundlagen. Det är emellertid nödvändigt att göra ett förbehåll för de inskränkningsmöjligheter som anges i 2 kap. RF men som alltså inte får begagnas på ett sätt som strider mot yttrandefrihetsgrundlagen.

De begränsningar i friheten att framföra yttranden som grundlagen ställer upp med hänsyn till innehållet följer bl.a. av brottsbestämmelserna i 7 kap., bemyndigandena i 5 kap. 3 § och 4 § att i vanlig lag förbjuda spridning av vissa kartor m.m. och förevisning av pornografiska bilder m.m. Vidare kan nämnas bemyndigandena i 2 kap. 4 § och 5 § om begränsningar i rätten att offentliggöra reklam och i 1 kap. 6 § andra stycket om förhandsgranskning och förbud i vissa fall för visning av rörliga bilder.

En viktig inskränkning i friheten att begagna medier följer indirekt av 1 kap. 4 §. I vanlig lag kan meddelas begränsningar i rätten att anordna etersändningar.

Rätten att offentligen uttrycka tankar, åsikter och känslor gäller gentemot det allmänna. Av bestämmelsen följer inte någon rätt att använda medier som disponeras av andra.

3 §

Bestämmelsen innehåller regler om etableringsfrihet när det gäller verksamhet med vissa slags offentliga framställningar som är avsedda att spridas bland allmänheten i en större eller mindre upplaga av exemplar med samma innehåll. Paragrafen behandlar rätten att framställa, importera och bland allmänheten sprida ljudupptagningar och upptagningar av rörliga bilder. Hit har också förts motsvarande rättigheter i fråga om trådsändare, radio- och TV-mottagare samt apparatur för inspelning och återgivning av ljud- och bildupptagningar (se under 4.3). Nuvarande motsvarigheter i fråga om tryckta skrifter är 4 kap. 1 § och, beträffande import, 13 kap. 5 § tredje stycket TF.

Rätten att handla med teknisk utrustning för informationsförmedling omfattar inte etersändare (jfr 2 § radiolagen).

Den principiella rätt att driva verksamhet som anges i bestämmelsen innebär inte någon befrielse från de skyldigheter som följer med näringsutövande i allmänhet. Bestämmelser som reglerar formerna för arbetets utförande, krav på arbetslokalers beskaffenhet, bokföringsskyldighet etc. gäller alltså även den som driver medieverksamhet. Som exempel kan nämnas arbetarskyddsbestämmelser samt brandskydds- och hälsovårdsbestämmelser.

I det här sammanhanget kan erinras om att näringsförbud enligt konkurslagen (1921:225) inte omfattar verksamhet som innebär utövning av rättighet som avses i 2 kap. 1 § RF eller 1 kap. 1 §, 4 kap. 1 §, 6 kap. 1 § eller 13 kap. 5 § TF (se 199 a § andra meningen och 199 c § första stycket första meningen konkurslagen). Frågan om ett näringsförbud borde omfatta sådan verksamhet eller inte diskuterades i förarbetena till de angivna bestämmelserna i konkurslagen (se prop. 1979/80:83 s. 184 f. och 190 f.). Föredragande statsrådet anförde att det ingår i vårt uppdrag "att överväga vilka inskränkningar som i framtiden bör kunna göras när

det gäller såväl tryckfriheten som andra typer av yttrandefrihet" (anf. prop. s. 191). Enligt vår mening har frågan redan i gällande rätt fått en lämpligt avvägd lösning. Om våra nu framförda förslag genomförs, aktualiseras en följdändring i 199 a § konkurslagen.

4 §

Bestämmelsen reglerar etableringsfriheten för de uttrycksformer där offentliggörandet sker genom överföring till allmänheten eller offentlig uppspelning eller visning (se under 4.3). Den tar sikte på dem som arrangerar framföranden av skilda slag — driver verksamhet — inte på dem som mera direkt deltar i framförandet.

Begreppet scenisk framställning inrymmer förutom de särskilt angivna företeelserna även sådant som revy, kabaré och pantomim.

Överföring av ljud, bild eller text genom trådsändning till allmänheten kan ske i form av t.ex. kabelsändning av radio och TV, text-TV, teledata eller telefaksimil. Också överföringar över telenätet med hjälp av en automatisk telefonsvarare faller under stadgandet om överföringen har sådan omfattning vad gäller ingående linjer etc. att den kan anses vara avsedd för allmänheten.

Offentlig visning av filmer och andra upptagningar av rörliga bilder avser normala biografföreställningar men också andra slag av uppspelningar till vilka allmänheten har tillträde. Med andra upptagningar åsyftas olika typer av videogram. Förevisning av stillbilder kan utgöra ett moment i en utställning.

Med offentlig uppspelning av ljudupptagningar avses uppspelningar inför allmänheten av grammofonskivor och bandupptagningar av tal och musik.

Med offentligt utställande av bilder och andra föremål förstås här utställningsverksamhet i den mening begreppet har i det allmänna språkbruket. Däri inbegrips bl.a. konstutställningar, utställningar på muséer och sådana förevisningar av bilder och föremål som särskilt arrangerats för att förmedla information eller känsloupplevelser. Sådana företeelser som skyltning av varor i rent avsättningsfrämjande syfte, exponering av reklamaffischer eller utsmyckning på byggnader är däremot inte att betrakta som utställning i stadgandets mening. Ett gränsfall utgörs av varumässor och liknande tillställningar. Om syftet enbart är att främja avsättningen för de förevisade produkterna är det inte fråga om en utställning. Som exempel kan nämnas en "utställning" av bilar i en bilförsäljares affärsutrymmen. Kan syftet med verksamheten anses vara något vidare — t.ex. att ge en branschöversikt eller information om ny teknik — bör däremot en utställning anses föreligga.

Bestämmelsen omfattar inte etersändning av radio- eller TV-program. För sådan verksamhet fastslås alltså inte någon etableringsfrihet.

Vad som anförts under 3 § om villkor för näringsverksamhet i allmänhet gäller också för den frihet som behandlas i denna paragraf.

Beträffande andra stycket hänvisar vi till den allmänna motiveringen, 4.3.3.

5 §

Paragrafen innehåller de grundläggande reglerna om meddelarfriheten. De två första meningarna motsvarar till sin innebörd 1 kap. 1 § tredje och fjärde styckena TF. I den tredje meningen fastslås att meddelarfriheten gäller både gentemot det allmänna och i förhållandet enskilda emellan. Härigenom uppnås att meddelarfrihet i princip gäller oberoende av om tystnadsplikten har ålagts i offentligrättslig ordning eller den grundas på ett avtal eller något därmed jämställt eget åtagande eller någon regel som kan åsidosättas genom avtal (jfr 4.4.4).

Begränsningarna i meddelarfriheten framgår av 6 kap. I de fall som nämns där innefattar bestämmelsen om meddelarfrihet inte något skydd mot att straff, skadestånd eller andra sanktioner utdöms.

Den frihet att anskaffa uppgifter för publicering som kom till klart uttryck vid 1976 års ändringar i TF överförs enligt vårt förslag till yttrandefrihetsgrundlagen. Bortsett från fall där själva tillvägagångssättet vid anskaffandet är brottsligt (se 2 kap. 7 §) rymmer förslaget inte någon möjlighet att väcka åtal mot den som anskaffar uppgifter för offentliggörande i en framställning som tillkommer inom riket. Såvitt gäller andra än offentliga funktionärer är detta naturligt när möjligheten att väcka åtal för publiceringsmeddelande som innefattar brott mot rikets säkerhet avskaffas för deras del (se 4.4.5). Möjligheten att åtala anskaffare kom nämligen till genom den ändring i TF som skedde 1965 och som öppnade möjligheten till åtal mot meddelarna. I fråga om de offentliga funktionärerna skulle en möjlighet att väcka åtal för anskaffande av försvarshemligheter för publicering knappast svara mot något behov.

Det skydd yttrandefrihetsgrundlagens regler ger omfattar också sceniska framställningar och utställningar, om de har en utgivare och en uppgift om vem denne är har hållits tillgänglig på föreskrivet sätt (se 2 kap. 1 §). Detta visar sig i fråga om meddelarskyddet i andra stycket av förevarande paragraf. Meddelarfriheten skyddas här på samma sätt som i övriga av yttrandefrihetsgrundlagen omfattade fall. Såsom har påpekats i den allmänna motiveringen kan den som lämnar ett meddelande för offentliggörande i en scenisk framställning eller en utställning inte med säkerhet veta om meddelandet kommer att offentliggöras under ensamansvar för en utgivare och om han således kan vara säker på att undgå ansvar för egen del. Av allmänna straffprocessuella regler följer emellertid att ett påstående från meddelarens sida, att han verkligen räknade med att uppgiften skulle offentliggöras under ensamansvar, får tas för gott, om det inte kan vederläggas eller framstår som helt osannolikt.

6 §

Paragrafens första stycke innehåller förbudet mot censur respektive mot andra åtgärder från det allmännas sida som innebär hinder mot offentliggöranden i de framställningsformer som omfattas av denna grundlag (se under 4.2.1, 4.2.2 och 4.2.4). I dessa delar motsvarar paragrafen 1 kap. 2 § TF. Förbudet är så kategoriskt avfattat att det inte skall kunna

kringgås, t.ex. genom "frivilliga" överenskommelser under upprörda tider. Det är å andra sidan inte ämnat att omöjliggöra sådant som förekommer enligt vedertaget skick, men inte kan kallas censur. Det kan gälla att en myndighetsperson som har givit en intervju får ta del av en utskrift innan intervjun offentliggörs eller att en myndighet på förfrågan bidrar med en sakkunnig granskning av en tilltänkt artikel.

De enda av grundlagen tillåtna undantagen från censurförbudet regleras i andra stycket. Där finns de öppningar som erfordras för att förhandsgranskning av rörliga bilder, dvs. film och videogram, skall kunna ske (se under 7). Första meningen avser förhandsgranskning av film och videogram som skall visas offentligt. Dessa får förhandsgranskas med stöd av regler i vanlig lag vare sig de är avsedda för barn eller vuxna. Något förbud eller annat hinder att visa dem offentligt medges däremot inte. Första meningen innefattar med andra ord endast ett undantag från regeln i första stycket första meningen. Andra styckets andra mening är däremot ett undantag från det förbud som är upptaget i första stycket andra meningen. Den innehåller ett bemyndigande att i vanlig lag föreskriva förbud att offentligen förevisa rörliga bilder för den som inte har fyllt arton år eller att sprida upptagningar av rörliga bilder bland dem utan förhandstillstånd.

Andra styckets öppningar för förhandsgranskning och förbud i anslutning till förhandsgranskning gäller inte någon form av TV-sändningar. Detta följer av definitionerna i 2 kap. 1 och 2 §§.

7 §

Paragrafen innehåller den s.k. exklusivitetsgrundsatsen. Den motsvarar 1 kap. 3 § TF.

Begreppet offentlig framställning definieras i 2 kap. 1 §. Den definitionen anger räckvidden av förevarande stadgande. Det innebär att exklusivitetsregeln gäller för framställningar i de former som räknas upp i 2 kap. 1 § men inte för övriga offentliga framställningar. Beträffande yttranden vid exempelvis sammankomster och demonstrationer kan ingripanden alltså grundas på bestämmelser i vanlig lag i den mån RF tillåter det.

8 §

Bestämmelsen i första stycket motsvarar den s.k. instruktionen i 1 kap. 4 § första stycket TF. Instruktionen får en avsevärt vidgad betydelse i och med att den blir tillämplig också på yttrandefrihetsgrundlagens område.

Innehållet i andra stycket är nytt och kan sägas utgöra en ytterligare utvidgning av instruktionen. Beträffande övervägandena bakom bestämmelsen hänvisas till 4.5.5

2 kap.

Begrepp och avgränsningar

Som förut har anförts är det skydd, som grundlagen uppställer medie-

bundet, dvs. beroende av att en viss uttrycksform används för offentliggörande av ett yttrande. I detta kapitel finns närmare bestämmelser om vilka uttrycksformer som grundlagsskyddet omfattar. Regleringen har betydelse bl.a. för tillämpligheten av bestämmelserna om yttrandefrihetsbrott och om rättegångsordningen.

Kapitlet innehåller dessutom vissa undantag från den i 1 kap. 7 § uttryckta exklusivitetsprincipen.

1 §

Grundlagens tillämpningsområde avgränsas främst genom att de flesta bestämmelserna gäller bara i fråga om "offentliga framställningar". I paragrafens första stycke ges definitionen på denna tekniska term. Som ett led i definitionen ingår begreppet offentliggjord och det begreppet definieras i sin tur i paragrafens tredje stycke.

Som offentliga framställningar är att anse program i eter- eller trådsändningar. Sådana program definieras närmare i 2 §.

Begreppet offentliga framställningar omfattar vidare ljudupptagningar och upptagningar av rörliga bilder under förutsättning att upptagningarna har gjorts offentliga på sätt framgår av tredje stycket. Vi har inte ansett det behövligt att i lagen definiera begreppen "ljudupptagning" och "upptagning av rörliga bilder". Med det förstnämnda begreppet avser vi grammofonskivor och ljudkassetter, medan vi med det sistnämnda syftar på filmer, videokassetter och videoskivor. Den tekniska utvecklingen kan komma att vidga begreppens innebörd.

Slutligen förs även vissa slag av sceniska framställningar och utställningar in under begreppet offentliga framställningar och därmed också under det fullständiga grundlagsskyddet. Frågan om vad som ryms under beteckningarna "scenisk framställning" och "utställning" har behandlats i specialmotiveringen till 1 kap. 4 §.

Av skäl som vi har anfört i den allmänna motiveringen under 4.4.2 skall det inte vara obligatoriskt för den som arrangerar en teaterföreställning eller en utställning att utse en utgivare med ensamansvar för innehållet i föreställningen eller utställningen. Den som väljer att inte utse en utgivare avstår samtidigt från det skydd som grundlagen tillhandahåller genom sina särskilda bestämmelser om yttrandefrihetsbrott och rättegångsordning. Reglerna om ansvarsfrihet för meddelare och rätt till anonymitet blir inte heller tillämpliga om det inte finns en utgivare med ensamansvar.

Bestämmelserna om utgivare för sceniska framställningar och för utställningar finns i 4 kap. Där föreskrivs bl.a. att en uppgift om vem som är utgivare skall vara tillgänglig för allmänheten (2 § 2 st. 2 meningen) och att närmare bestämmelser om sättet att hålla uppgiften om vem som är utgivare tillgänglig för allmänheten meddelas genom vanlig lag (3 § 1 st). Från både den enskildes och det allmännas synpunkt kan det uppenbarligen vara av vitalt intresse att klarhet omedelbart råder om vilket regelsystem som gäller för en viss scenisk framställning eller utställning. Därför har i första stycket fjärde och femte punkterna av den nu behandlade paragrafen intagits en bestämmelse som innebär att ett korrekt

tillkännagivande om utgivaren utgör en förutsättning för att den sceniska framställningen eller utställningen skall vara att betrakta som en offentlig framställning i YGL:s mening och därmed ha ett fullständigt grundlagsskydd.

Beträffande andra stycket hänvisar vi till vad vi har anfört i den allmänna motiveringen, avsnitt 4.4.2 under rubriken Radiotidningar m.m.

Tredje stycket motsvarar 1 kap. 6 § TF och anger, som nämnts, vid vilken tidpunkt en framställning skall anses vara offentlig och därmed är att behandla som en offentlig framställning. Offentliggörandet svarar mot vad som i TF nu kallas utgivning. Den sistnämnda beteckningen passar mindre väl i fråga om t.ex. sceniska framställningar.

Offentliggörandet har betydelse framförallt som utgångspunkt för det allmännas möjligheter att ingripa mot en framställning. Innan utgivning har skett får det allmänna inte vidta några åtgärder mot en framställning i andra fall än de som avses i 1 kap. 6 § andra stycket.

Varje framställningsform har sitt typiska sätt att nå sin publik. Bestämmelserna i tredje stycket är avpassade med hänsyn till det. Vad gäller ljudupptagningar och upptagningar av rörliga bilder kan offentliggörande ske på två sätt, som enligt den föreslagna lagtexten är likvärdiga. Om offentliggörandet har ägt rum genom återgivning för allmänheten, såsom sker vid en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning, blir det möjligt för det allmänna att ingripa mot sådana exemplar av upptagningen som är avsedda för försäljning eller spridning på annat sätt men som ännu inte har utlämnats för spridning på det sättet; det sagda gäller också "vice versa". F.ö. bör nämnas att i det fall någon förevisar rörliga bilder som inte förhandsgranskas enligt regler därom eller åsidosätter ett förbud att visa rörliga bilder ingripande kan ske först efter offentliggörandet.

Det bör framhållas att den omständigheten att man i TV visar t.ex. en utställning, som ännu inte har öppnats för allmänheten, inte medför att utställningen skall anses vara offentlig. På motsvarande sätt har offentliggörandet av en grammofonskiva, som innehåller en uppläsning ur en outgiven bok, inte till följd att boken är åtkomlig för ingripande från det allmännas sida. För varje framställningsform gäller alltså dess speciella förutsättningar för att offentliggörande skall anses ha skett.

Att märka beträffande sceniska framställningar är dessutom att varje föreställning av exempelvis en pjäs är att betrakta som en offentlig framställning för sig. Här sker alltså ett nytt offentliggörande var gång pjäsen visas för allmänheten. Detsamma är förhållandet med repriss-sändningar i radio och TV.

2 §

I paragrafen definieras grundlagens begrepp program i eter- eller tråd-sändning.

Här har valts en terminologi som inte överensstämmer med den nu gällande lydelsen av RL. En sådan överensstämmelse är inte heller nödvändig, eftersom grundlagen har ett annat syfte än RL. Grundlagen

skall värna medborgarnas rätt att yttra sig fritt till allmänheten. RL:s primära uppgift är däremot att skapa ordning och reda i radiotrafiken.

Vi har inte ansett det vara nödvändigt att i grundlagen ha någon definition på begreppen etersändning och trådsändning. Med etersändning avses vad som i RL f.n. benämns radiosändning eller alltså "ljud, bild eller annat meddelande som sänds med hjälp av elektromagnetiska vågor vilkas frekvenser äro lägre än 3 000 gigahertz och vilka utbreda sig i rymden utan särskilt anordnad ledare". Innebörden av begreppet trådsändning är densamma här som i RL: "ljud, bild eller annat meddelande som sänds med hjälp av elektromagnetiska vågor vilka äro bundna vid särskilt anordnad ledare".

I RL finns f.n. följande definition av radioprogram: "radiosändnings eller trådsändnings innehåll, om detta består av annat än, utom angivande av namn eller källa, enkla meddelanden om tid, väderlek, nyheter eller dylikt". Vår definition av program i eter- eller trådsändning omfattar däremot hela innehållet i en sådan sändning. Å andra sidan begränsas räckvidden i grundlagens programdefinition av att sändningen skall vara avsedd för allmänheten. Dessa skillnader mellan grundlagen och RL är betingade av behovet av att inrymma även "enkla meddelanden" under begreppet offentlig framställning och därigenom under det fullständiga grundlagsskyddet. Det sagda gäller inte minst nyhetsmeddelanden, som ju uppenbarligen bör åtnjuta ett mycket vidsträckt skydd.

Det kan knappast vålla några problem i praktiken att avgöra om en etersändning är avsedd för allmänheten eller inte. Bedömningen bör kunna ske med ledning av sådana omständigheter som den använda frekvensen och sändarens styrka. Ytterst kan också sändningens innehåll tillmätas betydelse vid prövningen.

När det gäller trådsändning kan denna tolkningsfråga vara svårare. Det visar erfarenheterna från tillämpningen av RL, närmare bestämt av begreppet "rundradiosändning". Det definieras där såsom sändning "som är avsedd att mottagas direkt av allmänheten, om sändningen icke är avsedd endast för en sluten krets, vars medlemmar äro förenade genom en påtaglig gemenskap av annat slag än ett gemensamt intresse att lyssna på eller se sändningen". Här har ordet "allmänheten" getts en innebörd som knappast stämmer överens med allmänt språkbruk, eftersom tydligen vissa "slutna kretsar" är att hänföra till "allmänheten"; se SOU 1981:19 s. 36 ff.

Vi har i förevarande bestämmelse inte tagit in någon motsvarande utvidgning av begreppet "allmänheten". En sådan skulle få den följdverkan att begreppet "offentlig framställning" finge en mera vidsträckt innebörd när ett yttrande framförs via etern eller via tråd än när det framförs på något annat sätt. Likformighet i bedömningsgrunderna bör eftersträvas när fråga är om grundlagsskyddets omfattning vad olika uttrycksformer beträffar.

Det skulle kunna förfäktas att ett program i trådsändning alltid är avsett för en sluten krets, nämligen innehavarna av mottagare som är anslutna till det aktuella trådnätet, t.ex. en centralantennanläggning. Så är givetvis fallet om det rör sig om ett klart avgränsat nät med tämligen få mottagare anslutna. Om nätet däremot betjänar ett stort antal motta-

gare, bör sändningen anses vara avsedd för allmänheten. Det bör överlämnas i första hand till massmediekommittén (U 1982:07) och i andra hand till rättstillämpningen att avgöra var skiljelinjen i det här avseendet närmare skall dras. Om ett kabelnät i enlighet med de planer, som televerket har offentliggjort våren 1982, anläggs och det nätet ger utrymme för många sändningar samtidigt, är det naturligt att betrakta varje sändning på nätet såsom avsedd för allmänheten.

Det är att märka att definitionen i denna paragraf inte gör åtskillnad mellan sändningar av enbart ljud och andra sändningar.

3 §

Beträffande denna paragraf hänvisar vi till den allmänna motiveringen, avsnitt 4.5.2.

4 §

Paragrafen innehåller bemyndiganden att genom regler i vanlig lag underkasta somliga yttranden i reklam en särreglering. Den öppnar alltså möjlighet till avsteg från grundlagens övriga regler i vissa fall. Men den ställer inte reklamen helt utanför grundlagens skydd. Utgångspunkten är att yttranden i reklam skall behandlas och bedömas som varje annat yttrande i en offentlig framställning.

Räckvidden av bestämmelsen är i sakligt hänseende begränsad på det sättet att den gäller endast yttranden i näringsverksamhet. Därmed avses i huvudsak vad som brukar kallas kommersiell reklam. En inskränkning ligger dock i att det valda uttrycket omfattar bara den del av ett samlat reklammeddelande som syftar till en avsättnings- eller inköpsfrämjande effekt. Utanför begreppet faller alltså allmänt informativa eller åsiktsbildande yttranden även om de kommer till uttryck i en annons eller en annan framställning som i sin helhet främst har ett kommersiellt syfte.

Begreppet yttrande i näringsverksamhet definieras i tredje stycket. Den närmare innebörden har behandlats i den allmänna motiveringen under 5.4. Även yttranden av den som är anställd hos en näringsidkare eller som utformar reklam på dennes uppdrag skall anses som yttranden i näringsidkarens verksamhet. Det avgörande bör vara att yttrandet kan sägas ha tillkommit inom ramen för näringsidkarens verksamhet och i dennes intresse. Yttrandet skall syfta till att främja avsättningen eller anskaffandet av vara, tjänst eller annan nyttighet. Den beskrivningen innefattar bl.a. yttranden i annonser som rör fastigheter, lediga platser, entreprenader och kreditgivning.

Enligt första stycket får i vanlig lag meddelas föreskrifter om innehållet i och utformningen av yttranden i näringsverksamhet. Andra stycket behandlar ett specialfall av föreskrifter rörande innehållet i ett yttrande i näringsverksamhet. Sådana föreskrifter som avses i första stycket får användas bara för att styra innehållet i eller utformningen av den reklam som en näringsidkare själv väljer att göra. Bestämmelsen i andra stycket ger däremot möjligheter till föreskrifter som tvingar näringsidkaren att vara aktiv. Han kan åläggas att lämna viss information.

I första, andra och fjärde styckena anges i vilka syften ingrepp mot yttranden i näringsverksamhet får göras utan hinder av grundlagens regler. De ingrepp som får göras skall ske genom lagstiftning. Vad som tillåts är vanlig lag som riktas bara mot näringsidkare och innehåller föreskrifter om yttranden i näringsverksamhet. Föreskrifterna kan innebära förbud mot att ge yttranden i näringsverksamhet visst innehåll eller viss utformning. Ett totalt förbud mot kommersiell reklam för en viss sorts vara, tjänst eller annan nyttighet får dock inte förekomma i annat fall än det som anges i paragrafens fjärde stycke.

Enligt 1 kap. 6 § första stycket andra meningen får myndigheter eller andra allmänna organ inte utan stöd i grundlagen förbjuda eller hindra offentliggörandet av en framställning på grund av dess innehåll. Den nu behandlade bestämmelsen ger det grundlagsstöd som sålunda erfordras för förbud och hinder mot offentliggörande av yttranden i näringsverksamhet i vissa fall. På motsvarande sätt ger bestämmelsen det grundlagsstöd som krävs enligt 1 kap. 2 och 7 §§ för att begränsa medborgarnas rätt att yttra sig offentligt respektive för att ingripa mot den som gjort bruk av yttrandefriheten i en offentlig framställning eller medverkat till det. Men begränsningar får bara ha formen av föreskrifter och förbud som syftar till att skydda de i paragrafen särskilt angivna intressena och ingripanden får bara rikta sig mot näringsidkare.

Bland de ingripanden som får göras mot yttranden i näringsverksamhet nämns inte förhandsgranskning. Förbudet mot censur i 1 kap. 6 § första stycket första meningen gäller alltså även i fråga om sådana framställningar.

En näringsidkare som gör reklam genom en offentlig framställning intar ofta ställningen av meddelare i yttrandefrihetsrättslig mening. De föreskrifter och förbud som enligt paragrafen får riktas mot näringsidkare leder alltså till en begränsning av den rätt att anskaffa och meddela uppgifter för offentliggörande som stadgas i 1 kap. 5 §. Omfattningen av begränsningen blir beroende av innehållet i de regler om föreskrifter och förbud som meddelas i vanlig lag. Genom kravet att föreskrifter eller förbud skall ha visst ändamål begränsas möjligheterna att inskränka meddelarfriheten.

I den allmänna motiveringen har framhållits att näringsidkare bör kunna åläggas att lämna uppgift om namn och adress i sin reklam. Föreskrifter med sådant innehåll omfattas av paragrafen. I det hänseendet innebär reglerna ett undantag från principen om upphovsmäns och meddelares rätt till anonymitet. Förhållandet har beaktats i 3 kap. 1 §. Den omständigheten att en näringsidkare enligt regler i vanlig lag kan vara skyldig att uppge namn påverkar inte i övrigt hans rätt att såsom upphovsman eller meddelare förbli anonym i en yttrandefrihetsprocess. Undantagsregeln om reklam berör alltså inte bestämmelserna i 3 kap. 2 och 3 §§ om rätten för upphovsmän och andra medverkande att vara anonyma i ett mål om yttrandefrihetsbrott och om tystnadsplikt för den som tagit befattning med tillkomsten eller offentliggörandet av en offentlig framställnig.

Överträdelser av här behandlade föreskrifter eller förbud som meddelats i vanlig lag utgör inte yttrandefrihetsbrott (se 7 kap. 1 §). Mål om

sådana överträdelser är inte heller yttrandefrihetsmål. Därav följer att bestämmelserna i 8—10 samt 12 kap. om ansvarighet, åtal, särskilda tvångsmedel samt om rättegången i yttrandefrihetsmål inte blir tillämpliga. I stället gäller motsvarande bestämmelser i vanlig lag. Såvitt angår ansvarigheten styr dock bestämmelsen innehållet i vanlig lag genom att föreskrifter och förbud får riktas endast mot näringsidkare. I princip kan alltså endast näringsidkare göras ansvarig för otillåtna yttranden i näringsverksamhet. Termen näringsidkare bör här — liksom i marknadsföringslagen — fattas i vidsträckt mening. Den omfattar var och en som yrkesmässigt driver näring av ekonomisk art. Begreppet inrymmer både fysiska och juridiska personer. I det föregående har sagts att även ett yttrande av den som är anställd hos en näringsidkare eller handlar på dennes uppdrag skall anses som ett yttrande i näringsidkarens verksamhet. På motsvarande sätt bör regler om föreskrifter och förbud kunna träffa — förutom näringsidkaren själv — även hans anställda och övriga medhjälpare. Som framhållits i den allmänna motiveringen bör dock en klar gräns upprätthållas mot dem som utan att verka i näringsidkarens intresse eller på dennes uppdrag självständigt uttalar sig om de nyttigheter en näringsidkare tillhandahåller.

Genom att bestämmelsen bara tillåter inskränkningar i näringsidkares frihet att yttra sig påverkar den inte i något hänseende de rättigheter och skyldigheter som grundlagen ger den yttrandefrihetsrättsligt ansvarige. Den sistnämnde svarar liksom tidigare för yttrandefrihetsbrott även om det har begåtts genom ett yttrande i näringsverksamhet. En yttrandefrihetsprocess berör över huvud taget inte näringsidkaren. Omvänt gäller att en process om en överträdelse av sådana föreskrifter eller förbud som meddelats i vanlig lag med stöd av bestämmelsen, inte berör den som enligt grundlagen svarar för yttrandet. För det fall att näringsidkaren och den som ansvarar enligt grundlagen är en och samma person kan han alltså ställas till ansvar i två skilda processer för ett och samma yttrande. Med hänsyn till de stora skillnaderna mellan den marknadsrättsliga och den yttrandefrihetsrättsliga processformen bör någon möjlighet till gemensam handläggning inte införas.

Bestämmelsens första stycke innehåller en uppräkning av de intressen som får skyddas genom bestämmelser om föreskrifter och förbud i vanlig lag. Uppräkningen är uttömmande.

Först nämns konsumenters och näringsidkares ekonomiska intressen. Därmed avses det intresse konsumenterna och näringsidkarna har i denna sin egenskap att inte få sin ekonomiska ställning skadad. Ingripanden kan alltså inte göras i syfte att skydda samhällsekonomin eller det ekonomiska intresse som tillkommer var och en i egenskap av skattebetalare. Till konsumenternas ekonomiska intresse bör inte räknas ett förmodat intresse av att konsumtionen i skilda hänseenden ges någon viss inriktning.

Därefter anges intresset av skydd mot allvarlig fara för personlig säkerhet eller kroppslig hälsa. Syftet med det är närmast att ge utrymme för lagstiftningen mot alkohol- och tobaksreklam. Men den föreslagna lydelsen öppnar även möjlighet till reglering av reklam för andra farliga varor, t.ex. vapen, gifter och läkemedel. Stadgandet har inte begränsats

till att avse bara konsumenters säkerhet eller hälsa. Det bör vara möjligt att inskränka rätten att göra reklam även för varor som främst är farliga för andra än den egentliga förbrukaren. Föreskrifter bör exempelvis kunna meddelas om reklam för bekämpningsmedel och gifter som är farliga för barn eller andra människor i den egentliga konsumentens omgivning. Uttrycket "kroppslig hälsa" har valts för att förhindra att en reklambegränsning skulle kunna ske under åberopande av att ett visst slags vara, tjänst eller annan nyttighet eller själva reklamen föranleder sinnesförändringar som betecknas såsom psykisk ohälsa.

Slutligen nämns enskilda individers namn eller bild. Därmed avses att ge utrymme för lagen (1978:800) om namn och bild i reklam.

I paragrafens fjärde stycke föreskrivs att ett totalförbud mot reklam för visst slag av vara, tjänst eller annan nyttighet (jfr. 2 § andra stycket lagen (1978:763) med vissa bestämmelser om marknadsföring av alkoholdrycker) får meddelas bara om förbudets ändamål är att skydda mot allvarlig fara för personlig säkerhet eller kroppslig hälsa.

5 §

Paragrafen innehåller den i den allmänna motiveringen under 5.5 behandlade öppningen för ett förbud i vanlig lag mot reklam i sådana offentliga framställningar som utgörs av program i eter- eller trådsändningar.

Beträffande innebörden av begreppet "reklam" hänvisas till den allmänna motiveringen under 5.5.

6 §

Paragrafen motsvarar på yttrandefrihetsgrundlagens tillämpningsområde med viss redaktionell ändring bestämmelsen i 1 kap. 9 § 2 TF. Den ger utrymme för vitesförbud, för straffsanktion, för skadeståndssanktion och för sanktion i form av skyldighet att rätta oriktig eller missvisande uppgift. Avfattningen av den nuvarande bestämmelsen i TF har ansetts vara inexakt (se Norstedts Juridiska handbok 11 uppl. s. 684).

7 §

Paragrafen motsvarar 1 kap. 9 § 3 TF.

3 kap.

Rätten till anonymitet

1 §

Bestämmelsen motsvarar 3 kap. 1 § TF och har en indirekt motsvarighet i 9 § RAL.

Rätt till anonymitet tillkommer för det första upphovsmannen till en offentlig framställning. Kretsen av upphovsmän som berörs av stadgandet bestäms alltså genom definitionen av begreppet offentlig framställning i 2 kap. 1 §. Upphovsmän till framställningar i program i radio- eller trådsändningar, ljud- eller bildupptagningar och sådana sceniska framställningar eller utställningar som har en utgivare har rätt till anonymitet. Någon sådan rätt tillkommer däremot inte upphovsmän till exempelvis sceniska framställningar eller utställningar som inte har någon utgivare eller framställningar vid demonstrationer eller sammankomster. På samma sätt som upphovsmän behandlas de som framträder i program i eter- eller trådsändningar eller i andra offentliga framställningar enligt definitionen i 2 kap. 1 §. Självfallet avses här endast den som frivilligt framträder i programmet, jfr Nytt Juridiskt Arkiv avd. I, 1981 s. 791.

Vidare gäller anonymitetsrätten den som lämnat en uppgift för publicering i en offentlig framställning enligt 1 kap. 5 §. Den som anskaffat en uppgift för offentliggörande har inte rätt till anonymitet om han inte är upphovsman eller uppgiftslämnare (jfr prop. 1975/76:204 s. 98).

Termen upphovsman förekommer också i bl.a. lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk. Där används den i en noga fixerad betydelse; en upphovsman är den som skapat ett litterärt eller konstnärligt verk. Här avses uttrycket ha en vidare innebörd än i den upphovsrättsliga lagstiftningen. Som upphovsman anses var och en som framställt ett yttrande oavsett om det kan betecknas som ett litterärt eller konstnärligt verk eller inte.

Andra stycket öppnar möjlighet att i vanlig lag upphäva anonymitetsrätten för näringsidkare när han yttrar sig i sin näringsverksamhet. Syftet är att näringsidkare skall kunna åläggas att sätta ut namn och adress i kommersiella annonser som ett led i skyddet för konsumenterna (se vidare under 2 kap. 4 §).

2 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om förbud att i rättegång om yttrandefrihetsbrott ta upp frågan om vem som är framställningens upphovsman, vem som har framträtt i den, eller vem som har lämnat uppgift enligt 1 kap. 5 § m.m. Den motsvarar 3 kap. 2 § TF och 7 § tredje st. RAL.

Kretsen av skyddade personer är densamma som enligt 1 §.

3 §

Paragrafen behandlar frågan om tystnadsplikt för dem som tagit befattning med tillkomsten eller offentliggörandet av en offentlig framställning. Tystnadsplikten avser dem som har rätt till anonymitet. Paragrafen motsvarar 3 kap. 3 § TF och 9 § RAL.

4 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om förbud för det allmänna att forska efter dem som har rätt till anonymitet. Första och tredje styckena

motsvarar 3 kap. 4 § TF och 9 a § RAL.

I andra stycket har tagits in det förbud mot efterforskning som föreslås för personer med en ledande ställning i privaträttsligt organiserade subjekt. Detta efterforskningsförbud kompletterar meddelarfriheten och anonymitetsskyddet utanför den offentliga rätten (se 4.4.4). Av reglerna om undantag från meddelarfriheten i fråga om avtalade och andra dispositiva tystnadsplikter framgår att som tekniska och kommersiella yrkeshemligheter i yttrandefrihetsgrundlagens mening räknas även kunders och andra affärsförbindelsers yrkeshemligheter. Uppgifter om sådana hemligheter rör alltså det företag eller den sammanslutning där de har blivit kända. Ett åsidosättande av tystnadsplikten beträffande sådana uppgifter kan således vara skäl för efterforskning.

5 §

Paragrafen innehåller stadganden om påföljd för den som bryter sin tystnadsplikt enligt 3 §. Den motsvarar 3 kap. 5 § TF. Förutom att straffsanktioneringen sträcks ut till att gälla brott mot tystnadsplikten angående upphovsmän och meddelare till offentliga framställningar i former som skyddas av yttrandefrihetsgrundlagen innebär paragrafen att det nya efterforskningsförbudet i 4 § andra stycket omfattas av sanktionshotet.

4 kap.

Utgivare för offentliga framställningar

Bestämmelserna saknar direkta motsvarigheter i gällande lagstiftning men är utformade efter samma mönster som bestämmelserna i TF.

1 §

I paragrafens första stycke föreskrivs att varje program i eter- eller trådsändning — enligt definitionen i 2 kap. 2 § — samt varje ljudupptagning och varje upptagning av rörliga bilder skall ha en utgivare. I fråga om dessa former av offentliga framställningar skall det alltså vara obligatoriskt att utse utgivare.

Av skäl som har anförts i den allmänna motiveringen under 4.4.2 skall ensamansvar för sceniska framställningar respektive utställningar vara fakultativt. Bestämmelsen i paragrafens andra stycke har utformats i enlighet därmed. Att en utgivare har utsetts utgör enligt 2 kap. 1 § en förutsättning för att grundlagens bestämmelser om offentliga framställningar skall vara tillämpliga på en scenisk framställning eller en utställning (se t.ex. 3 kap. 1 §, 7 kap. 1 § och 11 kap. 1 §).

När det gäller en sådan framställningsform som teledata, som ju är att hänföra till "program i trådsändning", skulle man kunna tänka sig att det kan finnas behov av olika utgivare för skilda delar av innehållet i en teledatabas för att en effektiv tillsyn över innehållet skall kunna utövas.

Frågan har dock inte tagits upp av informationsteknologiutredningen i dess betänkande (SOU 1981:45) Nya medier — text-TV, teledata. Vi har avstått från att lägga fram något förslag om en sådan möjlighet. (Se avsnitt 4.4.2).

2 §

Bestämmelserna i första stycket om behörighet att vara utgivare för offentliga framställningar svarar mot 5 kap. 2 § TF. Regeln är dock redaktionellt förtydligad i förhållande till TF (jfr specialmotiveringen till förslaget om ändring av 5 kap. 2 § TF, avsnitt 8.2).

I andra stycket föreskrivs att utgivaren skall utses av den som bedriver verksamheten. Vidare skall en uppgift om vem som är utgivare vara tillgänglig för allmänheten.

Vem det är som bedriver verksamheten och alltså har att utse utgivaren lär sällan behöva vålla några problem. Någon gång kan det dock kanske inträffa, särskilt när fråga är om sceniska framställningar och utställningar.

I fråga om Sveriges Radios sändningar är det givetvis — som nu — det aktuella programföretaget som har att utse utgivare. Bakom andra program i eter- eller trådsändningar — t.ex. närradiosändningar — finns som regel också en klart urskiljbar organisation som bedriver verksamheten. Undantag kan tänkas i fråga om sådana sändningar som sker med överskridande av etableringsreglerna. Här kan man å andra sidan förmoda att det inte har uppfattats som aktuellt att utse någon utgivare.

Verksamhet för utgivning av ljud- eller bildupptagningar bedrivs praktiskt taget undantagslöst i ordnade associationsrättsliga former. Någon tvekan om vem som under sådana förhållanden ansvarar för att utgivare utses möter därför inte. Skulle en upptagning någon gång offentliggöras utan att en utgivare finns utsedd får saken utredas genom JK:s försorg (jfr 9 kap. 1 § 2 st).

Tredje stycket innehåller bestämmelser om utgivarens befogenhet med avseende på framställningens offentliggörande och innehåll. När det gäller innehållet har utgivaren ensam bestämmanderätt så att ingenting får införas i framställningen mot hans vilja och detta oavsett om en ifrågasatt publicering skulle innefatta yttrandefrihetsbrott eller inte. En inskränkning i utgivarens befogenhet är alltid verkningslös. Hans befogenhet kan alltså inte begränsas vare sig genom vanlig lag eller genom avtal.

När det gäller frågan om vem som bör utses till utgivare gör sig samma synpunkter gällande som i fråga om ansvarig utgivare för periodisk skrift. Till utgivare bör alltså helst utses någon som aktivt deltar i den offentliga framställningens tillkomst. Så bör exempelvis till utgivare för en teaterföreställning, anordnad av en teater under en kommunal teaterstyrelse, i första hand utses någon person som står nära eller tar direkt del i arbetet på föreställningens slutliga utformning — teaterdirektören, producenten, regissören eller kanske någon av skådespelarna. Däremot får det i allmänhet anses olämpligt att i ett sådant fall utse någon person som kan sägas snarare representera teaterstyrelsen än ensemblen. Det är

emellertid omöjligt att uppställa lagregler som passar alla de skiftande situationer som låter sig tänkas.

3 §

Paragrafen innehåller bemyndiganden att i vanlig lag meddela närmare bestämmelser om utseende av utgivare och ställföreträdare för utgivare, om sättet att offentliggöra uppgifter om utgivare och om straff för brott mot någon av bestämmelserna i kapitlet eller mot någon bestämmelse som meddelats i vanlig lag med stöd av ett bemyndigande i kapitlet.

Regleringen kan förutses bli ganska omfattande. Vi har ansett den alltför otymplig att lämpligen tas in i grundlagen. Yttrandefrihetsskyddet minskar inte i styrka genom en sådan disposition av regleringen.

Beträffande innehållet i den reglering, som bör ske genom vanlig lag är följande att säga.

När det gäller sändningar från programföretag inom SR-koncernen finns f.n. regler i RAL om registrering av programutgivare och den regleringen synes inte böra ändras. Också för närradioverksamheten finns det redan registreringsbestämmelser, som kan bestå i fortsättningen. Uppgiften om utgivare för en ljudupptagning eller en upptagning av rörliga bilder bör finnas på upptagningen i fråga. Har en utgivare utsetts för en scenisk framställning bör uppgiften tas in i ett programblad eller liknande för distribution till publiken. På motsvarande sätt bör uppgiften om vem som är utsedd till utgivare för en utställning finnas på ett anslag i omedelbar anslutning till de utställda objekten. Men dessutom behövs i fråga om utgivare för sceniska framställningar och utställningar någon form av registrering hos myndighet för att man skall kunna förhindra att utseendet av en utgivare sker bara för skenets skull. Utgivarens behörighet och samtycke till uppdraget måste kontrolleras, inte minst därför att meddelarskyddet annars kan undergrävas. Också för andra program i eter- eller trådsändningar än sådana som sänds av programföretag inom SR-koncernen eller i närradio måste särskilda registreringsbestämmelser meddelas.

När det gäller sceniska framställningar är varje föreställning att anse som en särskild offentlig framställning. För ett fullständigt grundlagsskydd krävs därför att en utgivare finns utsedd för varje tilltänkt föreställning. Det bör dock inte hindra att utgivaren utses för en viss tidsperiod utan att de enskilda föreställningarna eller uppsättningarna under perioden specificeras. Det inträffar att en teaterproduktion underkastas förändringar från den ena föreställningen till den andra. I allmänhet får man anse att det alltjämt är samma produkt även efter förändringen och att den från början utsedde utgivarens uppdrag omfattar också den nya versionen. Avgörande betydelse får tillmätas främst den sceniska framställningens (teaterstyckets etc.) titel men också sådana omständigheter som spelplatsen, tidpunkten för föreställningen och annat kan i tveksamma fall ge vägledning för bedömning av frågan om ett utgivaruppdrag omfattar en viss föreställning.

En utställning hålls oftast i stort sett oförändrad en längre tid på varje plats. Under denna tid bör mindre ändringar och förnyelse kunna ske

utan att en ny offentlig framställning skall anses ha kommit till stånd. Så bör vara fallet först om utställningen genomgripande har ändrat karaktär och förmedlar ett budskap som är väsensskilt från det ursprungliga. Därvid bör hänsyn tas både till helhetsintrycket och till enskildheterna. Den omständigheten att en utställning flyttas till en ny lokal bör inte ensam medföra att en ny offentlig framställning skall anses föreligga; inte ens flyttning till annan ort bör ha den följden. Uppdraget att vara utgivare bör med andra ord kunna omfatta en vandringsutställning från dess början till dess slut under förutsättning att utställningen inte undergår så väsentliga ändringar att en ny utställning får anses ha tillkommit. Också här bör titeln eller namnet på utställningen i första hand vara avgörande.

Den reglering, som är avsedd att ske i vanlig lag, bör präglas av dessa överväganden. Man måste på en gång sträva efter vidaste möjliga yttrandefrihetsskydd och minsta möjliga byråkratisering. Ett utgivaruppdrag skall kunna bestå utan nytt anmälnings-, registrerings- eller publiceringsförfarande under hela den från början bestämda uppdragstiden även om den sceniska framställningen respektive utställningen under den tiden genomgår vissa förändringar till sitt innehåll.

Som förut har antytts behöver det skapas ett system för registrering av utgivare för sceniska framställningar, utställningar och andra program i eter- eller trådsändningar än sådana som sänds inom SR:s eller närradions verksamhetsområde. Med tanke på att utgivaruppdraget skall kunna avse t.ex. teaterturnéer eller vandringsutställningar är det lämpligare att registreringen sker centralt än lokalt eller regionalt. Det är då naturligt att samordna den här registreringen med den som nu gäller för periodiska skrifter och alltså utse patent- och registreringsverket till registermyndighet.

5 kap.

Framställande och spridande av ljud- och bildupptagningar

Kapitlet motsvarar väsentligen 4 och 6 kap. TF. Motsvarigheten till 4 kap. 1 § och 6 kap. 1 § TF med de grundläggande reglerna om rätt att framställa och sprida tryckta skrifter utgörs dock av 1 kap. 3 §. Den bestämmelsen har större räckvidd såtillvida som den omfattar inte bara offentliga framställningar utan även vissa typer av apparatur. Övriga hithörande bestämmelser i 4 kap. TF motsvaras här av 5 kap. 1, 2 och 6 §§ medan föreskrifterna i 6 kap. 2—4 §§ motsvaras av 5 kap. 3—5 och 7 §§.

1 §

Paragrafen innehåller en regel om skyldighet att förse ljudupptagningar och upptagningar av rörliga bilder med uppgift om vem som har framställt dem. Den fysiska eller juridiska person som har framställt upptagningen och vars namn skall anges på den kan, men behöver inte vara densamma som driver verksamheten för utgivning av ljud- eller bildupp-

tagningen. Syftet med bestämmelsen är att underlätta utkrävandet av det subsidiära ansvaret enligt 8 kap. 3 §. Regeln är absolut. Något undantag motsvarande det som enligt 4 kap. 2 § första stycket TF gäller för bild- och tillfällighetstryck finns inte. Skälen härför är dels att framställningar av det enkla slag som svarar mot bild- och tillfällighetstryck torde vara ovanliga bland ljud- och bildupptagningar, dels att det knappast innebär någon större omgång att alltid förse upptagningarna med en dylik uppgift. I vanlig lag kan meddelas närmare bestämmelser om hur uppgiften skall lämnas och om t.ex. straffbestämmelser för den som inte fullgör uppgiftsskyldigheten.

2 §

Paragrafen motsvarar 4 kap. 4 § TF. Leveransplikten regleras genom lagen (1978:487) om pliktexemplar av skrifter och ljud- och bildupptagningar.

3 §

Paragrafen motsvarar 6 kap. 2 § andra stycket TF. Bestämmelsen har dock omarbetats så att hänvisningen i TF till bestämmelser i vanlig lag har ersatts med ett uttryckligt förbehåll i spridningsrätten när det gäller kartor m.m.

4 §

Paragrafen motsvarar 6 kap. 2 § första stycket TF.

Det förbehåll som syftar på det s.k. skyltningsförbudet (1 p. i paragrafen) kan få en särskild betydelse med avseende på utställningar såsom en skyddad uttrycksform. Med den föreslagna lydelsen av förbehållet hindrar grundlagen inte att skyltning på gatan eller i ett skyltfönster för en utställning av pornografi straffbeläggs (om skyltningen som sådan är ägnad att väcka anstöt). Förbehållet gör det emellertid inte möjligt att vid sidan av grundlagen straffbelägga visandet på en utställning av sådana föremål som kan väcka anstöt. Skulle den pornografiska utställningen som sådan göras i ett skyltfönster eller eljest på eller vid allmän plats, hindrar inte grundlagen att utställningen bestraffas. Det är nämligen inte bara skyltning som omfattas av förbehållet utan även förevisandet av pornografiska bilder genom "liknande förfarande".

5 §

Paragrafen motsvarar 6 kap. 4 § TF.

6 och 7 §§

Paragraferna motsvarar 4 kap. 5 § och 6 kap. 3 § TF.

I överensstämmelse med den numera gällande lydelsen av 25 kap. 1 § andra stycket brottsbalken har bötesskalan i 7 § första stycket utvidgats till ett straffmaximum om ettusen kronor.

6 kap.

Tystnadsplikt och meddelarfrihet

I kapitlet anges de fall i vilka det tillåts att undantag från friheten att lämna meddelanden för publicering görs i vanlig lag. I tre fall görs dock sådana undantag omedelbart genom yttrandefrihetsgrundlagen. De fallen anges i 2, 5 och 8 §§.

Medgivandena till undantag från meddelarfriheten bygger till största delen på den reglering som f.n. finns i sekretesslagen (1980:100), där de tystnadsplikter som bryter meddelarfriheten räknas upp i 16 kap. På vissa områden innebär emellertid grundlagsförslaget inte bara att meddelarfrihetens minsta omfattning säkerställs utan också att denna frihet ökas i förhållande till vad som gäller nu. Förutom att möjligheten att väcka åtal för brott mot rikets säkerhet som har skett genom meddelande för publicering inte skall gälla andra än offentliga funktionärer är de områdena främst skatteförvaltningen och socialtjänsten. Där kan tystnadsplikterna inte förbli kvalificerade i samma utsträckning som hittills. Detsamma gäller sådan tystnadsplikt som förenas med att uppgifter som inte är tillgängliga för envar lämnas ut med förbehåll om tystnadsplikt. I övrigt kan förslaget endast innebära någon mindre utvidgning av meddelarfriheten.

Å andra sidan lämnar förslaget utrymme för att göra tystnadsplikterna på vissa områden kvalificerade på ett mer genomfört sätt än som hittills har skett. Det gäller i fråga om advokatverksamheten och den disciplinära tillsynen över denna. Det gäller också den frivilliga sjukvården liksom psykologiska undersökningar.

Beträffande de delar av förslaget som nu har berörts hänvisas till den allmänna motiveringen, avsnitt 4.4.3.

I övrigt anförs till motivering av de olika paragraferna följande.

2 §

Paragrafen svarar mot p. 2 i 16 kap. 1 § sekretesslagen.

3 och 4 §§

Paragraferna svarar mot p. 6—8 i 16 kap. 1 § sekretesslagen och dessutom, beträffande advokater och hälso- och sjukvårdspersonal i allmän tjänst, mot 16 kap. 1 § p. 3 sekretesslagen i vad där hänvisas till 7 kap. 1 och 6 §§ samt 9 kap. 9 § 1 st. sekretesslagen.

Beträffande 3 § 3 hänvisas till vad vi har anfört i den allmänna motiveringen.

5 §

Föreskriften motsvarar helt 7 kap. 3 § 1 st. p. 2 TF.

6 och 7 §§

I dessa paragrafer regleras förhållandet mellan meddelarfriheten och flertalet av tystnadsplikterna för de offentliga funktionärerna. För vissa yrkesutövare — advokater, präster, läkare m.fl. — finns motsvarande regler i 3 och 4 §§, och dessa gäller oavsett om funktionärerna är verksamma inom den offentliga eller den enskilda sektorn. Ett särskilt sätt att överträda en tystnadsplikt — att överlämna en hemlig handling — regleras i 5 §. Även den regeln gäller oavsett om den brottslige är offentlig funktionär eller ej.

I 7 § finns ett stort antal regler som motsvarar vissa av punkterna under 16 kap. 1 § sekretesslagen, närmare bestämt p. 1 och 3—5.

1 och 2

Punkterna 1 och 2 stämmer, bortsett från smärre justeringar av formell art, överens med 16 kap. 1 § p. 1 sekretesslagen.

3

Punkt 3 stämmer i sak överens med vad som gäller enligt 7 kap. 3 § 1 st. p. 1 TF, dock med den skillnaden att den föreslagna bestämmelsen inte ger någon möjlighet att ingripa mot andra än offentliga funktionärer (bortsett från fallen av myndigheters förordnanden och förbehåll, se under 4.4.3).

4

Punkt 4 stämmer till innehållet överens med 16 kap. 1 § p. 3 sekretesslagen såvitt däri hänvisas till 2 kap. 1 § sekretesslagen.

5

Punkt 5 stämmer till innehållet överens med 16 kap. 1 § p. 3 sekretesslagen såvitt däri hänvisas till 3 kap. 1 § sekretesslagen.

6

Punkt 6 är avsedd att till innehållet stämma överens med 16 kap. 1 § p. 3 i vad denna hänvisar till 5 kap. 1 § sekretesslagen. Den omformulering som har gjorts sammanhänger med att det vid överföring till grundlagen blir nödvändigt att beskriva de moment i sistnämnda paragraf som är av betydelse.

7

Punkt 7 motsvarar 16 kap. 1 § p. 3 sekretesslagen såvitt där hänvisas till 5 kap. 2 § sekretesslagen. Denna senare bestämmelse är inte i alla hänseenden lätt att tillgodogöra sig, och förslaget innefattar vissa försök till förbättringar. En större konkretion har eftersträvats. Termen kärn-

ämnen har hämtats från atomlagstiftningskommitténs betänkande Lagstiftningen på kärnenergiområdet (SOU 1983:9). Den torde bättre än sekretesslagens nuvarande uttryck "klyvbart material" ange de riskabla material som bör kunna omges med en kvalificerad sekretess.

8

Punkt 8 motsvarar 16 kap. 1 § p. 3 sekretesslagen såvitt där hänvisas till 5 kap. 3 § sekretesslagen. Denna bestämmelse är något utförligare i beskrivningen av sekretessens förmål: "uppgift som lämnar eller kan bidra till upplysning om chiffer, ...". Den begränsning som kan ligga häri slår igenom vid tillämpningen av punkten 8; tystnadsplikten kan ju bryta meddelarfriheten bara i den mån den verkligen är för handen enligt den grundläggande sekretessregeln.

9

Punkt 9 motsvarar 16 kap. 1 § p. 3 sekretesslagen såvitt där hänvisas till 5 kap. 4 § sekretesslagen. En reservation i denna bestämmelse — "utöver vad som följer av 1—3 §§" — har uteslutits. Den torde inte vara nödvändig i detta sammanhang.

10—12

I vissa situationer med karaktär av myndighetsutövning finns det så starka motiv för sekretess att man inte bör ta ens en minimal risk för att uppgifter läcker ut. Ett sådant fall är att det kan befaras att någon, om han får insyn i ett utredningsmaterial, skulle utsätta en person som har gjort en anmälan eller yttrat sig för våld eller andra kännbara repressalier. Detta fall har med avseende på sjukvården behandlats i 4 § och där godtagits som grund för en kvalificerad tystnadsplikt. Det finns utrymme för samma eller liknande resonemang inom socialtjänsten — har väl där närmast betydelse inom alkohol- och narkomanvården — och kriminalvården (se härom 7 kap. 6 och 21 §§ sekretesslagen jämförda med motsvarande hänvisningar under p. 3 i 16 kap. 1 § samma lag). Ett liknande sekretessbehov avhandlas i 7 kap. 14 § 1 st. sekretesslagen: uppgifter om utlänningar omges med sekretess, om det kan antas att röjande skulle medföra fara för att någon utsätts för övergrepp eller annat allvarligt men som föranleds av förhållandet mellan utlänningen och utländsk stat eller myndighet eller organisation av utlänningar.

De nu beskrivna situationerna regleras i p. 10—12: tystnadsplikterna får företräde framför meddelarfriheten i samma omfattning som enligt 16 kap. 1 § p. 3 sekretesslagen.

14

Beträffande vissa förhållanden av ekonomisk art finns särskilt starka skäl att låta meddelarfriheten vika även när det är fråga om myndighetsutövning. Dit hör utredningen och beslutet i vissa ärenden inom beskatt-

ningsväsendet, i främsta rummet i ärenden om förhandsbesked enligt lagen (1951:442) om förhandsbesked i taxeringsfrågor eller motsvarande bestämmelser i vissa andra skattelagar. Ett förhandsbesked kan sökas exempelvis av en företagare som planerar en produktionsomläggning eller en investering. Man kan väl tänka sig fall där omläggningen eller investeringen knappast kan genomföras framgångsrikt, om hans konkurrenter kan bereda sig insyn i den utredning företagaren åberopar. En annan typ av skatteärenden där behovet av sekretess kan vara likartat är ärenden om dispenser. (Vissa sekretessfrågor med anknytning till ärendena om förhandsbesked och dispenser behandlades av riksskatteverket i dess remissyttrande över den departementspromemoria som föregick lagrådsremissen angående sekretesslagen, se prop. 1979/80:2 del B s. 425, 427, 542).

Två nära besläktade grupper av ärenden gäller patent och registrering av mönster. Ett nära samband med patentärendena har vidare ärenden om rätt till arbetstagares uppfinningar. Offentlighetsintresset i dessa ärenden anknyter främst till publiceringen av patentet eller mönstret, en publicering som är förenad med ett skydd mot intrång. Det möter knappast några betänkligheter att i dessa fall medge att tystnadsplikten får företräde framför meddelarfriheten; det kan erinras om att en publicering före prövningen av patent- eller mönsterskyddsansökningen kan ha ofördelaktiga konsekvenser för rättsinnehavaren.

17

Enligt 8 kap. 15 § sekretesslagen gäller sekretess för uppgift som part i arbetstvist har lämnat till förlikningsman, särskild förlikningsman eller förlikningskommission om uppgiftslämnaren har gjort förbehåll därom. Sekretessen är kvalificerad. Tystnadsplikten kan sägas angå enskildas förhållande till det allmänna i ekonomiska angelägenheter. Den faller därför under denna punkt.

18, 19

Punkterna 18 och 19 motsvarar till innehållet 16 kap. 1 § p. 3 sekretesslagen såvitt däri hänvisas till 9 kap. 8 § 1 st. första meningen och 2 st. samt 12 kap. 5 och 7 §§ sekretesslagen.

8 §

I paragrafen anges undantagen från den meddelarfrihet som enligt vårt förslag skall gälla i förhållande till avtalsgrundade eller eljest dispositiva tystnadsplikter.

Till skillnad från vad som gäller enligt huvudprincipen i fråga om meddelarfriheten beträffande de straffsanktionerade tystnadsplikterna bygger meddelarskyddet för dem som är underkastade en i detta moment avsedd tystnadsplikt inte på principen om dubbel täckning. Sanktioner mot åsidosättanden av sådana tystnadsplikter förutsätter alltså inte något medgivande i vanlig lag. Det räcker att sanktionen är föreskri-

ven enligt det åtagande eller den reglering som tystnadsplikten grundar sig på. Meddelarskyddet framgår i stället direkt av grundlagen och består i att sanktionen inte får utkrävas om den strider mot vad som föreskrivs i denna paragraf.

Endast om ett röjande kan vara på något visst sätt skadligt bör det kunna beivras vid meddelande för publicering. Detta framgår av att endast överträdelser av tystnadsplikter som kan hänföras under vissa av punkterna i 7 § får föranleda sanktioner. Såvitt gäller punkterna 13, 16 och 18 har vi dock ansett att några särskilda menrekvisit inte bör uppställas.

Meddelarfriheten innebär inte att uppgifter om yrkeshemligheter av teknisk eller kommersiell natur får lämnas ut för publicering. Detta framgår direkt av lagtexten och gäller till att börja med uppgifter om förhållandena hos den som på grund av avtalet har anspråk på att någon, t.ex. en anställd, inte skall uppenbara vad han har erfarit. Det avser emellertid också uppgifter om sådana yrkes- eller affärshemligheter som gäller andra, enskilda eller sammanslutningar, och som har blivit kända för den tystnadspliktige i samband med affärsförbindelser.

7 kap

Yttrandefrihetsbrott

Kapitlet, som motsvarar 7 kap TF, innehåller den s.k. brottskatalogen, dvs. en uppräkning av de gärningar som är att anse som straffbart bruk av yttrandefriheten. Den sammanfattande termen för sådana gärningar är yttrandefrihetsbrott. Vidare finns i kapitlet bestämmelser om avgränsningen mellan yttrandefrihetsbrott och andra brott, om påföljder för yttrandefrihetsbrott samt om konfiskering och annan särskild rättsverkan av yttrandefrihetsbrott.

Brottskatalogen omfattar både vad som i 7 kap. 4 § TF benämns otillåtet yttrande och vad som enligt 7 kap. 5 § TF är att anse som otillåtet offentliggörande. Konstruktionen här ansluter sig nära till den som MMU föreslog i sitt betänkande (SOU 1975:49) Massmediegrundlag. Beteckningen otillåtet yttrande har fått utgå och uttrycket offentliggörande finns kvar bara som beteckning på en särskild brottstyp, där det yttrandefrihetsrättsliga ansvaret och tystnadsplikten bärs av samma person (se 18 §). Det kan erinras om att landsförräderi och besläktade brott kan bestå inte bara i otillåtet yttrande utan också i otillåtet offentliggörande.

Kravet på uppsåt har förts in i brottsbeskrivningarna i de fall där det nu fordras att uppsåt föreligger. Så görs inte i brottsbalken på annat sätt än genom en allmän föreskrift i 1 kap. 2 § första stycket om att "i denna balk beskriven gärning skall, om ej annat sägs, anses som brott endast då den begås uppsåtligen". Denna regel bör med tanke på exklusivitetsprincipen få motsvarigheter i grundlagen.

Den språkliga modernisering, som annars präglar det här grundlagsförslaget, omfattar inte brottsbeskrivningarna. En språklig översyn av de

bestämmelserna får anstå till dess motsvarande bestämmelser i brottsbalken revideras.

1 §

Paragrafen har två huvudsakliga funktioner. Den ena är att definiera begreppet yttrandefrihetsbrott. I den delen motsvarar paragrafen 7 kap. 1 § TF. Vilka gärningar som är att betrakta som yttrandefrihetsbrott anges med detaljerade brottsbeskrivningar i 3—18 §§. Ett för alla yttrandefrihetsbrott gemensamt rekvisit framgår av den här paragrafen: gärningen skall vara begången genom en offentlig framställning. Vad som är att hänföra till offentliga framställningar anges i 2 kap. 1 § första stycket.

Den andra funktionen är att positivt uttrycka kriminaliseringen av yttrandefrihetsbrotten och därvid uppställa den begränsningen av straffbarheten att gärningarna får bestraffas bara under förutsättning att även vanlig lag innehåller en kriminalisering av den gärning som det rör sig om i det enskilda fallet. Det är alltså "principen om dubbel täckning" som här kommer till uttryck (se under 4.5.2). Den återfinns f.n. i 7 kap. 4 § respektive 5 § TF där den anges med orden "enligt lag straffbar gärning".

2 §

Paragrafen motsvarar 7 kap. 2 § TF.

Första stycket innehåller ett undantag från 1 § och i andra stycket görs ett undantag från exklusivitetsregeln i 1 kap. 7 §. Det senare undantaget är nödvändigt för att sådana meddelanden, som avses i paragrafen, alls skall vara åtkomliga för straffrättsliga ingripanden.

3—7 §§

Paragraferna motsvarar punkterna 1—5 i 7 kap. 4 § TF.

8—10 §§

I dessa paragrafer upptas som särskilda yttrandefrihetsbrott spionerі, obehörig befattning med hemlig uppgift och vårdslöshet med hemlig uppgift. De brotten inryms nu i tryckfrihetsbrottet otillåtet offentliggörande enligt 7 kap. 5 § 1 TF.

Brottsbeskrivningarna har utformats i överensstämmelse med den lydelse motsvarande bestämmelser i 19 kap. brottsbalken har efter den lagändring (SFS 1981:1165) som trädde i kraft den 1 januari 1982.

11 och 12 §§

Paragraferna motsvarar punkterna 6 och 7 i 7 kap. 4 § TF.

13 §

Beträffande paragrafens närmare innebörd hänvisas till den allmänna motiveringen, avsnitt 4.5.4.

14 §

Paragrafen innehåller det s.k. extremvåldsförbudet. De överväganden, som ligger till grund för förbudet, har redovisats i den allmänna motiveringen under 7.2.

15—17 §§

Paragraferna motsvarar punkterna 9—12 i 7 kap. 4 § TF. Bestämmelserna om förtal av avliden har här fogats in i samma paragraf som andra förtalsbrott.

18 §

Paragrafen motsvarar 7 kap. 5 § 2 och 3 TF.

Genom att de gärningar, som f.n. avses i 7 kap. 5 § TF, bryts ut och behandlas på andra håll i brottskatalogen får den här föreslagna bestämmelsen om otillåtet offentliggörande ett snävare tillämpningsområde.

Lagtexten har avfattats så att det framgår att det i de i paragrafen upptagna fallen för straffbarhet krävs att gärningsmannen både bär det yttrandefrihetsrättsliga ansvaret enligt bestämmelserna i 8 kap. yttrandefrihetsgrundlagen och är bunden av sekretess enligt bestämmelserna i sekretesslagen (1980:100). Att båda dessa förutsättningar är uppfyllda torde sällan förekomma. Ett praktiskt fall kan dock vara att någon som är ansvarig utgivare för en periodisk skrift har fått en hemlig handling utlämnad till sig från en myndighet under sådant förbehåll som avses i 14 kap. 9 § första stycket sekretesslagen.

Innehållet i paragrafen motsvaras i vanlig lag av bestämmelsen i 20 kap. 3 § första stycket brottsbalken om brott mot tystnadsplikt. Därigenom är kravet på "dubbel täckning" tillgodosett.

19 §

Paragrafen motsvarar 7 kap. 6 § första stycket TF.

20 §

Paragrafen motsvarar 1 kap. 4 § andra stycket TF.

21 §

Paragrafen motsvarar 7 kap. 7 § TF.

Här har, liksom i TF, valts termen "konfiskering" i stället för termen "förverkande". Den senare skapar vissa svårigheter i hanteringen, eftersom den inte uttrycker ett handlande från domstolens sida utan talar om

vad den brottslige har gjort genom sin framställning. Vad domstolen gör är således endast att den förklarar att den brottslige genom sin gärning har förverkat (rätten till) sin egendom på samma sätt som någon kan ha förverkat någon annans förtroende.

De exemplar som skall konfiskeras är alla de som är avsedda att spridas. Däremot kan inte sådana exemplar av framställningen konfiskeras som befinner sig i enskild ägo för privat bruk. Inte heller kan konfiskeringen omfatta exemplar som skall bevaras i arkiv på grund av någon bestämmelse i grundlagen eller annan författning, även om arkivet är tillgängligt för allmänheten. Detsamma gäller exempelvis sådana exemplar som finns i ett kommunalt lånebibliotek (jfr SOU 1947:60 s. 266).

Enligt bestämmelsen i andra stycket tredje meningen skall ett beslut om konfiskering medföra att alla föremål som kan användas "enbart för mångfaldigande" görs obrukbara för fortsatt mångfaldigande. I bestämmelsens förlaga i TF finns en exemplifiering på de föremål som avses: "formar, stenar, stereotyper, plåtar och andra dylika, uteslutande för tryckningen av skriften användbara materialier". Om exemplifieringen överfördes på ljudupptagningar och upptagningar av rörliga bilder, skulle den omfatta t.ex. matriser och s.k. masterband.

8 kap.

Ansvarighet

1 §

Paragrafen reglerar ansvarigheten i fråga om de uttrycksformer där en utgivare måste finnas (se 4 kap. 1 §). I den allmänna motiveringen har frågan behandlats under 4.4.2. Det subsidiära ansvaret regleras i 3 § samt — såvitt gäller ljud- och bildupptagningar i vissa fall — i 4 §.

Andra stycket tar sikte på sådana fall som nu regleras i 4 § andra stycket RAL. Även i fortsättningen bör det vara möjligt att genom ett särskilt beslut överföra det yttrandefrihetsrättsliga ansvaret för vad som sägs i ett program i eter- eller trådsändning på den som yttrar sig. Undantaget från grundlagens huvudregel om utgivaransvar begränsas liksom nu i RAL till direktsända program.

2 §

Paragrafen reglerar ansvarigheten för sceniska framställningar och utställningar som har en utgivare. Om ingen utgivare har utsetts eller det brister i fråga om att hålla en uppgift om vem som är utgivare tillgänglig för allmänheten på föreskrivet sätt skall den sceniska framställningen eller utställningen enligt 2 kap. 1 § inte vara underkastad grundlagens bestämmelser om offentliga framställningar. Det innebär att ansvaret för yttrandefrihetsbrott drabbar dem som har medverkat till offentliggörandet enligt bestämmelserna i vanlig lag (jfr. tredje stycket nedan under 3 §).

3 §

Paragrafen behandlar den andra länken i den yttrandefrihetsrättsliga ansvarighetskedjan.

Första stycket avser de fall då det är obligatoriskt med en utgivare, dvs. program i eter- och trådsändningar samt ljudupptagningar och upptagningar av rörliga bilder. På samma sätt som i fråga om periodiska skrifter inträder ett subsidiärt ansvar för den som skall utse utgivare om han har brustit i den skyldigheten, om han har utsett en utgivare bara för skenets skull, om utgivaren saknat faktisk möjlighet att utöva sin befogenhet eller om det brister i fråga om offentliggörande av utgivarens namn. Vidare övergår ansvaret om det väl finns en utgivare men denne inte har någon känd hemortsadress inom landet när brottet begås och inte heller kan påträffas här under rättegången. Den som ansvarar för att en utgivare utses är enligt 4 kap. 2 § andra stycket den som driver verksamheten.

Andra stycket gäller det subsidiära ansvaret för yttranden i sceniska framställningar och utställningar. Utrymmet för sådant andrahandsansvar är här begränsat. Om förhållandena är sådana som avses under 1—3 i första stycket skall reglerna för offentliga framställningar inte alls tillämpas; framställningen faller utanför den yttrandefrihetsrättsliga ansvarsordningen. Endast för det fall att det finns en utgivare men han inte har någon känd adress inom landet och inte kan påträffas här under rättegången (första stycket 4) uppkommer behov av ett subsidiärt ansvar. Det faller enligt bestämmelsen på den som har utsett utgivaren.

Såvitt gäller eter- och trådsändningar samt sceniska framställningar och utställningar är den yttrandefrihetsrättsliga ansvarskedjan avslutad genom paragrafens bestämmelser. Något ensamansvar därutöver kan inte utkrävas.

4 §

På samma sätt som tryckta skrifter kan ljud- och bildupptagningar offentliggöras genom att spridas bland allmänheten utan medverkan av den som framställt dem. Om upptagningarna saknar uppgift eller har en felaktig uppgift om vem som framställt dem och denne inte heller kan spåras kan något ansvar inte utkrävas enligt 3 §. Den situationen kan tänkas uppkomma då och då. Det kan heller inte uteslutas att ljud- och bildupptagningar kan komma att återges offentligt under samma förutsättningar. För att säkerställa att det finns någon som kan ställas till ansvar för yttrandefrihetsbrott i det fallet stadgas i paragrafen ett sistahandsansvar för den som sprider eller offentligen återger en ljudupptagning eller upptagning av rörliga bilder.

5 §

Paragrafen motsvarar 8 kap. 12 § TF.

I förarbetena till TF diskuterade departementschefen uppsåtspresumtionens räckvidd. Han anförde bl.a. (prop. 1948:230 s. 174):

> Beträffande det av presidenten i Svea hovrätt anförda fallet att någon bakom

den ansvariges rygg insmugglat en brottslig artikel i tidning må framhållas att utgivaren icke kan undgå ansvar enbart därför att han ej gjort bruk av sin befogenhet att öva inseende över skriftens utgivning och förhindra intagande av den brottsliga artikeln. Men även i detta fall skulle möjligen så extrema förhållanden kunna tänkas att det framstår som uppenbart oberättigat att göra utgivaren ansvarig. Sådana frågor torde emellertid huvudsakligen äga intresse endast ur teoretisk synpunkt; tillräckliga möjligheter torde föreligga att med ledning av allmänna rättsgrundsatser komma tillrätta därmed i rättsskipningen.

I motsats till vad som är fallet med tidningar kan sådana förfaranden som förvanskar framställningens innehåll ha mer än ett teoretiskt intresse när det gäller teaterföreställningar och utställningar. Som vi framhöll i den allmänna motiveringen (se under 4.4.2) bör dock ingen möjlighet öppnas för utgivaren att undgå ansvar t.ex. när en skådespelare fäller yttranden utanför föreställningens ram. För sådana extrema fall som diskuterades i förarbetena till TF får den av departementschefen då gjorda hänvisningen till allmänna rättsgrundsatser anses tillräcklig.

6 §

Paragrafen motsvarar 8 kap. 11 § TF.

9 kap.

Om åtal

9 kap. TF inleds med en allmän bestämmelse om att JK skall vaka över att de gränser för tryckfriheten som anges i TF inte överskrids. Som närmare utvecklats under 4.6.5 anser vi inte att en sådan regel bör finnas i grundlagen. Förslaget innehåller därför ingen motsvarighet till 9 kap. 1 § TF.

Vi anser vidare att bestämmelsen i 9 kap. 4 § TF inte behöver någon motsvarighet i yttrandefrihetsgrundlagen.

1 §

Paragrafen motsvarar huvudsakligen 9 kap. 2 § TF.

Den enligt TF rådande ordningen med JK som i regel ensam behörig allmän åklagare i tryckfrihetsmål och mål om brott mot bestämmelser i TF har utsträckts till att gälla yttrandefrihetsmål och brott mot bestämmelser i yttrandefrihetsgrundlagen. JK är också ensam behörig att inleda förundersökning om yttrandefrihetsbrott. En jämförelse mellan första och andra stycket utvisar att grundlagen inte hindrar att även polis- eller åklagarmyndigheter inleder förundersökning i fråga om brott av den typ som avses i andra stycket, t.ex. i fråga om offentliga funktionärers brott mot tystnadsplikt då brottet har bestått i ett meddelande för publicering. Jfr prop. 1974/75:204 s. 176.

Motsvarigheten till föreskriften i 9 kap. 2 § första stycket TF om att

endast rätten och JK kan besluta om tvångsmedel med anledning av tryckfrihetsbrott har här flyttats till 10 kap. 1 §.

Bestämmelsen i 9 kap. 2 § andra stycket TF att regeringen kan hos JK anmäla en skrift till åtal har ingen motsvarighet i förslaget. Vad bestämmelsen säger förefaller självklart och behöver i vart fall inte stå i grundlag.

2 §

Paragrafen motsvarar 9 kap. 3 § TF.

Den nu gällande tiden sex månader för allmänt åtal avseende brott i radio- eller TV-program har överförts till förslaget för tillämpning i eter- och trådsändningar. I övrigt skall den nuvarande ettårstiden för allmänt åtal vid brott i icke periodiska skrifter gälla för offentliga framställningar.

Utgångspunkten för beräkning av preskriptionstiden är den dag då den offentliga framställningen gavs ut, dvs. utlämnades för spridning eller återgavs offentligt.

Syftet med de särskilda reglerna om åtalspreskription är att en offentlig framställning som inte blivit föremål för ingripande från det allmännas sida inom den stadgade tiden, skall gå fri. Har ett ingripande väl skett genom att åtal väckts får däremot ett nytt åtal senare väckas mot annan som är ansvarig för brottet. En bestämmelse om det finns i andra stycket.

Av tredje stycket följer att allmänna regler om åtalspreskription gäller i fall av enskilt åtal för yttrandefrihetsbrott.

3 §

Paragrafen motsvarar 9 kap. 5 § TF.

10 kap.

Särskilda tvångsmedel

1 §

Paragrafen motsvarar 10 kap. 1 § första stycket samt 2 och 4 §§ TF i vad dessa paragrafer gäller beslag till säkerställande av konfiskation.

Möjligheten att beslagta en framställning i syfte att säkerställa en förväntad konfiskation har utsträckts till att gälla ljud- och bildupptagningar. Detta innebär att samma principer blir tillämpliga som i fråga om tryckta skrifter. Övriga slag av offentliga framställningar kan på grund av sin karaktär inte bli föremål för konfiskation och kan därmed inte heller tas i beslag.

Beslut om beslag fattas av rätten. Innan talan har väckts vid domstol får också justitiekanslern fatta sådana beslut i fråga om yttrandefrihetsbrott som hör under allmänt åtal. Besluten upphör att gälla, om inte justitiekanslern inom två veckor väcker åtal eller ansöker om konfiske-

ring. Den enligt 10 kap. 2 § TF föreliggande möjligheten att delegera rätten att besluta om beslag till allmänna åklagare har inte utnyttjats i praktiken och har inte överförts till förslaget.

Vid enskilt åtal kan beslut om beslag meddelas endast av rätten.

2 §

Paragrafen motsvarar 10 kap. 5 § andra stycket TF.

Bestämmelsen i 10 kap. 5 § första stycket TF om att rätten när talan har väckts kan häva beslag eller utgivningsförbud som har meddelats tidigare har inte överförts till förslaget. Rättens behörighet härtill framgår av att beslut i dessa ämnen enligt 1 § första stycket fattas av rätten.

3 §

Paragrafen motsvarar 10 kap. 6 § TF.

Ett förordnande om beslag gäller bara den särskilda del av framställningen som innehåller det avsnitt som föranlett beslaget. I fråga om tryckta skrifter förstås därmed — som uttryckligen anges i TF — band, del, nummer eller häfte av skriften. På motsvarande sätt får beslag på en ljud- eller bildupptagning endast avse t.ex. den grammofonskiva i ett album med flera skivor eller den filmrulle i en serie som tillsammans utgör en spelfilm, vilken innehåller det yttrande som föranlett beslaget.

4 §

Paragrafen motsvarar 10 kap. 7 § första stycket TF.

Av 5 kap. 7 § andra stycket följer att det är förbjudet att sprida ljud- eller bildupptagning som har tagits i beslag enligt 1 §. Erinringen i 10 kap. 7 § andra stycket TF om motsvarande förbud har inte ansetts nödvändig och har inte fått någon efterbildning i förslaget.

5 §

Paragrafen motsvarar 10 kap. 8 § TF.

Beträffande frågan om vilka upptagningar som skall anses vara avsedda för spridning eller offentlig återgivning, se vid 7 kap. 21 §.

Det ligger i sakens natur att ett bevis om beslag skall innehålla en uppgift om vilket eller vilka avsnitt i framställningen som har föranlett beslaget. Den uppgiften är av betydelse om utgivaren önskar ge ut en ny upplaga av framställningen med uteslutande av de omstridda yttrandena.

6 §

Paragrafen motsvarar 10 kap. 9 § TF.

7—8 §§

Paragraferna motsvarar 10 kap. 11—12 §§ TF.

Enligt bestämmelserna kan ljudupptagningar och upptagningar av rörliga bilder tas i förvar. Tvångsmedlet kan uppenbarligen inte tillämpas på andra slag av offentliga framställningar.

Föreskrifter om vilka militära befattningshavare som har bestraffningsrätt finns i 3 kap. militära rättegångslagen (1948:472).

9 §

Paragrafen innehåller en bestämmelse om beslag i syfte att säkra bevisning. Den motsvarar 10 kap. 14 § TF.

Beslagsmöjligheten omfattar ljudupptagningar och upptagningar av rörliga bilder.

I fråga om andra slag av offentliga framställningar är det praktiska behovet av regler om beslag i bevissäkringssyfte ringa. Eftersom de åsyftade framställningarna ofta bara förekommer i ett exemplar — t.ex. utställningar och teateruppsättningar — skulle ett beslag få långtgående konsekvenser för yttrandefriheten. Beslaget skulle kunna få till följd att yttrandet hindrades trots att syftet är ett annat. Bevissäkring får ske med andra medel, såsom bandinspelning och fotografering. När det gäller program i eter- och trådsändning finns referensupptagningarna att tillgå som bevismedel. Vi anser därför att regler om beslag bör avvaras i de här diskuterade fallen.

11 kap.

Skadestånd

1 §

Paragrafen motsvarar 11 kap. 1 § första stycket första meningen och tredje stycket TF. I andra stycket har dock medgivits att skadestånd får grundas även på åsidosättanden av avtalade eller eljest dispositiva tystnadsplikter.

2 §

Paragrafen motsvarar 11 kap. 1 § första stycket andra meningen och 2 § TF. Den innehåller en regel om skadeståndsansvar också för den som driver verksamhet för offentliga framställningar. Angående frågan om vem som skall anses driva verksamhet för offentliga framställningar se under 4 kap. 2 §.

3 §

Paragrafen motsvarar 11 kap. 1 § första stycket tredje meningen TF.

4 §

Paragrafen motsvarar 11 kap. 3 § TF.

5 §

Paragrafen motsvarar 11 kap. 4 § TF.

6 §

Paragrafen motsvarar 11 kap. 1 § andra stycket TF. Desutom har här tagits in en hänvisning till straffnedsättningsregeln i 7 kap. 20 § förslaget, motsvarande 1 kap. 4 § andra stycket TF.

12 kap.

Rättegången i yttrandefrihetsmål

1 §

I första stycket finns den grundläggande forumregeln för yttrandefrihetsmål. I andra stycket, som motsvarar 12 kap. 1 § andra stycket första och andra meningarna TF, ges huvuddelen av definitionen på sådana mål.

Tredje stycket anger att också mål där någon yrkar på sanktion för att en avtalad eller eljest dispositiv tystnadsplikt har åsidosatts genom ett publiceringsmeddelande skall anses som yttrandefrihetsmål. För handläggningen av mål av detta slag gäller emellertid särskilda regler. Dessa framgår av 10 §.

Första styckets motsvarighet i TF — 12 kap. 1 § första stycket — innehåller bestämmelser om behörighet för endast vissa tingsrätter att ta upp tryckfrihetsmål. Regleringen av forumfrågan finns däremot i vanlig lag, närmare bestämt i 1 och 1 a §§ lagen (1949:164) med vissa bestämmelser om rättegången i tryckfrihetsmål. Vi har ansett att tyngdpunkten bör ligga på frågan om rätt forum i yttrandefrihetsmål och inte på frågan om kompetensfördelningen sidoordnade domstolar emellan. Den sistnämnda frågan hänvisas enligt vad vi föreslår till reglering genom vanlig lag med stöd av kapitlets sista paragraf. Det gäller också frågor om mera detaljerade forumbestämmelser som kan behövas.

Av vårt under 4.4.5 framförda förslag i fråga om kretsen av dem som skall kunna göras ansvariga för medverkan till brott mot rikets säkerhet genom publicering av sekretessbelagda uppgifter följer att den nuvarande bestämmelsen i 12 kap. 1 § andra stycket sista meningen TF blir överflödig.

2 §

Paragrafen motsvarar 12 kap. 2 § första stycket första och andra meningarna TF; föreskriften om antalet medlemmar i juryn har dock brutits ut och förts över till följande paragraf.

Beträffande de överväganden som ligger till grund för denna centrala paragraf hänvisas till avsnitt 4.6.

3 §

Paragrafen motsvarar återstående delar av 12 kap. 2 § TF.

4 §

I fråga om juryn som institution hänvisar yttrandefrihetsgrundlagen till de föreskrifter som redan finns i TF. Detta görs för att inte den missuppfattningen skall uppstå att det för varje län skall finnas två jurymannalistor, en enligt TF och en enligt yttrandefrihetsgrundlagen. Meningen är alltså att de jurymän som utses enligt TF också skall vara jurymän för mål enligt yttrandefrihetsgrundlagen.

5—7 §§

Paragraferna motsvarar 12 kap. 8—12 §§ TF.

Föreskriften i 12 kap. 13 § TF om att samma jury kan förordnas att tjänstgöra i flera mål som skall handläggas samtidigt torde sakna praktisk betydelse. Då den dessutom är diskutabel från principiella utgångspunkter har den inte fått någon motsvarighet i vårt förslag.

8 §

Första stycket motsvarar 12 kap. 14 § första stycket TF. Innehållet i andra stycket stämmer i sak överens med 12 kap. 14 § andra stycket andra meningen TF.

9 §

Paragrafen motsvarar 12 kap. 14 § andra stycket andra ledet TF.

10 §

Paragrafen innehåller grundlagens särskilda regler om rättegången i mål om sanktioner för åsidosättanden av avtalade eller eljest dispositiva tystnadsplikter. Av 1 § i detta kapitel framgår att sådana mål skall anses som yttrandefrihetsmål. Den viktigaste innebörden av detta är att ett yrkande om sanktion på sådan grund skall underställas jury, om inte båda parterna avstår från detta. Därigenom säkras att hänsynen till yttrandefriheten får ett tillräckligt beaktande när frågor av detta slag prövas. Regeln om juryprövning framgår av första meningen i denna paragraf.

Rättegångsordningen för mål av det slag som paragrafen handlar om är i fråga om fördelningen av uppgifter mellan juryn och rätten anpassad efter vad vi föreslår för övriga typer av yttrandefrihetsmål. Det innebär att vissa bevisfrågor skall vara slutligt avgjorda innan juryprövningen tar vid. Det innebär också att juryns uppgift blir att besvara en fråga som kan sägas motsvara frågan huruvida ett brott har förövats genom ett visst yttrande.

Till de bevisfrågor som rätten skall pröva hör givetvis frågan om vad

som har yttrats, om detta är omtvistat, och om meddelandet har lämnats av den som är utpekad. Dit räknas enligt lagtexten också frågan vad som har avtalats beträffande tystnadsplikt, dvs. lydelsen eller innebörden av den förpliktelse till tystnad som har åvilat meddelaren.

Den fråga som juryn får att besvara gäller enligt lagtexten huruvida det finns någon grund för påföljd. Den frågan rymmer flera delar, som juryn måste ta ställning till. För att nå fram till ett utslag kommer juryn därför att behöva föra ett resonemang i flera steg. Först gäller det att avgöra om den tystnadsplikt som har åvilat meddelaren har omfattat den uppgift som denne har lämnat för publicering. Detta avgörande bygger på en bedömning av tystnadspliktens innehåll som följer efter det bevismässiga led i prövningen, vilket ankommer på rätten. Det är alltså frågan om en tolkning av avtalsförpliktelsen. Om den lämnade uppgiften befinns omfattad av tystnadsplikten måste juryn därefter ta ställning till om tystnadsplikten kan hänföras under någon av de punkter i 6 kap. 7 § som jämförda med 8 § anger vilka tystnadsplikter utanför den offentliga rätten som är kvalificerade. Om också detta befinns vara fallet har juryn att, med iakttagande av det förhållningssätt som påbjuds i den s.k. instruktionen i 1 kap. 8 §, avge sitt utlåtande huruvida grundlagens regler tillåter att det som har förekommit läggs till grund för någon påföljd. Därvid skall juryn bl.a. pröva uppsåtsfrågan.

Om juryns utslag går ut på att meddelandet inte får utgöra grund för någon påföljd, är det slutligt avgjort att meddelandet inte får anföras som skäl för ett domslut varigenom någon påföljd döms ut. Den domstol som har tagit upp målet skall då utfärda en dom i överensstämmelse med juryns utslag.

Om däremot juryutslaget går ut på att meddelandet får läggas till grund för påföljd, skall rättegången fortsätta vid den domstol som enligt eljest gällande rättegångsregler är behörig att pröva målet. Det kan innebära att målet skall överflyttas till en annan tingsrätt enligt allmänna forumregler eller till arbetsdomstolen eller en tingsrätt enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister.

Den domstol till vilken målet överlämnas har att pröva juryns fällande utslag och de eventuella övriga grunder som har åberopats för sanktionstalan. På den domstolen ankommer det också att i enlighet med de regler som gäller för rättsförhållandet bestämma påföljden.

Om parterna avstår från juryprövning är målet inte längre att betrakta som ett yttrandefrihetsmål. Frågan om rätt forum får då avgöras enligt vanliga rättegångsregler.

13 kap.

Offentliga framställningar som har tillkommit utomlands

Kapitlet innehåller bestämmelser om sådana framställningar som härrör från utlandet. Bestämmelserna i 1 § och 3—6 §§ motsvarar 13 kap. 1—5 §§ TF med de tillägg som behövs för att det nuvarande regelsystemet skall omfatta även ljudupptagningar och upptagningar av rörliga bilder,

som har importerats hit. Dessutom utsträcks reglerna om ansvarsfrihet för meddelare och uppgiftsanskaffare och om anonymitetsrätt till att gälla också i fall då uppgifterna varit avsedda för publicering i utländsk eter- eller trådsändning. Förutom de angivna utvidgningarna av giltighetsområdet för 13 kap. TF föreslår vi bestämmelser om att utgivare obligatoriskt skall utses för upptagningar av rörliga bilder som har framställts utomlands. De bestämmelserna har placerats i 2 §.

2 §

Paragrafen innehåller som sagt bestämmelser om utgivare för utomlands framställda upptagningar av rörliga bilder.

En sådan upptagning skall ha en utgivare när den ges ut här i riket, dvs. när den återges för allmänheten vid t.ex. en biografföreställning eller när den lämnas ut för försäljning eller spridning på annat sätt (jfr 2 kap. 1 § tredje stycket). De i 4 kap. 2 § första stycket angivna behörighetsvillkoren skall gälla. Beträffande utgivarens befogenheter skall på grund av hänvisningarna i den här paragrafen huvudregeln i 4 kap. 2 § tredje stycket gälla.

Behovet av utgivare för alla upptagningar av rörliga bilder föranleds främst av det s.k. extremvåldsförbudet i 7 kap. 14 § (se avsnitt 7). Extremvåldsskildringar i upptagningar av rörliga bilder torde till helt övervägande del föras in hit till riket från utlandet. Ett tvång att utse utgivare kan bidra till en sanering i utbudet av våldsskildringar. Samtidigt innebär ett införande av det tryckfrihetsrättsliga ansvars- och rättegångssystemet på hela film- och videoområdet att även importerade upptagningar med exempelvis samhällskritiskt innehåll får del av det förstärkta yttrandefrihetsskyddet.

Ansvaret för att en utgivare utses har i paragrafen lagts på den som här i riket lämnar ut upptagningar för spridning eller offentlig återgivning. Denne torde i allmänhet vara identisk med importören. Underlåtenhet att utse en utgivare bör behandlas som en sådan ordningsförseelse som avses i 4 kap. 3 § andra stycket. Dessutom får underlåtenheten till följd att subsidiäransvarighet för ett eventuellt yttrandefrihetsbrott i upptagningen inträder enligt 8 kap. 3 § första stycket 1; att den bestämmelsen är tillämplig här framgår av hänvisningen i 13 kap. 6 §.

Ett sistahandsansvar har lagts på den som sprider eller offentligen återger upptagningar framställda utomlands. Det är alltså en motsvarighet till vad som enligt 8 kap. 4 § skall gälla i fråga om inhemska upptagningar. För att spridaren skall bli ansvarig för innehållet i en upptagning, som har framställts i Sverige, förutsätts i den bestämmelsen att upptagningen inte är försedd med korrekt uppgift om framställaren, dvs. om vem som ansvarar närmast före spridaren. När det gäller ett spridaransvar för utländska upptagningar kan ett sådant inte göras beroende av vilka uppgifter de har om framställare. Sådana uppgifter är ointressanta från ansvarssynpunkt, eftersom en utländsk producent inte kan ställas till svars här i riket. Därför har i andra stycket av denna paragraf tagits in en bestämmelse om att en upptagning av rörliga bilder, som är framställd utomlands och som görs offentlig här i riket, skall vara

försedd med uppgift om vem som här i riket har lämnat ut upptagningen för spridning eller offentlig återgivning. Denne kan jämställas närmast med förläggaren till en tryckt skrift som inte är periodisk.

14 kap.

Allmänna bestämmelser

Kapitlets paragrafer stämmer i allt väsentligt överens med bestämmelserna i 14 kap. TF. Vi har undvikit att i 1 § nämna att resningsfrågor prövas av högsta domstolen; behörigheten att pröva dessa frågor bör vara exklusivt reglerad genom 11 kap. 11 § RF.

8.2 Förslaget till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen

1 kap.

1 §

I tredje stycket förklaras friheten att lämna meddelanden för publicering gälla både gentemot det allmänna och i förhållandet enskilda emellan. Härigenom uppnås den utvidgning av meddelarfriheten till att gälla också i förhållande till avtalade eller eljest dispositiva tystnadsplikter som vi föreslår under 4.4.4.

4 §

Andra stycket innehåller den utvidgning av instruktionen, som vi föreslår i avsnitt 4.5.5.

7 §

Paragrafen har utökats med ett andra stycke. I detta fastslås att bild- eller ljudupptagningar samt program i eter- eller trådsändningar som helt eller delvis återger innehållet i en periodisk skrift skall, beträffande utgivarskapet och därtill kopplade regler, anses som en del av den periodiska skriften. Förslaget har tillkommit närmast med tanke på radio- och kassettidningarna (jfr 4.4.2). Förslaget har dock en vidare innebörd. Denna har angivits i den allmänna motiveringen.

9 §

Reglerna om reklam återfinns i förslaget i 10 §. I den nuvarande 9 § utgår därför p. 1.

Paragrafen ändras i övrigt redaktionellt men inte i sak. P. 1 motsvarar

med viss redaktionell ändring bestämmelsen i den nuvarande p.2. Den nya avfattningen ger utrymme för vitesförbud, för straffsanktion, för skadeståndssanktion och för sanktion i form av skyldighet att rätta oriktig eller missvisande uppgift. Avfattningen av den nuvarande bestämmelsen har ansetts vara inexakt (se Norstedts Juridiska handbok 11 uppl. s. 684).

10 §

Paragrafen innehåller den föreslagna regleringen av tryckfrihetens förhållande till reklamen. St. 1—4 är likalydande med 2 kap. 4 § yttrandefrihetsgrundlagen. St. 5 behandlar de särskilda reglerna för reklam i periodiska skrifter.

Bestämmelsen behandlas utförligt i specialmotiveringen till förslaget till yttrandefrihetsgrundlag, 2 kap. 4 § (8.1). Vad som där sägs om st 1—4 kan tillämpas också på paragrafen som den står i förslaget till ändringar i TF, låt vara att principerna om censurförbud, meddelarfrihet m.m. kommer till uttryck i andra lagrum i TF än i yttrandefrihetsgrundlagen.

I paragrafens sista stycke upptas en regel som syftar till att omge den redaktionella texten i periodiska skrifter med ett särskilt skydd. Visserligen bör av definitionen på begreppet yttranden i näringsverksamhet följa att redaktionellt material — det må vara i en periodisk skrift eller i en annan framställning — faller utanför det område där ingripanden kan göras med stöd av regler i vanlig lag. Men för att undanröja de faror för yttrandefriheten som en alltför vidsträckt tolkning av det begreppet skulle kunna föra med sig införs här en särskild spärr. Innebörden är att ingripanden mot reklam i periodiska skrifter skall kunna komma i fråga bara när reklamen återges i en annons eller när den avser nyttigheter som skriftens ägare eller utgivare själv tillhandahåller. Begreppet annons används här i samma betydelse som det har i det allmänna språkbruket.

3 kap.

1 §

Andra stycket öppnar möjlighet att i vanlig lag upphäva anonymitetsrätten för näringsidkare när han yttrar sig i sin näringsverksamhet. Syftet är att näringsidkare skall kunna åläggas att sätta ut namn och adress i kommersiella annonser som ett led i skyddet för konsumenterna (se vidare under 2 kap. 4 § specialmotiveringen till yttrandefrihetsgrundlagen, avsnitt 8.1).

2 och 3 §§

Ändringarna är redaktionella.

4 §

Paragrafen har utökats med ett andra stycke, som innehåller det förbud

mot efterforskning som föreslås för personer med en ledande ställning i privaträttsligt organiserade subjekt. Detta efterforskningsförbud kompletterar meddelarfriheten och anonymitetsskyddet utanför den offentliga rätten (se 4.4.4). Av reglerna om undantag från meddelarfriheten i fråga om avtalade eller eljest dispositiva tystnadsplikter framgår att som tekniska och kommersiella yrkeshemligheter räknas även kunders och andra affärsförbindelsers yrkeshemligheter. Uppgifter om sådana hemligheter rör alltså det företag eller den sammanslutning där de har blivit kända. Ett åsidosättande av tystnadsplikten beträffande sådana uppgifter kan alltså vara skäl för efterforskning.

5 §

Ändringen innebär att efterforskningsförbudet i 4 § andra stycket straffsanktioneras.

5 kap.

1 och 2 §§

Den nuvarande lydelsen av bestämmelserna har ansetts vara oklar i språkligt hänseende. Den kan, har det sagts, läsas antingen så att kravet på svenskt medborgarskap genom en föreskrift i vanlig lag skulle kunna ersättas med krav på exempelvis ungerskt medborgarskap eller så att, om ägaren till en periodisk skrift inte skulle vara svensk medborgare, bestämmelsen påbjuder att han blir det (om inte undantag medges i vanlig lag). Den åsyftade innebörden kommer fram tydligare efter den här gjorda omredigeringen.

5 §

.För tydlighets skull har i paragrafen tillagts att utgivningsbevis skall utfärdas så snart förutsättningarna för detta är för handen.

Av viss praktisk betydelse är frågan huruvida den titel, som utgivningsbeviset avser, behöver anges på varje nummer av den periodiska skriften och hur den i så fall skall komma till typografiskt uttryck. Definitionen på periodisk skrift (1 kap. 7 §) föreskriver att en sådan skrift skall vara avsedd att ges ut "under bestämd titel". Därav följer att titeln skall kunna otvetydigt utläsas av varje nummer. Det är däremot inte nödvändigt att ange titeln på sådant sätt att den genast faller läsaren i ögonen. Huruvida titeln verkligen är korrekt angiven får ytterst avgöras genom en bedömning från fall till fall. Vid nekande svar blir reglerna om andra tryckta skrifter än periodiska tillämpliga på skriften i fråga. Detta har betydelse särskilt för frågan om vem som kan ställas till ansvar för yttrandefrihetsbrott i skriften.

Den i paragrafens tredje stycke föreskrivna granskningsskyldigheten avser risken för förväxling bara med titeln på en annan periodisk skrift och inte med titeln på en offentlig framställning av annat slag. Föreligger

ingen sådan förväxlingsrisk skall utgivningsbevis alltså utfärdas. Även om bevis utfärdas innefattar det ingen garanti för att hinder mot användning av den titel, som beviset avser, inte föreligger på annan grund enligt vanlig lag. I 1 kap 8 och 10 §§ finns bestämmelser som öppnar möjlighet att i vanlig lag begränsa yttrandefriheten dels till förmån för vissa upphovsmän, dels i fråga om yttranden i näringsverksamhet. Det kan naturligtvis tänkas att titeln på en periodisk skrift, för vilken utgivningsbevis har utfärdats, står i strid med någon bestämmelse i den upphovsrättsliga lagstiftningen eller i marknadsföringslagstiftningen. En sådan bestämmelse skall iakttas även om utgivningsbevis har utfärdats. Det åligger dock inte den myndighet, som har att utfärda utgivningsbevis, att beakta sådana bestämmelser. Inte heller finns det någon särskild möjlighet att återkalla beviset i fall av detta slag (jfr. 6 §). Återkallelse kan dock ske, om skriften inte har kommit ut med något nummer ännu sex månader efter bevisets utfärdande eller med minst fyra nummer under något av de två senast förflutna kalenderåren (6 § 4 och 5).

Det nu beskrivna rättsläget följer redan av paragrafens nuvarande lydelse. Vi har inte funnit det påkallat att föreslå någon ändring.

8 §

I andra stycket finns en ny bestämmelse om att ändringar i fråga om utgivningsorten eller periodiciteten skall anmälas till den myndighet som har att utfärda utgivningsbevis. Tillägget krävs för att den i 5 § 1 st. föreskrivna anmälningsskyldigheten i de angivna hänseendena skall vara meningsfull. Det föranleder en följdbestämmelse i 12 § om straff för underlåtenhet att iaktta anmälningsplikten.

12 §

Ändringen innebär att underlåtenhet att följa föreskriften i 8 § andra stycket beläggs med böter. Detta framgår av p. 2. I övrigt är paragrafen redaktionellt ändrad, vilket föranleds också av att p.4 skall svara mot den nya lydelsen av 8 kap. 20 §.

14 §

Bötesskalans maximum höjs till 1 000 kr i enlighet med den numera gällande lydelsen av 25 kap. 1 § 2 st. brottsbalken.

15 §

Bestämmelsen är ny. Den klargör att beslut av den myndighet som har att handlägga ärenden om utgivningsbevis skall vara överklagbara och att överprövningen skall göras av domstol.

6 kap.

3 §

Bötesmaximum höjs till ettusen kronor.

Andra stycket måste anpassas till den nya lydelsen av 8 kap. 20 §. Detta ger anledning till en redaktionell omarbetning av paragrafen.

7 kap.

Detta kapitel är nytt. Det anger de fall i vilka det tillåts att undantag från friheten att lämna meddelanden för publicering görs i vanlig lag. Det motsvarar 7 kap. 3 § i den nu gällande lydelsen av TF.

Den reglering som föreslås överensstämmer med vad som skall gälla enligt yttrandefrihetsgrundlagen. Lagtexten är densamma i båda förslagen. Skälen för förslaget har angivits i den allmänna motiveringen (4.4.3—4.4.5) och i specialmotiveringen till förslaget till ytttrandefrihetsgrundlag (8.1).

8 kap.

Detta kapitel, som innehåller bestämmelserna om tryckfrihetsbrotten, motsvarar 7 kap. TF med undantag av 3 §. Kapitlet utökas enligt vårt förslag från åtta till tjugo paragrafer. Endast två av de nuvarande bestämmelserna i kapitlet skulle kunna stå kvar helt oförändrade, nämligen 2 § och 7 §. Hela kapitlet har därför redigerats om. I fråga om avfattningen av 3—12 och 14—16 §§ följer den språkliga utformningen av bestämmelserna dock den gällande lydelsen av motsvarande lagrum i brottsbalken.

Kapitlet innehåller den s.k. brottskatalogen, dvs. en uppräkning av de gärningar som är att anse som straffbart bruk av tryckfriheten. Den sammanfattande termen för sådana gärningar är tryckfrihetsbrott. Vidare finns i kapitlet bestämmelser om avgränsningen mellan tryckfrihetsbrott och andra brott, om påföljer för tryckfrihetsbrott samt om konfiskering och annan särskild rättsverkan av tryckfrihetsbrott.

Brottskatalogen omfattar både vad som i den nuvarande 4 § benämns otillåtet yttrande och vad som enligt 5 § är att anse som otillåtet offentliggörande. Konstruktionen här ansluter sig nära till den som MMU föreslog i sitt betänkande (SOU 1975:49) Massmediegrundlag. Beteckningen otillåtet yttrande har fått utgå och uttrycket offentliggörande finns kvar bara som beteckning på en särskild brottstyp där det yttrandefrihetsrättsliga ansvaret och tystnadsplikten bärs av samma person (se 17 §). Det kan erinras om att landsförräderi och besläktade brott kan bestå inte bara i otillåtet yttrande utan också i otillåtet offentliggörande.

Kravet på uppsåt har förts in i brottsbeskrivningarna i de fall där det nu fordras att uppsåt föreligger. Så görs inte i brottsbalken på annat sätt än genom en allmän föreskrift i 1 kap. 2 § första stycket om att "i denna balk beskriven gärning skall, om ej annat sägs, anses som brott endast då

den begås uppsåtligen". Denna regel bör med tanke på exklusivitetsprincipen få motsvarigheter i TF.

1 §

Paragrafen har två huvudsakliga funktioner. Den ena är att definiera begreppet tryckfrihetsbrott. Vilka gärningar som är att betrakta som tryckfrihetsbrott anges med detaljerade brottsbeskrivningar i 3—17 §§.

Den andra funktionen är att positivt uttrycka kriminaliseringen av tryckfrihetsbrotten och därvid uppställa den begränsningen av straffbarheten att gärningarna får bestraffas bara under förutsättning att även vanlig lag innehåller en kriminalisering av den gärning som det rör sig om i det enskilda fallet. Det är alltså "principen om dubbel täckning" som här kommer till uttryck (se under 4.5.2). Den återfinns f.n. i 7 kap. 4 § respektive 5 § där den anges med orden "enligt lag straffbar gärning".

2 §

Paragrafen motsvarar 7 kap. 2 §.

Första stycket innehåller ett undantag från 1 § och i andra stycket görs ett undantag från exklusivitetsregeln i 1 kap. 3 §. Det senare undantaget är nödvändigt för att sådana meddelanden, som avses i paragrafen, alls skall vara åtkomliga för straffrättsliga ingripanden.

3—7 §§

Paragraferna motsvarar punkterna 1—5 i 7 kap. 4 §.

8—10 §§

I dessa paragrafer upptas som särskilda yttrandefrihetsbrott spioneri, obehörig befattning med hemlig uppgift och vårdslöshet med hemlig uppgift. De brotten inryms nu i tryckfrihetsbrottet otillåtet offentliggörande enligt 7 kap. 5 § 1.

Brottsbeskrivningarna har utformats i överensstämmelse med den lydelse motsvarande bestämmelser i 19 kap. brottsbalken har efter den lagändring (SFS 1981:1165) som trädde i kraft den 1 januari 1982.

11 och 12 §§

Paragraferna motsvarar punkterna 6 och 7 i 7 kap. 4 §.

13 §

Beträffande paragrafens närmare innebörd hänvisas till den allmänna motiveringen, avsnitt 4.5.4.

14—16 §§

Paragraferna motsvarar punkterna 9—12 i 7 kap. 4 §. Bestämmelserna

om förtal av avliden har här fogats in i samma paragraf som andra förtalsbrott.

17 §

Paragrafen motsvarar 7 kap. 5 § 2 och 3.

Genom att de gärningar, som f.n. avses i 7 kap. 5 §, bryts ut och behandlas på andra håll i brottskatalogen får den här föreslagna bestämmelsen om otillåtet offentliggörande ett snävare tillämpningsområde.

Lagtexten har avfattats så att det framgår att det i de i paragrafen upptagna fallen för straffbarhet krävs att gärningsmannen både bär det tryckfrihetsrättsliga ansvaret enligt bestämmelserna i 9 kap. och är bunden av sekretess enligt betämmelserna i sekretesslagen (1980:100). Att båda dessa förutsättningar är uppfyllda torde sällan förekomma. Ett praktiskt fall kan dock vara att någon som är ansvarig utgivare för en periodisk skrift har fått en hemlig handling utlämnad till sig från en myndighet under sådant förbehåll som avses i 14 kap. 9 § första stycket sekretesslagen.

Innehållet i paragrafen motsvaras i vanlig lag av bestämmelsen i 20 kap. 3 § första stycket brottsbalken om brott mot tystnadsplikt. Därigenom är kravet på "dubbel täckning" tillgodosett.

18 §

Paragrafen motsvarar 7 kap. 6 §.

19 §

Paragrafen motsvarar 7 kap. 7 §.

De exemplar som skall konfiskeras är alla de som är avsedda att spridas. Däremot kan inte sådana exemplar av framställningen konfiskeras som befinner sig i enskild ägo för privat bruk. Inte heller kan konfiskeringen omfatta exemplar som skall bevaras i arkiv på grund av någon bestämmelse i grundlagen eller annan författning, även om arkivet är tillgängligt för allmänheten. Detsamma gäller t.ex. sådana exemplar som finns i ett kommunalt lånebibliotek (jfr SOU 1947:60 s. 266).

Enligt bestämmelsen i andra stycket skall vidare ett beslut om konfiskering medföra att alla föremål som kan användas "enbart för mångfaldigande" görs obrukbara för fortsatt mångfaldigande. I den nu gällande lydelsen finns en exemplifiering på de föremål som avses: "formar, stenar, stereotyper, plåtar och andra dylika, uteslutande för tryckningen av skriften användbara materialier". Den föreslagna texten är inte avsedd att ändra innebörden av bestämmelsen.

20 §

Paragrafen motsvarar 7 kap. 8 §. Formellt har begreppet utgivningsförbud justerats så att det direkt och inte bara indirekt omfattar även en periodisk skrift som "uppenbarligen utgör fortsättning" av den skrift

som drabbas av förbudet. Denna justering möjliggör att vissa hänvisningar förenklas (se 5 kap. 12 §).

10 kap.

Kapitelrubriken ändras med anledning av att 1 § föreslås bli upphävd.

1 §

Paragrafen upphävs i enlighet med vad vi har anfört i den allmänna motiveringen, 4.6.5.

11 kap.

2 §

Ändringen innebär att tredje meningen i första stycket upphävs. Därigenom tas möjligheten att delegera rätten att förordna om beslag till allmän åklagare bort (se avsnitt 4.6.6).

3 §

Till följd av ändringen av 2 § upphävs 3 §.

4 §

Ändringen följer av ändringen i 2 § och innebär att vad som sägs om beslag varom allmän åklagare förordnat tas bort. Den språkliga utformningen av paragrafen kan i övrigt lämnas orubbad.

8 §

Bestämmelsen i andra stycket har utvidgats till att omfatta en skyldighet att underrätta de berörda personerna också om ett provisoriskt utgivningsförbud. Det ligger i sakens natur att ett bevis om beslag skall innehålla en uppgift om vilket eller vilka avsnitt i framställningen som har föranlett beslaget. Den uppgiften är av betydelse om utgivaren önskar ge ut en ny upplaga av framställningen med uteslutande av de omstridda yttrandena.

14 §

Det antal exemplar av en tryckt skrift, som får tas i beslag för att säkerställa bevisningen i ett tryckfrihetsmål begränsas till tio. Det har gjorts gällande att paragrafen i sin nuvarande lydelse skulle kunna tillämpas så att en hel upplaga av en tryckt skrift skulle kunna tas i beslag. Ändringen är avsedd att förebygga denna missupfattning.

12 kap.

1 §

Av tredje stycket i den föreslagna lydelsen framgår att TF tillåter också skadestånd på grund av åsidosättanden av avtalade eller eljest dispositiva tystnadsplikter som skett genom meddelanden för publicering.

13 kap.

1 §

Av vårt under 4.4.5 framförda förslag i fråga om kretsen av dem som skall kunna göras ansvariga för medverkan till brott mot rikets säkerhet genom publicering av sekretessbelagda uppgifter följer att den nuvarande bestämmelsen i andra stycket sista meningen blir överflödig.

I tredje stycket förklaras mål om sanktioner för åsidosättanden av avtalade eller eljest dispositiva tystnadsplikter vara tryckfrihetsmål. Det svarar mot vad vi har anfört under 4.4.4. För mål av detta slag skall emellertid vissa särskilda regler gälla. Dessa framgår av 15 §.

2 §

Tredje meningen i första stycket är ny. Den innebär en ändring i förhållande till gällande rätt på så sätt att rätten och inte juryn skall pröva om den tilltalade har lämnat den påstådda uppgiften. Beträffande de överväganden som ligger till grund för regeln hänvisar vi till den allmänna motiveringen, avsnitt 4.6.

3 §

Enligt vårt förslag skall de åtta jurymännen i andra gruppen utses bland dem som är eller har varit nämndemän vid allmän domstol eller allmän förvaltningsdomstol. Med den föreslagna ordningen blir också hovrätternas och kammarrätternas nämndemän behöriga att vara jurymän i andra gruppen. Förslaget syftar också till att förbättra möjligheterna att organisera en jury under krigsförhållanden.

4 och 5 §§

Bestämmelsen i 12 kap. 5 § TF om att skilda samhällsgrupper och meningsriktningar samt olika delar av länet bör vara företrädda bland jurymännen ersätts i vårt förslag med principen att valet av jurymän skall vara proportionellt. Den principen är genomförd för nämndemännens vidkommande (se 4 kap. 7 § rättegångsbalken).

Regeln i 4 § tredje stycket att närmare bestämmelser om val av jurymän meddelas i vanlig lag korresponderar med lagen (1955:138) om proportionellt valsätt vid val inom landsting, kommunfullmäktige m.m. Den i den nuvarande lydelsen av paragrafen upptagna föreskriften om att tingsrätten skall göra anmälan till valmyndigheten när juryman skall väljas utgår enligt vårt förslag. En bestämmelse därom kan i stället tas in i vanlig lag.

13 §

Föreskriften i det nuvarande 12 kap. 13 § torde sakna praktiskt betydelse. Den är dessutom diskutabel från principiella utgångspunkter. Därför bör den utgå.

15 §

Paragrafen är ny. Den innehåller de särskilda reglerna om rättegången i mål om sanktioner för åsidosättanden av avtalade eller eljest dispositiva tystnadsplikter. Av 1 § i detta kapitel framgår att sådana mål skall anses som tryckfrihetsmål. Den viktigaste innebörden av detta är att ett yrkande om sanktion på sådan grund skall underställas jury, om inte båda parter avstår från detta. Därigenom säkras att yttrandefriheten beaktas tillräckligt när frågor av detta slag prövas. Regeln om juryprövning framgår av första meningen i denna paragraf.

Rättegångsordningen för mål av det slag som paragrafen handlar om är i fråga om fördelningen av uppgifter mellan juryn och rätten anpassad efter vad vi föreslår för övriga typer av tryckfrihetsmål. Det innebär att vissa bevisfrågor skall vara slutligt avgjorda innan juryprövningen tar vid. Det innebär också att juryns uppgift blir att besvara en fråga som kan sägas motsvara frågan huruvida ett brott har förövats genom ett visst yttrande.

Till de bevisfrågor som rätten skall pröva hör givetvis frågan om vad som har yttrats, om detta är omtvistat och om meddelandet har lämnats av den som är utpekad. Dit räknas enligt lagtexten också frågan vad som har avtalats beträffande tystnadsplikt, dvs. lydelsen eller innebörden av den förpliktelse till tystnad som har åvilat meddelaren.

Den fråga som juryn får att besvara gäller enligt lagtexten huruvida det finns någon grund för påföljd. Den frågan rymmer flera delar, som juryn måste ta ställning till. För att nå fram till ett utslag kommer juryn därför att behöva föra ett resonemang i flera steg. Först gäller det att avgöra om den tystnadsplikt som har åvilat meddelaren har omfattat den uppgift som denne har lämnat för publicering. Detta avgörande bygger på en bedömning av tystnadspliktens innehåll som följer efter det bevismässiga led i prövningen, vilket ankommer på rätten. Det är alltså frågan om en tolkning av avtalsförpliktelsen. Om den lämnade uppgiften befinns omfattad av tystnadsplikten måste juryn därefter ta ställning till om tystnadsplikten kan hänföras under någon av de punkter i 7 kap. 7 § som jämförda med 8 § anger vilka tystnadsplikter utanför den offentliga rätten som är kvalificerade. Om också detta befinns vara fallet har juryn att, med iakttagande av det förhållningssätt som påbjuds i den s.k. instruktionen i 1 kap. 4 §, avge sitt utlåtande huruvida TF:s regler tillåter att det som har förekommit läggs till grund för någon påföljd. Därvid skall juryn bl.a. pröva uppsåtsfrågan.

Om juryns utslag går ut på att meddelandet inte får utgöra grund för någon påföljd, är det slutligt avgjort att meddelandet inte får anföras som skäl för ett domslut varigenom någon påföljd döms ut. Den domstol som har tagit upp målet skall då utfärda en dom i överensstämmelse med juryns utslag.

Om däremot juryutslaget går ut på att meddelandet får läggas till grund för påföljder, skall rättegången fortsätta vid den domstol som enligt eljest gällande rättegångsregler är behörig att pröva målet. Det kan innebära att målet skall överflyttas till en annan tingsrätt enligt allmänna forumregler eller till arbetsdomstolen eller en tingsrätt enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister.

16 §

Paragrafen motsvarar 15 § i den nu gällande lydelsen. Ändringen är redaktionell.

14 kap.

5 §

Andra stycket innebär att anskaffande av uppgifter för publicering i skrift som trycks utomlands fortfarande skall vara straffbart om anskaffandet utgör ett brott mot rikets säkerhet.

Enligt tredje stycket skall mål om ansvar eller skadestånd på grund av brott enligt första eller andra stycket handläggas som tryckfrihetsmål. Liksom hittills skall dock mål mot anskaffare som varken har publicerat uppgiften eller meddelat den för sådan publicering handläggas som tryckfrihetsmål bara om det är uppenbart att han avsett att uppgiften skulle offentliggöras i en tryckt skrift.

8.3 Förslaget till lag om ändring i regeringsformen

1 kap.

3 §

Yttrandefrihetsgrundlagen har tagits med i uppräkningen av rikets grundlagar.

2 kap.

1 §

Paragrafens nuvarande lydelse har kompletterats med en hänvisning till de särskilda regler för vissa uttrycksformer som finns i yttrandefrihetsgrundlagen.

12 §

Ändringen innebär att första stycket utökas med den tredje meningen för att ge 2 § lagen (1956:618) om allmänna sammankomster fullt stöd i RF (jfr avsnitt 4.2.4).

14 §

Paragrafen innehåller det allmänna censurförbudet (jfr avsnitt 4.2.1 och 4.2.4). Motsvarande bestämmelser i TF och yttrandefrihetsgrundlagen

gäller bara för de uttrycksformer som omfattas av dessa grundlagar. För övriga uttrycksformer, t.ex. yttranden vid demonstrationer och sammankomster, läggs förbudet mot censur fast i denna paragraf.

Att förhandsgranskning av upptagningar av rörliga bilder får förekomma framgår av 17 §.

15 §

Paragrafen slår fast informationsfriheten i vissa hänseenden (se under 4.2.4). Informationsfriheten har nu grundlagsstöd endast genom 2 kap. 1 § RF.

Bestämmelsen ger en rätt att för privat bruk inneha alla sådana föremål som är avsedda att göra det möjligt att ta del av andras offentliga framställningar. Först märks själva informationsbärarna såsom böcker och ljud- och bildupptagningar. Vidare nämns apparatur för inspelning eller återgivning av upptagningar. Detta är dock bara en exemplifierande uppräkning. Rätten gäller också alla andra föremål för mottagande och återgivning av andras yttranden.

Rätten att inneha de avsedda föremålen gäller för privat bruk. Det begreppet är avsett att ha en vid innebörd. Skyddet omfattar inte bara ägarens utnyttjande utan också en vid krets av anhöriga och vänner. Som innehav för privat bruk skall alltså betraktas det fall att föremålet lånas ut till annan för eget begagnande. Däremot omfattar stadgandet inte innehav i yrkesmässigt syfte eller som ett led i näringsverksamhet.

Paragrafen hindrar inte att innehavet av t. ex. TV-apparater avgiftsbeläggs. En avgift får dock inte sättas så hög att den i realiteten blir ett hinder att inneha föremålet i fråga.

Den som är berövad friheten på grund av brott eller misstanke om brott kan enligt bestämmelser i vanlig lag i viss utsträckning förvägras att inneha sådana föremål som avses i paragrafen. Bestämmelserna finns i 24 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt och 6 § lagen (1976:371) om behandling av häktade och anhållna m.fl. Ett förbud att inneha exempelvis tidningar eller radio är inte att se som en nödvändig följd av frihetsberövandet. Det är en fristående rättighetsinskränkning. I paragrafen sägs därför att bestämmelser i vanlig lag gäller i fråga om dessa personers rätt att inneha informationsförmedlande föremål.

16 §

I paragrafen fastslås principen om det allmännas neutralitet i åsiktsfrågor vid bidragsgivning till offentliga framställningar (se under 4.2.2). Regler om sådan åsiktsneutralitet finns nu i förordningen (1981:409) om statligt stöd till dagstidningar och förordningen (1977:607) om stöd till organisationstidskrifter.

Bestämmelsen hindrar inte att samhällsstöd till offentliga framställningar fördelas efter kvalitetskriterier, upplagestorlek, produktionskostnader och andra sådana grunder.

Av stadgandets avfattning torde tydligt framgå att det inte innebär något ställningstagande till frågan om det samlade samhällsstödets omfattning eller till frågan om stöd över huvud taget skall utgå.

17 §

Beträffande denna paragraf hänvisas till den allmänna motiveringen, avsnitt 4.2.4.

I tredje stycket har införts medgivandet till förhandsgranskning av upptagningar av rörliga bilder. Detta medgivande har enligt RF:s systematik hittills uppfattats som en inskränkning av mötesfriheten.

8 kap.

18 §

Beträffande denna paragraf hänvisas till vad vi har anfört i den allmänna motiveringen, avsnitt 4.2.4 och 4.4.3.3 (under rubriken "Det lagtekniska problemet").

13 kap.

8 §

Skälet för denna ändring är detsamma som har anförts under 2 kap. 12 §.

9 Reservationer och särskilda yttranden

.Reservation av Per Unckel

Radio- och TV-monopolet

Yttrandefrihetsutredningen framlägger en rad förslag med betydelse för radio och television. Möjligheterna för andra än Sveriges Radio att tillgodose människors önskemål i fråga om radio och TV vidgas.

Utredningens ståndpunkt är emellertid att dagens monopol i fråga om etersändningar kan försvaras. Mot denna bakgrund föreslås undantag i grundlagen för att skapa möjligheter att i vanlig lag närmare reglera villkoren för etersänd radio och television.

Jag kan för min del inte dela uppfattningen att radio- TV-monopolet skall fortleva. Visserligen är sändningsutrymmet i etern inte obegränsat varför någon form av tillståndsförfarande för radio- och TV-sändningar torde vara ofrånkomlig. Någon etableringsfrihet i den meningen som den nu föreslagna yttrandefrihetsgrundlagen innehåller kan därför inte komma i fråga. I yttrandefrihetens intresse hade emellertid utredningen enligt min mening bort föreslå ett system för etersänd radio och TV som — genom att bryta dagens monopol — bringar radio och TV så nära de etableringsprinciper som föreslås gälla för andra medier som möjligt.

De specialregler för Sveriges Radio som förslaget till yttrandefrihetsgrundlag nu öppnar för har jag biträtt endast sedan det i utredningen visat sig omöjligt att få förståelse för det här skisserade synsättet. Givet att Sveriges Radio skall ha monopolställning och givet att företaget skall ha s.k. public-service-karaktär är sådana öppningar i grundlagen för specialstadganden i vanlig lag som utredningen föreslår ofrånkomliga.

Förbudet mot reklam i radio och TV

Till skillnad från de ofrånkomliga öppningar i grundlagen som de rent tekniska begränsningarna i fråga om etersänd radio och television nödvändiggör, är utredningens förslag om att möjliggöra stadganden i vanlig lag om förbud mot reklam i radio och television både ologiska och oacceptabla. I fråga om reklam konstaterar utredningen själv att denna som princip skall åtnjuta grundlagsskydd. För just radio och TV anses emellertid inte dessa principer gälla.

Reklamundantaget för radio och TV är ägnat att försvaga trovärdig-

heten i utredningens samlade förslag om grundlagsskydd också för reklambudskap.

Meddelarfrihet utanför den offentliga rätten

Yttrandefrihetsutredningen föreslår att vissa regler om meddelarfrihet skall bli tillämpliga också gentemot andra än den offentliga makten. I första hand är det de större organisationerna och företagen som utredningen anser bör bli föremål för en motsvarande insyn som den offentliga makten enligt tryckfrihetsförordningen redan i dag är. Jag kan för min del inte utan vidare acceptera dessa förslag.

Utredningens förslag innebär ett principgenombrott med svåröverblickbara konsekvenser. Tryckfrihetsförordningens utgångspunkt — nämligen att skydda enskilda gentemot övergrepp från det allmänna — överges till förmån för en syn av innebörden att tryck- och yttrandefrihetsgrundlagar likväl skall kunna reglera förhållandena mellan enskilda.

Det är förvisso sant — som utredningen framhåller — att andra, såsom företag och organisationer, med åren tillvunnit sig ett inflytande som på vissa sektorer inte står den offentliga makten efter. Att utan att omsorgsfullt överväga vilka konsekvenserna blir på andra områden av den nya princip yttrandefrihetsutredningen nu introducerar lägga fram konkreta förslag om nya meddelarfrihetsregler finner jag mindre välbetänkt. Jag anser inte att utredningens förslag i den nu diskuterade delen bör genomföras.

Videovåldet

Yttrandefrihetsutredningen framlägger förslag om avsevärda skärpningar i förhållande till gällande rätt i fråga om möjligheterna att inskrida mot det s.k. videovåldet. Jag kan för min del inte biträda utredningens förslag i denna del.

Videovåldsfrågan rymmer yttrandefrihetslagstiftningens mest klassiska problem. De företeelser som frågan gäller — en hänsynslös spekulation i våld — kan inte försvaras. Att det råaste våldet inte skulle få visas är inte någon förlust för yttrandefriheten. Likväl kan ett försvar också av dessa skildringars rätt vara nödvändigt, inte för att skydda spekulationsvåldet i sig, men för att förhindra att ett förbud drabbar sådant där vitala yttrandefrihetsintressen faktiskt är för handen. Den mest centrala av dessa är nyhetsförmedlingen.

När den i dag gällande s.k. videovåldslagen fastställdes hävdade Moderata samlingspartiet att det är viktigt att hänsynen till nyhetsförmedlingen och med den likvärdiga intressen byggs in i själva lagtexten. Ingenting har sedan dess framkommit som motiverar ett annat ställningstagande. Enligt min uppfattning borde yttrandefrihetsutredningens lagförslag i denna del därför ha haft följande lydelse:

Som olaga våldsskildring betraktas att någon uppsåtligen i en upptagning av rörliga bilder eller i ett televisionsprogram närgånget eller långvarigt skildrar rått eller sadistiskt våld, såvida gärningen med hänsyn till

framställningens syfte och sammanhang samt omständigheterna i övrigt är uppenbart oförsvarlig. Vid bedömandet av vad som anses vara oförsvarligt skall nyhets- och informationsförmedlingens, opinionsbildningens samt andra jämförbara intressens krav tillmätas avgörande betydelse.

Reservation av Anders Ehnmark, Anders Ljunggren och Per Unckel

Ang. ny åldersgräns på 18 år i samband med förhandsgranskning av film

Vi delar inte majoritetens uppfattning att tillräckliga skäl finns för införande av en ny åldersgräns på 18 år vid förhandsgranskning av film. De vinster som eventuellt kan erhållas genom att film som visas för åldersgruppen 15 till 18 år måste godkännas av biografbyrån är inte av den omfattningen att de berättigar inskränkningen i informationsfriheten för denna åldersgrupp.

Särskilt yttrande av Bertil Fiskesjö, Anders Ljunggren, Torbjörn Vallinder och Jan Gehlin

En eller två grundlagar

Enligt vår mening skulle det vara att föredraga att skyddet för yttrandefriheten sammanfördes i en sammanhållen yttrandefrihetsgrundlag.

Vi har svårt att förstå argumentet att skyddet för det tryckta ordet skulle bli mindre starkt om skyddet för andra yttrandefriheter återfinns i samma lagverk. Det avgörande måste vara bestämmelsernas innehåll.

Man kan inte heller hävda att skyddet för en form av yttrande à priori är viktigare än skyddet för en annan.

En sammanhållen yttrandefrihetsgrundlag är också motiverad av att skyddsreglerna för olika former av yttranden i allt väsentligt skall vara desamma. Innehållet i sak i de båda grundlagarna blir i huvudsak identiskt. Lagtekniska skäl talar således också starkt för en sammanhållen yttrandefrihetsgrundlag.

Särskilt yttrande av Lisa Mattson

Enligt min mening begick riksdagen ett stort och tyvärr oreparerbart misstag, då bestämmelserna om straff för tukt- och sedlighetssårande framställningar borttogs utan att ersättas av några som helst inskränkningar då det gäller pornografiska framställningar i bild och text.

Utredningen om yttrandefrihetens gränser hade föreslagit borttagandet av dessa bestämmelser i 16 kap. 11 § brottsbalken men ville ersätta dem med en i lagtext fastslagen yttersta gräns för vad som ett samhälle kan acceptera när det gäller pornografi.

Hade utredningens förslag då vunnit gehör hade vi säkerligen aldrig fått 70-talets utveckling till allt råare och mer ohöljda pornografiska alster, mot vilka en stor opinion med all rätt vänder sig. Jag har i

diskussionerna inom yttrandefrihetsutredningen hävdat att den största skada pornografin kan göra är att den ger en vrångbild av hur samlevnaden mellan två individer skall formas ut. Inte minst för den unga generationen kan dessa verkningar bli ödesdigra.

Att nu kräva en yttersta gräns för pornografiska framställningar anser jag emellertid ogörligt. Jag står alltså bakom de slutsatser som utredningen dragit. För mig framstår det också som mest väsentligt att vi föreslår begränsningar av videovåldet. Det är här som det stora, allt annat överskuggande problemet ligger, och det är här som vi snarast bör gripa in.

Särskilt yttrande om filmcensuren av Anders Ehnmark

Jag delar helt utredningens förslag om ett principskifte när det gäller filmgranskning: från censur till efterhandsprövning. Dock vill jag uttrycka mina tvivel om det kloka i att likafullt låta biografbyrån förhandsgranska vuxenfilm, visserligen endast i syfte att råda, ej fria eller fälla. Risken här är att ett organ utan formell makt utvecklar sig till ett organ med reell makt dvs. till en av de pseudodomstolar som vi redan har för många av. Om å andra sidan byråns ställning blir så svag, att risken inte uppstår, så finns det av det skälet ingen anledning att ha kvar den.

Särskilt yttrande om filmcensuren av Torbjörn Vallinder

Som första land i världen införde Sverige 1766 en praktiskt taget oinskränkt tryckfrihet. I England hade man visserligen avskaffat censuren redan 1695, men en någorlunda vidsträckt tryckfrihet kom inte till stånd förrän mer än hundra år senare, väsentligen genom praxis.

I Sverige genomfördes tryckfriheten i ett enda slag genom 1766 års tryckfrihetsförordning (TF). Det stannade inte vid detta: också offentlighetsprincipen knäsattes genom TF. Det stannade inte ens vid detta: TF fick grundlags ställning, vilket innebar att den inte kunde ändras annat än genom dubbla beslut på ömse sidor om ett riksdagsval. På goda grunder har författningshistorikern Fredrik Lagerroth betecknat 1766 års TF som ett konstitutionellt rekord av imponerande art.

Under Gustav III ströps tryckfriheten steg för steg, men traditionerna från 1766 återupprättades genom 1809 års revolution. Sedan dess är de obrutna: den av en särskild grundlag skyddade tryckfriheten är det grundläggande inslaget i den svenska yttrandefriheten.

Som första land i världen införde Sverige 1911 en statlig filmcensur (SFS 1911:71). Det skedde utan nämnvärd debatt i riksdagen; saken tycks närmast ha betraktats som en ordningsfråga. De yttrandefrihetsrättsliga aspekterna beaktades i varje fall inte.

Genom författningsreformerna under 1970-talet har grundlagsskyddet för andra former av yttrandefrihet än tryckfriheten byggts ut. Filmcensuren finns emellertid kvar, trots att den principiellt står i strid med den i regeringsformens andra kapitel fastslagna yttrandefriheten. Konstitutionell täckning för detta undantag från huvudregeln finns i undantagsbestämmelserna till regeringsformen.

I föreliggande betänkande föreslår yttrandefrihetsutredningen en ny utbyggnad av grundlagsskyddet för yttrandefriheten.Förstärkningarna gäller främst andra former av yttrandefrihet än det tryckta ordet. Ett avskaffande av filmcensuren borde vara ett logiskt inslag i ett sådant förslag.

*Förhands*granskning genom myndigheternas försorg av yttranden riktade till vuxna medborgare är principiellt oförenlig med yttrandefrihet och demokrati. Om man från demokratiska utgångspunkter ändå vill försöka försvara censuringripanden, försätter man sig i en mycket besvärlig position. Man måste kunna belägga åtminstone följande tre punkter:

1. att något speciellt inslag i massmedierna — t ex våldsscener på film — åstadkommer avsevärda, klart belagda skador på värden, som ett demokratiskt samhälle måste skydda;

2. att censuren, samtidigt som den möjligen lyckas förhindra dessa skador, inte i andra avseenden orsakar än värre skadeverkningar på viktiga samhällsvärden, t ex genom att från den offentliga debatten utestänga belysande fakta och synpunkter;

3. att de bevisat skadliga massmedieinslagen inte lika bra eller bättre kan bekämpas i vanlig demokratisk ordning, dvs genom opinionsbildning och i vissa grova fall genom repressiva åtgärder *i efterhand* under domstolarnas medverkan.

Utredningen har inte belagt dessa punkter. Härav borde följa, att filmcensuren borde avskaffas.

Utredningen vill dock inte gå så långt men tar ett steg i den riktningen. Utredningen vill, att det statliga organet för förhandsgranskning av film skall finnas kvar, men organets ställning skall förändras. De nuvarande förbuden från organets sida skall ersättas med rekommendationer; den som offentligt visar en film eller ett videogram i strid mot en sådan rekommendation skall i efterhand kunna åtalas i yttrandefrihetsrättslig ordning.

Utredningens förslag har såväl principiella som praktiska svagheter. Från principiell yttrandefrihetssynpunkt är förslaget inte konsekvent, eftersom ett organ för förhandsgranskning består, låt vara med förändrad ställning. Från praktisk synpunkt måste man ifrågasätta om det är lämpligt att bygga ut granskningsorganet i den omfattning, som det måste bli frågan om, när även videogrammen skall förhandsgranskas; vanlig yttrandefrihetsrättslig granskning förefaller också från dessa utgångspunkter tillräcklig.

Allt det nu sagda avser vuxna medborgare. I fråga om barn måste bedömningarna bli av annat slag: barnfilmcensur är inte principiellt oförenlig med yttrandefrihet och demokrati; riskerna för skadeverkningar av våldsscener måste vara större för barn än för vuxna. För att ytterligare motverka dessa risker bör — i samband med avskaffandet av filmcensuren för vuxna — den övre åldersgränsen för barnfilmcensuren höjas från 16 år till 18 år.

Sammanfattningsvis får jag därför föreslå,

att barnfilmcensuren behålls och utvidgas till att gälla även videogram för offentlig visning,

att filmcensuren för vuxna avskaffas och ersätts av ett system med efterhandsgranskning i yttrandefrihetsrättslig ordning och

att ett extremvåldsförbud införs för offentligt visade filmer och videogram.

Bilaga 1 Direktiven Dir 1977:71 Ny yttrandefrihetsgrundlag

16. Ny yttrandefrihetsgrundlag

Dir 1977:71

Beslut vid regeringssammanträde 1977-06-09

Departementschefen, statsrådet Romanus, anför.

Ett demokratiskt styrelseskick kan bestå endast så länge åsiktsbildningen i samhället förblir fri. En folkstyrelse värd namnet kan inte tänkas utan en omfattande frihet för den enskilde medborgaren att uttala sina åsikter i olika frågor, att lämna och inhämta upplysningar i ämnen som intresserar honom, att ägna sig åt litterärt eller konstnärligt skapande etc. De regler som ställs upp till yttrandefrihetens skydd är således av central betydelse för hela samhällsordningen.

De grundläggande bestämmelserna till skydd för yttrandefriheten i det svenska samhället finns sedan den 1 januari 1975 intagna i regeringsformen (RF). Den yttrandefrihet som utövas genom det tryckta ordet har emellertid haft ett särskilt grundlagsskydd sedan mer än två århundraden. Den grundlag som nu gäller på området är 1949 års tryckfrihetsförordning (TF). Att grundlagsstiftaren särskilt har velat skydda yttrandefriheten i tryckt skrift har sin förklaring i den genomslagskraft och den därav följande betydelse för den samhälleliga opinionsbildningen som kännetecknar detta medium.

Genom att regleringen i TF har begränsats till att avse endast yttranden som framförs på ett visst sätt har den kunnat ges en hög grad av utförlighet och konkretion. Dess skyddseffekt är därför betydande. TF anger uttömmande och detaljerat gränserna för yttrandefriheten i tryckt skrift och de möjligheter som det allmännas företrädare har att ingripa mot missbruk av denna frihet.

Den tekniska utvecklingen har resulterat i att vi har fått ytterligare medier för yttrandefrihetens utövande med en genomslagskraft jämförbar med eller ibland t.o.m. överlägsen det tryckta ordets. Detta förhållande avspeglas emellertid i svensk rätt f.n. endast i regler på vanlig lagnivå. Genom bestämmelserna i radiolagen (1966:755) och radioansvarighetslagen (1966:756) skyddas sålunda yttranden i ljudradio och television i nära anslutning till TF:s regelsystem. Förslag till en liknande reglering för filmens del framlades år 1969 av filmcensurutredningen (SOU 1969:14). Detta förslag har emellertid inte lett till lagstiftning.

Det har under senare år bedrivits ett omfattande arbete i syfte att förstärka grundlagsskyddet för såväl yttrandefriheten som övriga grundläggande fri- och rättigheter. Det första resultatet av denna verksamhet var de regler i ämnet som togs in i 2 kap. RF i samband med denna grundlags tillkomst.

Dessa bestämmelser har den 1 januari i år ersatts med en helt ny reglering som innebär en väsentlig utvidgning och förstärkning av det konstitutionella rättighetsskyddet. Som jag kommer att utveckla närmare i det följande är arbetet på att förstärka RF:s skydd för de grundläggande fri- och rättigheterna ännu inte avslutat.

Strävandena att förstärka det konstitutionella rättighetsskyddet har emellertid inte varit begränsade till att avse allmänna regler av det slag som kan rymmas inom RF:s ram. Den år 1970 tillkallade massmedieutredningen (MMU) föreslog i sitt huvudbetänkande (SOU 1975:49) Massmediegrundlag, att TF skulle ersättas av en ny grundlag som – med bibehållande av de grundläggande principerna för det nuvarande tryckfrihetsskyddet – skulle reglera friheten att offentliggöra yttranden inte bara i tryckta och därmed jämförbara skrifter utan också i ljudradio, television och film. Detta förslag har inte i sin helhet lett till lagstiftning. Det har däremot som kommer att framgå av det följande lagts till grund för en omfattande partiell reform av TF, som träder i kraft den 1 januari 1978.

De åtgärder som hittills har nämnts syftar alla till att skydda yttrandefriheten genom att ställa upp hinder mot ingripanden från det allmännas sida. Statsmakternas strävanden att stärka yttrandefriheten har emellertid sträckt sig härutöver. Arbetet har i hög grad också varit inriktat på aktiva stödåtgärder. Hela den samhälleliga kulturpolitiken med dess stöd till teatrarna, filmen, utställningar och andra kulturella verksamheter kan ses som ett viktigt inslag i skyddet för yttrandefriheten. Av särskilt intresse i detta sammanhang är det omfattande ekonomiska stöd till den svenska dagspressen som infördes år 1969 och som därefter fortlöpande har byggts ut. Jag kan i denna fråga hänvisa till betänkandet (SOU 1975:79) "Svensk press. Statlig presspolitik", som avgavs av 1972 års pressutredning, och till prop. 1975/76:131. Av stor betydelse för yttrandefrihetens villkor är också den statliga politiken på radio- och TV-områdena. Hithörande frågor har behandlats av den år 1974 tillkallade radioutredningen (U 1974:08), vars betänkande (SOU 1977:19) Radio och TV 1978-1985 nyligen har avgetts.

Ytterligare en aspekt på yttrandefrihetsskyddet möter man i direktiven till den år 1974 tillkallade massmediekoncentrationsutredningen (Ju 1974:13). Denna utredning har i uppdrag att undersöka möjligheterna att införa en lagstiftning som kan förebygga en icke önskvärd företagskoncentration inom massmediebranschen. Av intresse för den medieanknutna yttrandefriheten är också uppdragen till utredningen (Ju 1974:14) om reklam i videogram och till den kommitté som skall utreda samhällets insatser på videogramområdet (Dir 1977:53).

Även om således frågan om skydd för yttrandefriheten har blivit alltmera mångfasetterad och komplicerad under senare år, kvarstår med oförminskad styrka önskemålet att yttrandefriheten i alla dess former bereds ett så starkt grundlagsskydd som möjligt mot ingrepp från det allmännas sida.

Som jag redan har nämnt återfinns de grundläggande reglerna i ämnet i 2 kap. RF. Enligt 1 § första stycket i är varje medborgare gentemot det allmänna tillförsäkrad yttrandefrihet, som beskrivs som frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Av 12 och 13 §§ framgår att denna frihet får begränsas inom vissa ganska allmänt angivna ramar.

RF:s regler om yttrandefriheten är tillämpliga också när denna frihet utnyttjas inom ramen för någon av de andra friheter som nämns i RF. Detta förhållande är i förevarande sammanhang av särskilt intresse såvitt gäller mötes- och demonstrationsfriheterna. Reglerna om dessa friheter är av betydelse för yttrandefriheten så till vida att de avgör om ett visst medium –

t.ex. ett politiskt möte, en teaterföreställning eller en demonstration – står till en opinionsbildares förfogande eller inte. Mötesfriheten beskrivs i 2 kap. 1 § första stycket 3 RF som frihet att anordna och bevista sammankomst för upplysning, meningsyttring eller annat liknande syfte eller för framförande av konstnärligt verk. Demonstrationsfriheten är enligt samma stycke 4 frihet att anordna och deltaga i demonstration på allmän plats. Mötes- och demonstrationsfriheterna får enligt 14 § första stycket begränsas endast av hänsyn till rikets säkerhet, till ordning och säkerhet vid sammankomsten eller demonstrationen eller till trafiken eller för att motverka farsot. Närmare bestämmelser om mötes- och demonstrationsfriheterna återfinns bl.a. i lagen (1956:618) om allmänna sammankomster.

I fråga om tryckfriheten hänvisas i 2 kap. 1 § andra stycket RF till TF. Begreppet tryckfrihet uppfattas här strikt formellt. Med detta avses den del av yttrandefriheten som regleras i TF. I den mån vissa yttranden i tryckt skrift är undantagna från TF:s regelsystem blir i stället RF:s allmänna regler om yttrandefriheten tillämpliga.

TF:s regelsystem är som jag redan har sagt betydligt mer detaljerat än rättighetsregleringen i RF. Det kan sägas bygga på sex grundläggande principer: 1. censurförbud, 2. etableringsfrihet, 3. särskilda regler om ansvarighet, 4. uttömmande angivande av de gärningar som kan beivras som tryckfrihetsbrott, 5. skydd för dem som anskaffar eller tillhandahåller uppiysningar för offentliggörande i tryckt skrift samt 6. särskild rättegångsordning för beivrande av tryckfrihetsbrott.

I den lydelse av TF som kommer att gälla fr.o.m. den 1 januari 1978 kommer de nu nämnda principerna till uttryck på följande sätt. *Censurförbudet* slås fast i 1 kap. 2 § TF, som föreskriver att någon tryckningen föregående granskning av skrift eller något förbud mot tryckning därav inte får förekomma. Principen om *etableringsfrihet* avspeglas bl.a. i 4 kap. 1 § som ger varje svensk medborgare rätt att själv eller, med biträde av andra framställa tryckalster genom tryckpress. Reglerna om *ansvarighet* innebär att i varje särskilt fall i princip endast en viss på formella grunder utpekad person kan ställas till ansvar för innehållet i tryckt skrift. I fråga om periodiska skrifter viiar det tryckfrihetsrättsliga ansvaret i första hand på utgivaren. Om ansvarig utgivare saknas övergår ansvaret på andra personer i en viss fastställd ordning. För innehållet i en icke-periodisk skrift svarar i första hand författaren om han är angiven eller framträder. Närmast i ansvarskedjan följer utgivaren, om sådan finns, och därefter förläggaren osv. Innehållet i en skrift skall alltid anses ha införts i denna med den ansvarige personens vetskap och vilja. De gärningar som kan medföra ansvar för *tryckfrihetsbrott* anges i 7 kap. 4 och 5 §§. Reglerna om *skydd för meddelare* innebär bl.a. att yttranden som normalt är straffbara i princip inte kan medföra påföljd om någon har riktat dem exempelvis till en tidningsredaktion i syfte att få till stånd ett offentliggörande av de lämnade uppgifterna. Undantag från denna meddelarfrihet görs bara för de grövsta brotten mot rikets säkerhet, för otillåtet utlämnande av hemlig handling och för brott mot vissa tystnadsplikter (7 kap. 3 §). Vidare gäller att den som åtnjuter meddelarfrihet inte får efterforskas av något allmänt organ. Meddelare har också i övrigt en omfattande rätt till anonymitet. Ett liknande skydd gäller för den som har *anskaffat* uppgifter för offentliggörande. Principen om särskild *rättegångsordning* kommer till synes bl.a. genom att mål om tryckfrihetsbrott och mål mot dem som har anskaffat eller meddelat uppgifter för offentliggörande i regel skall handläggas under medverkan av jury.

MMU:s förslag till massmediegrundlag innebar att de nu nämnda principerna i allt väsentligt skulle gälla inom hela det område som skulle skyddas av

den nya grundlagen. De medier som enligt MMU borde omfattas av detta särskilda skydd hade alla valts ut med tanke på att de skulle passa in i ett system av det slag som återfinns i TF. Vissa modifikationer ansågs emellertid påkallade. Censurförbudet upprätthölls sålunda inte för filmens del. Vidare ansågs det inte möjligt att slå fast någon etableringsfrihet i fråga om radio och TV. I fråga om rättegångsordningen innebar förslaget bl.a. att det skulle inrättas en för hela riket central yttrandefrihetsdomstol bestående av två yrkesdomare samt sju lekmannadomare som skulle väljas av riksdagen.

Tanken att ge ett grundlagsskydd av det slag som återfinns i TF också till andra medier än tryckta skrifter mottogs mycket positivt både av remissinstanserna och i den allmänna debatten. MMU:s förslag utsattes emellertid för kritik i främst två hänseenden. Den första frågan gällde urvalet av medier som skulle omfattas av det särskilda grundlagsskyddet. Från ett par håll anfördes sålunda att radio och TV borde hållas utanför detta åtminstone till dess resultatet av radioutredningens arbete förelåg. Å andra sidan hävdades av åtskilliga remissinstanser att grundlagsregleringen borde få ett avsevärt vidgat tillämpningsområde. Sådana medier som fonogram, videogram, utställningar, teaterföreställningar och demonstrationer nämndes. Den andra punkten i förslaget som särskilt drabbades av kritik avsåg rättegångsordningen i yttrandefrihetsmål. Ett stort antal remissinstanser ville inte godta MMU:s förslag att det skulle inrättas en för hela riket central yttrandefrihetsdomstol.

Kritiken mot MMU:s förslag ledde till att frågan om en total reform på detta område ansågs böra anstå. På grundval av förslaget genomfördes emellertid under år 1976 en omfattande partiell reform av TF. Denna berörde tre huvudområden. Först och främst utvidgades TF:s tillämpningsområde till att i princip avse också skrifter som har mångfaldigats genom stencilering, fotokopiering eller liknande förfarande. För det andra förstärktes skyddet för dem som anskaffar eller meddelar uppgifter för offentliggörande i tryckt skrift. Slutligen infördes nya regler om tillsynen över TF:s efterlevnad, som bl.a. innebär att justitieministerns hittillsvarande uppgifter på detta område upphör. De nya reglerna kommer som redan har nämnts att träda i kraft den 1 januari 1978.

Statsmakternas ställningstagande till MMU:s förslag innebar inte att planerna på en ny grundlag av TF:s typ men med vidare syftning skrinlades. Enligt ett uttalande i propositionen med förslaget till partiell reform av TF (prop. 1975/76:204 s. 38) hade skälen för en sådan grundlag efter hand snarare vunnit i styrka. En proposition i ämnet borde emellertid föregås av ytterligare utredning i en parlamentariskt sammansatt kommitté. Utredningsarbetet borde inriktas på en grundlag som skulle omfatta flertalet medier i opinionsbildningens tjänst och samtidigt behålla TF:s allmänna karaktär. Detta uttrycktes av dåvarande justitieministern så att den nya grundlagen borde få ställning av en yttrandefrihetsgrundlag. Som en viktig uppgift för utredningen angavs att på nytt pröva frågan om rättegången i yttrandefrihetsmål. Det skulle genom den nya utredningen vidare bli möjligt att få till stånd en samordning av det arbete med beröringspunkter med grundlagsregleringen som bedrevs främst av radioutredningen och massmediekoncentrationsutredningen. Dessa uttalanden i propositionen godtogs av riksdagen (KU 1975/76:54).

Som jag redan har nämnt innebar inte heller den under år 1976 beslutade reformen av RF:s regler om de grundläggande fri- och rättigheterna någon slutpunkt i arbetet med att förstärka det konstitutionella rättighetsskyddet. I samband med att riksdagen antog de nya grundlagsreglerna förklarade den att vissa frågor på detta område borde utredas vidare, nämligen möjligheterna att

införa ett särskilt förfarande för beslut om rättighetsbegränsande lagar, lagprövningsrättens framtida utformning och lagrådets ställning.

Konstitutionsutskottet tog i anslutning till sin behandling av ändringarna i RF upp hela frågan om det fortsatta utredningsarbetet på fri- och rättighetsområdet till diskussion (KU 1975/76:56). Enligt utskottet borde i detta arbete ingå överväganden om möjligheterna att i stor utsträckning ge ett fullständigare grundlagsskydd åt i första hand yttrandefriheten, informationsfriheten, mötesfriheten, demonstrationsfriheten och föreningsfriheten. Utskottet erinrade därvid om den särskilda yttrandefrihetsutredning som hade aviserats i ärendet om ändringar i TF och förordade att till utredning också skulle tas upp frågan om att i grundlag på ett sätt som motsvarar regleringen av tryckfriheten i TF införa närmare bestämmelser om även andra opinionsfriheter än yttrandefriheten. Arbetet skulle enligt utskottet syfta till att i största möjliga utsträckning i grundlag uttömmande reglera ifrågavarande friheter. Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag.

Vi står således nu inför en ny omfattande utredningsetapp på det konstitutionella rättighetsskyddets område. Frågorna om förstärkning av RF:s rättighetsskydd och om tillskapandet av en särskild grundlagsreglering på yttrandefrihetens område kan uppenbarligen inte isoleras från varandra. Det är emellertid bl.a. med hänsyn till tidsaspekten lämpligt att dela upp arbetsuppgifterna på området. Jag har sålunda redan tidigare i år med stöd av regeringens bemyndigande tillkallat dels en parlamentariskt sammansatt kommitté, rättighetsskyddsutredningen (Ju 1977:01), som skall utreda frågan om förstärkt skydd i RF för de medborgerliga fri- och rättigheterna (Dir 1977:1), dels en särskild utredare (Ju 1977:02) som skall utreda frågan om lagrådets ställning och uppgifter (Dir 1977:2). Den parlamentariskt sammansatta kommittén skall i enlighet med riksdagens beslut i första hand syssla med frågorna om ett särskilt beslutsförfarande i fråga om rättighetsbegränsande lagstiftning, lagprövningsrätten och lagrådets medverkan i lagstiftningsarbetet. Den skall emellertid inte vara förhindrad att också överväga vissa ytterligare förstärkningar av det materiella rättighetsskyddet inom RF:s ram. Den särskilde utredarens arbete skall vara inriktat på att ge kommittén erforderligt underlag för dess ställningstaganden i de frågor som gäller lagrådet. Det samlade utredningsarbetet på fri- och rättighetsområdet skall till den del det härför sig till RF vara avslutat i sådan tid att ett första riksdagsbeslut i de berörda frågorna kan fattas före 1979 års riksdagsval.

En väsentlig del av det fortsatta arbetet på att utvidga och förstärka det konstitutionella rättighetsskyddet bör emellertid inriktas på uppgiften att få till stånd en omfattande grundlagsreglering av yttrandefriheten utformad efter mönster av TF. Om möjligt bör en sådan reglering samlas i en enda yttrandefrihetsgrundlag. De viktigaste förstärkningarna av det materiella rättighetsskyddet bör vidtas inom ramen för detta arbete. För denna utredningsuppgift bör en särskild parlamentariskt sammansatt kommitté nu tillkallas. Det aktuella utredningsarbetet är som jag har nämnt i ett tidigare sammanhang av en sådan omfattning och svårighetsgrad att något slutligt förslag till riksdagen i frågan inte kan påräknas under innevarande valperiod.

Huvuduppgiften för den nya kommittén bör vara att skapa ett regelsystem som på samma sätt som 1949 års TF ställer upp hinder mot sådana ingrepp från det allmännas sida som är ägnade att försämra förutsättningarna för ett fritt åsiktsutbyte i samhället. Det är naturligt att kommittén i detta sammanhang också behandlar frågan om hur man skall se på yttrandefrihetsbegränsande åtgärder som vidtas av enskilda.

Med hänsyn till den allt större betydelse som samhällets stödåtgärder har

kommit att få för yttrandefrihetens villkor kan det finnas anledning för kommittén att också uppmärksamma denna sida av det aktuella problemkomplexet.

Det är uppenbarligen inte möjligt att med rättsligt bindande verkan ange ramarna för hela den samhälleliga massmediepolitiken i den nya grundlagen. Av stor betydelse i detta sammanhang är emellertid den särskilda fråga som gäller samhällets ekonomiska stöd till tidningspressen. Bakgrunden till detta stöd är de under senare år kraftigt stegrade ekonomiska svårigheterna för delar av den svenska pressen och den tilltagande koncentrationen på tidningsmarknaden som dessa svårigheter har fört med sig. De undersökningar av den svenska pressens ekonomiska villkor som har gjorts (se bl.a. SOU 1968:48, 1974:102 och 1975:79) visar att samhällets stödåtgärder har mycket stor betydelse för möjligheterna att bevara den offentliga debattens mångfald och mångsidighet.

Det torde i och för sig råda allmän enighet om att det presstöd som nu utgår inte står i strid med TF utan att det tvärtom får anses verka i denna grundlags anda. Det kan emellertid å andra sidan knappast bestridas att ett statligt stöd till pressen skulle kunna ges en sådan utformning att det i vissa lägen kunde bli ett hot mot yttrandefriheten. Det är därför en uppgift för kommittén att pröva om man i den nya grundlagen bör ställa upp vissa krav på hur samhällets stöd till pressen skall vara utformat.

Den nya grundlagsregleringen bör i princip omfatta alla de medier som kan ha särskild betydelse för den fria åsiktsbildningen i samhället. Av särskild vikt är att grundlagsskyddet kommer att omfatta också sådana medier som – t.ex. på den grund att de kräver endast obetydliga ekonomiska insatser – kan utnyttjas av en större personkrets.

Den naturliga utgångspunkten för kommitténs arbete är att eftersträva en enhetlig utformning av grundlagsskyddet i fråga om de olika medier som berörs, framför allt beträffande de grundläggande principer som kännetecknar det nuvarande skyddet för tryckfriheten. Det ligger emellertid i sakens natur att – bl.a. beroende på hur långt den nya grundlagens omfattning skall sträcka sig – de olika mediernas särskilda karaktär kan komma att nödvändiggöra en särreglering på vissa punkter. Som jag kommer att närmare utveckla i det följande kan det t.ex. visa sig omöjligt eller olämpligt att tillämpa principerna om särskild ansvarsreglering och om ansvarsfrihet och anonymitet för meddelare och anskaffare såvitt gäller vissa av de nya medierna. Det är i detta hänseende angeläget tillse att inte systemet med en efter mera formella grunder bestämd ansvarig utvidgas till områden där en sådan ansvarig inte har reella möjligheter till tillsyn över vad som förekommer. Här kommer också det allmänna intresset av att trygga den enskilde medborgarens integritet in i bilden. I detta sammanhang kan tilläggas att kommittén såvitt gäller periodiska skrifter bör ta upp frågan om ansvarige utgivarens ställning (se KU 1975/76:54).

I anslutning till det sagda bör understrykas vikten av att önskemålet om en enhetlig reglering över yttrandefrihetens hela område inte leder till en uttunning av det nuvarande skyddet, framför allt i vad gäller tryckta skrifter.

Det kan mot denna principiella bakgrund finnas anledning se något närmare på *frågan om omfattningen av det grundlagsskyddade området* med utgångspunkt i de skilda problem som kan vara förbundna med att där föra in vissa av de medier som särskilt har nämnts i debatten.

De problem som har samband med *radio och TV* har utförligt belysts av MMU. Den princip som här ger upphov till de största svårigheterna avser den fria etableringsrätten. I fråga om etersändningar omöjliggörs en obegränsad

sådan rätt av praktiska skäl. Det tillgängliga sändningsutrymmet är begränsat. Skäl av detta slag gör sig emellertid inte gällande med samma styrka såvitt gäller sådana nya företeelser som kabel- och text-TV. En naturlig utgångspunkt för kommitténs överväganden i denna fråga är de beslut om den framtida politiken på radio- och TV-området som kan komma att grundas på radioutredningens förslag. Radioutredningen har föreslagit tillsättande av en utredning om frågor om vidgad etableringsfrihet för lokala radioutsändningar via eter eller kabel.

Filmen skiljer sig f.n. från alla andra medier för utnyttjande av yttrandefriheten genom att den är underkastad viss censur. Enligt den s.k. biografförordningen (1959:348) gäller att film inte får förevisas offentligt om den inte dessförinnan har godkänts av statens biografbyrå. Av störst principiellt intresse är här reglerna om den s.k. vuxencensuren. Dessa innebär först och främst att en film eller del av film inte får godkännas om dess förevisande på grund av det sätt på vilket händelserna skildras och det sammanhang i vilket de förekommer kan verka förråande eller skadligt upphetsande eller förleda till brott. Förbud mot visning skall vidare utfärdas om förevisande kan anses olämpligt med hänsyn till rikets förhållande till främmande makt eller lända till upplysning om förhållanden vilkas uppenbarande kan medföra men för försvaret eller i övrigt för rikets säkerhet. Godkännande kan slutligen vägras om biografbyrån finner att förevisande uppenbarligen skulle strida mot allmän lag. Härutöver finns regler om barncensur som innebär att film eller del av film inte får godkännas för förevisning för barn inom vissa åldersgrupper i den mån den kan vålla dessa barn psykisk skada.

Filmcensurutredningen föreslog år 1969 i sitt tidigare nämnda betänkande att vuxencensuren helt skulle avskaffas och att eventuella ingripanden mot filmer, i likhet med vad som gäller i fråga om andra medier, skulle ske i efterhand. Enligt utredningen borde yttrandefriheten i film som visas offentligt ges samma innehåll och omfattning som yttrandefriheten i radio/TV och pressen. I konsekvens härmed lade utredningen fram förslag till en filmansvarighetslag som i sak var nära anpassad till TF och formellt i stora delar var utformad i anslutning till reglerna i radioansvarighetslagen. Som jag redan har nämnt ledde utredningens förslag emellertid inte till några lagstiftningsåtgärder.

Regler som hindrar att yttranden utsätts för förhandsgranskning av offentliga organ hör till de allra viktigaste inslagen i ett skydd för yttrandefriheten. För att censur i någon form skall kunna godtas måste därför krävas starka skäl. Det bör ankomma på den kommitté som nu skall tillkallas att överväga om det föreligger tillräckliga skäl att behålla någon form av vuxencensur på filmens område. Att viss barncensur behövs synes vara ganska klart. Om kommittén i likhet med filmcensurutredningen skulle stanna för att vuxencensuren bör avskaffas, får den bl.a. överväga om i stället – såsom filmcensurutredningen förutsatte – möjligheterna till efterhandsingripanden bör utvidgas i någon mån genom en bestämmelse rörande pornografi och våldsframställningar. Det kan nämnas att förslag till en sådan bestämmelse lades fram av kommittén för lagstiftningen om yttrande- och tryckfrihet i betänkandet (SOU 1969:38) Yttrandefrihetens gränser. Som jag kommer att närmare utveckla i det följande kan det även i övrigt finnas skäl till en sådan försiktig utvidgning av det straffbara området.

De särskilda problem som är förknippade med en grundlagsreglering av yttrandefriheten i film är inte begränsade till den nu nämnda frågeställningen. Varje offentligt förevisande av film har också en mötesfrihetsaspekt. Reglerna om filmcensur har sålunda betraktats inte bara som en begränsning

av yttrandefriheten utan också som en inskränkning i mötesfriheten. Med hänsyn till den snäva avfattningen av de regler i RF som anger möjligheterna att begränsa mötesfriheten, har det därför varit nödvändigt att tills vidare ge censurreglerna grundlagsstöd genom en särskild övergångsbestämmelse till de senaste ändringarna i RF.

Denna förbindelse mellan reglerna om yttrande- och mötesfriheterna är, som jag redan har antytt, inte någonting som enbart gäller för filmens del. Man möter samma problem i fråga om offentlig uppläsning ur en tryckt skrift eller offentlig uppspelning av ett fonogram, för att bara nämna ett par exempel. Att en samordning av bestämmelserna om dessa friheter inom ramen för en och samma grundlagsreglering både skulle vara till fördel från systematisk synpunkt och innebära en förstärkning av skyddet för yttrandefriheten är uppenbart. Jag återkommer till denna fråga i det följande.

Alla de överväganden som hittills har gjorts beträffande lagstiftningen om yttrandefrihet i film har gällt offentlig förevisning. Filmen kan emellertid också fungera som massmedium på så vis att massproducerade filmkopior säljs på samma sätt som t.ex. tryckta skrifter eller fonogram. Kommittén bör undersöka möjligheterna att låta en grundlagsreglering omfatta också detta sätt att använda filmmediet.

De särskilda frågeställningar som är knutna till en grundlagsreglering av *videogrammen* torde inte på något avgörande sätt skilja sig från vad som gäller i fråga om film. Videogrammen har liksom vanlig film en dubbel massmediefunktion: de kan visas offentligt och de kan säljas för privat uppspelning. Samma regler torde därför i allt väsentligt kunna gälla. Jag vill i sammanhanget erinra om att de kultur- och massmediepolitiska frågor som gäller videogrammen utreds av en särskild kommitté som nyligen har tillkallats av chefen för utbildningsdepartementet.

I motsats till videogrammen har *fonogrammen* redan nu en mycket stor spridning i vårt samhälle. Ljudupptagningar i form av grammofonskivor eller färdiginspelade magnetband fungerar i betydande omfattning som förmedlare av förströelse och kulturella upplevelser. Fonogram har också i allt större omfattning kommit att användas för undervisningsändamål och för opinionsbildande verksamhet. De kan härvid användas på ett sätt som närmast erinrar om tryckta skrifter. Det finns i vårt land flera publikationer av denna karaktär. Det förekommer också att tryckta skrifter ges ut med en fonogrambilaga innehållande uppläsning av vissa avsnitt av skriften. Här kan vidare erinras om de s.k. talböckerna för blinda. Det är mot denna bakgrund angeläget att också fonogram kommer att omfattas av det särskilda grundlagsskyddet. I den mån de tillhandahålls för privat bruk ligger det uppenbarligen närmast till hands att i princip låta dem följa de regler som gäller för tryckta skrifter. Fonogram som spelas upp offentligt skiljer sig som jag redan har antytt inte i någon väsentlig mån från vanliga textuppläsningar, konserter etc.

Också *utställningar* är ett viktigt sätt att förmedla information och känslomässiga upplevelser samt att stimulera till debatt. Utställningen har blivit ett allt viktigare medium för den som vill väcka opinion i en fråga. I väsentliga hänseenden torde utställningar kunna fogas in i det principsystem som återfinns i TF. Den punkt där de största svårigheterna kan väntas möta gäller principen om en särskild ansvarsreglering. Åtminstone i viss utsträckning torde emellertid hithörande problem kunna lösas efter de linjer som gäller för tryckta skrifter. Om en och samma person är upphovsman både till de utställda föremålen och till den särskilda sammanställningen av dem bör ansvaret för eventuella yttrandefrihetsbrott sålunda i första hand vila på honom. Om utställningen har flera upphovsmän bör det finnas en möjlighet

att välja mellan att låta var och en stå för sina bidrag eller att lägga hela ansvaret på en person, t.ex. utställningens arrangör.

De hittills angivna medierna har det gemensamt att de har en viss grad av permanens och stadga. Det kommer sannolikt inte att föreligga några större svårigheter för en ansvarig person att i förväg ta reda på vad som kommer att förekomma i ett visst medium eller för de utredande myndigheterna att i efterhand konstatera vilket budskap som har vidarebefordrats. Det är egentligen endast i fråga om utställningar som problem i detta hänseende kan tänkas uppkomma. Annorlunda förhåller det sig emellertid med de viktiga medier för yttrandefrihetens utövande som f.n. regleras i 2 kap. 1 § första stycket 3 och 4 samt 14 § första stycket RF, sammankomster och demonstrationer.

Som exempel på sådana *sammankomster* som avses i 2 kap. 1 § första stycket 3 RF kan nämnas teaterföreställningar, konserter, recitationsaftnar, föredrag, gudstjänster och politiska propagandamöten. Jag kan här erinra om den diskussion som har förts om den nuvarande lagstiftningens konsekvenser för teaterföreställningar. Att till denna grupp också räknas biografföreställningar och offentliga uppspelningar av videogram och fonogram har redan nämnts. Dessa skilda slag av sammankomster företräder ganska olika grader av formalisering. I den ena änden av skalan finner man uppspelning av tekniskt fixerade budskap; i den andra en serie av mer eller mindre improviserade yttranden. Att finna en enhetlig lösning i fråga om ansvarsregleringen som passar in på alla dessa skilda företeelser är svårt. I själva verket är ett system med särskild ansvarsreglering här knappast möjligt utom beträffande sådana uppspelningar som jag nyss har nämnt och vissa teaterföreställningar. I sistnämnda hänseende möter man emellertid bl.a. den svårighet som följer av att många teaterföreställningar är resultatet av ett gruppsamarbete där ingen av de medverkande vill underkasta sig den auktoritet som måste tillkomma en särskild ansvarig. En tänkbar lösning kan här kanske vara en konstruktion som innebär möjlighet att välja mellan ett formellt bestämt ansvar för en viss person och ett ansvar för varje enskild medverkande. Möjligheterna för en förfördelad person att få ut ett eventuellt skadestånd måste självfallet också beaktas vid val av konstruktion.

Som jag redan har nämnt är det emellertid knappast tillräckligt att låta en grundlagsreglering på det nu nämnda området avse endast yttrandefrihetsaspekterna. En reglering som syftar till att åstadkomma en vidsträckt frihet att yttra sig vid möten bör uppenbarligen också ge ett tillfredsställande skydd för rätten att över huvud taget få möten till stånd. För att den del av yttrandefriheten som typiskt sett utövas vid sammankomster skall få ett fullgott skydd krävs således att också de yttersta gränserna för det allmännas möjligheter att ingripa mot själva mötessituationen slås fast i den nya grundlagen. Detta skulle innebära att skyddet för mötesfriheten får flyttas över från RF:s till den nya grundlagens tillämpningsområde. Det kan härvid visa sig lämpligt att ta in åtminstone de viktigaste av reglerna i lagen om allmänna sammankomster i grundlagstexten.

Vad jag nyss har sagt om svårigheterna med att ställa upp särskilda regler om ansvaret för vad som förekommer vid möten av olika slag gör sig i ännu högre grad gällande i fråga om *demonstrationer*. Det torde här i själva verket inte finnas några praktiska möjligheter för en särskild ansvarig att hindra ett visst yttrande. Vill man föra in också demonstrationer i det nya regelsystemet blir man därför sannolikt hänvisad till att låta varje medverkande svara för sin egen insats. Vad jag nyss har sagt i fråga om yttrandefriheten vid möten om behovet av att förstärka skyddet för själva mötessituationen gäller självfallet också för demonstrationernas del.

Tryckfriheten enligt TF avgränsas f.n. från yttrandefriheten i övrigt inte bara genom att den avser endast yttranden i vissa slag av medier utan också genom att TF:s regler om ansvarighet och straffbarhet *inte avser alla yttranden* som kan förekomma i dessa medier. Ett ingripande mot ett yttrande i en tryckt eller därmed jämställd skrift är således möjligt inte bara på den grund att det föreligger ett i TF uttryckligen angivet yttrandefrihetsbrott. Det kan också vara fråga om ett yttrande som över huvud taget inte omfattas av tryckfriheten. Som ett exempel på yttranden som ligger utanför TF:s ansvarighets- och straffregler kan nämnas de i 1 kap. 9 § TF nämnda kommersiella annonserna om alkoholhaltiga drycker eller tobaksvaror och de i samma paragraf angivna uppgifter som utgör led i yrkesmässig kreditupplysningsverksamhet. Reglerna i bl.a. marknadsföringslagen bygger i själva verket på den uppfattningen att kommersiella yttranden i stor utsträckning faller utanför TF:s regelsystem.

MMU:s förslag innebar att rättsläget på den senast nämnda punkten skulle klarläggas genom uttryckliga grundlagsregler. Enligt en särskild föreskrift i förslaget fick, utan hinder av grundlagen, i lag föreskrivas förbud mot sådan kommersiell annons som var oriktig eller missvisande eller annars till sitt innehåll eller sin utformning stred mot i lagen meddelade föreskrifter eller som saknade i lagen föreskriven information rörande vara. Vidare fick i lag meddelas förbud mot kommersiell annons för viss vara, när synnerliga skäl förelåg.

MMU:s förslag i denna del utsattes för kritik i två helt skilda riktningar. De instanser som företrädde konsumentintressena hävdade att MMU:s förslag innebar en väsentlig utvidgning av grundlagsskyddet för reklamen i förhållande till gällande rätt. Från näringsidkarhåll hävdades å andra sidan att kommersiella yttranden inte till sin typ skiljer sig från andra yttranden och att de därför borde ha samma grundlagsskydd som dessa.

Det blir en viktig uppgift för kommittén att ange hur gränsen skall dras kring den kategori av yttranden som skall ha det särskilda skydd mot ansvarspåföljd som den nya grundlagen erbjuder. Såvitt gäller kommersiella yttranden måste den härvid beakta såväl önskemålet att grundlagen inte lägger hinder i vägen för åtgärder i konsumenternas intresse som den omständigheten att också kommersiella yttranden i vissa fall kan betraktas som ett inslag i opinionsbildningen i samhället. Här måste också vägas in önskemål att kunna reglera den kommersiella annonseringen i vanlig lag i andra hänseenden än sådana som direkt gäller konsumentintressena. I detta sammanhang kan erinras om integritetsskyddsutredningens förslag till straffrättslig reglering av användning av annans bild eller namn i reklam (SOU 1976:48) och om det uppdrag som har lämnats till jämställdhetskommittén (Ju 1976:08) att utreda frågan om möjligheterna att – som ett led i de allmänna strävandena att motarbeta könsdiskriminering – skapa förutsättningar för ingripanden mot könsdiskriminerande reklam.

Omfattningen av grundlagsskyddet bestäms inte bara av de regler som anger vilka medier som berörs och vilka yttranden som ligger innanför gränserna för det skyddade området. Av lika stor betydelse är de regler som anger i vilka fall ett yttrande kan föranleda ingripanden från de rättsvårdande myndigheternas sida, dvs. reglerna om *yttrandefrihetsbrotten*. TF gör i dag skillnad mellan otillåtet yttrande, å den ena, och otillåtet offentliggörande, å den andra sidan. De gärningar som hör till den förstnämnda kategorin beskrivs detaljerat i 7 kap. 4 §. I fråga om straffsatserna hänvisas dock till vanlig lag. Reglerna om otillåtet yttrande bygger på principen om dubbel straffbarhet. En gärning måste omfattas av en gärningsbeskrivning både i TF och i vanlig lag för att den skall kunna beivras som tryckfrihetsbrott. Den

närmare utformningen av de gärningar som avses med reglerna om otillåtet offentliggörande i 7 kap. 5 § har däremot överlämnats till allmän lag. Som exempel på tryckfrihetsbrott av detta slag kan nämnas sådana enligt lag straffbara gärningar som innefattar offentliggörande av uppgifter rörande förhållanden vilkas röjande skulle enligt lag innefatta brott mot rikets säkerhet.

MMU:s förslag innebar att i princip alla de gärningar som skulle kunna betvras som tryckfrihetsbrott beskrevs i grundlagstexten. Det är uppenbart att den begränsning av handlingsfriheten i fråga om allmän lag som blir en följd härav innebär en förstärkning av yttrandefrihetsskyddet såvitt gäller de brott som i dag betraktas som otillåtet offentliggörande. Kommittén bör därför på denna punkt arbeta efter de principer som har förordats av MMU.

Det bör i övrigt inte vara någon förstahandsuppgift för den nya kommittén att ta ställning till brottskatalogens innehåll och avfattning. Kommittén bör i denna del i allt väsentligt utgå från gällande rättsläge. Eventuella ändringar i det straffrättsliga regelsystemet får i stället övervägas i särskild ordning. Målet bör härvid liksom hittills vara att man skall åstadkomma bestämmelser som gäller både inom och utanför det område som omfattas av det särskilda grundlagsskyddet. Jag kan i sammanhanget erinra om den kommitté (Ju 1977:04; Dir 1977:5) med uppdrag att se över vissa av straffbestämmelserna till skydd för rikets säkerhet som jag nyligen har tillkallat.

På en punkt bör kommittén emellertid mera ingående behandla frågan om det straffbelagda områdets omfattning. Som jag redan har nämnt kan det visa sig lämpligt att något vidga detta om filmcensuren för vuxna avskaffas. En utgångspunkt skulle här kunna vara det förslag till en yttersta gräns för pornografi och våldsframställningar som föreslogs av kommittén för lagstiftningen om yttrande- och tryckfrihet. Den utveckling som har skett på pornografiområdet med bl.a. bilder av barn i sexuella situationer visar att en viss försiktig utvidgning av det straffbara området kan vara motiverad, också vad gäller framställningar i andra medier än film, t.ex. tryckta skrifter och videogram.

Av grundläggande betydelse för att massmedierna skall kunna utföra sina viktiga granskande och opinionsbildande uppgifter är att informationsflödet till dem bereds ett tillfredsställande skydd. *Skyddet för dem som anskaffar och meddelar uppgifter* för offentliggörande i massmedierna utgör därför ett viktigt komplement till skyddet för yttrandefriheten i dessa medier. Regler som skyddar meddelare genom att – med vissa undantag – förklara normalt straffbara yttranden straffria när de görs i publiceringssyfte samt genom att ge meddelarna rätt till anonymitet gäller f.n. i fråga om tryckta skrifter, radio och TV. Fr.o.m. den 1 januari 1978 utvidgas detta skydd till stencilerade och därmed jämställda skrifter som uppfyller vissa formkrav samt till att i princip omfatta också dem som anskaffat uppgifter för publicering. Samtidigt träder en bestämmelse i TF om ett principiellt förbud mot efterforskning av meddelare och anskaffare i kraft.

Ett skydd för meddelare och anskaffare av det slag som jag nu har nämnt har sannolikt sin största betydelse i förhållande till sådana typiskt samhällsgranskande och opinionsbildande medier som tryckta skrifter, radio och TV. Det kan emellertid ofta vara av värde också i andra sammanhang. Det bör ingå i utredningsuppdraget att undersöka möjligheterna att utvidga meddelar- och anskaffarskyddet till att avse de ytterligare medier som kommer att regleras i den nya grundlagen. Man kan emellertid redan nu konstatera att vissa begränsningar kommer att bli nödvändiga. Om de straffbud som "neutraliseras" genom reglerna om meddelar- och anskaffarfrihet – bl.a. de flesta föreskrifter om tystnadsplikt – skall behålla något reellt innehåll måste

man t.ex. från dessa reglers tillämpningsområde undanta åtminstone de medier som saknar varaktighet och stadga i egentlig mening, t.ex. demonstrationer och politiska möten. Över huvud taget gäller att hela den nuvarande regleringen av meddelarskyddet bygger på tilltro till de berörda mediernas vilja och förmåga att utnyttja erhållna uppgifter på ett ansvarsmedvetet och omdömesgillt sätt. Om tillämpningsområdet för meddelar- och anskaffarskyddet utvidgas i sådan utsträckning att denna grundval för systemet inte längre kan anses föreligga, riskerar man att det råkar i vanrykte och att krav kommer att resas på att det skall avskaffas eller begränsas också i förhållande till de medier där det nu gäller.

Det i praktiken viktigaste undantaget från friheten att straffritt meddela uppgifter för offentliggörande i tryckt skrift etc. utgörs f.n. av vissa brott mot tystnadsplikt. Enligt 7 kap. 3 § första stycket 3 är ett meddelande straffbart enligt regler i vanlig lag om det innefattar uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt i de fall som anges i särskild lag. I grundlagen saknas direktiv om det närmare innehållet i denna särskilda lag. Tystnadspliktskommittén som hade i uppdrag att utarbeta förslag till en sådan lagstiftning lade i en särskild bilaga till sitt betänkande (SOU 1975:102) också fram förslag till en grundlagsregel i ämnet (s. 366). Den nya kommittén bör överväga om en sådan regel skall tas in i den nya grundlagens reglering av meddelarfriheten.

Det kan i detta sammanhang till sist finnas anledning att beröra en fråga som rör samordningen mellan tystnadsplikt och handlingssekretess. F.n. gäller att gärningar som innefattar otillåtet utlämnande av allmän handling generellt är undantagna från meddelarfriheten, medan däremot, som jag nyss har nämnt, den som på annat sätt bryter mot en föreskrift om tystnadsplikt i princip åtnjuter sådan frihet. Det arbete som f.n. bedrivs inom justitiedepartementet på en ny sekretesslagstiftning bygger på ett enhetligt sekretessbegrepp. Avsikten är således att den hittillsvarande skillnaden mellan otillåtet utlämnande av allmän handling och brott mot tystnadsplikt skall försvinna. De skäl som talar för införandet av ett enhetligt sekretessbegrepp i den vanliga lagstiftningen gör sig gällande också i fråga om reglerna om meddelarfriheten. Det bör därför ingå i utredningsarbetet att undersöka om man även här bör införa ett enhetligt sekretessbegrepp.

Jag övergår härefter till frågan om *rättegångsordningen* i yttrandefrihetsmål. Det regelsystem på detta område som f.n. gäller i fråga om tryckta skrifter, ljudradio och TV återfinns i 12 kap. TF, lagen (1949:164) med vissa bestämmelser i tryckfrihetsmål och radioansvarighetslagen. Regleringen har i huvudsak följande innebörd. Behörig domstol i mål om tryckfrihetsbrott är vanligen tingsrätten i residensstad. Mål om yttrandefrihetsbrott enligt radioansvarighetslagen skall normalt upptas av Stockholms tingsrätt. Frågan om en skrifts resp. ett ljudradio- eller TV-programs brottslighet skall prövas av en jury med nio medlemmar om parterna inte har enats om att hänskjuta frågan direkt till rättens prövning. När jury prövar skrifts resp. programs brottslighet krävs för ett fällande utslag att minst sex jurymän är ense därom. I annat fall skall den tilltalade frikännas. Juryns ställningstagande skall inte motiveras. Om juryn har meddelat ett fällande utslag skall också rätten pröva om brott föreligger. Rätten har härvid möjlighet att frikänna den tilltalade eller att hänföra brottet under en mildare straffbestämmelse än den som juryn har ansett tillämplig. En dom som grundas på juryns friande utslag kan inte överprövas av högre rätt.

Av intresse i detta sammanhang är också den s.k. instruktionen i 1 kap. 4 § TF som uppmanar dem som har att fatta beslut i tryckfrihetsmål eller att i övrigt övervaka TF:s efterlevnad att alltid ha i åtanke att tryckfriheten utgör

en grundval för ett fritt samhällssskick, att alltid fästa sin uppmärksamhet mera på ämnets och tankens än på uttryckets lagstridighet, mera på syftet än på framställningssättet samt att i tvivelsmål hellre fria än fälla.

MMU:s förslag innebar som jag redan har nämnt att rättegången i yttrandefrihetsmål skulle bli föremål för en genomgripande förändring. Förslaget gick i huvudsak ut på att yttrandefrihetsmål i första instans skulle handläggas av en enda, för hela riket gemensam yttrandefrihetsdomstol.

Vid remissbehandlingen av MMU:s förslag beträffande rättegången var meningarna i hög grad delade. Sammanfattningsvis kan sägas att en grupp remissinstanser godtog förslaget om en enda yttrandefrihetsdomstol, en något större grupp förordade att nuvarande ordning bibehölls och en ännu något större grupp lade fram alternativa förslag. Också i fråga om fullföljdsrätten i yttrandefrihetsmål redovisades olika uppfattningar. Under remissbehandlingen uttrycktes vidare starka önskemål att rättegångsordningen skulle vara regionalt uppbyggd. MMU:s förslag i denna del ledde inte till något förslag till riksdagen och tanken på en central yttrandefrihetsdomstol torde inte längre vara aktuell. I stället bör, såsom riksdagen framhöll vid sin behandling av 1976 års partiella ändringar i TF, det vara en viktig uppgift för den nya utredningen att ytterligare överväga frågan om rättegången i yttrandefrihetsmål. De remissyttranden som avgavs över MMU:s betänkande utgör här ett omfattande material som kan tjäna till grund för den nya utredningens bedömanden.

Det rättsliga förfarandet i yttrandefrihetsmål bör självfallet vara så utformat att yttrandefrihetsintressena tillgodoses i största möjliga utsträckning. Samtidigt är det ett allmänt intresse att den enskilde medborgarens integritet tryggas. Den nuvarande ordningen att ett särskilt rättegångsförfarande skall gälla i tryckfrihetsmål har allmänt ansetts vara ett mycket väsentligt moment i det skydd för yttrandefriheten som TF bereder. En naturlig utgångspunkt för den nya kommitténs arbete bör således vara att ett särskilt rättegångssystem skall gälla, åtminstone för alla de viktigare mediernas del. Det är på detta område av synnerlig vikt att det allmänna lekmannainflytandet får spela en avgörande roll när det gäller att bedöma om ett yttrande överskrider gränsen för vad som är tillåtet eller ej. Den nuvarande instruktionen i 1 kap. 4 § TF bör självfallet också i fortsättningen utgöra den principiella grundvalen för avgöranden i yttrandefrihetsmål.

Vid sitt arbete beträffande rättegångsförfarandet bör utredningen beakta, att 1976 års partiella reform av TF, vid vilken den nuvarande rättegångsordningen tills vidare i princip behölls, i själva verket innebar att juryns uppgifter provisoriskt vidgades. Den samordning på det processuella planet som åstadkoms i fråga om ingripanden mot tryckfrihetsbrott och ingripanden mot de straffbara formerna av meddelande och anskaffande av uppgifter innebar nämligen att det rättsliga förfarandet i båda dessa fall fr.o.m. år 1978 regelmässigt kommer att få formen av tryckfrihetsmål. Denna ordning kan ge upphov till vissa komplikationer, vilka kan bli än mer framträdande ju större omfattning en kommande yttrandefrihetsgrundlag ges. Man kan här särskilt peka på att det särskilda rättegångsförfarandet med jury enligt 1976 års reform ju skall tillämpas också beträffande rena bevisfrågor, t.ex. om vem som i det särskilda fallet är ansvarig såsom meddelare för en uppgift och om vilken uppgift som har lämnats. Prövningen av sådana bevisfrågor kommer att få särskilt stor betydelse i mål om missbruk av yttrandefriheten genom yttranden i sådana medier för vilka principen om särskild ansvarig inte kan göras tillämplig. En tänkbar lösning är att rätten i vanlig ordning skulle avgöra vilket yttrande eller vilken uppgift som skall prövas och att därefter på jury skulle ankomma att pröva om yttrandet eller uppgiften innefattar brott enligt

yttrandefrihetsgrundlagen eller ej.

Kommittén bör vidare undersöka om det bl.a. med hänsyn till de nytillkomna medierna kan finnas anledning att göra några justeringar i det *tillsynssystem* på yttrandefrihetsområdet som kommer att börja tillämpas nästa år.

Jag har hittills uppehållit mig vid de frågor som gäller yttrande-, mötes- och demonstrationsfriheterna. Riksdagens uttalande i frågan om en ny yttrandefrihetsgrundlag innebar emellertid att denna borde ge ett starkare skydd också åt *informationsfriheten*. Informationsfriheten beskrivs i 2 kap. 1 § första stycket 2 RF som frihet att inhämta och mottaga upplysningar samt att i övrigt ta del av andras yttranden. Den kan således beskrivas som yttrandefrihetens andra sida. Det nära sambandet mellan dessa två friheter framgår bl.a. av att RF ställer upp samma regler i fråga om möjligheterna att begränsa dem båda.

Utöver den allmänna regleringen i RF finns vissa bestämmelser som slår fast en informationsfrihet i särskilda hänseenden. Man kan här i första hand peka på TF:s nya regler om skydd för den som anskaffar uppgifter för offentliggörande. Som ett annat exempel kan nämnas den regel i 3 § radiolagen som ger envar rätt att inneha och använda radio- och TV-mottagare.

Det kan med hänsyn till det nära sambandet mellan yttrande- och informationsfriheterna hävdas att de regler som har uppställts till skydd för den förstnämnda friheten också utgör ett tillräckligt starkt skydd för den sistnämnda. Regleringen i TF avspeglar sannolikt ett sådant synsätt. Med hänsyn bl.a. till att informationsfriheten numera nämns som en särskild frihet i RF kan det emellertid finnas skäl att överväga om man – t.ex. efter mönster av 3 § radiolagen – bör komplettera yttrandefrihetsregleringen i den nya grundlagen med bestämmelser som uttryckligen säkerställer allmänhetens rätt att ta del av andras yttranden.

Nära besläktad med informationsfriheten är den i 2 kap. TF fastslagna rätten att ta del av allmänna handlingar. Riksdagen har på detta område beslutat nya regler (SFS 1976:954) som kommer att träda i kraft den 1 januari 1978. Dessa bör kunna föras över till en ny grundlag i oförändrat skick.

I det föregående har nämnts vissa frågor som särskilt bör diskuteras av kommittén. Det är givet att under arbetet med att utforma en ny yttrandefrihetsgrundlag en mängd andra frågor aktualiseras. MMU:s betänkande ger exempel på en del sådana frågor. Här kan nämnas spörsmålet om en lagfäst rätt till genmäle eller beriktigande. Det bör givetvis stå kommittén fritt att själv ta upp frågor som den anser bör regleras i grundlagen.

Det uppdrag som bör överlämnas åt den nya kommittén är, som torde framgå av vad jag nu har sagt, ovanligt omfattande och komplicerat. Redan detta förhållande kan anföras som ett skäl för att *lägga upp utred-ningsarbetet* på så sätt att kommittén redovisar sina mera principiellt betonade överväganden i ett eller flera särskilda betänkanden, som efter remissbehandling kan läggas till grund för utarbetandet av det slutliga förslaget. Till förmån för en sådan uppläggning av arbetet talar vidare med avsevärd styrka intresset av att redan på ett tidigt stadium få till stånd en öppen och omfattande debatt om de villkor som i framtiden bör gälla för yttrandefriheten i vårt land.

Bland de ämnen som lämpligen kan behandlas under en första utredningsetapp kan nämnas frågorna om regleringens uppläggning i stort, vilka medier som bör omfattas av regleringen och i vilken utsträckning bestämmelserna om dessa skall bygga på de principer som i dag utmärker skyddet för tryckfriheten. Som framgår av vad jag tidigare har sagt kan det i sistnämnda

hänseende finnas anledning att särskilt uppmärksamma principerna om etableringsfrihet, särskilda ansvarighetsregler och meddelarskydd. Andra spörsmål av intresse i en första omgång gäller reklamens ställning, de grundläggande dragen beträffande rättegången och det eventuella införandet av en straffbestämmelse rörande pornografi och våldsframställningar. Kommittén bör såvitt gäller den senast nämnda frågan vara oförhindrad att lägga fram ett författningsförslag med sikte på ett första riksdagsbeslut redan under denna valperiod. Även i övrigt bör det stå kommittén fritt att avge delbetänkanden när det framstår som ändamålsenligt.

Kommittén bör under sitt arbete hålla kontakt med massmediekoncentrationsutredningen, utredningen om reklam i videogram, jämställdhetskommittén, rättighetsskyddsutredningen, den kommitté som skall se över vissa av straffbestämmelserna till skydd för rikets säkerhet och den kommitté som skall utreda vissa frågor angående videogrammen.

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för justitiedepartementet

att tillkalla en kommitté med högst sju ledamöter för att utreda frågan om en ny yttrandefrihetsgrundlag,

att utse en av ledamöterna att vara ordförande,

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt kommittén.

Vidare hemställer jag att regeringen föreskriver

att ersättning till ledamot, sakkunnig, expert och sekreterare skall utgå i form av dagarvode enligt kommittékungörelsen (1946:394), om ej annat föreskrives,

att kostnaderna skall belasta andra huvudtitelns kommittéanslag.

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Justitiedepartementet)

Bilaga 2 Alternativet en sammanhållen yttrandefrihetsgrundlag

1 Kap.
Yttrandefrihetens grunder

1 § Denna grundlags syfte är att säkra ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande.

2 § Varje svensk medborgare har gentemot det allmänna rätt att i enlighet med denna grundlag genom tryckta skrifter eller på annat sätt offentligen uttrycka tankar, åsikter och känslor, offentliggöra allmänna handlingar och i övrigt offentligen lämna uppgifter i vilket ämne som helst.

I dessa rättigheter får inga andra begränsningar göras än de som följer av denna grundlag. I de hänseenden som inte berörs i den gäller regeringsformen.

3 § Varje svensk medborgare eller svensk juridisk person har gentemot det allmänna rätt att, utan andra begränsningar än dem som följer av denna grundlag, framställa, till riket införa och bland allmänheten sprida tryckta skrifter, ljudupptagningar och upptagningar av rörliga bilder. Samma rätt gäller i fråga om trådsändare, mottagare för eter- eller trådsändning samt apparatur för inspelning eller återgivning av ljudupptagningar eller upptagningar av rörliga bilder.

4 § Varje svensk medborgare eller svensk juridisk person har gentemot det allmänna rätt att, utan andra begränsningar än dem som följer av denna grundlag, bedriva verksamhet för

1. offentligt framförande av dramatik, musik, balett eller andra liknande framställningar (scenisk framställning),
2. sändning till allmänheten av ljud, bilder eller text genom tråd,
3. offentlig visning av filmer eller andra upptagningar av rörliga bilder,
4. offentlig uppspelning av ljudupptagningar,
5. offentligt utställande av bilder eller andra föremål (utställning).

I vanlig lag får meddelas föreskrifter om begränsning av den i första stycket 2 angivna rätten, om föreskrifternas ändamål är

1. att främja allmänhetens tillgång till sändningar av dagshändelser, eller

2. att möjliggöra ingripanden mot fortsatt sändning av ett utbud som är ensidigt inriktat på våldsframställningar eller pornografiska skildringar.

5 § Varje svensk medborgare har gentemot det allmänna rätt att för privat bruk inneha tryckta skrifter, mottagare för eter- eller trådsändning, ljudupptagningar, upptagningar av rörliga bilder och apparatur för inspelning eller återgivning av sådana upptagningar samt andra föremål avsedda att ta emot eller återge yttranden riktade till allmänheten. I fråga om den som är berövad friheten gäller bestämmelser i vanlig lag.

6 § Varje svensk medborgare har rätt att till författare och andra upphovsmän samt till utgivare, redaktioner och nyhetsbyråer lämna uppgifter i vilket ämne som helst för offentliggörande genom tryckta skrifter, eter- eller trådsändningar, ljudupptagningar eller upptagningar av rörliga bilder. Han har också rätt att anskaffa uppgifter i vilket ämne som helst för sådant uppgiftslämnande eller offentliggörande. Dessa rättigheter gäller både gentemot det allmänna och i förhållandet enskilda emellan. I rättigheterna får inga andra begränsningar göras än de som följer av denna grundlag.

Bestämmelserna i första stycket om rätt att lämna och anskaffa uppgifter gäller också när avsikten är att uppgifterna skall offentliggöras genom sådana sceniska framställningar eller utställningar som avses i 2 kap. 1 § första stycket.

7 § Myndigheter och andra allmänna organ får inte förhandsgranska yttranden som är avsedda att framföras offentligen. Myndigheter och andra allmänna organ får inte heller, utan stöd i denna grundlag, på grund av det kända eller väntade innehållet i en framställning förbjuda eller hindra dess offentliggörande. Vad som har sagts nu gäller även när yttrandena inte är sådana framställningar som anges i 2 kap. 1 §.

Som villkor för offentlig återgivning av upptagningar av rörliga bilder får dock i vanlig lag föreskrivas att upptagningarna har granskats i förväg. I vanlig lag får också föreskrivas förbud att utan i förväg lämnat tillstånd sprida upptagningar av rörliga bilder till dem som inte har fyllt arton år eller offentligen återge sådana upptagningar för dem.

8 § När det allmänna stöder offentliggörandet av tryckta skrifter eller av ljud- eller bildupptagningar eller sådan verksamhet som avses i 4 §, får stödet inte utformas eller fördelas så att någon gynnas eller missgynnas på grund av sin åskådning i politiskt, religiöst, kulturellt eller annat liknande hänseende eller på grund av sina ställningstaganden i särskilda frågor.

9 § . Myndigheter och andra allmänna organ får inte utan stöd i denna grundlag ingripa mot någon på grund av att han har yttrat sig i en offentlig framställning eller medverkat till ett sådant yttrande.

10 § 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.

Den som i övrigt skall döma i brottmål skall iaktta samma förhållningssätt, om det av omständigheterna framgår att syftet har varit att tillgodose yttrande- eller informationsfriheten.

2 Kap.
Begrepp och avgränsningar

1 § Denna grundlags bestämmelser om offentliga framställningar skall tillämpas på följande slag av framställningar under förutsättning att de har gjorts offentliga:

1. tryckta skrifter,
2. program i eter- eller trådsändningar,
3. ljudupptagningar,
4. upptagningar av rörliga bilder,
5. sceniska framställningar, som har en utgivare, under förutsättning att en uppgift om vem utgivaren är har hållits tillgänglig på föreskrivet sätt,
6. utställningar, som har en utgivare, under förutsättning att en uppgift om vem utgivaren är har hållits tillgänglig på föreskrivet sätt.

Framställningar är offentliga

1. tryckta skrifter, när de har blivit utlämnade för försäljning eller annan spridning till allmänheten,
2. program i eter- eller trådsändningar, när sändning till allmänheten har ägt rum,
3. ljudupptagningar och upptagningar av rörliga bilder, när de har blivit utlämnade för försäljning eller annan spridning till allmänheten eller blivit återgivna för allmänheten,
4. sceniska framställningar och utställningar, när allmänheten har kunnat ta del av dem.

2 § I denna grundlag menas med tryckt skrift varje skrift med text eller bild som har framställts i tryckpress. Med tryckt skrift menas även en skrift som har framställts i flera exemplar genom stencilering, fotokopiering eller liknande förfarande, om

1. det finns utgivningsbevis för skriften, eller
2. det i skriften på ett och samma ställe finns uppgifter om att den har framställts i flera exemplar, om vem som har framställt den och om orten och året för framställandet.

3 § I denna grundlag menas med periodisk skrift varje tidning, tidskrift eller annan tryckt skrift, som är avsedd att under en bestämd titel ges ut med minst fyra nummer årligen, samt tillhörande löpsedlar och bilagor. Om utgivningsbevis har utfärdats, skall skriften alltid anses som periodisk skrift till dess att beviset återkallas.

Om innehållet i en periodisk skrift helt eller delvis sprids till allmänheten genom bild- eller ljudupptagningar eller genom program i eter- eller trådsändningar, skall i fråga om rätten att lämna meddelanden för offentliggörande, om rätten till anonymitet, om yttrandefrihetsbrott, om ansvaret för innehållet, om åtal, om särskilda tvångsmedel och om rättegången anses att upptagningen eller programmet är en del av den periodiska skriften. Detta skall dock icke gälla upptagning eller sändning som återger olika periodiska skrifter eller delar av sådana.

4 § I denna grundlag menas med program i eter- eller trådsändning innehållet i varje sådan sändning av ljud, bild eller text om sändningen är avsedd för allmänheten.

5 § Bestämmelserna i denna grundlag hindrar inte att det i vanlig lag meddelas föreskrifter om den rätt som tillkommer upphovsmannen till ett litterärt eller konstnärligt verk eller framställaren av en fotografisk bild eller om förbud mot att återge litterära eller konstnärliga verk på ett sätt som kränker den andliga odlingens intressen.

6 § Bestämmelserna i denna grundlag hindrar inte att det i vanlig lag meddelas föreskrifter för näringsidkare om innehållet i och utformningen av yttranden i näringsverksamhet, om föreskrifterna har till ändamål

1. att skydda konsumenters eller näringsidkares ekonomiska intressen,
2. att skydda mot allvarlig fara för personlig säkerhet eller kroppslig hälsa,
3. att skydda enskilda individers namn eller bild.

I de syften som anges i första stycket får också i vanlig lag föreskrivas skyldighet för näringsidkare att rätta felaktiga eller vilseledande uppgifter som har lämnats i hans näringsverksamhet.

Med yttrande i näringsverksamhet menas varje yttrande av näringsidkare som syftar till att främja avsättningen eller anskaffandet av varor, tjänster eller andra nyttigheter och som angår hans egen eller någon annan näringsidkares verksamhet eller nyttigheter som tillhandahålls eller efterfrågas i verksamheten.

I det syfte som anges i första stycket 2 får i vanlig lag även meddelas förbud mot att i näringsverksamhet yttra sig om visst slag av nyttigheter.

Föreskrifter eller förbud får i fråga om periodiska skrifter gälla endast sådana yttranden i näringsverksamhet som

1. härrör från skriftens ägare eller utgivare,
2. härrör från någon annan näringsidkare och framställs i annons.

7 § Bestämmelserna i denna grundlag hindrar inte att det i vanlig lag meddelas föreskrifter om förbud mot reklam i program i eter- eller trådsändning.

8 § Bestämmelserna i denna grundlag hindrar inte att det i vanlig lag meddelas föreskrifter om förbud mot offentliggörande i yrkesmässig kreditupplysningsverksamhet av sådana upplysningar om enskilda som

är oriktiga eller missvisande eller som i övrigt innebär ett otillbörligt intrång i deras personliga integritet.

9 § Bestämmelserna i denna grundlag hindrar inte att det i vanlig lag meddelas föreskrifter om ansvar för det sätt som uppgifter har anskaffats på och om skyldighet att ersätta den skada som har vållats genom anskaffandet.

3 Kap.
Allmänna handlingars offentlighet

1 § Varje svensk medborgare har rätt att ta del av allmänna handlingar enligt bestämmelserna i detta kapitel.

2 § Rätten att ta del av allmänna handlingar får begränsas endast om det är nödvändigt med hänsyn till

1. rikets säkerhet eller dess förhållande till andra stater eller till mellanfolkliga organisationer,
2. rikets penningpolitik eller valutapolitik,
3. myndigheters verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn,
4. förebyggande eller beivrande av brott,
5. det allmännas ekonomiska intresse,
6. enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden,
7. strävan att bevara en djur- eller växtart.

3 § Varje begränsning av rätten att ta del av allmänna handlingar skall anges noga i en bestämmelse i en särskild lag, antagen i den ordning som gäller för vanliga lagar, eller, om det i något fall synes lämpligare, annan vanlig lag som den särskilda lagen hänvisar till.

Närmare föreskrifter om tillämpningen av en sådan bestämmelse får efter bemyndigande meddelas av regeringen. Bemyndigandet skall ges genom samma bestämmelse.

4 § En bestämmelse enligt 3 § får ge riksdagen eller regeringen behörighet att efter särskild prövning lämna ut en handling som omfattas av bestämmelsen.

Den särskilda lagen enligt 3 § får vidare ge riksdagen eller regeringen en allmän behörighet att, om det finns starka skäl, lämna ut handlingar som omfattas av en bestämmelse enligt nämnda paragraf.

5 § Med handling menas dels varje framställning i skrift eller bild, dels varje upptagning som man kan läsa, avlyssna eller på annat sätt uppfatta endast med ett tekniskt hjälpmedel (teknisk upptagning). En handling är allmän om den förvaras hos en myndighet och enligt 8 eller 9 § är att anse som inkommen dit eller upprättad där.

En teknisk upptagning anses vara förvarad hos en myndighet, om den är tillgänglig för myndigheten för överföring i sådan form att man kan

läsa, avlyssna eller på annat sätt uppfatta den. Detta gäller dock ej upptagningar som ingår i ett personregister, om myndigheten enligt vanlig lag eller enligt förordning eller enligt ett särskilt beslut, som grundar sig på vanlig lag, saknar befogenhet att göra överföringen. Med personregister menas register, förteckningar och andra anteckningar med uppgifter som rör enskilda personer och kan hänföras till dessa.

6 § Personliga brev och meddelanden till någon som innehar en befattning vid en myndighet anses som allmänna handlingar, om de gäller ärenden eller andra frågor som ankommer på myndigheten och ej är avsedda för mottagaren endast som innehavare av annan ställning.

7 § Med myndigheter likställs i detta kapitel riksdagen, de allmänna kyrkomötena och de beslutande kommunala församlingarna.

8 § En handling anses vara inkommen till en myndighet, när den har anlänt till myndigheten eller kommit en behörig befattningshavare till handa. En teknisk upptagning anses i stället vara inkommen till myndigheten när någon annan har gjort den tillgänglig för myndigheten enligt 5 § andra stycket.

Om det har bestämts att tävlingsskrifter, anbud eller andra sådana handlingar skall avlämnas i förseglat omslag anses de vara inkomna först vid den tidpunkt som har bestämts för öppnandet.

Om någon hanterar en handling enbart som ett led i teknisk bearbetning eller teknisk lagring för en myndighets räkning, skall varken denna handling eller någon av de handlingar som tillkommer under hanteringen anses vara inkommen till myndigheten.

9 § En handling som kommer till hos en myndighet anses vara upprättad, när den har expedierats. En handling som inte expedieras anses vara upprättad när ärendet har slutbehandlats hos myndigheten. Om handlingen inte hör till ett visst ärende, anses den vara upprättad när den har justerats av myndigheten eller färdigställts på annat sätt.

I fråga om vissa typer av handlingar gäller i stället följande.

1. Diarier och journaler samt sådana register och förteckningar som förs fortlöpande anses vara upprättade när de har färdigställts för antecknande eller införande.

2. Domar och andra beslut som skall avkunnas eller expedieras samt protokoll och andra handlingar, i den mån de hänför sig till sådana beslut, anses vara upprättade när besluten har avkunnats eller expedierats.

3. Andra protokoll som förs hos en myndighet och därmed jämförliga anteckningar anses vara upprättade när de har justerats av myndigheten eller färdigställts på annat sätt. Detta gäller dock ej protokoll eller anteckningar hos riksdagens eller de allmänna kyrkomötenas utskott, hos riksdagens eller kommunernas revisorer, hos statliga kommittéer eller hos kommunala myndigheter i ärenden som dessa myndigheter inte avgör utan endast bereder.

10 § Om ett organ som ingår i eller är knutet till ett verk eller en liknande myndighetsorganisation har överlämnat en handling till ett annat organ inom samma organisation eller framställt en handling för sådant överlämnande, skall detta medföra att handlingen blir allmän endast när organen uppträder som självständiga i förhållande till varandra.

11 § Minnesanteckningar, som har kommit till hos en myndighet och som inte har expedierats, skall inte heller efter det att de enligt 9 § är upprättade anses som allmänna handlingar hos myndigheten, om de inte tas om hand för arkivering. Med minnesanteckningar menas promemorior och andra uppteckningar eller upptagningar som har kommit till endast för föredragning eller beredning av ett ärende, dock ej till den del de har tillfört ärendet någon sakuppgift.

Utkast och andra därmed jämställda handlingar som inte har expedierats anses som allmänna handlingar endast om de tas om hand för arkivering.

12 § En handling som förvaras hos en myndighet endast som ett led i en teknisk bearbetning eller teknisk lagring för någon annans räkning anses inte vara allmän handling hos den myndigheten.

13 § Som allmänna handlingar anses inte

1. brev, telegram eller liknande meddelanden som har lämnats till eller tillkommit hos en myndighet endast för att befordras,
2. meddelanden eller andra handlingar som har lämnats till eller tillkommit hos en myndighet endast för offentliggörande i en periodisk skrift som ges ut av myndigheten,
3. tryckta skrifter, ljud- eller bildupptagningar eller andra handlingar, som ingår i ett bibliotek eller som ett allmänt arkiv har förvärvat eller erhållit som lån från någon enskild endast för förvaring och vård eller för forskning och studium,
4. brev, skrifter eller upptagningar som någon enskild har överlämnat till en myndighet endast för förvaring och vård eller för forskning och studium.

14 § Om en myndighet framställer en avskrift, en kopia eller en upptagning av en hos myndigheten förvarad handling som inte är allmän, är inte heller den framställda handlingen allmän så länge den förvaras hos myndigheten.

15 § Var och en har rätt att, om det inte finns betydande hinder, gratis ta del av varje allmän handling som får lämnas ut, så att han kan läsa, avlyssna eller på annat sätt uppfatta den. Handlingen får även skrivas av, avbildas eller tas i anspråk för ljudöverföring. Handlingen skall göras tillgänglig snarast möjligt.

Om det är risk för att sådana delar av en handling röjs som inte får lämnas ut, skall övriga delar av handlingen göras tillgängliga i avskrift eller kopia.

En myndighet är inte skyldig att göra en teknisk upptagning tillgänglig, om sökanden utan större olägenhet kan ta del av upptagningen hos någon närbelägen myndighet.

16 § Rätten att ta del av allmänna handlingar innebär också rätt att mot fastställd avgift få ut en allmän handling i avskrift eller kopia. En myndighet behöver dock inte lämna ut en upptagning för automatisk databehandling i annan form än i utskrift. En myndighet är inte heller skyldig att framställa en kopia av en annan teknisk upptagning eller av en karta, ritning eller bild, om detta visar sig vara svårt och den efterfrågade handlingen kan göras tillgänglig på stället.

17 § Den som vill ta del av en allmän handling skall begära att få göra detta hos den myndighet som förvarar handlingen.

En sådan begäran prövas av denna myndighet. Om det finns särskilda skäl, får det dock i en sådan bestämmelse som avses i 3 § föreskrivas att prövningen enligt samma bestämmelse skall ankomma på en annan myndighet. I fråga om handlingar som är av synnerlig betydelse för rikets säkerhet kan det även genom förordning föreskrivas att endast en viss myndighet får pröva frågan om utlämnande. I de nu nämnda fallen skall begäran om utlämnande genast hänvisas till den behöriga myndigheten.

18 § Om en myndighet avslår en begäran att få del av en handling, får sökanden överklaga beslutet. Detsamma gäller om myndigheten, när den lämnar ut handlingen, ställer upp ett förbehåll som inskränker sökandens rätt att yppa dess innehåll eller förfoga över den. Beslut av riksdagen eller regeringen får dock inte överklagas.

Överklagande enligt första stycket skall göras hos domstol. Beslut av statsråd skall dock överklagas hos regeringen. Överklaganden skall alltid prövas skyndsamt. Närmare föreskrifter om överklagande skall medelas i den särskilda lag som anges i 3 §.

Riksdagen får besluta föreskrifter om överklagande av beslut av de myndigheter som lyder under riksdagen.

19 § En handling får förses med en anteckning om hinder mot utlämnande endast om den omfattas av en sådan bestämmelse som avses i 3 §. Anteckningen skall ange den tilllämpliga bestämmelsen.

4 Kap.
Rätten till anonymitet

1 § Upphovsmannen till en offentlig framställning är inte skyldig att röja vem han är. Detsamma gäller dels den som har framträtt i framställningen, dels den som har lämnat en uppgift enligt 1 kap. 6 § och dels den som är utgivare för en tryckt skrift som inte är periodisk.

I vanlig lag får föreskrivas undantag från bestämmelserna i första stycket i fråga om näringsidkares yttranden i näringsverksamhet.

2 § I mål om yttrandefrihetsbrott genom en offentlig framställning får ingen ta upp frågan om vem som är framställningens upphovsman, vem som har framträtt i den eller vem som har lämnat uppgifter enligt 1 kap. 6 §.

Om framställningen finns i en tryckt skrift som inte är periodisk, får ingen heller ta upp frågan om vem som är skriftens utgivare. Om en viss person har angivits som upphovsman till framställningen eller som utgivare, är det dock tillåtet att i målet pröva om han är ansvarig. Detsamma skall gälla om någon, antingen i en skriftlig förklaring eller i målet, har erkänt sig vara upphovsmannen eller utgivaren.

Det finns inte något hinder att i en och samma rättegång handlägga både mål om yttrandefrihetsbrott och mål om brott enligt 8 kap. 2—7 §§.

3 § Den som har tagit befattning med förberedelser till eller tillkomsten av en offentlig framställning eller den som har varit verksam på en nyhetsbyrå får inte, utan samtycke av den som saken rör, yppa vad han därvid har erfarit om

1. vem som är upphovsman till framställningen eller framträtt i denna,
2. vem som har lämnat uppgifter enligt 1 kap. 6 §,
3. vem som är utgivare för en tryckt skrift som inte är periodisk.

Tystnadsplikten gäller inte i rättegång eller vid vittnesförhör under förundersökningen i ett brottmål, om

1. frågan får tas upp enligt 2 § andra stycket,
2. det är fråga om ett brott enligt 8 kap. 7 § 3,
3. det är fråga om ett brott enligt 9 kap. 2 § eller ett annat brott enligt 8 kap. än som anges under 2 och rätten finner det nödvändigt för prövningen av åtalet att uppgiften lämnas,
4. rätten, vid vittnesförhör eller förhör under sanningsförsäkran i andra fall, av hänsyn till något allmänt eller enskilt intresse finner det vara av synnerlig vikt att uppgiften lämnas.

4 § Ingen myndighet eller annat allmänt organ får efterforska

1. upphovsmannen till ett yttrande som har offentliggjorts eller varit avsett att offentliggöras genom en offentlig framställning eller den som har framträtt i en sådan,
2. den som har offentliggjort eller avsett att offentliggöra ett yttrande på sådant sätt,
3. den som har lämnat uppgifter enligt 1 kap. 6 §.

Detsamma gäller den som intar en ledande ställning i ett företag eller en sammanslutning om yttrandet eller uppgifterna rör företaget eller sammanslutningen eller någon som är verksam eller utövar inflytande där.

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

5 § Den som bryter mot sin tystnadsplikt enligt 3 § skall dömas till böter eller fängelse i högst ett år. Detsamma gäller den som vid offentliggörandet av en offentlig framställning lämnar felaktiga uppgifter om vem som

är framställningens upphovsman eller utgivare, vem som framträder i denna eller vem som har lämnat uppgifter i den.

Den som bedriver efterforskning i strid med 4 § skall dömas 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.

5 Kap.
Utgivning av tryckta skrifter

1 § Ägaren till en periodisk skrift som ges ut här i riket skall vara svensk medborgare eller svensk juridisk person. Om det medges i vanlig lag, får även här bosatta utlänningar vara ägare till sådana skrifter.

2 § Varje periodisk skrift skall ha en utgivare.

Utgivaren skall vara svensk medborgare. Också utlänning får vara utgivare, om det medges i vanlig lag. Den som är utgivare skall vara bosatt här i riket. Den som är omyndig eller i konkurs får inte vara utgivare.

3 § Utgivaren för en periodisk skrift skall utses av skriftens ägare.

Utgivaren skall ha befogenhet att utöva tillsyn över skriftens offentliggörande och att bestämma över dess innehåll så att ingenting får införas i skriften mot hans vilja. Varje inskränkning i den befogenheten skall vara utan verkan.

4 § När utgivaren har utsetts, skall ägaren göra anmälan till en särskild myndighet, som anges i vanlig lag. Han skall därvid uppge utgivarens namn och hemortsadress. Han skall vidare bifoga bevis om att utgivaren uppfyller villkoren i 2 § andra stycket samt en förklaring av denne att han har åtagit sig uppdraget.

5 § En periodisk skrift får inte ges ut innan ett utgivningsbevis för skriften har utfärdats. Skriftens ägare skall begära beviset hos den myndighet som avses i 4 §. Han skall därvid ange skriftens titel, utgivningsort och utgivningsplan.

Myndigheten får inte utfärda utgivningsbevis, förrän anmälan om utgivare har gjorts enligt 4 §.

Så snart de i denna grundlag angivna förutsättningarna föreligger, skall myndigheten utfärda utgivningsbevis. Om skriftens titel lätt kan förväxlas med titeln på någon annan periodisk skrift, skall ansökningen dock avslås.

6 § Den myndighet som avses i 4 § skall återkalla utgivningsbeviset,

1. om ägaren anmäler att utgivningen har upphört,
2. om skriften har överlåtits till någon som inte är behörig att vara ägare,
3. om det inte längre finns någon behörig utgivare och ägaren inte omedelbart utser någon sådan,

4. om skriften sex månader efter bevisets utfärdande ännu inte har kommit ut med något nummer,

5. om skriften inte under något av de två senaste kalenderåren har kommit ut med minst fyra nummer,

6. om det inom sex månader efter första numrets utgivning framgår att beviset enligt 5 § tredje stycket inte borde ha utfärdats,

7. om titeln har fått en sådan typografisk utformning att den lätt kan förväxlas med titeln på någon annan periodisk skrift och utformningen inte ändras omedelbart efter tillsägelse från myndigheten.

I sådana ärenden som avses i första stycket 2—7 skall ägaren och utgivaren om möjligt få tillfälle att yttra sig.

7 § Om ett utgivningsbevis har återkallats enligt 6 § första stycket 2, 3, 5 eller 7, får inte myndigheten, förrän två år har förflutit, utan ägarens medgivande utfärda utgivningsbevis för någon annan skrift vars titel lätt kan förväxlas med den förra skriftens titel.

8 § Om utgivaren inte längre är behörig eller om hans uppdrag upphör av någon annan anledning, skall ägaren genast utse en ny utgivare och göra anmälan enligt 4 §. Han skall därvid om möjligt visa att den förre utgivaren har fått del av anmälan.

Om utgivningsorten eller utgivningsplanen ändras, skall ägaren genast anmäla det till den myndighet som avses i 4 §.

9 § Utgivaren får utse en eller flera ställföreträdare. Varje ställföreträdare skall uppfylla behörighetsvillkoren i 2 § andra stycket. När utgivaren har utsett ställföreträdare, skall han göra anmälan till den myndighet som avses i 4 §. Han skall därvid förete bevis om att ställföreträdaren är behörig samt lämna skriftligt intyg om samtycke från både ställföreträdaren och ägaren.

Om utgivarens uppdrag upphör, upphör även ställföreträdarens.

10 § Sedan ställföreträdare anmälts enligt 9 §, får utgivaren överlämna sina befogenheter åt denne. Om det kan antas att utgivaren under minst en månad inte kommer att utöva sina befogenheter, skall han överlämna dessa åt en ställföreträdare.

11 § Varje nummer av skriften skall innehålla namnet på utgivaren eller den ställföreträdare som utövar hans befogenheter.

12 § Talan mot beslut av den myndighet som avses i 4 § får föras hos domstol.

13 § Överträdelser av föreskrifterna om utgivning av periodiska skrifter bestraffas med dagsböter i följande fall:

1. ägaren ger ut ett nummer av skriften utan att han själv är behörig eller utan att det finns utgivningsbevis för skriften;

2. ägaren underlåter att enligt 8 § utse ny utgivare eller anmäla ny utgivare, ny utgivningsort eller ny utgivningsplan;

3. utgivaren underlåter att överlämna sitt uppdrag åt en ställföreträdare när han enligt 10 § skall göra det;

4. någon överträder ett utgivningsförbud enligt 9 kap. 22 §;

5. någon låter ange sitt namn på en periodisk skrift som utgivare eller ställföreträdare utan att vara behörig.

Om skriften har förklarats brottslig eller omständigheterna i övrigt är synnerligen försvårande, kan straffet bestämmas till fängelse i högst ett år.

14 § Den som i en ansökan eller anmälan enligt detta kapitel eller i en förklaring, som fogas till en sådan ansökan eller anmälan, mot bättre vetande lämnar oriktiga uppgifter skall straffas på samma sätt som enligt 13 §.

15 § Den utgivare eller ställföreträdare som bryter mot 11 § skall dömas till böter, lägst femtio och högst ettusen kronor.

16 § Med utgivare av en skrift som inte är periodisk menas den som utan att ha författat skriften tillhandahåller den för tryckning och offentliggörande. Med förläggare av en sådan skrift menas den som utan att ha författat skriften har hand om tryckningen och offentliggörandet.

6 Kap.
Utgivare för andra offentliga framställningar än tryckta skrifter

1 § Varje program i eter- och trådsändningar och varje ljud- eller bildupptagning som är en offentlig framställning enligt 2 kap. 1 § skall ha en utgivare.

Varje scenisk framställning och varje utställning får ha en utgivare.

2 § Utgivaren skall vara svensk medborgare. Också utlänningar får vara utgivare, om det medges i vanlig lag. Den som är utgivare skall vara bosatt här i riket. Den som är omyndig eller i konkurs får inte vara utgivare.

Utgivaren utses av den som bedriver verksamheten. Uppgift om vem som är utgivare skall vara tillgänglig för allmänheten.

Vad som sägs om utgivare i 5 kap. 3 § andra stycket skall gälla även för de utgivare som avses i detta kapitel.

3 § Närmare bestämmelser om hur utgivare skall utses och om hur uppgiften om vem som är utgivare skall hållas tillgänglig för allmänheten meddelas genom vanlig lag.

Genom vanlig lag får straff föreskrivas för den som bryter mot någon bestämmelse i detta kapitel eller i en med stöd därav meddelad vanlig lag.

7 Kap.
Framställande och spridande av tryckta skrifter och av ljud- och bildupptagningar

1 § Varje skrift, som här i riket framställs i tryckpress, skall innehålla uppgifter om vem som har framställt den samt om orten och året för framställandet; dessa uppgifter skall vara samlade på ett ställe. Detsamma skall gälla varje skrift som här i riket framställs genom stencilering, fotokopiering eller något liknande förfarande, om det finns utgivningsbevis för den.

Detta gäller dock inte om skriften är avsedd att ges ut endast utomlands eller om den är ett bild- eller tillfällighetstryck. Tryckalster av följande och liknande slag skall betraktas som bild- eller tillfällighetstryck om det är uteslutet att missbruk av yttrandefriheten föreligger: reklam- eller emballagetryck, bruksanvisningar, annat affärstryck, vykort, visitkort, adresskort, etiketter, blanketter.

Sådana ljudupptagningar och upptagningar av rörliga bilder som framställs i riket för att ges ut här, skall förses med uppgift om vem som har framställt dem. Närmare bestämmelser meddelas i vanlig lag.

2 § Föreskrifter om skyldighet att bevara exemplar av tryckta skrifter och av ljud- och bildupptagningar för granskning samt om skyldighet att lämna sådana exemplar till bibliotek eller arkiv meddelas i vanlig lag.

3 § Vad som sägs i 1 kap. 2-4 och 7 §§ hindrar inte att det i vanlig lag meddelas föreskrifter med syfte att förebygga spridning av kartor, ritningar eller bilder som återger Sverige helt eller delvis och innehåller upplysningar av betydelse för rikets försvar.

4 § Bestämmelserna i denna grundlag hindrar inte att det i vanlig lag meddelas föreskrifter om straff 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,
3. bland barn och ungdom sprider tryckta skrifter eller upptagningar av rörliga bilder, som genom sitt innehåll kan verka förråande eller medföra annan allvarlig fara för de unga.

5 § Postverket och andra allmänna trafikinrättningar får inte underlåta att befordra tryckta skrifter, ljudupptagningar eller upptagningar av rörliga bilder på grund av deras innehåll.

En allmän trafikinrättning som för befordran tar emot en sådan framställning som avses i första stycket skall inte anses som spridare av framställningen.

6 § Den som framställer en skrift och därvid bryter mot 1 § första stycket skall dömas till böter eller fängelse i högst ett år. Detsamma gäller den

som framställer en ljudupptagning eller en upptagning av rörliga bilder och bryter mot 1 § tredje stycket.

7 § Om en skrift som avses i 1 § första stycket eller en upptagning som avses i 1 § tredje stycket saknar någon uppgift som är föreskriven där, skall spridaren dömas till böter, lägst femtio kronor och högst ettusen kronor. Detsamma skall gälla om en sådan uppgift eller en uppgift enligt 2 kap. 2 § 2 är oriktig och spridaren känner till detta.

Den som sprider en tryckt skrift eller sprider eller offentligen återger en ljudupptagning eller en upptagning av rörliga bilder trots att han vet att den enligt denna grundlag har tagits i beslag eller konfiskerats skall dömas till böter eller fängelse i högst ett år.

Till samma straff skall den dömas som sprider en periodisk skrift och vet att skriften har givits ut i strid med ett utgivningsförbud enligt 9 kap. 22 §.

8 Kap.
Tystnadsplikt och meddelarfrihet

1 § Trots vad som sägs i 1 kap. 6 § kan den som lämnar uppgifter för offentliggörande i vissa fall fällas till ansvar och dömas till ersättningsskyldighet om han bryter mot en straffbelagd tystnadsplikt. Dessa fall anges i 2—7 §§.

2 § Den som uppsåtligen bryter mot det förbud att röja uppgiftslämnare och utgivare som finns i 4 kap. 3 § svarar för sitt brott.

3 § Den som uppsåtligen bryter mot en tystnadsplikt som gäller för

1. dem som är prästvigda inom svenska kyrkan i fråga om det som de har erfarit under bikt eller annat själavårdande samtal;
2. advokater eller biträden på advokatbyråer eller försvarare i brottmål i fråga om vad de har erfarit i samband med hänvändelser från dem som söker hjälp eller råd;
3. dem som har deltagit i handläggningen av tillsynsärenden hos något organ som är behörigt att utöva tillsyn över advokater i fall då tystnadsplikten gäller till förmån för någon annan än den advokat som avses med prövningen,

svarar för sitt brott om det i en särskild lag, antagen i den ordning som gäller för vanliga lagar, har föreskrivits att brottet kan beivras.

4 § Den som är läkare eller i övrigt är verksam inom hälso- och sjukvården och som bryter mot en tystnadsplikt i fråga om vad han har erfarit i samband med hänvändelser från vårdsökande, svarar för sitt brott, om det i en särskild lag, antagen i den ordning som gäller för vanliga lagar, har föreskrivits att brottet kan beivras.

Detsamma gäller om han uppsåtligen bryter mot en tystnadsplikt i fråga om vad han har erfarit angående anmälningar och andra utsagor av någon enskild om andras personliga förhållanden, om det dessutom

kan antas att brottet medför fara för att den enskilde eller någon honom närstående utsätts för våld eller annat allvarligt men.

5 § Den som uppsåtligen bryter mot ett förbud att utlämna eller tillhandahålla handlingar som ej är tillgängliga för alla svarar för sitt brott om han har fått tillgång till handlingen på grund av allmän befattning, lagstadgad tjänsteplikt eller en myndighets beslut att med förbehåll om tystnadsplikt lämna ut handlingen till honom.

6 § Den som uppsåtligen bryter mot en tystnadsplikt som är angiven i 7 § svarar för sitt brott under följande förutsättningar.

1. Han har fått kännedom om uppgifterna på grund av allmän befattning eller lagstadgad tystnadsplikt, i samband med en rättegång eller en förundersökning om brott, varvid förordnande om tystnadsplikt har meddelats, eller till följd av en myndighets beslut att till honom med förbehåll om tystnadsplikt lämna uppgifter som inte är tillgängliga för alla.
2. Brottet förövas på annat sätt än det som anges i 5 §.
3. Det är föreskrivet i en särskild lag, antagen i den ordning som gäller för vanliga lagar, att brottet får beivras.

7 § Bestämmelsen i 6 § gäller följande tystnadsplikter.

1. Tystnadsplikt på grund av beslut enligt 10 kap. 7 § tredje stycket andra meningen regeringsformen.
2. Tystnadsplikt för riksdagens eller riksdagsutskottens ledamöter, suppleanter och tjänstemän enligt riksdagsordningen, om det kan antas att överträdelsen sätter rikets säkerhet i fara eller på annat sätt skadar riket allvarligt.
3. Tystnadsplikt om verksamhet för att försvara landet, om planläggning eller andra förberedelser av sådan verksamhet eller i övrigt om totalförsvaret, såvida överträdelsen innefattar högförräderi, uppror, landsförräderi, landssvek, spioneri, grovt spioneri, grov obehörig befattning med hemlig uppgift eller försök, förberedelse eller stämpling till ett sådant brott.
4. Tystnadsplikt om förhållandet till andra stater eller i övrigt om andra staters myndigheter eller medborgare eller om statslösa, om det kan antas att överträdelsen sätter rikets säkerhet i fara eller på annat sätt skadar riket allvarligt.
5. Tystnadsplikt hos riksbanken angående rikets centrala finanspolitik, penningpolitik eller valutapolitik, om det kan antas att överträdelsen motverkar syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder.
6. Tystnadsplikt om kvarhållande av försändelser på trafikanstalter eller om planerad eller pågående hemlig avlyssning, om åtgärderna har beslutats av domstol, undersökningsledare eller åklagare som ett led i en verksamhet med syfte att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott och det kan antas att överträdelsen motverkar syftet med åtgärderna eller skadar den framtida verksamheten.
7. Tystnadsplikt om det allmännas eller om enskildas åtgärder för att bevaka eller på annat sätt mot brottsliga angrepp skydda

byggnader eller andra anläggningar, lokaler eller inventarier;

tillverkning, förvaring, utlämning eller transport av pengar eller andra värdeföremål eller förvaring eller transport av vapen, ammunition, sprängämnen, kärnämnen eller radioaktivt avfall;

telekommunikationer;

upptagningar för automatisk databehandling eller andra handlingar,

allt i den mån det kan antas att överträdelsen motverkar syftet med åtgärderna.

8. Tystnadsplikt om chiffer, koder eller liknande metoder att underlätta befordran eller användning i allmän verksamhet av hemliga meddelanden, om det kan antas att överträdelsen motverkar syftet med metoden.

9. Tystnadsplikt om åtgärder inom polisväsendet eller kriminalvården med syfte att hindra rymning eller fritagning, om det kan antas att överträdelsen motverkar syftet med åtgärden.

10. Tystnadsplikt om anmälningar eller utsagor till myndigheter inom socialtjänsten, om det kan antas att överträdelsen medför fara för att anmälaren eller sagesmannen eller någon honom närstående utsätts för våld eller annat allvarligt men.

11. Tystnadsplikt om uppgifter angående någon utlänning, om det kan antas att överträdelsen medför fara för övergrepp eller annat allvarligt men till följd av utlänningens förhållande till någon utländsk stat eller myndighet eller någon organisation av utlänningar.

12. Tystnadsplikt inom kriminalvården angående den som har dömts att undergå kriminalvård om det kan antas att överträdelsen medför fara för att någon utsätts för våld eller annat allvarligt men.

13. Tystnadsplikt om vad som vid psykologiska undersökningar eller vid utredning eller behandling hos psykologer, kuratorer, studievägledare eller yrkesvägledare inom utbildningsväsendet eller arbetsmarknadsverket eller hos psykologer, kuratorer eller konsulenter inom försvarets, andra statliga myndigheters eller kommunala myndigheters personalvård har kommit fram om enskildas personliga förhållanden.

14. Tystnadsplikt angående enskildas förhållanden i ärenden om förhandsbesked eller dispens i skatte- och taxeringsfrågor, om patent eller registrering av mönster eller om rätt till arbetstagares uppfinningar.

15. Tystnadsplikt, i andra fall än dem som avses under 14, till skydd för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden i ärenden om

taxering, bestämmande av skatt eller underlag för skatt, av skattetillägg eller förseningsavgifter inom skatteväsendet, av avgifter som avses i 8 kap. 3 § regeringsformen eller av pensionsgrundande inkomst inom socialförsäkringssystemet;

kompensation för eller återbetalning av skatt eller anstånd med erläggande av skatt;

revision eller annan kontroll inom skatte- eller tullväsendet eller samarbete på skatteområdet med andra stater;

rättsliga eller konsulära angelägenheter där enskilda söker det allmännas bistånd,

dels i den mån tystnadsplikten avser att skydda dem som inte är parter i ärendena, dels, vid förvaltningsmyndigheter, om det inte står klart att

uppgifterna kan röjas utan fara för att någon part utsätts för men, dels, vid förvaltningsdomstolar, om det kan antas att röjandet innebär fara för att någon part utsätts för men.

16. Tystnadsplikt, i andra fall än dem som avses i 3 och 4 §§ och här ovan under 10—15, om enskildas personliga förhållanden eller om deras förhållanden i personliga angelägenheter till varandra eller till det allmänna, med undantag dock för

uppgifter i mål och ärenden hos domstolar eller sådana nämnder som avses i 2 kap. 9 § regeringsformen;

uppgifter om parters förhållanden i sådana ärenden hos förvaltningsmyndigheter utanför hälso- och sjukvården och socialtjänsten som innefattar myndighetsutövning;

uppgifter i förvaltningsärenden om omhändertagande eller vård utan samtycke om det inte finns anledning att anta att röjandet innebär fara för att någon enskild utsätts för men;

uppgifter om verkställigheten av beslut i ärenden om omhändertagande eller vård utan samtycke.

17. Tystnadsplikt, i andra fall än dem som avses i 3 § och här ovan under 14 och 15, angående enskildas yrkeshemligheter av teknisk eller kommersiell natur eller också angående enskildas förhållande till det allmänna i ekonomiska angelägenheter, med undantag dock för

uppgifter i mål och ärenden hos domstolar;

uppgifter angående parters förhållanden i sådana ärenden hos förvaltningsmyndigheter som innefattar myndighetsutövning.

18. Tystnadsplikt om särskilda postförsändelser eller telefonmeddelanden.

19. Tystnadsplikt om domstolsavgöranden eller juryutslag som ännu inte har meddelats eller om vad som har förekommit vid domstolens eller juryns överläggning inom stängda dörrar.

8 § Trots vad som sägs i 1 kap. 6 § kan den som genom att lämna uppgifter för offentliggörande uppsåtligen bryter mot en tystnadsplikt, som inte är straffbelagd men som åligger honom i en enskild befattning eller på grund av något annat åtagande, i vissa fall dömas till ersättningsskyldighet eller någon annan påföljd som enligt vanlig lag eller enligt åtagandet gäller för överträdelsen. Detta gäller om tystnadsplikten faller under 7 § 6—8, 13, 16 eller 18. Det gäller också om den faller under 7 § 17 och innefattar röjande av yrkeshemligheter av teknisk eller kommersiell natur.

Vad som i de angivna punkterna sägs om allmän verksamhet och myndigheter och om skilda förvaltningsgrenar skall vid tillämpningen av denna paragraf gälla det företag eller den organisation där den tystnadspliktige är verksam.

9 Kap.
Yttrandefrihetsbrott

1 § Med beaktande av det i 1 kap. 1 § angivna syftet med denna grundlag skall som yttrandefrihetsbrott bestraffas de gärningar som

beskrivs i 3—18 §§, om de begås genom en offentlig framställning, dock endast om de dessutom är straffbara enligt vanlig lag.

2 § Ett tillkännagivande i en annons eller ett annat liknande meddelande skall inte anses innebära något yttrandefrihetsbrott, om det inte framgår direkt av innehållet att meddelandet kan vara ett missbruk av yttrandefriheten.

Meddelandet kan bestraffas enligt vanlig lag, om det är straffbart på grund av bakomliggande omständigheter som inte omedelbart framgår av innehållet.

Vad som sägs i första och andra styckena gäller även i fråga om meddelanden på chiffer eller annat hemligt språk.

3 § Som högförräderi betraktas att någon, med uppsåt att riket eller del därav skall med våldsamma eller eljest 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, företager handling som innebär fara för uppsåtets förverkligande. Detsamma gäller om någon, med uppsåt att åtgärd eller beslut av statschefen, regeringen, riksdagen eller högsta domarmakten skall med utländskt bistånd framtvingas eller hindras, företager handling som innebär fara därför.

Även försök, förberedelse och stämpling är straffbara som yttrandefrihetsbrott.

4 § Som krigsanstiftan betraktas att någon uppsåtligen med utländskt bistånd framkallar fara för att riket skall invecklas i krig eller andra fientligheter.

5 § Som uppror betraktas att någon, med uppsåt att statsskicket 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, företager handling som innebär fara för uppsåtets förverkligande.

Även försök, förberedelse och stämpling är straffbara som yttrandefrihetsbrott.

6 § Som landsförräderi eller landssvek betraktas att någon, då riket är i krig eller eljest i lag meddelade bestämmelser om sådant brott äger tillämpning, uppsåtligen förråder krigsfolk hörande till rikets eller med riket förbunden stats krigsmakt eller andra som är verksamma för försvaret av riket eller förleder dem till myteri, trolöshet eller modlöshet, förråder befästning, krigsmateriel, fabrik, förråd, kraftanläggning, trafikled, fartyg eller annat av betydelse för försvaret eller folkförsörjningen eller genom osann framställning sprider misströstan bland allmänheten eller begår annan dylik förrädisk gärning som är till men för försvaret eller för folkförsörjningen eller, om riket är helt eller delvis ockuperat av främmande makt utan att militärt motstånd förekommer, för motståndsverksamheten.

Handlingen är landsförräderi, om den är ägnad att medföra avsevärt men för rikets försvarsmakt eller eljest för försvaret av riket eller för folkförsörjningen, landssvek om den endast i mindre mån är ägnad att medföra sådant men.

Även försök, förberedelse och stämpling är straffbara som yttrandefrihetsbrott.

7 § Som landsskadlig vårdslöshet betraktas att någon av oaktsamhet begår gärning som, om den hade förövats uppsåtligen, skulle ha innefattat landsförräderi eller landssvek.

8 § Som spioneri betraktas att någon, för att gå främmande makt tillhanda, 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 eljest för rikets säkerhet, och detta oavsett om uppgiften är riktig eller ej.

Även försök, förberedelse och stämpling är straffbara som yttrandefrihetsbrott.

9 § Som obehörig befattning med hemlig uppgift betraktas att någon utan syfte att gå främmande makt tillhanda 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 eljest för rikets säkerhet, och detta oavsett om uppgiften är riktig eller ej.

Även försök och förberedelse är straffbara som yttrandefrihetsbrott.

Med avseende på grov obehörig befattning med hemlig uppgift är även stämpling straffbar som yttrandefrihetsbrott. Vid bedömande huruvida brottet är grovt skall särskilt 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.

10 § Som vårdslöshet med hemlig uppgift betraktas att någon av grov oaktsamhet befordrar, lämnar eller röjer uppgift som avses i 9 §.

11 § Som ryktesspridning till fara för rikets säkerhet betraktas att någon, då riket är i krig eller eljest i vanlig lag meddelade bestämmelser om sådant brott äger tillämpning, uppsåtligen sprider falskt rykte eller annat osant påstående, som är ägnat att framkalla fara för rikets säkerhet, eller till främmande makt framför eller låter framkomma sådant rykte eller påstående.

12 § Som uppvigling betraktas att någon uppsåtligen uppmanar eller eljest söker förleda till brottslig gärning, svikande av medborgerlig skyldighet eller ohörsamhet mot myndighet.

13 § Som hets mot folkgrupp betraktas att någon uppsåtligen uttrycker hot mot folkgrupp eller annan liknande grupp av personer som är grundat på ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung eller trosbekännelse.

Som hets mot folkgrupp betraktas också att någon uppsåtligen uttrycker missaktning för folkgrupp eller annan liknande grupp av personer på någon av de grunder som anges i första stycket, såvida icke gärningen är försvarlig av hänsyn till yttrandefriheten eller omständigheterna i övrigt.

14 § Som olaga våldsskildring betraktas att någon uppsåtligen i en upptagning av rörliga bilder eller i ett televisionsprogram skildrar sexuellt våld eller närgånget eller utdraget skildrar grovt våld mot människa eller djur, om inte gärningen är försvarlig med hänsyn till framställningens syfte och sammanhang.

15 § Som barnpornografibrott betraktas att någon uppsåtligen skildrar barn i pornografisk bild, om inte gärningen är försvarlig med hänsyn till omständigheterna.

16 § Som förtal betraktas att någon uppsåtligen utpekar annan såsom brottslig eller klandervärd i sitt levnadssätt eller eljest uppsåtligen lämnar uppgift som är ägnad att utsätta denne för andras missaktning, dock ej 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. Förtal av avliden skall medföra ansvar endast om gärningen är sårande för de efterlevande eller den eljest, med beaktande av den tid som förflutit sedan den avlidne var i livet samt omständigheterna i övrigt, kan anses kränka den frid som bör tillkomma den avlidne.

17 § Som förolämpning betraktas att någon uppsåtligen smädar annan genom kränkande tillmäle eller genom annat skymfligt beteende mot honom.

18 § Som otillåtet offentliggörande betraktas att någon i en offentlig framställning som han svarar för uppsåtligen offentliggör en allmän handling som inte är tillgänglig för alla eller på annat sätt åsidosätter en tystnadsplikt som anges i 8 kap. 2—7 §§.

19 § Vad som är föreskrivet i vanlig lag om påföljd för de brott som avses i 3—18 §§ skall gälla också när brotten är yttrandefrihetsbrott.

20 § När en domstol bestämmer straff för ett yttrandefrihetsbrott, skall domstolen särskilt ta hänsyn till om en rättelse har offentliggjorts eller om någon annan åtgärd har vidtagits i efterhand för att minska skadan.

21 § Om en tryckt skrift, en ljudupptagning eller en upptagning av rörliga bilder innefattar ett yttrandefrihetsbrott, får skriften eller upptagningen konfiskeras.

Vid konfiskering skall alla exemplar som är avsedda för spridning förstöras. Detsamma gäller, i fråga om upptagningar, de exemplar som är avsedda för offentlig återgivning. Dessutom skall de föremål som kan användas enbart för mångfaldigande av skriften eller upptagningen behandlas så, att de inte kan användas för framställande av ytterligare exemplar.

22 § Om en domstol konfiskerar en periodisk skrift på grund av något av de brott som avses i 3—6 och 8 §§ eller på grund av grov obehörig befattning med hemlig uppgift, får domstolen utfärda förbud att ge ut skriften eller någon annan skrift som uppenbarligen är en fortsättning av samma skrift. Förbudet får gälla under högst sex månader från det att domen i yttrandefrihetsmålet har vunnit laga kraft. Utgivningsförbud får meddelas endast när riket befinner sig i krig.

Om ett utgivningsförbud överträds, kan skriften konfiskeras enligt bestämmelserna i vanlig lag om förverkande av föremål på grund av brott.

10 Kap.
Ansvarighet

Periodiska skrifter

1 § Ansvaret för yttrandefrihetsbrott som begås genom periodisk skrift ligger på den som är utgivare när skriften ges ut. Om en ställföreträdare som har anmälts enligt 5 kap 9 § då tjänstgör i utgivarens ställe, ligger ansvaret på honom.

2 § Om det inte finns något utgivningsbevis när skriften ges ut eller om utgivaren då inte längre är behörig eller om hans uppdrag har upphört på annat sätt, ligger ansvaret på skriftens ägare.

Ägaren är också ansvarig, om utgivaren är utsedd för skenets skull eller uppenbart inte kan utöva den befogenhet som han har enligt 5 kap. 3 § andra stycket.

Om en ställföreträdare som har inträtt som utgivare inte längre är behörig eller om hans uppdrag har upphört på något annat sätt, ligger ansvaret på utgivaren. Detsamma gäller om ställföreträdaren är utsedd för skenets skull eller uppenbarligen inte kan utöva den befogenhet som han har enligt 5 kap. 3 § andra stycket.

3 § Om det inte blir klarlagt vem som var ägare när skriften gavs ut, är det i stället den som har tryckt skriften som är ansvarig. Detsamma skall gälla om ägaren inte hade någon känd hemortsadress i riket när skriften gavs ut och han inte heller kan påträffas i riket under rättegången.

4 § Om någon sprider en periodisk skrift som saknar uppgift om vem som har tryckt skriften och det inte blir klarlagt vem som har tryckt den, är det i stället spridaren som är ansvarig. Spridaren är också ansvarig,

om skriften är försedd med en oriktig uppgift om vem som har tryckt den och spridaren känner till att uppgiften är oriktig.

Andra tryckta skrifter

5 § Ansvaret för yttrandefrihetsbrott som begås genom tryckt skrift som inte är periodisk vilar på skriftens författare, om det enligt 4 kap. 2 § har uppgivits att han är skriftens upphovsman. Författaren är emellertid inte ansvarig, om skriften har givits ut utan hans samtycke eller om hans namn, pseudonym eller signatur har satts ut på den mot hans vilja.

6 § Om en skrift innehåller bidrag av flera författare och det finns något bidrag som dess författare inte ansvarar för enligt 5 §, skall ansvaret för detta bidrag ligga på utgivaren, om en sådan har angivits enligt 4 kap. 2 §.

Ansvaret för en skrift som inte innehåller bidrag av flera författare kan ligga på en utgivare endast om författaren är död när skriften ges ut.

Utgivaren är inte ansvarig om hans namn, pseudonym eller signatur har satts ut på skriften mot hans vilja.

7 § Om författaren inte är ansvarig enligt 5 § och utgivaren inte är ansvarig enligt 6 §, ligger ansvaret på förläggaren. Förläggaren är också ansvarig, om en författare eller utgivare som annars skulle vara ansvarig är död när skriften ges ut.

8 § Om det inte finns någon förläggare eller om det inte blir klarlagt vem han är, ligger ansvaret i stället på den som har tryckt skriften.

9 § Om den som skall ansvara enligt 5, 6 eller 7 § inte har någon känd hemortsadress i riket när skriften ges ut och han inte heller kan påträffas i riket under rättegången, skall ansvaret övergå till den som ansvarar närmast efter honom enligt 6, 7 eller 8 §.

10 § Den som sprider en tryckt skrift som inte är periodisk är ansvarig för skriften under de förutsättningar som enligt 4 § gäller i fråga om periodiska skrifter.

Andra framställningar

11 § Ansvaret för yttrandefrihetsbrott i program i eter- eller trådsändningar eller i ljudupptagningar eller upptagningar av rörliga bilder ligger på utgivaren.

I fråga om direktsända program i eter- och trådsändningar kan i vanlig lag föreskrivas att ansvaret skall ligga på den som fäller det brottsliga yttrandet.

12 § Ansvaret för yttrandefrihetsbrott i sådana utställningar och scenis-ka framställningar som har en utgivare ligger på denne.

13 § Ansvaret för sådana yttrandefrihetsbrott som avses i 11 § ligger i följande fall på den som ansvarar för att en utgivare utses, nämligen

1. om det inte finns någon utgivare när brottet förövas,
2. om utgivaren är utsedd för skenets skull eller uppenbarligen inte kan utöva den befogenhet som han har enligt 5 kap. 3 § andra stycket och 6 kap. 2 § tredje stycket,
3. om uppgift om vem utgivaren är inte har hållits tillgänglig för allmänheten,
4. om utgivaren inte har någon känd hemortsadress i riket när brottet förövas och inte heller kan påträffas i riket under rättegången.

Det ansvar som enligt 12 § ligger på utgivaren för en scenisk framställning eller en utställning skall i det fall som anges i första stycket 4 i stället ligga på den som har utsett utgivaren.

14 § Den som sprider eller offentligen återger en ljudupptagning eller en upptagning av rörliga bilder är ansvarig för yttrandefrihetsbrott i upptagningen, om den saknar den i 7 kap. 1 § tredje stycket föreskrivna uppgiften om vem som har framställt den och det inte kan klarläggas vem som är ansvarig enligt 13 §. Detsamma gäller om upptagningen är försedd med en oriktig uppgift om framställaren och den som sprider eller offentligen återger upptagningen känner till att uppgiften är oriktig.

Gemensamt

15 § Den som ansvarar för ett yttrandefrihetsbrott skall anses ha haft kännedom om den brottsliga framställningen. Han skall också anses ha medgivit offentliggörandet.

16 § 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.

11 Kap.
Om åtal

1 § Endast justitiekanslern får väcka allmänt åtal för yttrandefrihetsbrott och inleda förundersökning om sådana brott. Genom vanlig lag får föreskrivas att allmänt åtal för sådana brott får väckas bara efter regeringens medgivande.

Endast justitiekanslern får väcka allmänt åtal i andra yttrandefrihetsmål än mål om yttrandefrihetsbrott samt i mål om brott mot bestämmelser i denna grundlag. Genom vanlig lag får dock föreskrivas att riksdagens ombudsmän får väcka allmänt åtal i sådana mål.

2 § Allmänt åtal för ett yttrandefrihetsbrott skall väckas inom ett år från det att brottet förövades. Om åtalet gäller en periodisk skrift som det fanns utgivningsbevis för vid offentliggörandet eller ett program i eter-

eller trådsändning, skall det dock väckas inom sex månader.

Om allmänt åtal har väckts inom den tid som anges i första stycket, får nytt åtal väckas senare mot någon annan som är ansvarig för brottet.

I övrigt gäller bestämmelserna i vanlig lag om åtalspreskription även i fråga om yttrandefrihetsbrott.

3 § Om ett yttrandefrihetsbrott har förövats utan att det finns någon som enligt 10 kap. är ansvarig för brottet, får åklagaren eller målsäganden i stället ansöka om konfiskering. Detsamma gäller om inte stämning här i riket kan delges den som är ansvarig för brottet.

12 Kap.
Särskilda tvångsmedel

1 § Om det finns anledning att anta att en tryckt skrift, en ljudupptagning eller en upptagning av rörliga bilder kommer att konfiskeras på grund av ett yttrandefrihetsbrott, får skriften eller upptagningen tas i beslag i väntan på avgörandet.

2 § Om det finns anledning att anta att det kommer att utfärdas utgivningsförbud enligt 9 kap. 22 §, får provisoriskt utgivningsförbud utfärdas.

3 § Sådana beslut som avses i 1 och 2 §§ fattas av rätten.

Innan talan har väckts vid domstol får också justitiekanslern fatta sådana beslut i fråga om yttrandefrihetsbrott som hör under allmänt åtal. Besluten upphör att gälla, om inte justitiekanslern inom två veckor väcker åtal eller ansöker om konfiskering.

4 § Gäller ett beslut om beslag eller om provisoriskt utgivningsförbud när rätten avgör målet, skall rätten pröva om beslutet skall fortsätta att gälla. Om handläggningen avslutas utan att framställningens brottslighet har prövats och ny talan om konfiskering eller utgivningsförbud kan förmodas bli väckt, kan rätten bestämma att beslutet skall fortsätta att gälla under en av rätten bestämd tid. Om talan inte väcks inom denna tid, upphör beslutet att gälla.

5 § Varje beslut om beslag skall ange det eller de avsnitt av framställningen som har föranlett beslaget. Beslaget gäller endast de särskilda band, nummer eller liknande delar av framställningen, där dessa avsnitt förekommer.

6 § Beslut om beslag skall genast verkställas av polismyndighet.

7 § Beslag enligt 1 § av tryckta skrifter eller av ljud- eller bildupptagningar får verkställas endast i fråga om de exemplar som är avsedda för spridning eller, i fråga om ljud- eller bildupptagningar, för offentlig återgivning.

Ett bevis att beslag eller provisoriskt utgivningsförbud har beslutats skall gratis tillställas den som beslaget verkställs hos eller förbudet riktas mot samt den som har framställt skriften eller upptagningen.

8 § När ett beslag har hävts eller upphört att gälla, skall verkställigheten genast avbrytas och följderna av de vidtagna åtgärderna undanröjas i största möjliga utsträckning.

9 § Om någon, medan riket är i krig eller krigsfara, vid en avdelning av försvarsmakten anträffar en tryckt skrift, en ljudupptagning eller en upptagning av rörliga bilder som uppenbart är straffbar såsom uppvigling enligt 9 kap. 12 § och som kan förleda någon krigsman att åsidosätta sin tjänsteplikt, får skriften eller upptagningen tas i förvar i väntan på förordnande om beslag.

Behörig att fatta beslut är den befattningshavare som enligt vanlig lag har bestraffningsrätt över personal vid avdelningen. I trängande fall får beslutet fattas av någon annan befattningshavare enligt bestämmelser i vanlig lag. Beslutet skall snarast möjligt anmälas till den befattningshavare som anges i första meningen. Denne skall genast pröva om skriften eller upptagningen skall förbli i förvar.

10 § Beslut av den befattningshavare som avses i 9 § andra stycket första meningen skall genast anmälas till justitiekanslern. Denne skall genast pröva om skriften eller upptagningen skall tas i beslag. En skrift eller upptagning som inte tas i beslag skall genast återlämnas.

11 § En periodisk skrift som sprids i strid mot ett utgivningsförbud får tas i beslag enligt reglerna i vanlig lag om beslag av föremål som kan förklaras förverkade.

12 § För utredningen i yttrandefrihetsmål får högst tio exemplar av en tryckt skrift eller ett exemplar av en ljudupptagning eller upptagning av rörliga bilder tas i beslag. Därvid gäller bestämmelserna i 3, 5, 6 och 8 §§. I övrigt skall bestämmelserna i vanlig lag om beslag tillämpas.

13 Kap.
Skadestånd

1 § Skadestånd får inte dömas ut på grund av innehållet i en offentlig framställning i andra fall än när framställningen innebär ett yttrandefrihetsbrott.

Om skadestånd på grund av brott eller överträdelser som avses i 8 kap. eller brott som avses i 9 kap. 2 § gäller vad som är föreskrivet i vanlig lag.

2 § Den som enligt 10 kap. bär det straffrättsliga ansvaret för en offentlig framställning ansvarar även för skadestånd. Beträffande periodiska skrifter kan skadeståndet krävas ut också av deras ägare och beträffande andra tryckta skrifter av deras förläggare. Beträffande andra

offentliga framställningar kan skadeståndet krävas ut även av den som bedriver verksamheten; närmare bestämmelser meddelas i vanlig lag.

3 § Om den som skulle bära det straffrättsliga ansvaret inte har någon känd hemortsadress i riket när brottet förövas och inte heller kan påträffas i riket under rättegången och ansvaret till följd därav övergår på någon annan enligt 10 kap. 3, 9 eller 13 §, får skadestånd ändå krävas ut även av den förre, i den mån vanlig lag medger det.

4 § Om någon ansvarar för skadestånd enligt 2 § i egenskap av ställföreträdare för en juridisk person, får skadestånd krävas ut även av den juridiska personen, i den mån det kan ske enligt vanlig lag. Motsvarande regel gäller när någon ansvarar för skadestånd i egenskap av förmyndare eller god man.

5 § Om flera ansvarar för skadestånd med anledning av ett yttrandefrihetsbrott, bär de ansvaret solidariskt. Det inbördes ansvaret fördelas mellan dem enligt vanlig lag.

6 § Bestämmelserna i 9 kap. 20 § och 10 kap. 15 § gäller även vid prövningen av skadeståndsanspråk.

7 § Om någon döms för förtal eller förolämpning i en periodisk skrift, kan domstolen på yrkande av motparten förordna att domen skall införas helt eller delvis i skriften.

8 § Skadestånd med anledning av ett yttrandefrihetsbrott får dömas ut, även om brottet är preskriberat eller det finns något annat hinder för prövning av åtal.

14 Kap.
Rättegången i yttrandefrihetsmål

1 § Yttrandefrihetsmål tas upp av någon av tingsrätterna inom det län där framställningen offentliggjordes eller där brottet annars förövades.

Som yttrandefrihetsmål betraktas

1. mål om ansvar eller skadestånd på grund av yttrandefrihetsbrott,
2. mål enligt 11 kap. 3 § om konfiskering,
3. mål om ansvar eller skadestånd på grund av brott som anges i 8 kap. 2—7 §§.

Som yttrandefrihetsmål betraktas också mål om påföljd enligt 8 kap. 8 §. I fråga om handläggningen av sådana mål finns särskilda bestämmelser i 14 §.

2 § I mål enligt 1 § andra stycket 1, där talan om ansvar förs, skall frågan om framställningen är brottslig eller om ett brott i övrigt har förövats prövas av en jury, om inte parterna på båda sidor avstår från detta. Frågan om vad som har yttrats och om den tilltalade är ansvarig skall dock prövas enbart av rätten.

I mål om ansvar på grund av brott som anges i 8 kap. 2—7 §§, skall rätten pröva om den tilltalade har lämnat den påstådda uppgiften. I övrigt skall frågan om ett brott har förövats prövas av jury enligt vad som sägs i första stycket.

3 § Juryn skall ha nio medlemmar.

Om minst sex av dessa är ense om att det föreligger ett brott, skall juryns utslag anses fällande. I så fall skall också rätten pröva frågan. Rätten får dock inte tillämpa en strängare straffbestämmelse än vad juryn har gjort.

Om juryutslaget inte är fällande, skall den tilltalade frikännas.

De begränsningar för rättens prövning som anges i andra och tredje styckena gäller även för högre rätt.

4 § I varje län skall det finnas tjugofyra jurymän, fördelade på två grupper med sexton i den första gruppen och åtta i den andra. Jurymännen i den andra gruppen skall vara eller ha varit nämndemän vid allmän domstol eller allmän förvaltningsdomstol.

Jurymännen väljs för en tid av fyra år. Valet förrättas av landstinget. Om ett län består av en enda primärkommun, väljs jurymännen av kommunfullmäktige. Om det i länet finns någon primärkommun som inte tillhör landstingskommunen, förrättas valet av landstinget och primärkommunens fullmäktige; länsstyrelsen fördelar antalet jurymän i vardera gruppen mellan landstingskommunen och primärkommunen med ledning av folkmängden. Valet skall vara proportionellt, om det begärs av minst så många väljande som motsvarar det tal, vilket erhålls, då alla väljandes antal delas med det antal personer valet avser, ökat med 1. Närmare bestämmelser om val av jurymän meddelas i vanlig lag.

5 § Till jurymän skall utses myndiga svenska medborgare, som är bosatta inom länet. De bör vara kända för omdömesgillhet, självständighet och rättrådighet.

En juryman som har fyllt sextio år får avsäga sig uppdraget. Om en juryman vill avgå tidigare, prövar tingsrätten om han har giltiga skäl. Om en juryman upphör att vara valbar, förfaller uppdraget.

6 § Om en juryman avgår eller hans uppdrag förfaller, skall den församling som har valt honom anställa fyllnadsval för återstoden av valperioden. I landstingets ställe får dess förvaltningsutskott välja juryman för tiden till landstingets nästa möte.

7 § Val av jurymän får överklagas hos tingsrätten. Även om ett sådant val inte överklagas, skall tingsrätten pröva de valdas behörighet. Tingsrättens beslut får överklagas hos hovrätten enligt bestämmelserna om överklagande av slutliga beslut i rättegång. Hovrättens beslut får inte överklagas. De som har valts till jurymän får, om rätten inte bestämmer motsatsen, utöva sina uppdrag även om valet överklagas.

8 § Tingsrätten skall föra upp jurymännen på en lista. Varje grupp skall tas upp för sig.

9 § Juryn i ett visst mål bildas på följande sätt.

Först skall tingsrätten pröva om någon av jurymännen är jävig; bestämmelserna i vanlig lag om jäv mot domare skall tillämpas.

Sedan får vardera parten utesluta tre inom den första gruppen och en inom den andra.

Slutligen skall rätten lotta bort så många att sex finns kvar i den första gruppen och tre i den andra. De som lottas bort blir suppleanter.

10 § Om det finns flera parter på ena sidan och bara en av dem begagnar sin uteslutningsrätt, gäller den uteslutning han gör för dem alla. Om flera medparter vill utesluta olika jurymän, skall tingsrätten göra uteslutningen genom lottning.

11 § Ingen får utan laga förfall dra sig undan att tjänstgöra i jury.

Om jäv eller laga förfall medför att antalet jurymän inte blir tillräckligt, skall tingsrätten för varje juryman som behövs nominera tre behöriga personer, som inte förut har uteslutits i samma mål. Av dessa tre får vardera parten utesluta en. Om detta inte sker, företar tingsrätten lottning. Den återstående skall tjänstgöra som juryman.

12 § Om det i ett mål om ansvar för yttrandefrihetsbrott förs talan om skadestånd mot någon annan än den tilltalade, skall den tilltalade även för medpartens räkning vidta de åtgärder som anges i 2 §, 9 § tredje stycket och 11 § andra stycket.

När talan om konfiskering eller skadestånd förs utan samband med åtal gäller 2, 3 och 9-11 §§.

I mål enligt 11 kap. 3 § om konfiskering skall den uteslutning som skulle ha ankommit på parterna ersättas av lottning. Denna företas av tingsrätten.

13 § Har frågan om ett brott förövats blivit prövad i ett yttrandefrihetsmål om ansvar för brottet, skall samma fråga inte prövas på nytt i ett yttrandefrihetsmål som rör endast skadestånd eller konfiskering.

14 § I mål om påföljd enligt 8 kap. 8 § skall frågan huruvida det finns någon grund för påföljd prövas av jury, om inte parterna på båda sidor avstår från detta. Frågorna om innehållet i den lämnade uppgiften, huruvida uppgiften har lämnats av den som påstås vara meddelaren och om tystnadspliktens innehåll prövas dock enbart av rätten.

Finner sex eller flera av juryns ledamöter att grund för påföljd föreligger, skall detta anses vara juryns utslag. Detta utslag är inte bindande vid den fortsatta handläggningen av målet. Finner fyra eller fler av juryledamöterna att grund för påföljd saknas, skall detta anses vara juryns utslag. Detta utslag är bindande.

När juryprövning har ägt rum, skall målet inte längre betraktas som yttrandefrihetsmål. Detsamma gäller om parterna avstår från juryprövning.

I övrigt gäller 3 § första stycket och 4-11 §§.

15 § Närmare bestämmelser om rättegången i yttrandefrihetsmål meddelas i vanlig lag.

Om det inom ett län finns flera tingsrätter som får ta upp yttrandefrihetsmål, skall de uppgifter som avses i 5 § andra stycket samt i 7 och 8 §§ fullgöras av den tingsrätt som regeringen bestämmer.

15 Kap.
Offentliga framställningar som har tillkommit utomlands

1 § Denna grundlag är tillämplig på sådana skrifter som har tryckts utomlands, om de har gjorts offentliga här i riket. Detsamma gäller sådana ljudupptagningar och upptagningar av rörliga bilder som har framställts utomlands.

2 § Om en periodisk skrift som trycks utomlands huvudsakligen är avsedd att spridas här i riket, gäller bestämmelserna i 5 kap. i tillämpliga delar. Vad som sägs där om ägarens behörighet skall dock inte gälla.

En periodisk skrift som är tryckt utomlands och inte huvudsakligen är avsedd att spridas här i riket får ges ut utan utgivningsbevis. Om det finns ett sådant bevis, gäller föreskrifterna i första stycket.

3 § Bestämmelserna i denna grundlag om ansvar för den som har tryckt en skrift skall i fråga om skrifter som har tryckts utomlands gälla den som har låtit lämna ut skrifterna för spridning här i riket. Om det inte kan visas vem han är eller om han inte var bosatt här i riket när skriften gavs ut här, skall bestämmelserna i stället gälla spridaren.

4 § Varje upptagning av rörliga bilder som är framställd utomlands men görs offentlig här i riket skall ha en utgivare. Utgivaren utses av den som här i riket lämnar ut upptagningen för spridning eller offentlig återgivning. I övrigt gäller bestämmelserna i 6 kap. 2 och 3 §§.

Varje sådan upptagning, som avses i första stycket, skall förses med uppgift om vem som här i riket har lämnat ut upptagningen för spridning eller offentlig återgivning.

Den som här i riket sprider eller offentligen återger en upptagning av rörliga bilder som är framställd utomlands är ansvarig för yttrandefrihetsbrott i upptagningen, om den saknar en sådan uppgift som avses i andra stycket och det inte kan klarläggas vem som är ansvarig enligt 10 kap. 13 §. Detsamma gäller om upptagningen är försedd med en oriktig uppgift enligt andra stycket och den som sprider eller offentligen återger upptagningen känner till att uppgiften är oriktig.

Den som här i riket lämnar ut en sådan upptagning som avses i första stycket och därvid bryter mot andra stycket skall dömas till böter eller fängelse i högst ett år.

Den som sprider eller offentligen återger en sådan upptagning som avses i första stycket skall, om upptagningen saknar uppgift enligt andra stycket, dömas till böter, lägst femtio kronor och högst ettusen kronor. Detsamma skall gälla om en sådan uppgift är oriktig och han känner till detta.

5 § Tryckta skrifter, ljudupptagningar och upptagningar av rörliga bilder som har framställts utomlands skall i vissa fall bevaras för granskning eller lämnas till bibliotek eller arkiv. Föreskrifter om detta finns i vanlig lag.

6 § Bestämmelserna i 1 kap. 6 § skall gälla även till förmån för den som lämnar uppgifter för offentliggörande genom sådana tryckta skrifter, ljudupptagningar eller upptagningar av rörliga bilder som framställs utomlands eller genom program i eter- eller trådsändningar som anordnas av utländska programföretag. Bestämmelserna skall också gälla till förmån för den som anskaffar uppgifter för sådant uppgiftslämnande.

Den som har lämnat en uppgift enligt första stycket får dock fällas till ansvar enligt vanlig lag, om han därigenom har gjort sig skyldig till

1. brott mot rikets säkerhet,
2. utlämnande eller tillhandahållande som avses i 8 kap. 5 §,
3. uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt.

Första stycket hindrar inte att den som har anskaffat en uppgift fälls till ansvar enligt vanlig lag, om han därigenom har gjort sig skyldig till ett brott mot rikets säkerhet.

Mål om ansvar eller skadestånd på grund av brott enligt andra eller tredje stycket skall handläggas som yttrandefrihetsmål. Om målet gäller ett brott som avses i tredje stycket och den som har anskaffat uppgiften varken har offentliggjort den eller meddelat den till någon annan för offentliggörande enligt första stycket, skall målet handläggas som yttrandefrihetsmål endast om det är uppenbart att han har avsett att uppgiften skulle offentliggöras på något av de sätt som anges i det senast nämnda stycket.

7 § Bestämmelserna i 4 kap. om rätt till anonymitet för den som har lämnat uppgifter för offentliggörande gäller även om uppgifterna är avsedda att offentliggöras utomlands. Det undantag som anges i 4 kap. 3 § andra stycket 2 skall dock omfatta också andra brott mot rikets säkerhet än dem som avses där.

8 § I de hänseenden som inte har behandlats i 1-7 §§ i detta kapitel skall, i fråga om sådana tryckta skrifter, ljudupptagningar och upptagningar av rörliga bilder som är framställda utomlands och görs offentliga här, gälla vad som är föreskrivet i 1 kap., 2 kap., 4 kap., 5 kap., 7 kap. 3-5 §§, 8 kap., 9 kap., 10 kap. 1, 2, 5-7 och 11 §§, 13 § första stycket, 15 och 16 §§ samt 11-14 kap.

16 Kap.
Allmänna bestämmelser

1 § Bestämmelserna i regeringsformen och i vanlig lag om resning skall tillämpas i yttrandefrihetsmål även i de fall då jury har deltagit.

Om det beviljas resning i ett mål där jury har deltagit och resningen grundas på någon omständighet som kan antas ha inverkat på juryns

prövning, skall målet på nytt tas upp inför jury av den tingsrätt som har dömt i målet. Om resning beviljas till den tilltalades förmån, får dock domen ändras omedelbart om saken är uppenbar.

2 § Om en högre rätt till tingsrätten återförvisar ett yttrandefrihetsmål där jury har deltagit och målet till följd av detta på nytt tas upp inför jury, skall 14 kap. 9-13 §§ tillämpas.

3 § Yttrandefrihetsmål och andra mål och ärenden enligt denna grundlag skall behandlas skyndsamt.

4 § I alla hänseenden, som inte har reglerats särskilt i denna grundlag eller i vanlig lag som har beslutats med stöd av den, gäller vad som är föreskrivet i vanlig lag eller i förordning.

Utlänningar är i fråga om yttrandefriheten likställda med svenska medborgare, om inte något annat följer av regeringsformen, av denna grundlag eller av vanlig lag.

Bilaga 3 Specialmotivering till alternativet en sammanhållen yttrandefrihetsgrundlag

1 Kap.

Yttrandefrihetens grunder

1 §

Paragrafen anger yttrandefrihetsgrundlagens syfte. Den träder i stället för inledningsbestämmelsen i 1 kap 1 § första stycket TF, vilken innehåller en definition av begreppet tryckfrihet. Definitionen har traditionsvärden men någon direkt motsvarighet kan knappast formuleras för alla de uttrycksformer som den nya grundlagen skall omfatta. Första kapitlet i yttrandefrihetsgrundlagen kan dock som helhet sägas fylla samma funktion.

Syftet med yttrandefrihetsgrundlagen är att säkerställa den kommunikation mellan människor som sker offentligen. I uttrycket "ett fritt konstnärligt skapande" inbegrips offentliggörandet av produkter av konstnärlig verksamhet.

2 §

Paragrafen motsvarar 1 kap. 1 § andra stycket TF.

Efter förebild av 2 kap 1 § första stycket 1 RF har rätten att uttrycka känslor särskilt angivits vid sidan av rätten att uttrycka tankar och åsikter.

Bestämmelsen tar sikte på både innehållet i de yttranden som fälls och uttrycksformen. Den slår fast att begränsningar i rätten att yttra sig offentligt måste ha stöd i grundlagen. Det är dock nödvändigt att göra ett förbehåll för de inskränkningsmöjligheter som anges i 2 kap. RF men som alltså inte gäller de rättigheter som skyddas särskilt i yttrandefrihetsgrundlagen.

De begränsningar med hänsyn till innehållet som grundlagen ställer upp följer bl.a. av brottsbestämmelserna i 9 kap., bemyndigandena i 7 kap. 3 och 4 §§ att i vanlig lag förbjuda spridning av vissa kartor m.m. respektive förevisning och spridning av pornografiska bilder m.m. Vidare kan nämnas bemyndigandena i 2 kap. 6 och 7 §§ om begränsningar i rätten att offentliggöra reklam och i 1 kap. 7 § andra stycket om

förhandsgranskning och förbud i vissa fall för visning av rörliga bilder.

En viktig inskränkning som avser uttrycksformen följer indirekt av 1 kap. 4 §. I vanlig lag kan meddelas begränsningar i rätten att anordna etersändningar.

Rätten att offentligen uttrycka tankar, åsikter och känslor gäller gentemot det allmänna. Av bestämmelsen följer inte någon rätt att använda medier som disponeras av andra.

3 §

Bestämmelsen innehåller regler om etableringsfrihet när det gäller verksamhet med sådana offentliga framställningar som är avsedda att spridas bland allmänheten i en större eller mindre upplaga av exemplar med samma innehåll. Paragrafen behandlar sålunda rätten att framställa, importera och bland allmänheten sprida tryckta skrifter samt ljudupptagningar och upptagningar av rörliga bilder. Hit har också förts motsvarande rättigheter i fråga om trådsändare, radio- och TV-mottagare samt apparatur för inspelning och återgivning av ljud- och bildupptagningar (se under 4.3). Nuvarande motsvarigheter i fråga om tryckta skrifter är 4 kap. 1 § och 6 kap. 1 § samt, beträffande import, 13 kap. 5 § tredje stycket TF.

Rätten att handla med teknisk utrustning för informationsförmedling omfattar inte etersändare (jfr 2 § radiolagen).

Den principiella rätt att driva verksamhet som anges i bestämmelsen innebär inte någon befrielse från de skyldigheter som följer med näringsutövande i allmänhet. Bestämmelser som reglerar formerna för arbetets utförande, krav på arbetslokalers beskaffenhet, bokföringskyldighet etc. gäller alltså även den som driver medieverksamhet. Som exempel kan nämnas arbetarskyddsbestämmelser samt brandskydds- och hälsovårdsbestämmelser.

I det här sammanhanget kan erinras om att näringsförbud enligt konkurslagen (1921:225) inte omfattar verksamhet som innebär utövning av rättighet som avses i 2 kap. 1 § RF eller 1 kap. 1 §, 4 kap. 1 §, 6 kap. 1 § eller 13 kap. 5 § TF (se 199 a § andra meningen och 199 c § första stycket första meningen konkurslagen). Frågan om ett näringsförbud borde omfatta sådan verksamhet eller inte diskuterades i förarbetena till de angivna bestämmelserna i konkurslagen (se prop. 1979/80:83 s. 184 f. och 190 f.). Föredragande statsrådet anförde att det ingår i vårt uppdrag "att överväga vilka inskränkningar som i framtiden bör kunna göras när det gäller såväl tryckfriheten som andra typer av yttrandefrihet" (anf. prop. s. 191). Enligt vår mening har frågan redan i gällande rätt fått en lämpligt avvägd lösning. Om våra nu framförda förslag genomförs, aktualiseras en följdändring i 199 a § konkurslagen.

4 §

Bestämmelsen reglerar etableringsfriheten för de uttrycksformer där offentliggörandet sker genom överföring till allmänheten eller offentlig uppspelning eller visning (se under 4.3). Den tar sikte på dem som

arrangerar framföranden av skilda slag — driver verksamhet — inte på dem som mera direkt deltar i framförandet.

Begreppet scenisk framställning inrymmer förutom de särskilt angivna företeelserna även sådant som revy, kabaré och pantomim.

Överföring av ljud, bild eller text genom trådsändning till allmänheten kan ske i form av t.ex. kabelsändning av radio och TV, text-TV, teledata eller telefaksimil. Också överföringar över telenätet med hjälp av en automatisk telefonsvarare faller under stadgandet om överföringen har sådan omfattning vad gäller ingående linjer etc. att den kan anses vara avsedd för allmänheten.

Offentlig visning av filmer och andra upptagningar av rörliga bilder avser normala biografföreställningar men också andra slag av uppspelningar till vilka allmänheten har tillträde. Med andra upptagningar åsyftas olika typer av videogram. Förevisning av stillbilder kan utgöra ett moment i en utställning.

Med offentlig uppspelning av ljudupptagningar avses uppspelningar inför allmänheten av grammofonskivor och bandupptagningar av tal och musik.

Med offentligt utställande av bilder och andra föremål förstås här utställningsverksamhet i den mening begreppet har i det allmänna språkbruket. Däri inbegrips bl.a. konstutställningar, utställningar på muséer och sådana förevisningar av bilder och föremål som särskilt arrangerats för att förmedla information eller känsloupplevelser. Sådana företeelser som skyltning av varor i rent avsättningsfrämjande syfte, exponering av reklamaffischer eller utsmyckning på byggnader är däremot inte att betrakta som utställning i stadgandets mening. Ett gränsfall utgörs av varumässor och liknande tillställningar. Om syftet enbart är att främja avsättningen för de förevisade produkterna är det inte fråga om en utställning. Som exempel kan nämnas en "utställning" av bilar i en bilförsäljares affärsutrymmen. Kan syftet med verksamheten anses vara något vidare — t.ex. att ge en branschöversikt eller information om ny teknik — bör däremot en utställning anses föreligga.

Bestämmelsen omfattar inte etersändning av radio- eller TV-program. För sådan verksamhet fastslås alltså inte någon etableringsfrihet.

Vad som anförts under 3 § om villkor för näringsverksamhet i allmänhet gäller också för den frihet som behandlas i denna paragraf.

Beträffande andra stycket hänvisar vi till den allmänna motiveringen, 4.3.3.

5 §

Paragrafen slår fast informationsfriheten i vissa hänseenden (se under 4.2.4). Informationsfriheten har nu grundlagsstöd endast genom 2 kap. 1 § RF.

Bestämmelsen ger en rätt att för privat bruk inneha alla sådana föremål som är avsedda att göra det möjligt att ta del av andras offentliga framställningar. Först märks själva informationsbärarna såsom böcker och ljud- och bildupptagningar. Vidare nämns apparatur för inspelning eller återgivning av upptagningar. Detta är dock bara en exemplifieran-

de uppräkning. Rätten gäller också alla andra föremål för mottagande och återgivning av andras yttranden.

Rätten att inneha de avsedda föremålen gäller för privat bruk. Det begreppet är avsett att ha en vid innebörd. Skyddet omfattar inte bara ägarens utnyttjande utan också en vid krets av anhöriga och vänner. Som innehav för privat bruk skall alltså betraktas det fall att föremålet lånas ut till annan för eget begagnande. Däremot omfattar stadgandet inte innehav i yrkesmässigt syfte eller som ett led i näringsverksamhet.

Paragrafen hindrar inte att innehavet av t.ex. TV-apparater avgiftsbeläggs. En avgift får dock inte sättas så hög att den i realiteten blir ett hinder att inneha föremålet i fråga.

Den som är berövad friheten på grund av brott eller misstanke om brott kan enligt bestämmelser i vanlig lag i viss utsträckning förvägras att inneha sådana föremål som avses i paragrafen. Bestämmelserna finns i 24 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt och 6 § lagen (1976:371) om behandling av häktade och anhållna m.fl. Ett förbud att inneha exempelvis tidningar eller radio är inte att se som en nödvändig följd av frihetsberövandet. Det är en fristående rättighetsinskränkning. I paragrafen sägs därför att bestämmelser i vanlig lag gäller i fråga om dessa personers rätt att inneha informationsförmedlande föremål.

6 §

Paragrafen innehåller bestämmelser till skydd för den för yttrandefriheten centrala rätten att lämna och anskaffa uppgifter för offentliggörande. Den motsvarar således 1 kap. 1 § tredje och fjärde styckena TF.

De två första meningarna motsvarar till sin innebörd 1 kap. 1 § tredje och fjärde styckena TF. I den tredje meningen fastslås att meddelarfriheten gäller både gentemot det allmänna och i förhållandet enskilda emellan. Härigenom uppnås att meddelarfrihet i princip gäller oberoende av om tystnadsplikten har ålagts i offentligrättslig ordning eller den grundas på ett avtal eller något därmed jämställt eget åtagande eller någon regel som kan åsidosättas genom avtal (jfr 4.4.4).

Begränsningarna i meddelarfriheten framgår av 8 kap. I de fall som nämns där innefattar bestämmelsen om meddelarfrihet inte något skydd mot att straff, skadestånd eller andra sanktioner utdöms.

Den frihet att anskaffa uppgifter för publicering som kom till klart uttryck vid 1976 års ändringar i TF överförs enligt vårt förslag till yttrandefrihetsgrundlagen. Bortsett från fall där själva tillvägagångssättet vid anskaffandet är brottsligt (se 2 kap. 9 §) rymmer förslaget inte någon möjlighet att väcka åtal mot den som anskaffar uppgifter för offentliggörande i en framställning som tillkommer inom riket. Såvitt gäller andra än offentliga funktionärer är detta naturligt när möjligheten att väcka åtal för publiceringsmeddelande som innefattar brott mot rikets säkerhet avskaffas för deras del (se 4.4.5). Möjligheten att åtala anskaffare kom nämligen till genom den ändring i TF som skedde 1965 och som öppnade möjligheten till åtal mot meddelarna. I fråga om de offentliga funktionärerna skulle en möjlighet att väcka åtal för anskaffande av försvarshemligheter för publicering knappast svara mot något behov.

Det skydd yttrandefrihetsgrundlagens regler ger omfattar också sceniska framställningar och utställningar, om de har en utgivare och en uppgift om vem denne är har hållits tillgänglig på föreskrivet sätt (se 2 kap. 1 §).

Detta visar sig i fråga om meddelarskyddet i andra stycket av förevarande paragraf. Meddelarfriheten skyddas här på samma sätt som i övriga av yttrandefrihetsgrundlagen omfattade fall. Såsom har påpekats i den allmänna motiveringen kan den som lämnar ett meddelande för offentliggörande i en scenisk framställning eller en utställning inte med säkerhet veta om meddelandet kommer att offentliggöras under ensamansvar för en utgivare och om han således kan vara säker på att undgå ansvar för egen del. Av allmänna straffprocessuella regler följer emellertid att ett påstående från meddelarens sida, att han verkligen räknade med att uppgiften skulle offentliggöras under ensamansvar, får tas för gott, om det inte kan vederläggas eller framstår som helt osannolikt.

7 §

Paragrafens första stycke innehåller förbudet mot censur respektive mot andra åtgärder från det allmännas sida som innebär hinder mot offentliggörande av tryckta skrifter och andra framställningar (se under 4.2.1, 4.2.2 och 4.2.4). I dessa delar motsvarar paragrafen 1 kap. 2 § TF.

Censurförbudet och förbudet mot andra hindrande åtgärder gäller alla yttranden som är avsedda att offentliggöras oavsett i vilken form det skall ske. Den begränsning av yttrandefrihetsgrundlagens tillämpningsområde till "offentliga framställningar" som följer av 2 kap. 1 § gäller alltså inte här. För tydlighets skull anges detta i första styckets tredje mening. Förbudet är så kategoriskt avfattat att det inte skall kunna kringgås, t.ex. genom "frivilliga" överenskommelser under upprörda tider. Det är å andra sidan inte ämnat att omöjliggöra sådant som förekommer enligt vedertaget skick men inte kan kallas censur. Det kan gälla att en myndighetsperson som har givit en intervju får ta del av en utskrift innan intervjun offentliggörs eller att en myndighet på förfrågan bidrar med en sakkunnig granskning av en tilltänkt artikel.

De enda av grundlagen tillåtna undantagen från censurförbudet regleras i andra stycket. Där finns de öppningar som erfordras för att förhandsgranskning och barncensur av rörliga bilder, dvs. film och vidogram, skall kunna ske (se under 7). Första meningen avser förhandsgranskning av film och videogram som skall visas offentligt. Dessa får förhandsgranskas med stöd av regler i vanlig lag vare sig de är avsedda för barn eller vuxna. Något förbud eller annat hinder att visa dem offentligt åsyftas däremot inte. Första meningen innefattar med andra ord endast ett undantag från regeln i första stycket första meningen. Andra styckets andra mening är däremot ett undantag från det förbud som är upptaget i första stycket andra meningen. Den innehåller ett bemyndigande att i vanlig lag föreskriva förbud att offentligen förevisa rörliga bilder för den som inte har fyllt arton år eller att sprida upptagningar av rörliga bilder bland dem utan förhandstillstånd.

Andra styckets öppningar för förhandsgranskning och förbud i an-

slutning till förhandsgranskning gäller inte någon form av TV-sändningar. Detta följer av definitionerna i 2 kap. 1 och 4 §§.

8 §

I paragrafen fastslås principen om det allmännas neutralitet i åsiktsfrågor vid bidragsgivning till offentliga framställningar (se under 4.2.2). Regler om sådan åsiktsneutralitet finns nu i förordningen (1982:409) om statligt stöd till dagstidningar och förordningen (1977:607) om stöd till organisationstidskrifter.

Bestämmelsen hindrar inte att samhällsstöd till offentliga framställningar fördelas efter kvalitetskriterier, upplagestorlek, produktionskostnader och andra sådana grunder.

Av stadgandets avfattning torde tydligt framgå att det inte innebär något ställningstagande till frågan om det samlade samhällsstödets omfattning eller till frågan om stöd över huvud taget skall utgå.

9 §

Paragrafen innehåller den s.k. exklusivitetsgrundsatsen. Den motsvarar 1 kap. 3 § TF.

Begreppet offentlig framställning definieras i 2 kap. 1 §. Den definitionen anger räckvidden av förevarande stadgande. Det innebär att exklusivitetsregeln gäller för framställningar i de former som räknas upp i 2 kap. 1 § men inte för övriga offentliga framställningar. Beträffande yttranden vid exempelvis sammankomster och demonstrationer kan ingripanden alltså grundas på bestämmelser i vanlig lag i den mån RF tillåter det.

10 §

Bestämmelsen i första stycket motsvarar den s.k. instruktionen i 1 kap. 4 § första stycket TF. Instruktionen får en avsevärt vidgad betydelse i och med att den blir tillämplig på grundlagens hela område.

Innehållet i andra stycket är nytt och kan sägas utgöra en ytterligare utvidgning av instruktionen. Beträffande övervägandena bakom bestämmelsen hänvisas till 4.5.5

2 kap.

Begrepp och avgränsningar

Som förut har anförts är det skydd, som grundlagen uppställer, till övervägande delen mediebundet, dvs. beroende av vilken uttrycksform som används för offentliggörande av ett yttrande. Ett viktigt undantag utgör skyddet mot förhandsgranskning (1 kap. 7 § 1 st.) som gäller oavsett i vilken form yttrandet skall framföras. De andra är skyddet för

rätten att inneha föremål som bär eller förmedlar information samt regeln om neutralitet gentemot olika åsiktsriktningar när det allmänna lämnar stöd till offentliga framställningar. I förevarande kapitel finns närmare bestämmelser om vilka uttrycksformer som grundlagsskyddet i övrigt omfattar. Regleringen har betydelse bl.a. för tillämpligheten av bestämmelserna om yttrandefrihetsbrott och om rättegångsordningen.

Kapitlet innehåller dessutom vissa undantag från den i 1 kap. 9 § uttryckta exklusivitetsprincipen.

1 §

Grundlagens tillämpningsområde avgränsas främst genom att de flesta bestämmelserna gäller bara i fråga om "offentliga framställningar". I paragrafens första stycke ges definitionen på denna tekniska term. Som ett led i definitionen ingår begreppet offentliggjord och det begreppet definieras i sin tur i paragrafens andra stycke.

Enligt första stycket är till en början tryckta skrifter att anse som offentliga framställningar. Vad som avses med tryckt skrift anges i nästa paragraf.

Som offentliga framställningar är också program i eter- eller trådsändningar att anse. Sådana program definieras närmare i 4 §.

Begreppet offentliga framställningar omfattar vidare ljudupptagningar och upptagningar av rörliga bilder under förutsättning att upptagningarna har gjorts offentliga på sätt framgår av andra stycket. Vi har inte ansett det behövligt att i lagen definiera begreppen "ljudupptagning" och "upptagning av rörliga bilder". Med det förstnämnda begreppet avser vi grammofonskivor och ljudkassetter, medan vi med det sistnämnda syftar på filmer, videokassetter och videoskivor. Den tekniska utvecklingen kan komma att vidga begreppens innebörd.

Slutligen förs även vissa slag av sceniska framställningar och utställningar in under begreppet offentliga framställningar och därmed också under det fullständiga grundlagsskyddet. Frågan om vad som ryms under beteckningarna "scenisk framställning" och "utställning" har behandlats i specialmotiveringen till 1 kap. 4 §.

Av skäl som vi har anfört i den allmänna motiveringen under 4.4.2 skall det inte vara obligatoriskt för den som arrangerar en teaterföreställning eller en utställning att utse en utgivare med ensamansvar för innehållet i föreställningen eller utställningen. Den som väljer att inte utse en utgivare avstår samtidigt från det skydd som grundlagen tillhandahåller genom sina särskilda bestämmelser om yttrandefrihetsbrott och rättegångsordning. Reglerna om ansvarsfrihet för meddelare och rätt till anonymitet blir inte heller tillämpliga om det inte finns en utgivare med ensamansvar.

Bestämmelserna om utgivare för sceniska framställningar och för utställningar finns i 6 kap. Där föreskrivs bl.a. att en uppgift om vem som är utgivare skall vara tillgänglig för allmänheten (2 § 2 st. andra meningen) och att närmare bestämmelser om sättet att hålla uppgiften om vem som är utgivare tillgänglig för allmänheten meddelas genom vanlig lag (3 § 1 st). Från både den enskildes och det allmännas synpunkt kan det

uppenbarligen vara av vitalt intresse att klarhet omedelbart råder om vilket regelsystem som gäller för en viss scenisk framställning eller utställning. Därför har i första stycket femte och sjätte punkterna av den nu behandlade paragrafen intagits en bestämmelse som innebär att ett korrekt tillkännagivande om utgivaren utgör en förutsättning för att den sceniska framställningen eller utställningen skall vara att betrakta som en offentlig framställning i lagens mening och därmed ha ett fullständigt grundlagsskydd.

Andra stycket motsvarar 1 kap. 6 § TF och anger, som nämnts, vid vilken tidpunkt en framställning skall anses vara offentlig och därmed är att behandla som en offentlig framställning. Offentliggörandet svarar mot vad som i TF nu kallas utgivning. Den sistnämnda beteckningen passar mindre väl i fråga om t.ex. sceniska framställningar.

Offentliggörandet har betydelse framförallt som utgångspunkt för det allmännas möjligheter att ingripa mot en framställning. Innan utgivning har skett får det allmänna inte vidta några åtgärder mot en framställning i andra fall än de som avses i 1 kap. 7 § andra stycket.

Varje framställningsform har sitt typiska sätt att nå sin publik. Bestämmelserna i andra stycket är avpassade med hänsyn till det. Vad gäller ljudupptagningar och upptagningar av rörliga bilder kan offentliggörande ske på två sätt, som enligt den föreslagna lagtexten är likvärdiga. Om offentliggörandet har ägt rum genom återgivning för allmänheten, såsom sker vid en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning, blir det möjligt för det allmänna att ingripa mot sådana exemplar av upptagningen som är avsedda för försäljning eller spridning på annat sätt men som ännu inte har utlämnats för spridning på det sättet; det sagda gäller också "vice versa". F.ö. bör nämnas att i det fall någon förevisar rörliga bilder som inte förhandsgranskas enligt regler därom eller åsidosätter ett förbud att visa rörliga bilder ingripande kan ske först efter offentliggörandet.

Det bör framhållas att den omständigheten att man i TV visar t.ex. en utställning, som ännu inte har öppnats för allmänheten, inte medför att utställningen skall anses vara offentlig. På motsvarande sätt har offentliggörandet av en grammofonskiva, som innehåller en uppläsning ur en outgiven bok, inte till följd att boken är åtkomlig för ingripande från det allmännas sida. För varje framställningsform gäller alltså dess speciella förutsättningar för att offentliggörande skall anses ha skett.

Att märka beträffande sceniska framställningar är dessutom att varje föreställning av exempelvis en pjäs är att betrakta som en offentlig framställning för sig. Här sker alltså ett nytt offentliggörande var gång pjäsen visas för allmänheten. Detsamma är förhållandet med reprissändningar i radio och TV.

2 §

Paragrafen motsvarar 1 kap. 5 § TF. Ändringarna är enbart av redaktionell och språklig natur.

1944 års tryckfrihetssakkunniga anförde (SOU 1947:60 s. 216): "Vad som är tryckpress har icke ansetts erforderligt att närmare angiva. Såsom

förut framhållits avse de sakkunniga att därunder skola hänföras icke blott större, i tryckerirörelse begagnade tryckpressar utan även vissa mindre sådana som äro avsedda för kontorsbruk. Däremot äro hektograferings- eller stencileringsapparater icke tryckpressar."

Med hänsyn till det anförda står det klart att offset, också s.k. kontorsoffset, bör anses som tryckpress.

Vad beträffar skrifter som har mångfaldigats genom stencilering, fotokopiering etc. hänvisas till förarbetena till den nu gällande lydelsen av 1 kap. 5 §, främst prop. 1975/76:204 s. 88 ff. och 131 ff.

3 §

Första stycket har förts över från 1 kap. 7 § TF utan annat än vissa språkliga ändringar.

I fråga om andra stycket hänvisas till specialmotiveringen till förslaget till lag om ändring i TF 1 kap. 7 § (avsnitt 8.2).

4 §

I paragrafen definieras grundlagens begrepp program i eter- eller trådsändning.

Här har valts en terminologi som inte överensstämmer med den nu gällande lydelsen av RL. En sådan överensstämmelse är inte heller nödvändig, eftersom grundlagen har ett annat syfte än RL. Grundlagen skall värna medborgarnas rätt att yttra sig fritt till allmänheten. RL:s primära uppgift är däremot att skapa ordning och reda i radiotrafiken.

Vi har inte ansett det vara nödvändigt att i grundlagen ha någon definition på begreppen etersändning och trådsändning. Med etersändning avses vad som i RL f.n. benämns radiosändning eller alltså "ljud, bild eller annat meddelande som sänds med hjälp av elektromagnetiska vågor vilkas frekvenser äro lägre än 3 000 gigahertz och vilka utbreda sig i rymden utan särskilt anordnad ledare". Innebörden av begreppet trådsändning är densamma här som i RL: "ljud, bild eller annat meddelande som sänds med hjälp av elektromagnetiska vågor vilka äro bundna vid särskilt anordnad ledare".

I RL finns f.n. följande definition av radioprogram: "radiosändnings eller trådsändnings innehåll, om detta består av annat än, utom angivande av namn eller källa, enkla meddelanden om tid, väderlek, nyheter eller dylikt". Vår definition av program i eter- eller trådsändning omfattar däremot hela innehållet i en sådan sändning. Å andra sidan begränsas räckvidden i grundlagens programdefinition av att sändningen skall vara avsedd för allmänheten. Dessa skillnader mellan grundlagen och RL är betingade av behovet av att inrymma även "enkla meddelanden" under begreppet offentlig framställning och därigenom under det fullständiga grundlagsskyddet. Det sagda gäller inte minst nyhetsmeddelanden, som ju uppenbarligen bör åtnjuta ett mycket vidsträckt skydd.

Det kan knappast vålla några problem i praktiken att avgöra om en etersändning är avsedd för allmänheten eller inte. Bedömningen bör kunna ske med ledning av sådana omständigheter som den använda

frekvensen och sändarens styrka. Ytterst kan också sändningens innehåll tillmätas betydelse vid prövningen.

När det gäller trådsändning kan denna tolkningsfråga vara svårare. Det visar erfarenheterna från tillämpningen av RL, närmare bestämt av begreppet "rundradiosändning". Det definieras där såsom sändning "som är avsedd att mottagas direkt av allmänheten, om sändningen icke är avsedd endast för en sluten krets, vars medlemmar äro förenade genom en påtaglig gemenskap av annat slag än ett gemensamt intresse att lyssna på eller se sändningen". Här har ordet "allmänheten" getts en innebörd som knappast stämmer överens med allmänt språkbruk, eftersom tydligen vissa "slutna kretsar" är att hänföra till "allmänheten"; se SOU 1981:19 s. 36 ff.

Vi har i förevarande bestämmelse inte tagit in någon motsvarande utvidgning av begreppet "allmänheten". En sådan skulle få den följdverkan att begreppet "offentlig framställning" finge en mera vidsträckt innebörd när ett yttrande framförs via etern eller via tråd än när det framförs på något annat sätt. Likformighet i bedömningsgrunderna bör eftersträvas när fråga är om grundlagsskyddets omfattning vad olika uttrycksformer beträffar.

Det skulle kunna förfäktas att ett program i trådsändning alltid är avsett för en sluten krets, nämligen innehavarna av mottagare som är anslutna till det aktuella trådnätet, t.ex. en centralantennanläggning. Så är givetvis fallet om det rör sig om ett klart avgränsat nät med tämligen få mottagare anslutna. Om nätet däremot betjänar ett stort antal mottagare, bör sändningen anses vara avsedd för allmänheten. Det bör överlämnas i första hand till massmediekommittén (U 1982:07) och i andra hand till rättstillämpningen att avgöra var skiljelinjen i det här avseendet närmare skall dras. Om ett kabelnät i enlighet med de planer, som televerket har offentliggjort våren 1982, anläggs och det nätet ger utrymme för många sändningar samtidigt, är det naturligt att betrakta varje sändning på nätet såsom avsedd för allmänheten.

Det är att märka att definitionen i denna paragraf inte gör åtskillnad mellan sändningar av enbart ljud och andra sändningar.

5 §

I fråga om denna paragraf hänvisar vi till den allmänna motiveringen, avsnitt 4.5.2.

6 §

Paragrafen innehåller bemyndiganden att genom regler i vanlig lag underkasta somliga yttranden i reklam en särreglering. Den öppnar alltså möjlighet till avsteg från grundlagens övriga regler i vissa fall. Men den ställer inte reklamen helt utanför grundlagens skydd. Utgångspunkten är att yttranden i reklam skall behandlas och bedömas som varje annat yttrande i en offentlig framställning.

Räckvidden av bestämmelsen är i sakligt hänseende begränsad på det sättet att den gäller endast yttranden i näringsverksamhet. Därmed avses

i huvudsak vad som brukar kallas kommersiell reklam. En inskränkning ligger dock i att det valda uttrycket omfattar bara den del av ett samlat reklammeddelande som syftar till en avsättnings- eller inköpsfrämjande effekt. Utanför begreppet faller alltså allmänt informativa eller åsiktsbildande yttranden även om de kommer till uttryck i en annons eller en annan framställning som i sin helhet främst har ett kommersiellt syfte.

Begreppet yttrande i näringsverksamhet definieras i tredje stycket. Den närmare innebörden har behandlats i den allmänna motiveringen under 5.4. Även yttranden av den som är anställd hos en näringsidkare eller som utformar reklam på dennes uppdrag skall anses som yttranden i näringsidkarens verksamhet. Det avgörande bör vara att yttrandet kan sägas ha tillkommit inom ramen för näringsidkarens verksamhet och i dennes intresse. Yttrandet skall syfta till att främja avsättningen eller anskaffandet av vara, tjänst eller annan nyttighet. Den beskrivningen innefattar bl.a. yttranden i annonser som rör fastigheter, lediga platser, entreprenader och kreditgivning.

Enligt första stycket får i vanlig lag meddelas föreskrifter om innehållet i och utformningen av yttranden i näringsverksamhet. Andra stycket behandlar ett specialfall av föreskrifter rörande innehållet i ett yttrande i näringsverksamhet. Sådana föreskrifter som avses i första stycket får användas bara för att styra innehållet i eller utformningen av den reklam som en näringsidkare själv väljer att göra. Bestämmelsen i andra stycket ger däremot möjligheter till föreskrifter som tvingar näringsidkaren att vara aktiv. Han kan åläggas att lämna viss information.

I första, andra och fjärde styckena anges i vilka syften ingrepp mot yttranden i näringsverksamhet får göras utan hinder av grundlagens regler. De ingrepp som får göras skall ske genom lagstiftning. Vad som tillåts är vanlig lag som riktas bara mot näringsidkare och innehåller föreskrifter om yttranden i näringsverksamhet. Föreskrifterna kan innebära förbud mot att ge yttranden i näringsverksmhet visst innehåll eller viss utformning. Ett totalt förbud mot kommersiell reklam för en viss sorts vara, tjänst eller annan nyttighet får dock inte förekomma i annat fall än det som anges i paragrafens fjärde stycke.

Enligt 1 kap. 7 § första stycket andra meningen får myndigheter eller andra allmänna organ inte utan stöd i grundlagen förbjuda eller hindra offentliggörandet av en framställning på grund av dess innehåll. Den nu behandlade bestämmelsen ger det grundlagsstöd som sålunda erfordras för förbud och hinder mot offentliggörande av yttranden i näringsverksamhet i vissa fall. På motsvarande sätt ger bestämmelsen det grundlagsstöd som krävs enligt 1 kap. 2 och 9 §§ för att begränsa medborgarnas rätt att yttra sig offentligt respektive för att ingripa mot den som gjort bruk av yttrandefriheten i en offentlig framställning eller medverkat till det. Men begränsningar får bara ha formen av föreskrifter och förbud som syftar till att skydda de i paragrafen särskilt angivna intressena och ingripanden får bara rikta sig mot näringsidkare.

Bland de ingripanden som får göras mot yttranden i näringsverksamhet nämns inte förhandsgranskning. Förbudet mot censur i 1 kap. 7 § första stycket första meningen gäller alltså även i fråga om sådana framställningar.

En näringsidkare som gör reklam genom en offentlig framställning intar ofta ställningen av meddelare i yttrandefrihetsrättslig mening. De föreskrifter och förbud som enligt paragrafen får riktas mot näringsidkare leder alltså till en begränsning av den rätt att anskaffa och meddela uppgifter för offentliggörande som stadgas i 1 kap. 6 §. Omfattningen av begränsningen blir beroende av innehållet i de regler om föreskrifter och förbud som meddelas i vanlig lag. Genom kravet att föreskrifter eller förbud skall ha visst ändamål begränsas möjligheterna att inskränka meddelarfriheten.

I den allmänna motiveringen har framhållits att näringsidkare bör kunna åläggas att lämna uppgift om namn och adress i sin reklam. Föreskrifter med sådant innehåll omfattas av paragrafen. I det hänseendet innebär reglerna ett undantag från principen om upphovsmäns och meddelares rätt till anonymitet. Förhållandet har beaktats i 4 kap. 1 §. Den omständigheten att en näringsidkare enligt regler i vanlig lag kan vara skyldig att uppge namn påverkar inte i övrigt hans rätt att såsom upphovsman eller meddelare förbli anonym i en yttrandefrihetsprocess. Undantagsregeln om reklam berör alltså inte bestämmelserna i 4 kap. 2 och 3 §§ om rätten för upphovsmän och andra medverkande att vara anonyma i ett mål om yttrandefrihetsbrott och om tystnadsplikt för den som tagit befattning med tillkomsten eller offentliggörandet av en offentlig framställning.

Överträdelser av här behandlade föreskrifter eller förbud som meddelats i vanlig lag utgör inte yttrandefrihetsbrott (se 9 kap. 1 §). Mål om sådana överträdelser är inte heller yttrandefrihetsmål. Därav följer att bestämmelserna i 10—12 samt 14 kap. om ansvarighet, åtal, särskilda tvångsmedel samt om rättegången i yttrandefrihetsmål inte blir tillämpliga. I stället gäller motsvarande bestämmelser i vanlig lag. Såvitt angår ansvarigheten styr dock bestämmelsen innehållet i vanlig lag genom att föreskrifter och förbud får riktas endast mot näringsidkare. I princip kan alltså endast näringsidkare göras ansvarig för otillåtna yttranden i näringsverksamhet. Termen näringsidkare bör här — liksom i marknadsföringslagen — fattas i vidsträckt mening. Den omfattar var och en som yrkesmässigt driver näring av ekonomisk art. Begreppet inrymmer både fysiska och juridiska personer. I det föregående har sagts att även ett yttrande av den som är anställd hos en näringsidkare eller handlar på dennes uppdrag skall anses som ett yttrande i näringsidkarens verksamhet. På motsvararande sätt bör regler om föreskrifter och förbud kunna träffa — förutom näringsidkare själv — även hans anställda och övriga medhjälpare. Som framhållits i den allmänna motiveringen bör dock en klar gräns upprätthållas mot dem som utan att verka i näringsidkarens intresse eller på dennes uppdrag självständigt uttalar sig om de nyttigheter en näringsidkare tillhandahåller.

Genom att bestämmelsen bara tillåter inskränkningar i näringsidkares frihet att yttra sig påverkar den inte i något hänseende de rättigheter och skyldigheter som grundlagen ger den yttrandefrihetsrättsligt ansvarige. Den sistnämnde svarar liksom tidigare för yttrandefrihetsbrott även om det har begåtts genom ett yttrande i näringsverksamhet. En yttrandefrihetsprocess berör över huvud taget inte näringsidkaren. Omvänt gäller

att en process om en överträdelse av sådana föreskrifter eller förbud som meddelats i vanlig lag med stöd av bestämmelsen, inte berör den som enligt grundlagen svarar för yttrandet. För det fall att näringsidkaren och den som ansvarar enligt grundlagen är en och samma person kan han alltså ställas till ansvar i två skilda processer för ett och samma yttrande. Med hänsyn till de stora skillnaderna mellan den marknadsrättsliga och den yttrandefrihetsrättsliga processformen bör någon möjlighet till gemensam handläggning inte införas.

Bestämmelsens första stycke innehåller en uppräkning av de intressen som får skyddas genom bestämmelser om föreskrifter och förbud i vanlig lag. Uppräkningen är uttömmande.

Först nämns konsumenters och näringsidkares ekonomiska intressen. Därmed avses det intresse konsumenterna och näringsidkarna har i denna sin egenskap att inte få sin ekonomiska ställning skadad. Ingripanden kan alltså inte göras i syfte att skydda samhällsekonomin eller det ekonomiska intresse som tillkommer var och en i egenskap av skattebetalare. Till konsumenternas ekonomiska intresse bör inte räknas ett förmodat intresse av att konsumtionen i skilda hänseenden ges någon viss inriktning.

Därefter anges intresset av skydd mot allvarlig fara för personlig säkerhet eller kroppslig hälsa. Syftet med det är närmast att ge utrymme för lagstiftningen mot alkohol- och tobaksreklam. Men den föreslagna lydelsen öppnar även möjlighet till reglering av reklam för andra farliga varor, t.ex. vapen, gifter och läkemedel. Stadgandet har inte begränsats till att avse bara konsumenters säkerhet eller hälsa. Det bör vara möjligt att inskränka rätten att göra reklam även för varor som främst är farliga för andra än den egentliga förbrukaren. Föreskrifter bör exempelvis kunna meddelas om reklam för bekämpningsmedel och gifter som är farliga för barn eller andra människor i den egentliga konsumentens omgivning. Uttrycket "kroppslig hälsa" har valts för att förhindra att en reklambegränsning skulle kunna ske under åberopande av att ett visst slags vara etc. — eller själva reklamen — föranleder sinnesförändringar som betecknas såsom psykisk ohälsa.

Slutligen nämns enskilda individers namn eller bild. Därmed avses att ge utrymme för lagen (1978:800) om namn och bild i reklam.

I paragrafens fjärde stycke föreskrivs att ett totalförbud mot reklam för visst slag av vara, tjänst eller annan nyttighet (jfr. 2 § andra stycket lagen (1978:763) med vissa bestämmelser om marknadsföring av alkoholdrycker) får meddelas bara om förbudets ändamål är att skydda mot allvarlig fara för personlig säkerhet eller kroppslig hälsa.

I paragrafens sista stycke upptas en regel som syftar till att omge den redaktionella texten i periodiska skrifter med ett särskilt skydd. Visserligen bör av definitionen på begreppet yttranden i näringsverksamhet följa att redaktionellt material — det må vara i en periodisk skrift eller i en annan framställning — faller utanför det område där ingripanden kan göras med stöd av regler i vanlig lag. Men för att undanröja de faror för yttrandefriheten som en alltför vidsträckt tolkning av det begreppet skulle kunna föra med sig införs här en särskild spärr. Innebörden är att ingripanden mot reklam i periodiska skrifter skall kunna komma i fråga

bara när reklamen återges i en annons eller när den avser nyttigheter som skriftens ägare eller utgivare själv tillhandahåller. Begreppet annons används här i samma betydelse som det har i det allmänna språkbruket.

7 §

Paragrafen innehåller den i den allmänna motiveringen under 5.5 behandlade öppningen för ett förbud i vanlig lag mot reklam i sådana offentliga framställningar som utgörs av program i eter- eller trådsändningar.

Beträffande innebörden av begreppet "reklam" hänvisas till den allmänna motiveringen under 5.5.

8 §

Paragrafen motsvarar med viss redaktionell ändring bestämmelsen i 1 kap. 9 § 2 TF, se specialmotiveringen till förslaget till ändring i TF.

9 §

Paragrafen motsvarar 1 kap. 9 § 3 TF.

3 kap.

Allmänna handlingars offentlighet

Innehållet i kapitlet har förts över från 2 kap. TF i dess lydelse efter 1976 års ändringar. Vi hänvisar till förarbetena till de ändringarna (prop. 1975/76:160, KU 1975/76:48, rskr. 1975/76:324, KU 1976/77:1, rskr. 1876/77:2). Här kommenteras bara vissa justeringar som vi föreslår.

1 §

Den inledande beskrivningen av syftet har ansetts obehövlig (jfr 1 kap. 1 §).

2—4 §§

Paragraferna återger i allt väsentligt innehållet i 2 kap. 2 § TF.

Nytt är 4 § 2 st. En dispensmöjlighet av det här avsedda slaget ges nu genom 11 kap. 3 § och 14 kap. 8 § sekretesslagen (1980:100). Det har ansetts att dispensregler av detta slag kan tas in i vanlig lag utan något uttryckligt stöd i grundlag (prop. 1975/76:160 s. 113 f.). Med den hållning som RF intar till dispensinstitutet (11 kap. 12 § RF) synes det lämpligast att dispensreglerna får ett klart stöd i den nya yttrandefrihetsgrundlagen.

5 §

Paragrafen motsvarar 2 kap. 3 § TF.

Att termen "teknisk upptagning" införs i lagtexten gör vissa förenklingar i kommande stadganden i kapitlet möjliga.

4 kap.

Rätten till anonymitet

1 §

Bestämmelsen motsvarar 3 kap. 1 § TF och har en indirekt motsvarighet i 9 § RAL.

Rätt till anonymitet tillkommer för det första upphovsmannen till en offentlig framställning. Kretsen av upphovsmän som berörs av stadgandet bestäms alltså genom definitionen av begreppet offentlig framställning i 2 kap. 1 §. Upphovsmän till framställningar i tryckta skrifter, program i radio- eller trådsändningar, ljud- eller bildupptagningar och sådana sceniska framställningar eller utställningar som har en utgivare har rätt till anonymitet. Någon sådan rätt tillkommer däremot inte upphovsmän till exempelvis sceniska framställningar eller utställningar som inte har någon utgivare eller framställningar vid demonstrationer eller sammankomster. På samma sätt som upphovsmän behandlas de som framträder i program i eter- eller trådsändningar eller i andra offentliga framställningar enligt definitionen i 2 kap. 1 §. Självfallet avses här endast den som frivilligt framträder i programmet, jfr Nytt Juridiskt Arkiv, avd I, 1981 s. 791.

Vidare gäller anonymitetsrätten den som lämnat en uppgift för publicering i en offentlig framställning enligt 1 kap. 6 §. Den som anskaffat en uppgift för offentliggörande har inte rätt till anonymitet om han inte är upphovsman eller uppgiftslämnare (jfr prop. 1975/76:204 s. 98).

Slutligen har — som i TF — utgivaren för en tryckt skrift som inte är periodisk rätt till anonymitet.

Termen upphovsman förekommer också i bl.a. lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk. Där används den i en noga fixerad betydelse; en upphovsman är den som skapat ett litterärt eller konstnärligt verk. Här avses uttrycket ha en vidare innebörd än i den upphovsrättsliga lagstiftningen. Som upphovsman anses var och en som framställt ett yttrande oavsett om det kan betecknas som ett litterärt eller konstnärligt verk eller inte.

Andra stycket öppnar möjlighet att i vanlig lag upphäva anonymitetsrätten för näringsidkare när han yttrar sig i sin näringsverksamhet. Syftet är att näringsidkare skall kunna åläggas att sätta ut namn och adress i kommersiella annonser som ett led i skyddet för konsumenterna (se vidare under 2 kap. 6 §).

2 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om förbud att i rättegång om yttrandefrihetsbrott ta upp frågan om vem som är framställningens upphovsman, vem som har framträtt i den, eller vem som har lämnat uppgift enligt 1 kap. 6 § m.m. Den motsvarar 3 kap. 2 § TF och 7 § tredje stycket RAL.

Kretsen av skyddade personer är densamma som enligt 1 §.

3 §

Paragrafen behandlar frågan om tystnadsplikt för dem som tagit befattning med tillkomsten eller offentliggörandet av en offentlig framställning. Tystnadsplikten avser dem som har rätt till anonymitet. Paragrafen motsvarar 3 kap. 3 § TF och 9 § RAL.

4 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om förbud för det allmänna att forska efter dem som har rätt till anonymitet. Första och tredje styckena motsvarar 3 kap. 4 § TF och 9 a § RAL.

I andra stycket har tagits in det förbud mot efterforskning som föreslås för personer med en ledande ställning i privaträttsligt organiserade subjekt. Detta efterforskningsförbud kompletterar meddelarfriheten och anonymitetsskyddet utanför den offentliga rätten (se 4.4.4). Av reglerna om undantag från meddelarfriheten i fråga om avtalade och andra dispositiva tystnadsplikter framgår att som tekniska och kommersiella yrkeshemligheter i yttrandefrihetsgrundlagens mening räknas även kunders och andra affärsförbindelsers yrkeshemligheter. Uppgifter om sådana hemligheter rör alltså det företag eller den sammanslutning där de har blivit kända. Ett åsidosättande av tystnadsplikten beträffande sådana uppgifter kan således vara skäl för efterforskning.

5 §

Paragrafen innehåller stadganden om påföljd för den som bryter sin tystnadsplikt enligt 3 §. Den motsvarar 3 kap. 5 § TF.

I 3 kap. 5 § TF behandlas särskilt det fallet att någon mot författarens eller meddelarens vilja sätter ut hans namn på skriften. Det är emellertid bara ett sätt att bryta tystnadsplikten och behöver inte särbehandlas.

5 kap.

Utgivning av tryckta skrifter

1 §

Paragrafen motsvarar 5 kap. 1 § TF. Den har ändrats så att kravet att en

utlänning för att få vara ägare till en periodisk skrift måste vara bosatt i Sverige tas in i grundlagen. Kravet finns nu i 6 § lagen (1977:1016) med vissa bestämmelser på tryckfrihetsförordningens område.

Den nuvarande bestämmelsen har ansetts vara oklar i språkligt hänseende. Den kan, har det sagts, läsas antingen så att kravet på svenskt medborgarskap genom en föreskrift i vanlig lag skulle kunna ersättas med krav på exempelvis ungerskt medborgarskap eller så att, om ägaren till en periodisk skrift inte skulle vara svensk medborgare, bestämmelsen påbjuder att han blir det (om inte undantag medges i vanlig lag). Den åsyftade innebörden kommer fram tydligare efter den här gjorda omredigeringen.

2 §

Paragrafen motsvarar 5 kap. 2 § TF. Vid utformningen av andra stycket har de synpunkter beaktats som är redovisade vid 1 §.

3 §

Paragrafen har i sak oförändrad förts över från 5 kap. 3 § TF.

I första stycket slås fast att det är den periodiska skriftens ägare som har att utse utgivaren. Den befogenheten för ägaren kan inte inskränkas genom föreskrifter i vanlig lag. Att utse en utgivare åvilar samtidigt ägaren som en skyldighet; utgivningen får inte påbörjas innan utgivare har anmälts (4 §) och den måste upphöra om det inte längre finns någon behörig utgivare (6 §).

Andra stycket innehåller bestämmelser om utgivarens befogenhet med avseende på skriftens utgivning och innehåll. När det gäller innehållet har utgivaren ensam bestämmanderätt så att ingenting får införas i skriften mot hans vilja och detta oavsett om en ifrågasatt publicering skulle innefatta yttrandefrihetsbrott eller inte. En inskränkning i utgivarens befogenhet är alltid verkningslös. Hans befogenhet kan alltså inte begränsas vare sig genom vanlig lag eller genom avtal.

4 §

Paragrafen motsvarar 5 kap. 4 § TF.

5 §

Paragrafen har med ett par justeringar förts över från 5 kap. 5 § TF. Då det i tredje stycket av den sistnämnda paragrafen sägs att ansökan "må" avslås, är avsikten att ansökan i det angivna fallet "skall" avslås (se prop. 1948:230 s. 159). För tydlighets skull har i den nya paragrafen tillagts att utgivningsbevis skall utfärdas, så snart de angivna förutsättningarna är för handen.

Av viss praktisk betydelse är frågan huruvida den titel, som utgivningsbeviset avser, behöver anges på varje nummer av den periodiska skriften och hur den i så fall skall komma till typografiskt uttryck.

Definitionen på periodisk skrift (2 kap. 3 §) föreskriver att en sådan skrift skall vara avsedd att ges ut "under en bestämd titel". Därav följer att titeln skall kunna otvetydigt utläsas av varje nummer. Det är däremot inte nödvändigt att ange titeln på sådant sätt att den genast faller läsaren i ögonen. Huruvida titeln verkligen är korrekt angiven får ytterst avgöras genom en bedömning från fall till fall. Vid nekande svar blir reglerna om andra tryckta skrifter än periodiska tillämpliga på skriften i fråga. Detta har betydelse särskilt för frågan om vem som kan ställas till ansvar för yttrandefrihetsbrott i skriften.

Den i paragrafens tredje stycke föreskrivna granskningsskyldigheten avser risken för förväxling bara med titeln på en annan periodisk skrift och inte med titeln på en offentlig framställning av annat slag. Föreligger ingen sådan förväxlingsrisk skall utgivningsbevis alltså utfärdas. Även om bevis utfärdas innefattar det ingen garanti för att hinder mot användning av den titel, som beviset avser, inte föreligger på annan grund enligt vanlig lag. I 2 kap 5 och 6 §§ finns bestämmelser som öppnar möjlighet att i vanlig lag begränsa yttrandefriheten dels till förmån för vissa upphovsmän, dels i fråga om yttranden i näringsverksamhet. Det kan naturligtvis tänkas att titeln på en periodisk skrift, för vilken utgivningsbevis har utfärdats, står i strid med någon bestämmelse i den upphovsrättsliga lagstiftningen eller i marknadsföringslagstiftningen. En sådan bestämmelse skall iakttas även om utgivningsbevis har utfärdats. Det åligger dock inte den myndighet, som har att utfärda utgivningsbevis, att beakta sådana bestämmelser. Inte heller finns det någon särskild möjlighet att återkalla beviset i fall av detta slag (jfr 6 §). Återkallelse kan dock ske, om skriften inte har kommit ut med något nummer ännu sex månader efter bevisets utfärdande eller med minst fyra nummer under något av de två senast förflutna kalenderåren (6 § 4 och 5).

Det nu beskrivna rättsläget följer redan av TF i dess nu gällande lydelse. Vi har inte funnit det påkallat att i detta sammanhang föreslå någon ändring.

6 och 7 §§

Paragrafernas innehåll överensstämmer med motsvarande paragrafer i TF.

8 §

Paragrafens första stycke motsvarar 5 kap. 8 § TF. I andra stycket finns en ny bestämmelse om att ändringar i fråga om utgivningsorten eller utgivningsplanen skall anmälas till den myndighet som har att utfärda utgivningsbevis. Tillägget krävs för att den i 5 § 1 st. föreskrivna anmälningsskyldigheten i de angivna hänseendena skall vara meningsfull. Det föranleder en följdbestämmelse i 13 § om straff för underlåtenhet att iaktta anmälningsplikten.

9—14 §§

Paragraferna motsvarar 5 kap. 9—13 §§ TF. Den under föregående

paragraf angivna nytillkommande straffbestämmelsen har infogats i 13 § 1 st. 2. I 12 § har intagits en ny bestämmelse om talan mot beslut av den myndighet som har att handlägga ärenden om utgivningsbevis.

15 §

Paragrafen motsvarar 5 kap. 14 § TF. I överensstämmelse med den numera gällande lydelsen av 25 kap. 1 § 2 st. brottsbalken har bötesskalans maximum höjts till ettusen kronor.

16 §

Paragrafen motsvarar 8 kap. 6 § 4 st. och 7 § 2 st. TF.

Rätten att utöva de verksamheter som det här är fråga om framgår redan av 1 kap. 3 §.

6 kap.

Utgivare för andra offentliga framställningar än tryckta skrifter

Kapitlet rör bara de medier som nu inte har något grundlagsskydd. Bestämmelserna saknar alltså direkta motsvarigheter i gällande lagstiftning men är så långt som möjligt utformade efter samma mönster som bestämmelserna i 5 kap.

1 §

I paragrafens första stycke föreskrivs att varje program i eter- eller trådsändning — enligt definitionen i 2 kap. 4 § — samt varje ljudupptagning och varje upptagning av rörliga bilder skall ha en utgivare. I fråga om dessa former av offentliga framställningar skall det alltså vara obligatoriskt att utse utgivare.

Av skäl som har anförts i den allmänna motiveringen under 4.4.2 skall ensamansvaret för sceniska framställningar respektive utställningar vara fakultativt. Bestämmelsen i paragrafens andra stycke har utformats i enlighet därmed. Att en utgivare har utsetts utgör enligt 2 kap. 1 § en förutsättning för att grundlagens bestämmelser om offentliga framställningar skall vara tillämpliga på en scenisk framställning eller en utställning (se t.ex. 4 kap. 1 §, 9 kap. 1 § och 13 kap. 1 §).

När det gäller en sådan framställningsform som teledata, som ju är att hänföra till "program i trådsändning", skulle man kunna tänka sig att det kan finnas behov av olika utgivare för skilda delar av innehållet i en teledatabas för att en effektiv tillsyn över innehållet skall kunna utövas. Frågan har dock inte tagits upp av informationsteknologiutredningen i dess betänkande (SOU 1981:45) Nya medier — text-TV, teledata. Vi har avstått från att lägga fram något förslag om en sådan möjlighet (se avsnitt 4.4.2).

2 §

Bestämmelserna i första stycket om behörighet att vara utgivare för sådana offentliga framställningar, som avses i detta kapiptel, är likalydande med bestämmelserna i 5 kap. 2 § andra stycket om behörighet att vara utgivare för periodisk skrift.

I andra stycket föreskrivs att utgivaren skall utses av den som bedriver verksamheten. Vidare skall en uppgift om vem som är utgivare vara tillgänglig för allmänheten.

Vem det är som bedriver verksamheten och alltså har att utse utgivaren lär sällan behöva vålla några problem. Någon gång kan det dock kanske inträffa, särskilt när fråga är om sceniska framställningar och utställningar.

I fråga om Sveriges Radios sändningar är det givetvis — som nu — det aktuella programföretaget som har att utse utgivare. Bakom andra program i eter- eller trådsändningar, t.ex. närradiosändningar, finns som regel också en klart urskiljbar organisation som bedriver verksamheten. Undantag kan tänkas i fråga om sådana sändningar som sker med överskridande av etableringsreglerna. Här kan man å andra sidan förmoda att det inte har uppfattats som aktuellt att utse någon utgivare.

Verksamhet för utgivning av ljud- eller bildupptagningar bedrivs praktiskt taget undantagslöst i ordnade associationsrättsliga former. Någon tvekan om vem som under sådana förhållanden ansvarar för att utgivare utses möter därför inte. Skulle en upptagning någon gång offentliggöras utan att en utgivare finns utsedd får saken utredas genom JK:s försorg (jfr 11 kap. 1 § 2 st.).

Också detaljreglerna om hur uppgifter om utgivare skall hållas tillgängliga för allmänheten bör finnas i vanlig lag. När det gäller sändningar från programföretag inom SR-koncernen finns f.n. regler i RAL om registrering av programutgivare och den regleringen synes inte böra ändras. Också för närradioverksamheten finns det redan registreringsbestämmelser, som kan bestå i fortsättningen. Uppgiften om utgivare för en ljudupptagning eller en upptagning av rörliga bilder bör finnas på upptagningen i fråga. Har en utgivare utsetts för en scenisk framställning bör uppgiften tas in i ett programblad eller liknande för distribution till publiken. På motsvarande sätt bör uppgiften om vem som är utsedd till utgivare för en utställning finnas på ett anslag i omedelbar anslutning till de utställda objekten. Men dessutom behövs i fråga om utgivare för sceniska framställningar och utställningar någon form av registrering hos myndighet för att man skall kunna förhindra att utseendet av en utgivare sker bara för skenets skull. Utgivarens behörighet och samtycke till uppdraget måste kontrolleras, inte minst därför att meddelarskyddet annars kan undergrävas. Också för andra program i eter- eller trådsändningar än sådana som sänds av programföretag inom SR-koncernen eller i närradio måste särskilda registreringsbestämmelser meddelas.

När det gäller frågan om vem som bör utses till utgivare gör sig samma synpunkter gällande som i fråga om ansvarig utgivare för periodisk skrift. Till utgivare bör alltså helst utses någon som aktivt deltar i den offentliga framställningens tillkomst. Så bör exempelvis till utgivare för

en teaterföreställning, anordnad av en teater under en kommunal teaterstyrelse, i första hand utses någon person som står nära eller tar direkt del i arbetet på föreställningens slutliga utformning — teaterdirektören, producenten, regissören eller kanske någon av skådespelarna. Däremot får det i allmänhet anses olämpligt att i ett sådant fall utse någon person som kan sägas snarare representera teaterstyrelsen än ensemblen. Även i fråga om de här behandlade framställningsformerna är det dock omöjligt att uppställa lagregler som passar alla de skiftande situationer som låter sig tänkas.

Paragrafens tredje stycke slutligen innehåller en hänvisning till bestämmelserna i 5 kap. 3 § andra stycket om utgivarens befogenheter. Hänvisningen innebär att yttrandefrihetsgrundlagen kommer att sakna motsvarighet till den i 3 § 1 st. RAL intagna bestämmelsen att utgivaren skall ha till "uppgift att förebygga yttrandefrihetsbrott".

3 §

Paragrafen innehåller bemyndiganden att i vanlig lag meddela närmare bestämmelser om utseende av utgivare och ställföreträdare för utgivare, om sättet att offentliggöra uppgifter om utgivare och om straff för brott mot någon av bestämmelserna i kapitlet eller mot någon bestämmelse som meddelats i vanlig lag med stöd av ett bemyndigande i kapitlet.

De frågor, som sålunda hänvisas till reglering genom vanlig lag, har för de periodiska skrifternas del reglerats direkt i grundlagen, nämligen i 5 kap. Regleringen beträffande de framställningsformer, som avses i det här kapitlet, kan förutses bli ganska omfattande. Vi har ansett den alltför otymplig att lämpligen tas in i grundlagen. Yttrandefrihetsskyddet minskar inte i styrka genom en sådan disposition av regleringen.

Beträffande innehållet i den reglering, som bör ske genom vanlig lag, har vissa synpunkter anförts redan under föregående paragraf. Härutöver är följande att säga.

När det gäller sceniska framställningar är varje föreställning att anse som en särskild offentlig framställning. För ett fullständigt grundlagsskydd krävs därför att en utgivare finns utsedd för varje tilltänkt föreställning. Det bör dock inte hindra att utgivaren utses för en viss tidsperiod utan att de enskilda föreställningarna eller uppsättningarna under perioden specificeras. Det inträffar att en teaterproduktion underkastas förändringar från den ena föreställningen till den andra. I allmänhet får man anse att det alltjämt är samma produkt även efter förändringen och att den från början utsedde utgivarens uppdrag omfattar också den nya versionen. Avgörande betydelse får tillmätas främst den sceniska framställningens (teaterstyckets etc.) titel, men också sådana omständigheter som spelplatsen, tidpunkten för föreställningen och annat kan i tveksamma fall ge vägledning för bedömning av frågan om ett utgivaruppdrag omfattar en viss föreställning.

En utställning hålls oftast i stort sett oförändrad en längre tid på varje plats. Under denna tid bör mindre ändringar och förnyelse kunna ske

utan att en ny offentlig framställning skall anses ha kommit till stånd. Så bör vara fallet först om utställningen genomgripande har ändrat karaktär och förmedlar ett budskap som är väsensskilt från det ursprungliga. Därvid bör hänsyn tas både till helhetsintrycket och till enskildheterna. Den omständigheten att en utställning flyttas till en ny lokal bör inte ensam medföra att en ny offentlig framställning skall anses föreligga; inte ens flyttning till annan ort bör ha den följden. Uppdraget att vara utgivare bör med andra ord kunna omfatta en vandringsutställning från dess början till dess slut under förutsättning att utställningen inte undergår så väsentliga ändringar att en ny utställning får anses ha tillkommit. Också här bör titeln eller namnet på utställningen i första hand vara avgörande.

Den reglering, som är avsedd att ske i vanlig lag, bör präglas av dessa överväganden. Man måste på en gång sträva efter vidaste möjliga yttrandefrihetsskydd och minsta möjliga byråkratisering. Ett utgivaruppdrag skall kunna bestå utan nytt anmälnings-, registrerings- eller publiceringsförfarande under hela den från början bestämda uppdragstiden, även om den sceniska framställningen respektive utställningen under den tiden genomgår vissa förändringar till sitt innehåll.

Som förut har antytts behöver det skapas ett system för registrering av utgivare för sceniska framställningar, utställningar och andra program i eter- eller trådsändningar än sådana som sänds inom SR:s eller närradions verksamhetsområde. Med tanke på att utgivaruppdraget skall kunna avse t.ex. teaterturnéer eller vandringsutställningar är det lämpligare att registreringen sker centralt än lokalt eller regionalt. Det är då naturligt att samordna den här registreringen med den som nu gäller för periodiska skrifter och alltså utse patent- och registreringsverket till registermyndighet.

7 kap.

Framställande och spridande av tryckta skrifter och av ljud- och bildupptagningar

Kapitlet motsvarar väsentligen 4 och 6 kap. TF. Motsvarigheten till 4 kap. 1 § och 6 kap. 1 § TF med de grundläggande reglerna om rätt att framställa och sprida tryckta skrifter utgörs dock av 1 kap. 3 §. Den bestämmelsen har större räckvidd eftersom den omfattar också andra offentliga framställningar samt vissa typer av apparatur. Övriga bestämmelser i 4 kap. TF motsvaras här av 7 kap. 1, 2 och 6 §§ medan föreskrifterna i 6 kap. 2—4 §§ motsvaras av 7 kap. 3—5 och 7 §§.

1 §

Bestämmelserna i paragrafen motsvarar 4 kap. 2 och 3 §§ TF. Bestämmelsen i 4 kap. 2 § andra stycket TF har ansetts överflödig och har ingen motsvarighet i förslaget; jfr 2 kap. 2 §.

Andra stycket behandlar undantaget från skyldigheten enligt första

stycket att förse tryckta skrifter med ursprungsuppgifter såvitt gäller bild- och tillfällighetstryck. Uppräkningen av tryckalster som är bild- eller tillfällighetstryck har moderniserats. Någon saklig ändring av bestämmelsens innehåll åsyftas inte därmed.

Tredje stycket innehåller en regel om skyldighet att förse ljudupptagningar och upptagningar av rörliga bilder med uppgift om vem som har framställt dem. Den fysiska eller juridiska person som har framställt upptagningen och vars namn skall anges på den kan, men behöver inte vara densamma som driver verksamheten för utgivning av ljud- eller bildupptagningen. Syftet med bestämmelsen är att underlätta utkrävandet av det subsidiära ansvaret enligt 10 kap. 13 §. Regeln är absolut. Något undantag motsvarande det som gäller för bild- och tillfällighetstryck finns inte. Skälen härför är dels att framställningar av det enkla slag som svarar mot bild- och tillfällighetstryck torde vara ovanliga bland ljud- och bildupptagningar, dels att det knappast innebär någon större omgång att alltid förse upptagningarna med en dylik uppgift. I vanlig lag kan meddelas närmare bestämmelser om hur uppgiften skall lämnas och om t.ex. straffbestämmelser för den som inte fullgör uppgiftsskyldigheten.

2 §

Paragrafen motsvarar 4 kap. 4 § TF. Med stöd av TF:s bestämmelse har skyldigheten att bevara trycka skrifter för granskning intagits i 4 § lagen med vissa bestämmelser på TF:s område. Leveransplikten regleras genom lagen (1978:487) om pliktexemplar av skrifter och ljud- och bildupptagningar.

3 §

Paragrafen motsvarar 6 kap. 2 § andra stycket TF. Bestämmelsen har dock omarbetats så att hänvisningen i TF till bestämmelser i vanlig lag har ersatts med ett uttryckligt förbehåll i spridningsrätten när det gäller kartor m.m.

4 §

Paragrafen motsvarar 6 kap. 2 § första stycket TF.

Det förbehåll som syftar på det s.k. skyltningsförbudet (1 p. i paragrafen) kan få en särskild betydelse med avseende på utställningar såsom en skyddad uttrycksform. Med den föreslagna lydelsen av förbehållet hindrar grundlagen inte att skyltning på gatan eller i ett skyltfönster för en utställning av pornografi straffbeläggs (om skyltningen som sådan är ägnad att väcka anstöt). Förbehållet gör det emellertid inte möjligt att vid sidan av grundlagen straffbelägga visandet på en utställning av sådana föremål som kan väcka anstöt. Skulle den pornografiska utställningen som sådan göras i ett skyltfönster eller eljest på eller vid allmän plats, hindrar inte grundlagen att utställningen bestraffas. Det är nämligen inte bara skyltning som omfattas av förbehållet utan även förevisandet av pornografiska bilder genom "liknande förfarande".

Det vidgade tillämpningsområde som grundlagen har jämfört med TF leder till att förbehållen i 1 och 2 p. avser flera slag av pornografiska bilder än tryckta. De omfattar också förevisning respektive utsändning av upptagningar av rörliga bilder — videogram och filmer.

5 §

Paragrafen motsvarar 6 kap. 4 § TF.

6 och 7 §§

Paragraferna motsvarar 4 kap. 5 § och 6 kap. 3 § TF.

Bötesskalan i 7 § första stycket har utvidgats till ett straffmaximum om ettusen kronor.

8 kap.

Tystnadsplikt och meddelarfrihet

I kapitlet anges de fall i vilka det tillåts att undantag från friheten att lämna meddelanden för publicering görs i vanlig lag.

Den reglering som anges i kapitlet är densamma som i 6 kap. i vårt förslag till yttrandefrihetsgrundlag (1.1). Beträffande skälen för regleringen hänvisar vi till den allmänna motiveringen, avsnitt 4.4.3—4.4.5, och till specialmotiveringen till det nyss nämnda kapitlet, avsnitt 8.1.

9 kap.

Yttrandefrihetsbrott

Kapitlet, som motsvarar 7 kap TF, innehåller den s.k. brottskatalogen, dvs. en uppräkning av de gärningar som är att anse som straffbart bruk av yttrandefriheten. Den sammanfattande termen för sådana gärningar är yttrandefrihetsbrott. Vidare finns i kapitlet bestämmelser om avgränsningen mellan yttrandefrihetsbrott och andra brott, om påföljder för yttrandefrihetsbrott samt om konfiskering och annan särskild rättsverkan av yttrandefrihetsbrott.

Brottskatalogen omfattar både vad som i 7 kap. 4 § TF benämns otillåtet yttrande och vad som enligt 7 kap. 5 § TF är att anse som otillåtet offentliggörande. Konstruktionen här ansluter sig nära till den som MMU föreslog i sitt betänkande (SOU 1975:49) Massmediegrundlag. Beteckningen otillåtet yttrande har fått utgå och uttrycket offentliggörande finns kvar bara som beteckning på en särskild brottstyp, där det yttrandefrihetsrättsliga ansvaret och tystnadsplikten bärs av samma person (se 18 §). Det kan erinras om att landsförräderi och besläktade brott kan bestå inte bara i otillåtet yttrande utan också i otillåtet offentliggörande.

Kravet på uppsåt har förts in i brottsbeskrivningarna i de fall där det nu fordras att uppsåt föreligger. Så görs inte i brottsbalken på annat sätt än genom en allmän föreskrift i 1 kap. 2 § första stycket om att "i denna balk beskriven gärning skall, om ej annat sägs, anses som brott endast då den begås uppsåtligen". Denna regel bör med tanke på exklusivitetsprincipen få motsvarigheter i grundlagen.

Den språkliga modernisering, som annars präglar det här grundlagsförslaget, omfattar inte brottsbeskrivningarna. En språklig översyn av de bestämmelserna får anstå till dess motsvarande bestämmelser i brottsbalken revideras.

1 §

Paragrafen har två huvudsakliga funktioner. Den ena är att definiera begreppet yttrandefrihetsbrott. I den delen motsvarar paragrafen 7 kap. 1 § TF. Vilka gärningar som är att betrakta som yttrandefrihetsbrott anges med detaljerade brottsbeskrivningar i 3—18 §§. Ett för alla yttrandefrihetsbrott gemensamt rekvisit framgår av den här paragrafen: gärningen skall vara begången genom en offentlig framställning. Vad som är att hänföra till offentliga framställningar anges i 2 kap. 1 § första stycket.

Den andra funktionen är att positivt uttrycka kriminaliseringen av yttrandefrihetsbrotten och därvid uppställa den begränsningen av straffbarheten att gärningarna får bestraffas bara under förutsättning att även vanlig lag innehåller en kriminalisering av den gärning som det rör sig om i det enskilda fallet. Det är alltså "principen om dubbel täckning" som här kommer till uttryck (se under 4.5.2). Den återfinns f.n. i 7 kap. 4 § respektive 5 § TF där den anges med orden "enligt lag straffbar gärning".

2 §

Paragrafen motsvarar 7 kap. 2 § TF.

Första stycket innehåller ett undantag från 1 § och i andra stycket görs ett undantag från exklusivitetsregeln i 1 kap. 9 §. Det senare undantaget är nödvändigt för att sådana meddelanden, som avses i paragrafen, alls skall vara åtkomliga för straffrättsliga ingripanden.

3—7 §§

Paragraferna motsvarar punkterna 1—5 i 7 kap. 4 § TF.

8—10 §§

I dessa paragrafer upptas som särskilda yttrandefrihetsbrott spioneri, obehörig befattning med hemlig uppgift och vårdslöshet med hemlig uppgift. De brotten inryms nu i tryckfrihetsbrottet otillåtet offentliggörande enligt 7 kap. 5 § 1 TF.

Brottsbeskrivningarna har utformats i överensstämmelse med den

lydelse motsvarande bestämmelser i 19 kap. brottsbalken har efter den lagändring (SFS 1981:1165) som trädde i kraft den 1 januari 1982.

11 och 12 §§

Paragraferna motsvarar punkterna 6 och 7 i 7 kap. 4 § TF.

13 §

Beträffande paragrafens närmare innebörd hänvisas till den allmänna motiveringen, avsnitt 4.5.4.

14 §

Paragrafen innehåller det s.k. extremvåldsförbudet. De överväganden, som ligger till grund för förbudet, har redovisats i den allmänna motiveringen under 7.2.

15—17 §§

Paragraferna motsvarar punkterna 9—12 i 7 kap. 4 § TF. Bestämmelserna om förtal av avliden har här fogats in i samma paragraf som andra förtalsbrott.

18 §

Paragrafen motsvarar 7 kap. 5 § 2 och 3 TF.

Genom att de gärningar som f.n. avses i 7 kap. 5 § TF, bryts ut och behandlas på andra håll i brottskatalogen får den här föreslagna bestämmelsen om otillåtet offentliggörande ett snävare tillämpningsområde.

Lagtexten har avfattats så att det framgår att det i de i paragrafen upptagna fallen för straffbarhet krävs att gärningsmannen både bär det yttrandefrihetsrättsliga ansvaret enligt bestämmelserna i 10 kap. yttrandefrihetsgrundlagen och är bunden av sekretess enligt bestämmelserna i sekretesslagen (1980:100). Att båda dessa förutsättningar är uppfyllda torde sällan förekomma. Ett praktiskt fall kan dock vara att någon som är ansvarig utgivare för en periodisk skrift har fått en hemlig handling utlämnad till sig från en myndighet under sådant förbehåll som avses i 14 kap. 9 § första stycket sekretesslagen.

Innehållet i paragrafen motsvaras i vanlig lag av bestämmelsen i 20 kap. 3 § första stycket brottsbalken om brott mot tystnadsplikt. Därigenom är kravet på "dubbel täckning" tillgodosett.

19 §

Paragrafen motsvarar 7 kap. 6 § första stycket TF.

20 §

Paragrafen motsvarar 1 kap. 4 § andra stycket TF.

21 §

Paragrafen motsvarar 7 kap. 7 § men omfattar inte bara tryckta skrifter utan också ljudupptagningar och upptagningar av rörliga bilder.

Här har, liksom i TF, valts termen "konfiskering" i stället för termen "förverkande". Den senare skapar vissa svårigheter i hanteringen, eftersom den inte uttrycker ett handlande från domstolens sida utan talar om vad den brottslige har gjort genom sin framställning. Vad domstolen gör är således endast att den förklarar att den brottslige genom sin gärning har förverkat (rätten till) sin egendom på samma sätt som någon kan ha förverkat någon annans förtroende.

De exemplar som skall konfiskeras är alla de som är avsedda att spridas. Däremot kan inte sådana exemplar av framställningen konfiskeras som befinner sig i enskild ägo för privat bruk. Inte heller kan konfiskeringen omfatta exemplar som skall bevaras i arkiv på grund av någon bestämmelse i grundlagen eller annan författning, även om arkivet är tillgängligt för allmänheten. Detsamma gäller t.ex. sådana exemplar som finns i ett kommunalt lånebibliotek (jfr SOU 1947:60 s. 266).

Enligt bestämmelsen i andra stycket tredje meningen skall ett beslut om konfiskering medföra att alla föremål som kan användas "enbart för mångfaldigande" görs obrukbara för fortsatt mångfaldigande. I bestämmelsens förlaga i TF finns en exemplificering på de föremål som avses: "formar, stenar, stereotyper, plåtar och andra dylika, uteslutande för tryckningen av skriften användbara materialier". Den nu föreslagna texten är inte avsedd att ändra innebörden i bestämmelsen. Om exemplifieringen överfördes på ljudupptagningar och upptagningar av rörliga bilder, skulle den omfatta t.ex. matriser och s.k. masterband.

22 §

Paragrafen motsvarar 7 kap. 8 § TF. Formellt har begreppet utgivningsförbud justerats så att det direkt och inte bara indirekt omfattar även en periodisk skrift som "uppenbarligen utgör fortsättning" av den skrift som drabbas av förbudet. Denna justering möjliggör att vissa hänvisningar förenklas (se 5 kap. 13 §).

10 kap.

Ansvarighet

Periodiska skrifter

1 §

Paragrafen motsvarar 8 kap. 1 § TF.

2 §

Paragrafen motsvarar 8 kap. 2 § TF.

Ansvar för ägaren enligt andra stycket inträder om utgivaren har utsetts för skenets skull eller uppenbart inte kan utöva den befogenhet som han har enligt 5 kap. 3 § andra stycket. Här avses faktiska hinder i utgivarens möjligheter att utöva tillsyn över vad som offentliggörs. Som exempel kan nämnas att han vägras tillträde till redaktionslokalerna. Begränsningar i hans rätt att ha tillsyn över utgivningen eller att bestämma över skriftens innehåll så att ingenting införs utan hans vilja är i stället utan verkan enligt 5 kap. 3 § andra stycket. Motsvarande gäller i fråga om ansvarighetsövergången enligt tredje stycket.

3 §

Paragrafen motsvarar 8 kap. 3 § TF. Dessutom har här införts en motsvarighet till 8 kap. 10 § första stycket TF, såvitt denna bestämmelse gäller periodiska skrifter. Bestämmelsen i TF är svårläst. Vi har ansett att den blir mera tillgänglig, om innehållet delas upp på föreskrifterna om de särskilda typerna av offentliga framställningar; se 9 § och 13 § första stycket 4.

4 §

Paragrafen motsvarar 8 kap. 4 § TF.

Andra tryckta skrifter

.5 §

Paragrafen motsvarar 8 kap. 5 § TF.

Med skriftens författare förstås i bestämmelsen den som verkligen har författat skriften. Ansvaret kan sålunda inte övertas av en person som felaktigt påstås vara författaren. Med stöd av 4 kap. 2 § andra stycket kan man i en rättegång utreda om den uppgivna författaren också är den verkliga.

6—10 §§

Paragraferna återger i huvudsak innehållet i 8 kap. 6—9 §§ TF. En motsvarighet till 8 kap. 10 § första stycket har förts in som 9 §; se härom vid 3 §. Definitionen av begreppen "utgivare" och "förläggare" har förts över till 5 kap. 16 §. Det i 8 kap. 6 § första stycket TF angivna fallet att en skrift är avsedd att innehålla bidrag från flera författare har fått utgå. Enligt motiven (SOU 1947:60 s. 256) har man här tänkt på fall när "skriften exempelvis hunnit utkomma endast med ett första häfte". Förslaget bygger emellertid på förutsättningen att ett "häfte" av en icke periodisk skrift yttrandefrihetsrättsligt är att betrakta som en skrift för sig.

Andra framställningar

11 §

Paragrafen reglerar ansvarigheten i fråga om de uttrycksformer utom tryckta skrifter där en utgivare måste finnas (se 6 kap. 1 §). I den allmänna motiveringen har frågan behandlats under 4.4.2. Det subsidiära ansvaret regleras i 13 § samt — såvitt gäller ljud- och bildupptagningar i vissa fall — i 14 §.

Andra stycket tar sikte på sådana fall som nu regleras i 4 § andra stycket RAL. Även i fortsättningen bör det vara möjligt att genom ett särskilt beslut överföra det yttrandefrihetsrättsliga ansvaret för vad som sägs i ett program i eter- eller trådsändning på den som yttrar sig. Undantaget från grundlagens huvudregel om utgivaransvar begränsas liksom nu i RAL till direktsända program.

12 §

Paragrafen reglerar ansvarigheten för sceniska framställningar och utställningar som har en utgivare. Om ingen utgivare har utsetts eller det brister i fråga om att hålla en uppgift om vem som är utgivare tillgänglig för allmänheten på föreskrivet sätt skall den sceniska framställningen eller utställningen enligt 2 kap. 1 § inte vara underkastad grundlagens bestämmelser om offentliga framställningar. Det innebär att ansvaret för yttrandefrihetsbrott drabbar dem som har medverkat till offentliggörandet enligt bestämmelserna i vanlig lag (jfr tredje stycket nedan under 13 §).

13 §

Paragrafen behandlar den andra länken i den yttrandefrihetsrättsliga ansvarighetskedjan när det gäller andra offentliga framställningar än tryckta skrifter.

Första stycket avser de fall då det är obligatoriskt med en utgivare, dvs. program i eter- och trådsändningar samt ljudupptagningar och upptagningar av rörliga bilder. På samma sätt som i fråga om periodiska skrifter inträder ett subsidiärt ansvar för den som skall utse utgivare om han har brustit i den skyldigheten, om han har utsett en utgivare bara för skenets skull, om utgivaren saknat faktisk möjlighet att utöva sin befogenhet eller om det brister i fråga om offentliggörande av utgivarens namn. Vidare övergår ansvaret om det väl finns en utgivare men denne inte har någon känd hemortsadress inom landet när brottet begås och inte heller kan påträffas här under rättegången. Den som ansvarar för att en utgivare utses är enligt 6 kap. 2 § andra stycket den som driver verksamheten.

Andra stycket gäller det subsidiära ansvaret för yttranden i sceniska framställningar och utställningar. Utrymmet för sådant andrahandsansvar är här begränsat. Om förhållandena är sådana som avses under 1—3 i första stycket skall reglerna för offenliga framställningar inte alls tillämpas; framställningen faller utanför den yttrandefrihetsrättsliga ansvarsordningen. Endast för det fall att det finns en utgivare men han inte

har någon känd adress inom landet och inte kan påträffas här under rättegången (första stycket 4) uppkommer behov av ett subsidiärt ansvar. Det faller enligt bestämmelsen på den som har utsett utgivaren.

Såvitt gäller eter- och trådsändningar samt sceniska framställningar och utställningar är den yttrandefrihetsrättsliga ansvarskedjan avslutad genom paragrafens bestämmelser. Något ensamansvar därutöver kan inte utkrävas.

14 §

På samma sätt som tryckta skrifter kan ljud- och bildupptagningar offentliggöras genom att spridas bland allmänheten utan medverkan av den som framställt dem. Om upptagningarna saknar uppgift eller har en felaktig uppgift om vem som framställt dem och denne inte heller kan spåras kan något ansvar inte utkrävas enligt 13 §. Den situationen kan tänkas uppkomma då och då. Det kan heller inte uteslutas att ljud- och bildupptagningar kan komma att återges offentligt under samma förutsättningar. För att säkerställa att det finns någon som kan ställas till ansvar för yttrandefrihetsbrott i det fallet stadgas i paragrafen ett sista-handsansvar för den som sprider eller offentligen återger en ljudupptagning eller upptagning av rörliga bilder.

Gemensamt

15 §

Paragrafens första stycke motsvarar 8 kap. 12 § TF.

I förarbetena till TF diskuterade departementschefen uppsåtspresumtionens räckvidd. Han anförde bl.a. (prop. 1948:230 s. 174):

> Beträffande det av presidenten i Svea hovrätt anförda fallet att någon bakom den ansvariges rygg insmugglat en brottslig artikel i tidning må framhållas att utgivare icke kan undgå ansvar enbart därför att han ej gjort bruk av sin befogenhet att öva inseende över skriftens utgivning och förhindra intagande av den brottsliga artikeln. Men även i detta fall skulle möjligen så extrema förhållanden kunna tänkas att det framstår som uppenbart oberättigat att göra utgivaren ansvarig. Sådana frågor torde emellertid huvudsakligen äga intresse endast ur teoretisk synpunkt; tillräckliga möjligheter torde föreligga att med ledning av allmänna rättsgrundsatser komma tillrätta därmed i rättsskipningen.

I motsats till vad som är fallet med tidningar kan sådana förfaranden som förvanskar framställningens innehåll ha mer än ett teoretiskt intresse när det gäller teaterföreställningar och utställningar. Som vi framhöll i den allmänna motiveringen (se under 4.4.2) bör dock ingen möjlighet öppnas för utgivaren att undgå ansvar t.ex. när en skådespelare fäller yttranden utanför föreställningens ram. För sådana extrema fall som diskuterades i förarbetena till TF får den av departementschefen då gjorda hänvisningen till allmänna rättsgrundsatser anses tillräcklig.

16 §

Paragrafen motsvarar 8 kap. 11 § TF.

11 kap.

Åtal

9 kap. TF inleds med en allmän bestämmelse om att JK skall vaka över att de gränser för tryckfriheten som anges i TF inte överskrids. Som närmare utvecklats under 4.6.5 anser vi inte att en sådan regel bör finnas i grundlagen. Förslaget innehåller därför ingen motsvarighet till 9 kap. 1 § TF.

Vi anser vidare att bestämmelsen i 9 kap. 4 § TF inte behöver någon motsvarighet i yttrandefrihetsgrundlagen.

1 §

Paragrafen motsvarar huvudsakligen 9 kap. 2 § TF.

Den enligt TF rådande ordningen med JK som i regel ensam behörig allmän åklagare i tryckfrihetsmål och mål om brott mot bestämmelser i TF har utsträckts till att gälla yttrandefrihetsmål och brott mot bestämmelser i yttrandefrihetsgrundlagen. JK är också ensam behörig att inleda förundersökning om yttrandefrihetsbrott. En jämförelse mellan första och andra stycket utvisar att grundlagen inte hindrar att även polis- eller åklagarmyndigheter inleder förundersökning i fråga om brott av den typ som avses i andra stycket, t.ex. i fråga om offentliga funktionärers brott mot tystnadsplikt då brottet har bestått i ett meddelande för publicering. Jfr prop. 1974/75:204 s. 176.

Motsvarigheten till föreskriften i 9 kap. 2 § första stycket TF om att endast rätten och JK kan besluta om tvångsmedel med anledning av tryckfrihetsbrott har här flyttats till 12 kap. 3 §.

Bestämmelsen i 9 kap. 2 § andra stycket att regeringen kan hos JK anmäla en skrift till åtal har ingen motsvarighet i förslaget. Vad bestämmelsen säger förefaller självklart och behöver i vart fall inte stå i grundlag.

2 §

Paragrafen motsvarar 9 kap. 3 § TF.

Den nu gällande tiden sex månader för allmänt åtal avseende brott i periodiska skrifter och radio- eller TV-program har överförts till förslaget. Den har gjorts tillämplig på — förutom periodiska skrifter — eter- och trådsändningar. Den nuvarande ettårstiden för allmänt åtal vid brott i icke periodiska skrifter skall gälla för alla andra offentliga framställningar.

Utgångspunkten för beräkning av preskriptionstiden är den dag då den offentliga framställningen gavs ut, dvs. utlämnades för spridning eller återgavs offentligt.

Syftet med de särskilda reglerna om åtalspreskription är att en offentlig framställning som inte blivit föremål för ingripande från det allmän-

nas sida inom den stadgade tiden, skall gå fri. Har ett ingripande väl skett genom att åtal väckts får däremot ett nytt åtal senare väckas mot annan som är ansvarig för brottet. En bestämmelse om det finns i andra stycket.

Av tredje stycket följer att allmänna regler om åtalspreskription gäller i fall av enskilt åtal för yttrandefrihetsbrott.

3 §

Paragrafen motsvarar 9 kap. 5 § TF.

12 kap.

Särskilda tvångsmedel

1 §

Paragrafen motsvarar 10 kap. 1 § första stycket TF.

Möjligheten att beslagta en framställning i syfte att säkerställa en förväntad konfiskation har utsträckts till att gälla — förutom tryckta skrifter — ljud- och bildupptagningar. Detta innebär att samma principer blir tillämpliga som i fråga om tryckta skrifter. Övriga slag av offentliga framställningar kan på grund av sin karaktär inte bli föremål för konfiskation och kan därmed inte heller tas i beslag.

2 §

Paragrafen motsvarar 10 kap. 1 § andra stycket TF.

Utgivningsförbud kan enligt 9 kap. 22 § drabba endast en periodisk skrift. Beslagsmöjligheten enligt bestämmelsen har därför inte utvidgats i förhållande till vad som nu gäller. Utgivningsförbud såsom tvångsmedel har fått attributet "provisoriskt".

3 §

Paragrafen motsvarar 9 kap. 2 § första stycket andra punkten och 10 kap. 2 och 4 §§ TF.

Den enligt TF föreliggande möjligheten att delegera rätten att besluta om beslag till allmänna åklagare har inte utnyttjats i praktiken och har inte överförts till förslaget.

Vid enskilt åtal kan beslut om beslag meddelas endast av rätten.

4 §

Paragrafen motsvarar 10 kap. 5 § andra stycket TF.

Bestämmelsen i 10 kap. 5 § första stycket TF om att rätten när talan har väckts kan häva beslag eller utgivningsförbud som har meddelats tidigare har inte överförts till förslaget. Rättens behörighet härtill framgår av att beslut i dessa ämnen enligt 3 § första stycket fattas av rätten.

5 §

Paragrafen motsvarar 10 kap. 6 § TF.

Ett förordnande om beslag gäller bara den särskilda del av framställningen som innehåller det avsnitt som föranlett beslaget. I fråga om tryckta skrifter förstås därmed — som uttryckligen anges i TF — band, del, nummer eller häfte av skriften. På motsvarande sätt får beslag på en ljud- eller bildupptagning endast avse t.ex. den grammofonskiva i ett album med flera skivor eller den filmrulle i en serie som tillsammans utgör en spelfilm, vilken innehåller det yttrande som föranlett beslaget.

6 §

Paragrafen motsvarar 10 kap. 7 § första stycket TF.

Av 7 kap. 7 § andra stycket följer att det är förbjudet att sprida en tryckt skrift eller en ljud- eller bildupptagning som har tagits i beslag enligt 1 §. Erinringen i 10 kap. 7 § andra stycket TF om det förbudet har inte ansetts nödvändig och har inte fått någon motsvarighet i förslaget.

7 §

Paragrafen motsvarar 10 kap. 8 § TF.

Beträffande frågan om vilka skrifter och upptagningar som skall anses vara avsedda för spridning eller offentlig återgivning, se vid 9 kap. 21 §.

Bestämmelsen i andra stycket har utvidgats till att omfatta en skyldighet att underrätta de berörda personerna också om ett provisoriskt utgivningsförbud. Det ligger i sakens natur att ett bevis om beslag skall innehålla en uppgift om vilket eller vilka avsnitt i framställningen som har föranlett beslaget. Den uppgiften är av betydelse om utgivaren önskar ge ut en ny upplaga av framställningen med uteslutande av de omstridda yttrandena.

8 §

Paragrafen motsvarar 10 kap. 9 § TF.

9—10 §§

Paragraferna motsvarar 10 kap. 11—12 §§ TF.

Förutom tryckta skrifter kan ljudupptagningar och upptagningar av rörliga bilder tas i förvar. Tvångsmedlet kan uppenbarligen inte tillämpas på andra slag av offentliga framställningar.

Föreskrifter om vilka militära befattningshavare som har bestraffningsrätt finns i 3 kap. militära rättegångslagen (1948:472).

11 §

Paragrafen motsvarar 10 kap. 13 § TF.

12 §

Paragrafen innehåller en bestämmelse om beslag i syfte att säkra bevisning. Den motsvarar 10 kap. 14 § TF. Beslagsmöjligheten har utvidgats till att omfatta också ljudupptagningar och upptagningar av rörliga bilder.

I fråga om andra slag av offentliga framställningar är det praktiska behovet av regler om beslag i bevissäkringssyfte ringa. Eftersom de åsyftade framställningarna ofta bara förekommer i ett exemplar — t.ex. utställningar och teateruppsättningar — skulle ett beslag få långtgående konsekvenser för yttrandefriheten. Beslaget skulle kunna få till följd att yttrandet hindrades trots att syftet är ett annat. Bevissäkring får ske med andra medel, såsom bandinspelning och fotografering. När det gäller program i eter- och trådsändning finns referensupptagningarna att tillgå som bevismedel. Vi anser därför att regler om beslag bör avvaras i de här diskuterade fallen.

Det har gjorts gällande att beslagsregeln i 10 kap. 14 § TF skulle kunna tillämpas så att en hel upplaga av en tryckt skrift skulle kunna tas i beslag. För att förebygga den missuppfattningen har vi infört en begränsning när det gäller antalet exempelar av en framställning som får tas i beslag.

13 kap.

Skadestånd

1 §

Paragrafen motsvarar 11 kap. 1 § första stycket första meningen och tredje stycket TF.

2 §

Paragrafen motsvarar 11 kap. 1 § första stycket andra meningen och 2 § TF. Den innehåller också en regel om skadeståndsansvar för den som driver verksamhet för andra offentliga framställningar än tryckta skrifter. Angående frågan om vem som skall anses driva verksamhet för offentliga framställningar se under 6 kap. 2 §.

3 §

Paragrafen motsvarar 12 kap. 1 § första stycket tredje meningen TF.

4 §

Paragrafen motsvarar 11 kap. 3 § TF.

5 §

Paragrafen motsvarar 11 kap. 4 § TF.

6 §

Paragrafen motsvarar 11 kap. 1 § andra stycket TF. Desutom har här tagits in en hänvisning till straffnedsättningsregeln i 9 kap. 20 § förslaget, motsvarande 1 kap. 4 § andra stycket TF.

7 §

Paragrafen motsvarar 7 kap. 6 § andra stycket meningen TF. Den placeringen tyder på att skyldigheten att införa en gällande dom i en periodisk skrift har betraktats som en sorts straffrättslig rättsverkan (se KU 1948:30 s. 41 f.). Under ett tidigare skede av förarbetena till TF behandlades denna skyldighet som en fråga om skadestånd (SOU 1947:60 s. 268, jfr straffrättskommittén i SOU 1944:69 s. 111). En skyldighet att bekosta tryckning av dom i ärekränkningsmål föreskrevs också i den gamla strafflagens skadeståndskapitel (6 kap. 3 §); en bestämmelse med likartad innebörd finns nu i 5 kap. 6 § skadeståndslagen. Vi anser att en bestämmelse i ämnet bör ha sin plats i kapitlet om skadestånd.

14 kap.

Rättegången i yttrandefrihetsmål

1 §

I första stycket finns den grundläggande forumregeln för yttrandefrihetsmål. I andra stycket, som motsvarar 12 kap. 1 § andra stycket första och andra meningarna TF, ges definitionen på sådana mål. Tredje stycket anger att också mål där någon yrkar på sanktion för att en avtalad eller eljest dispositiv tystnadsplikt har åsidosatts genom ett publiceringsmeddelande skall anses som yttrandefrihetsmål. För handläggningen av mål av detta slag gäller emellertid särskilda regler. Dessa framgår av 14 §.

Första styckets motsvarighet i TF — 12 kap. 1 § första stycket — innehåller bestämmelser om behörighet för endast vissa tingsrätter att ta upp tryckfrihetsmål. Regleringen av forumfrågan finns däremot i vanlig lag, närmare bestämt i 1 och 1 a §§ lagen (1949:164) med vissa bestämmelser om rättegången i tryckfrihetsmål. Vi har ansett att tyngdpunkten bör ligga på frågan om rätt forum i yttrandefrihetsmål och inte på frågan om kompetensfördelningen sidoordnade domstolar emellan. Den sistnämnda frågan hänvisas enligt vad vi föreslår till reglering genom vanlig lag med stöd av första stycket i kapitlets sista paragraf. Det gäller också frågor om mera detaljerade forumbestämmelser som kan behövas.

Av vårt under 4.4.5 framförda förslag i fråga om kretsen av dem som skall kunna göras ansvariga för medverkan till brott mot rikets säkerhet genom publicering av sekretessbelagda uppgifter följer att den nuvarande bestämmelsen i 12 kap. 1 § andra stycket sista meningen TF blir överflödig.

2 §

Paragrafen motsvarar 12 kap. 2 § första stycket första och andra meningarna TF; föreskriften om antalet medlemmar i juryn har dock brutits ut och förts över till följande paragraf.

Beträffande de överväganden som ligger till grund för denna centrala paragraf hänvisas till avsnitt 4.6.

3 §

Paragrafen motsvarar återstående delar av 12 kap. 2 § TF.

4 §

Första stycket motsvarar 12 kap. 3 § TF. Andra styckets fyra första meningar motsvarar 12 kap. 4 § första och andra styckena TF. De två sista meningarna i paragrafens andra stycke saknar motsvarighet i TF.

Enligt 12 kap. 3 § TF skall åtta av de tjugofyra nämndemännen i varje län vara eller ha varit nämndemän vid allmän underrätt. Numera finns det nämndemän även vid hovrätterna och vid de allmänna förvaltningsdomstolarna. De bör vara jämställda med tingsrätternas nämndemän. Enligt vårt förslag skall alltså de åtta jurymännen vara eller ha varit nämndemän vid allmän domstol eller allmän förvaltningsdomstol. Detta förslag syftar också till att förbättra möjligheterna att organisera en jury under krigsförhållanden.

Bestämmelsen i 12 kap. 5 § TF om att skilda samhällsgrupper och meningsriktningar samt olika delar av länet bör vara företrädda bland jurymännen ersätts i vårt förslag med principen att valet av jurymän skall vara proportionellt. Den principen är genomförd för nämndemännens vidkommande (se 4 kap. 7 § rättegångsbalken). Regeln om att närmare bestämmelser om val av jurymän meddelas i vanlig lag korresponderar med lagen (1955:138) om proportionellt valsätt vid val inom landsting, kommunfullmäktige m.m.

Den i 12 kap. 4 § tredje stycket TF upptagna föreskriften om att tingsrätten skall göra anmälan till valmyndigheten när juryman skall väljas har inte någon motsvarighet i vårt förslag. En bestämmelse därom kan i stället tas in i vanlig lag.

5 §

Första stycket motsvarar 12 kap. 5 § första och andra meningarna TF. Andra stycket motsvarar 12 kap. 6 § TF.

6 §

I ordet "fyllnadsval", i förening med föreskriften i 4 § om proportionellt val, ligger att den som väljs bör företräda samma meningsriktning som den avgående. En jämförelse med 4 § ger också vid handen att efterträ-

daren till en juryman inom den andra gruppen skall vara eller ha varit nämndeman. Detta behöver inte sägas uttryckligen i denna paragraf.

7—11 §§

Paragraferna motsvarar 12 kap. 8—12 §§ TF.

Föreskriften i 12 kap. 13 § TF om att samma jury kan förordnas att tjänstgöra i flera mål som skall handläggas samtidigt torde sakna praktisk betydelse. Då den dessutom är diskutabel från principiella utgångspunkter har den inte fått någon motsvarighet i vårt förslag.

12 §

Första stycket motsvarar 12 kap. 14 § första stycket TF. Innehållet i andra stycket stämmer i sak överens med 12 kap. 14 § andra stycket andra meningen TF.

13 §

Paragrafen motsvarar 12 kap. 14 § andra stycket andra ledet TF.

14 §

Paragrafen innehåller grundlagens särskilda regler om rättegången i mål om sanktioner för åsidosättanden av avtalade eller eljest dispositiva tystnadsplikter. Av 1 § i detta kapitel framgår att sådana mål skall anses som yttrandefrihetsmål. Den viktigaste innebörden av detta är att ett yrkande om sanktion på sådan grund skall underställas jury, om inte båda parterna avstår från detta. Därigenom säkras att hänsynen till yttrandefriheten får ett tillräckligt beaktande när frågor av detta slag prövas. Regeln om juryprövning framgår av första meningen i denna paragraf.

Rättegångsordningen för mål av det slag som paragrafen handlar om är i fråga om fördelningen av uppgifter mellan juryn och rätten anpassad efter vad vi föreslår för övriga typer av yttrandefrihetsmål. Det innebär att vissa bevisfrågor skall vara slutligt avgjorda innan juryprövningen tar vid. Det innebär också att juryns uppgift blir att besvara en fråga som kan sägas motsvara frågan huruvida ett brott har förövats genom ett visst yttrande.

Till de bevisfrågor som rätten skall pröva hör givetvis frågan om vad som har yttrats, om detta är omtvistat, och om meddelandet har lämnats av den som är utpekad. Dit räknas enligt lagtexten också frågan vad som har avtalats beträffande tystnadsplikt, dvs. lydelsen eller innebörden av den förpliktelse till tystnad som har åvilat meddelaren.

Den fråga som juryn får att besvara gäller enligt lagtexten huruvida det finns någon grund för påföljd. Den frågan rymmer flera delar, som juryn måste ta ställning till. För att nå fram till ett utslag kommer juryn därför att behöva föra ett resonemang i flera steg. Först gäller det att avgöra om den tystnadsplikt som har åvilat meddelaren har omfattat den

uppgift som denne har lämnat för publicering. Detta avgörande bygger på en bedömning av tystnadspliktens innehåll som följer efter det bevismässiga led i prövningen, vilket ankommer på rätten. Det är alltså frågan om en tolkning av avtalsförpliktelsen. Om den lämnade uppgiften befinns omfattad av tystnadsplikten måste juryn därefter ta ställning till om tystnadsplikten kan hänföras under någon av de punkter i 8 kap. 7 § som jämförda med 8 § anger vilka tystnadsplikter utanför den offentliga rätten som är kvalificerade. Om också detta befinns vara fallet har juryn att, med iakttagande av det förhållningssätt som påbjuds i den s.k. instruktionen i 1 kap. 10 §, avge sitt utlåtande huruvida grundlagens regler tillåter att det som har förekommit läggs till grund för någon påföljd. Därvid skall juryn bl.a. pröva uppsåtsfrågan.

Om juryns utslag går ut på att meddelandet inte får utgöra grund för någon påföljd, är det slutligt avgjort att meddelandet inte får anföras som skäl för ett domslut varigenom någon påföljd döms ut. Den domstol som har tagit upp målet skall då utfärda en dom i överensstämmelse med juryns utslag.

Om däremot juryutslaget går ut på att meddelandet får läggas till grund för påföljd, skall rättegången fortsätta vid den domstol som enligt eljest gällande rättegångsregler är behörig att pröva målet. Det kan innebära att målet skall överflyttas till en annan tingsrätt enligt allmänna forumregler eller till arbetsdomstolen eller en tingsrätt enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister.

Den domstol till vilken målet överlämnas har att pröva juryns fällande utslag och de eventuella övriga grunder som har åberopats för sanktionstalan. På den domstolen ankommer det också att i enlighet med de regler som gäller för rättsförhållandet bestämma påföljden.

Om parterna avstår från juryprövning är målet inte längre att betrakta som ett yttrandefrihetsmål. Frågan om rätt forum får då avgöras enligt vanliga rättegångsregler.

15 §

Paragrafen motsvarar 12 kap. 15 § TF.

15 kap.

Tryckta skrifter, ljudupptagningar och upptagningar av rörliga bilder som har framställts utomlands

Kapitlet innehåller bestämmelser om sådana framställningar som härrör från utlandet. Bestämmelserna i 1—3 och 5—8 §§ motsvarar 13 kap. 1—5 §§ TF med de tillägg som behövs för att det nuvarande regelsystemet skall omfatta även ljudupptagningar och upptagningar av rörliga bilder, som har importerats hit. Dessutom utsträcks reglerna om ansvarsfrihet för meddelare och uppgiftsanskaffare och om anonymitetsrätt till att gälla också i fall då uppgifterna varit avsedda för publicering i utländsk eter- eller trådsändning. Förutom de angivna utvidgningarna av giltig-

hetsområdet för 13 kap. TF föreslår vi bestämmelser om att utgivare obligatoriskt skall utses för upptagningar av rörliga bilder som har framställts utomlands. De bestämmelserna har placerats i 4 §.

4 §

Paragrafen innehåller som sagt bestämmelser om utgivare för utomlands framställda upptagningar av rörliga bilder.

En sådan upptagning skall ha en utgivare när den ges ut här i riket, dvs. när den återges för allmänheten vid t.ex. en biografföreställning eller när den lämnas ut för försäljning eller spridning på annat sätt (jfr 2 kap. 1 § andra stycket). De i 6 kap. 2 § första stycket angivna behörighetsvillkoren skall gälla. Beträffande utgivarens befogenheter skall på grund av hänvisningarna i den här paragrafen och i 6 kap. 2 § tredje stycket huvudregeln i 5 kap. 3 § andra stycket gälla.

Behovet av utgivare för alla upptagningar av rörliga bilder föranleds främst av det s.k. extremvåldsförbudet i 9 kap. 14 § (se avsnitt 7). Extremvåldsskildringar i upptagningar av rörliga bilder torde till helt övervägande del föras in hit till riket från utlandet. Ett tvång att utse utgivare kan bidra till en sanering i utbudet av våldsskildringar. Samtidigt innebär ett införande av det tryckfrihetsrättsliga ansvars- och rättegångssystemet på hela film- och videoområdet att även importerade upptagningar med exempelvis samhällskritiskt innehåll får del av det förstärkta yttrandefrihetsskyddet.

Ansvaret för att en utgivare utses har i paragrafen lagts på den som här i riket lämnar ut upptagningar för spridning eller offentlig återgivning. Denne torde i allmänhet vara identisk med importören. Underlåtenhet att utse en utgivare bör behandlas som en sådan ordningsförseelse som avses i 6 kap. 3 § andra stycket. Dessutom får underlåtenheten till följd att subsidiäransvarighet för ett eventuellt yttrandefrihetsbrott i upptagningen inträder enligt 10 kap. 13 § första stycket 1; att den bestämmelsen är tillämplig här framgår av hänvisningen i 15 kap. 8 §.

Ett sistahandsansvar har lagts på den som sprider eller offentligen återger upptagningar framställda utomlands. Det är alltså en motsvarighet till vad som enligt 10 kap. 14 § skall gälla i fråga om inhemska upptagningar. För att spridaren skall bli ansvarig för innehållet i en upptagning, som har framställts i Sverige, förutsätts i den bestämmelsen att upptagningen inte är försedd med korrekt uppgift om framställaren, dvs. om vem som ansvarar närmast före spridaren. När det gäller ett spridaransvar för utländska upptagningar kan ett sådant inte göras beroende av vilka uppgifter de har som framställare. Sådana uppgifter är ointressanta från ansvarssynpunkt, eftersom en utländsk producent inte kan ställas till svars här i riket. Därför har i andra stycket av denna paragraf tagits in en bestämmelse om att en upptagning av rörliga bilder, som är framställd utomlands och som görs offentlig här i riket, skall vara försedd med uppgift om vem som här i riket har lämnat ut upptagningen för spridning eller offentlig återgivning. Denne kan jämställas närmast med förläggaren till en tryckt skrift som inte är periodisk.

16 kap.

Allmänna bestämmelser

Kapitlets paragrafer stämmer i allt väsentligt överens med bestämmelserna i 14 kap. TF. Vi har undvikit att i 1 § nämna att resningsfrågor prövas av högsta domstolen; behörigheten att pröva dessa frågor bör vara exklusivt reglerad genom 11 kap. 11 § RF.

Förkortningar

ABF	=	Arbetarnas bildningsförbund
AD	=	Arbetsdomstolen
BrB	=	brottsbalken
HD	=	Högsta domstolen
JK	=	Justitiekanslern
JO	=	Justitieombudsmannen
JuU	=	Justitieutskottet
KF	=	Kooperativa förbundet
KLYS	=	Konstnärliga och litterära yrkesutövares samarbetsnämnd
KO	=	Konsumentombudsmannen
KrU	=	Kulturutskottet
KU	=	Konstitutionsutskottet
LAS	=	lagen om allmänna sammankomster
LO	=	Landsorganisationen i Sverige
LU	=	Lagutskottet
MBL	=	lagen om medbestämmande i arbetslivet
MKU	=	Massmediekoncentrationsutredningen
MMU	=	Massmedieutredningen
NJA	=	Nytt Juridiskt Arkiv
NO	=	Näringsfrihetsombudsmannen
NU	=	Nordisk utredningsserie
RAL	=	radioansvarighetslagen
RF	=	regeringsformen
RL	=	radiolagen
RÅ	=	Riksåklagaren
SACO/SR	=	Centralorganisationen SACO/SR
SFS	=	svensk författningssamling
SOU	=	statens offentliga utredningar
SR	=	Sveriges radio
SvJT	=	Svensk Juristtidning
TCO	=	Tjänstemännens centralorganisation
TF	=	tryckfrihetsförordningen
YGL	=	yttrandefrihetsgrundlagen

Kronologisk förteckning

1. Fristående skolor för inte längre skolpliktiga elever. U.
2. Nytt militärt ansvarssystem. Ju.
3. Skatteregler om traktamenten m. m. Fi.
4. Om hälften vore kvinnor. A.
5. Koncession för försäkringsrörelse. Fi.
6. Radon i bostäder. Jo.
7. Ersättning för miljöskador. Ju.
8. Stämpelskatt. Fi.
9. Lagstiftningen på kärnenergiområdet. I.
10. Användning av växtnäring. Jo.
11. Bekämpning av växtskadegörare och ogräs. Jo.
12. Former för upphandling av försvarsmateriel. Fö.
13. Att möta ubåtshotet. Fö.
14. Barn kostar. S.
15. Kommunalforskning i Sverige. C.
16. Sysselsättningsstrukturen i internationella företag. I.
17. Näringspolitiska effekter av internationella investeringar. I.
18. Lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet. A.
19. Den stora omställningen. I.
20. Bättre miljöskydd II. Jo.
21. Vilt och jakt. Jo.
22. Utbildning för arbetslivet. A.
23. Lag om skatteansvar. Fi.
24. Ny konkurslag. Ju.
25. Internationella faderskapsfrågor. Ju.
26. Bestrålning av livsmedel. Jo.
27. Bilar och renare luft. Jo.
28. Bilar och renare luft. Bilaga. Jo.
29. Invandringspolitiken. A.
30. Utbyggd havandeskapspenning m. m. S.
31. Familjeplanering och abort. S.
32. Företagshälsovård för alla. A.
33. Kompetens inom hälso- och sjukvården m.m. S.
34. Information som styrmedel. I.
35. Patentprocessen och sanktionssystemet inom patenträtten. Ju.
36. Effektivare företagsrevision. Ju.
37. Fastighetsbildning 1. Avveckling av samfällda vägar och diken. Ju.
38. Fastighetsbildning 2. Ersättningsfrågor. Ju.
39. Politisk styrning-administrativ självständighet. C.
40. Konsumentpolitiska styrmedel-utvärdering och förslag. Fi.
41. Kontroll av rådgivare. Ju.
42. Barn genom insemination. Ju.
43. Områden för turism och rekreation. Jo.
44. Kapitalplaceringar på aktiemarknaden. Fi.
45. Turism och friluftsliv 2. Om förutsättningar och hinder. Jo.
46. Bulvanlag. Ju.
47. Skatteregler. Om reservering för framtida utgifter. Fi.
48. Egenföretagares sjukpenning m. m. S.
49. Vattenkraft. I.
50. Översyn av lagstiftningen om förmögenhetsbrott utom gäldenärsbrott. Ju.
51. Ensamföräldrarna och deras barn. S.
52. Företagshemligheter. Ju.
53. Kulturarbetare och uppfinnare, skatter och avgifter. Fi.
54. Skall matmomsen slopas? Fi.
55. Församlingen i framtiden. C.
56. Naturresursers nyttjande och hävd. Jo.
57. Olika ursprung – gemenskap i Sverige. Utbildning för språklig och kulturell mångfald. U.
58. Kunskap för gemenskap. Läromedel för språklig och kulturell mångfald. U.
59. Kreativ finansiering. Fi.
60. Återvinning i konkurs. Ju.
61. Handlingsoffentlighet utanför myndighets områden. C.
62. För gammal för arbete? A.
63. Utslagning i grundskolan. U.
64. Ledighet för anhörigvård. S.
65. Översyn av upphovsrättslagstiftningen. Delbetänkande 2. Ju.
66. Svenska kyrkans fond. Fi.
67. Rennäringens ekonomi. Jo.
68. Kommunerna och civilförsvaret. Fö.
69. Livsmedelsforskning I. Jo.
70. Värna yttrandefriheten. Ju.

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Nytt militärt ansvarssystem. [2]
Ersättning för miljöskador. [7]
Ny konkurslag. [24]
Internationella faderskapsfrågor. [25]
Patentprocessen och sanktionssystemet inom patenträtten. [35]
Kommissionen mot ekonomisk brottslighet. 1. Effektivare företagsrevision. [36] 2. Kontroll av rådgivare. [41] 3. Bulvanlag. [46] 4. Återvinning i konkurs. [60]
Fastighetsbildningsutredningen. 1. Fastighetsbildning 1. Avveckling av samfällda vägar och diken. [37]
2. Fastighetsbildning 2. Ersättningsfrågor. [38]
Barn genom insemination. [42]
Översyn av lagstiftningen om förmögenhetsbrott utom gäldenärsbrott. [50]
Företagshemligheter. [52]
Översyn av upphovsrättslagstiftningen. Delbetänkande 2. [65]
Värna om yttrandefriheten. [70]

Försvarsdepartementet

Former för upphandling av försvarsmateriel. [12]
Att möta ubåtshotet. [13]
Kommunerna och civilförsvaret. [68]

Socialdepartementet

Barn kostar. [14]
Utbyggd havandeskapspenning m. m. [30]
Familjeplanering och abort. [31]
Kompetens inom hälso- och sjukvården m.m. [33]
Egenföretagares sjukpenning m.m. [48]
Ensamföräldrarna och deras barn. [51]
Ledighet för anhörigvård. [64]

Finansdepartementet

Skatteregler om traktamenten m. m. [3]
Koncession för försäkringsrörelse. [5]
Stämpelskatt. [8]
Lag om skatteansvar. [23]
Konsumentpolitiska styrmedel-utvärdering och förslag. [40]
Kapitalplaceringar på aktiemarknaden. [44]
Skatteregler. Om reservering för framtida utgifter. [47]
Kulturarbetare och uppfinnare, skatter och avgifter. [53]
Skall matmomsen slopas? [54]
Kreativ finansiering. [59]
Svenska kyrkans fond. [66]

Utbildningsdepartementet

Fristående skolor för inte längre skolpliktiga elever. [1]
Språk- och kulturarvsutredningen. 1. Olika ursprung – gemenskap i Sverige. Utbildning för språklig och kulturell mångfald. [57] 2. Kunskap för gemenskap. Läromedel för språklig och kulturell mångfald. [58]
Utslagning i grundskolan. [63]

Jordbruksdepartementet

Radon i bostäder. [6]
Utredningen om användningen av kemiska medel i jord och skogsbruket m. m. 1. Användning av växtnäring. [10] 2. Bekämpning av växtskadegörare och ogräs. [11]
Bättre miljöskydd II. [20]
Vilt och jakt. [21]
Bestrålning av livsmedel. [26]
Bilavgaskommittén. 1. Bilar och renare luft. [27] 2. Bilar och renare luft. Bilaga. [28]
Områden för turism och rekreation. [43]
Turism och friluftsliv 2. Om förutsättningar och hinder. [45]
Naturresursers nyttjande och hävd. [56]
Rennäringens ekonomi. [67]
Livsmedelsforskning I. [69]

Arbetsmarknadsdepartementet

Om hälften vore kvinnor. [4]
Lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet. [18]
Utbildning för arbetslivet. [22]
Invandringspolitiken. [29]
Företagshälsovård för alla. [32]
För gammal för arbete? [62]

Industridepartementet

Lagstiftningen på kärnenergiområdet. [9]
Direktinvesteringskommittén. 1. Sysselsättningsstrukturen i internationella företag. [16] 2. Näringspolitiska effekter av internationella investeringar. [17]
Den stora omställningen. [19]
Information som styrmedel. [34]
Vattenkraft. [49]

Civildepartementet

Kommunalforskning i Sverige. [15]
Politisk styrning-administrativ självständighet. [39]
Församlingen i framtiden. [55]
Handlingsoffentlighet utanför myndighets områden. [61]

Anm. Siffrorna inom klammer betecknar utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen.

KUNGL BIBLIOTEKET
STOCKHOLM

Liber
Allmänna Förlaget

ISBN 91-38-07947-X
ISSN 0375-250X