Regeringens proposition 1990/91:64

om yttrandefrihetsgrundlag m. m.

Prop.
1990/91:64

Regeringen föreslår riksdagen att anta de förslag som har tagits upp i bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 22 november 1990.

På regeringens vägnar

Ingvar Carlsson

Laila Freivalds

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås en ny särskild grundlag till skydd för yttrandefriheten i radio, television, filmer, videogram och ljudupptagningar m. m.

Den nya grundlagen bygger på samma grundsatser som tryckfrihetsförordningen. Det innebär bl. a. att principerna om censurförbud och etableringsfrihet blir gällande för hela det moderna massmedieområdet. Endast i fråga om användningen av radiofrekvensspektrum kan en etableringsfrihet i tryckfrihetsrättslig mening inte gälla. Vidare kan förhandsgranskning av filmer och videogram som skall visas offentligt förekomma även i fortsättningen. I övrigt genomförs de tryckfrihetsrättsliga principerna om ensamansvar och källskydd, begränsning av möjligheterna till kriminalisering samt särskild rättegångsordning med tillgång till jury.

Vidare förordas vissa förtydliganden av tryckfrihetsförordningens föreskrifter om anonymitetsskydd och en förstärkning av skyddet för dem som meddelar eller anskaffar uppgifter för offentliggörande i skrifter som trycks utomlands. Någon utvidgning av regleringen av meddelarfriheten beträffande förhållandet mellan enskilda föreslås inte.

Den nya grundlagen avses träda i kraft den 1 januari 1992.

Lagförslagen i propositionen har granskats av lagrådet. Propositionen innehåller därför tre huvuddelar: lagrådsremissen (s. 23), lagrådets yttrande (s. 203) och föredragande statsrådets ställningstagande till lagrådets synpunkter (s. 214). Den som vill ta del av samtliga skäl för lagförslagen måste läsa alla tre delarna.

Yttrandefrihetsgrundlag

Härigenom föreskrivs följande.

1 kap. Grundläggande bestämmelser

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

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

Vad som sägs i grundlagen om radioprogram gäller förutom program i ljudradio också program i television och innehållet i vissa andra sändningar av ljud, bild eller text som sker med hjälp av elektromagnetiska vågor. Vad som sägs om filmer avser även videogram och andra upptagningar av rörliga bilder.

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

3 § Det får inte förekomma att något som är avsett att framföras i ett radioprogram eller en ljudupptagning först måste granskas av en myndighet eller något annat allmänt organ. Inte heller är det tillåtet för myndigheter och andra allmänna organ att utan stöd i denna grundlag, på grund av det kända eller väntade innehållet i ett radioprogram eller en ljudupptagning, förbjuda eller hindra dess offentliggörande eller spridning bland allmänheten.

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

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

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

sådan anledning göra några ingripanden mot programmet, filmen eller ljudupptagningen.

5 § Den som skall döma över missbruk av yttrandefriheten eller på annat sätt vaka över att denna grundlag efterlevs bör betänka att yttrandefriheten är en grundval för ett fritt samhällsskick. Han bör alltid uppmärksamma syftet mera än framställningssättet. Om han är tveksam, bör han hellre fria än fälla.

6 § Grundlagen är tillämplig på sändningar av radioprogram som är riktade till allmänheten och avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel.

I fråga om radioprogram som förmedlas genom satellitsändning som utgår från Sverige gäller vad som i denna grundlag föreskrivs om radioprogram i allmänhet.

I lag får föreskrivas om undantag från denna grundlag i fråga om radioprogram som huvudsakligen är avsedda att tas emot utomlands och radioprogram som sänds genom tråd men inte är avsedda att tas emot av någon större allmänhet. Sådant undantag får dock inte gälla vad som föreskrivs i 2 och 3 §§.

7 § I fråga om samtidig och oförändrad vidaresändning här i landet av radioprogram som kommer från utlandet och radioprogram som förmedlas hit genom satellitsändning men inte utgår från Sverige gäller enbart vad som föreskrivs i

3 § första stycket om förbud mot förhandsgranskning och andra hinder,

3 § tredje stycket om innehav av tekniska hjälpmedel och anläggande av trådnät,

4 § om förbud mot ingripanden utan stöd i grundlagen,

5 § om det förhållningssätt som skall iakttas vid tillämpningen av denna grundlag,

3 kap. 1 § om rätt att sända radioprogram i tråd samt

3 kap. 3 och 5 §§ om särskilda regler för lagstiftning och rättslig prövning.

Har riksdagen godkänt en internationell överenskommelse om radioprogram får sådana föreskrifter som avses i 12 § andra stycket inte i strid med överenskommelsen hindra vidaresändning av radioprogram.

I 10 kap. 2 § finns föreskrifter om rätt att meddela och anskaffa uppgifter och underrättelser för offentliggörande i radioprogram från utlandet.

8 § I fråga om radioprogram eller delar av program som består i direktsändningar av dagshändelser eller av sådana gudstjänster eller offentliga tillställningar som anordnas av någon annan än den som bedriver programverksamheten tillämpas inte bestämmelserna i

2 § om rätt att meddela och anskaffa uppgifter för offentliggörande,

4 § om förbud mot ingripanden,

5 § om förhållningssättet vid tillämpning av denna grundlag,

2 kap. om rätt till anonymitet,

5–7 kap. om yttrandefrihetsbrott, ansvarighet samt tillsyn, åtal och särskilda tvångsmedel,

9 kap. om rättegången i yttrandefrihetsmål samt

10 kap. 2 § om rätt att meddela och anskaffa uppgifter för offentliggörande i radioprogram från utlandet.

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

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

11 § Att vissa radioprogram, filmer och ljudupptagningar skall jämställas med periodiska skrifter framgår av 1 kap. 7 § andra stycket tryckfrihetsförordningen.

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

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

2 kap. Om rätt till anonymitet

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

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

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

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

3 § Den som har tagit befattning med tillkomsten eller spridningen av en framställning som utgjort eller varit avsedd att ingå i ett radioprogram, en

film eller en ljudupptagning och den som har varit verksam på en nyhetsbyrå får inte röja vad han därvid har fått veta om vem som är upphovsman till framställningen eller har tillhandahållit den för offentliggörande eller om vem som har framträtt i den eller lämnat uppgifter enligt 1 kap. 2 §.

Tystnadsplikten enligt första stycket gäller inte

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

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

4 § Ingen myndighet eller annat allmänt organ får efterforska

1. upphovsmannen till en framställning som har offentliggjorts eller varit avsedd att offentliggöras i ett radioprogram, en film eller en ljudupptagning eller den som har framträtt i en sådan framställning,
2. den som har tillhandahållit eller avsett att tillhandahålla en framställning för offentliggörande i ett radioprogram, en film eller en ljudupptagning, eller
3. den som har lämnat uppgifter enligt 1 kap. 2 §.

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

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

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

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

3 kap. Om sändning samt framställande och spridning

Radioprogram

1 § Varje svensk medborgare och svensk juridisk person har rätt att sända radioprogram genom tråd.

Den frihet som följer av första stycket hindrar inte att det i lag meddelas föreskrifter i fråga om skyldighet för nätinnehavare att ge utrymme för vissa program i den utsträckning det behövs med hänsyn till allmänhetens intresse av tillgång till allsidig upplysning eller om ingripanden mot fortsatt sändning av ett utbud som inriktas på våldsframställningar, pornografiska bilder eller hets mot folkgrupp.

2 § Rätten att sända radioprogram på annat sätt än genom tråd får regleras genom lag som innehåller föreskrifter om tillstånd och villkor för att sända.

Det allmänna skall eftersträva att radiofrekvenserna tas i anspråk på ett sätt som leder till vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet.

Det skall finnas möjlighet för sammanslutningar att få tillstånd att sända ljudradioprogram i lokala radiosändningar i den utsträckning som tillgängliga radiofrekvenser medger. Närmare föreskrifter härom meddelas i lag.

3 § I fråga om sådana begränsningar i sändningsrätten som avses i 1 och 2 §§ gäller vad som föreskrivs om begränsningar av grundläggande fri- och rättigheter i 2 kap. 12 § andra–femte styckena och 13 § regeringsformen.

4 § Den som sänder radioprogram avgör självständigt vad som skall förekomma i programmen.

5 § Frågor om rätt att sända radioprogram skall kunna prövas av domstol eller av en nämnd, vars sammansättning är bestämd i lag och vars ordförande skall vara eller ha varit ordinarie domare. Prövningen av beslut av regeringen skall göras av domstol och behöver endast avse beslutets laglighet.

Gäller saken en fråga om ingripande på grund av missbruk av yttrandefriheten, skall frågan prövas av domstol under medverkan av jury enligt de närmare bestämmelser som meddelas i lag. Detta gäller dock inte om saken rör överträdelse av sådana föreskrifter eller villkor i fråga om kommersiell reklam, annan annonsering eller sändning av radioprogram som avses i 1 kap. 12 § andra stycket.

6 § Föreskrifter om skyldighet att bevara och tillhandahålla inspelningar av sända radioprogram för granskning och att lämna dem till arkiv får meddelas i lag.

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

Filmer och ljudupptagningar

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

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

10 § Varken postverket eller någon annan allmän trafikinrättning får vägra att befordra filmer eller ljudupptagningar på grund av deras innehåll i annat fall än då befordran skulle innebära överträdelse som avses i 13 § tredje eller fjärde stycket.

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

11 § Utan hinder av denna grundlag gäller det som föreskrivs i lag för det fall att någon i förvärvssyfte till den som är under femton år lämnar ut filmer med ingående skildringar av verklighetstrogen karaktär som återger våld eller hot om våld mot människor eller djur.

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

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

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

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

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

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

13 § Sådana exemplar av filmer och ljudupptagningar, som framställs i landet och är avsedda för spridning här, skall förses med tydliga uppgifter om vem som har låtit framställa filmen eller ljudupptagningen samt om när, var och av vem exemplaren har framställts. Närmare bestämmelser om detta får meddelas i lag.

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

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

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

14 § Föreskrifter om skyldighet för den som yrkesmässigt säljer eller hyr ut filmer att anmäla sig för registrering hos en myndighet får meddelas i lag eller, i fråga om anmälans innehåll och hur anmälan närmare skall ske, med stöd av lag.

4 kap. Om utgivare

Radioprogram och filmer

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

Utgivaren utses av den som bedriver sändningsverksamheten eller låter framställa filmen.

2 § Utgivaren skall vara svensk medborgare. I lag får föreskrivas att även utlänningar får vara utgivare.

Den som är utgivare skall ha hemvist här i riket. Den som är underårig

eller i konkurs eller som har förvaltare enligt särskilda bestämmelser i lag får inte vara utgivare. Uppgift om vem som är utgivare skall vara tillgänglig för allmänheten.

3 § Utgivaren skall ha befogenhet att utöva tillsyn över framställningens offentliggörande och att bestämma över dess innehåll så att ingenting får införas i den mot hans vilja. Varje inskränkning i den befogenheten skall vara utan verkan.

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

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

5 § En utgivare för radioprogramverksamhet får utse en eller flera ställföreträdare. Vad som sägs om utgivare i 2–4 §§ skall gälla också ställföreträdare. Om utgivarens uppdrag upphör, upphör även uppdraget att vara ställföreträdare.

6 § Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot 1 § skall dömas till böter eller, om omständigheterna är synnerligen försvårande, till fängelse i högst ett år.

I lag får föreskrivas straff för den som bryter mot en föreskrift i lag som meddelats med stöd av 4 eller 5 §.

Ljudupptagningar

7 § Utgivare får utses för ljudupptagningar.

I lag får föreskrivas skyldighet att utse utgivare för vissa ljudupptagningar.

För utgivare av ljudupptagningar gäller i övrigt det som föreskrivs i 1–4 och 6 §§ om utgivare av filmer.

5 kap. Om yttrandefrihetsbrott

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

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

2 § Gärningar som enligt 7 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen inte skall anses som tryckfrihetsbrott, därför att de begås genom meddelanden där det brottsliga är dolt, skall inte heller anses som yttrandefrihetsbrott.

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

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

2. oriktigt utlämnande av allmän handling som 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 anges i särskild lag,

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

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

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

4 § Vad som är föreskrivet i lag om påföljd för brott som avses i 1 § skall gälla också när brottet är att anse som ett yttrandefrihetsbrott.

Om skadestånd på grund av yttrandefrihetsbrott finns bestämmelser i 8 kap.

När någon döms för förtal eller förolämpning i enlighet med 1 § första stycket, kan domstolen, om brottet begåtts i ett radioprogram, på yrkande av motparten besluta att domen skall återges helt eller delvis i ett radioprogram i samma sändningsverksamhet. Rätten får besluta att skyldigheten att återge domen skall avse ett av rätten gjort sammandrag av denna.

5 § När en domstol bestämmer påföljd för ett yttrandefrihetsbrott, skall domstolen särskilt ta hänsyn till om en rättelse har offentliggjorts.

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

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

6 kap. Ansvarighetsregler

Radioprogram och filmer

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

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

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

1. det inte fanns någon behörig utgivare när brottet förövades,

2. utgivaren var utsedd för skens skull eller uppenbarligen inte kunde utöva den befogenhet som anges i 4 kap. 3 § eller

3. uppgift om utgivaren inte har hållits tillgänglig för allmänheten på föreskrivet sätt.

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

I stället för den som anges i första stycket ansvarar den som sprider en film för yttrandefrihetsbrott i denna, om filmen saknar den i 3 kap. 13 § första stycket föreskrivna uppgiften om vem som har låtit framställa den och det inte kan klarläggas vem denne är eller han saknar känd hemortsadress i Sverige och inte heller kan påträffas här under rättegången.

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

Ljudupptagningar

3 § Ansvaret för yttrandefrihetsbrott i en ljudupptagning, som har en utgivare, ligger på denne.

Är i lag föreskrivet att en ljudupptagning skall ha en utgivare, gäller vad som sägs i 2 §. Om i annat fall en ljudupptagning har en utgivare som inte längre var behörig när brottet förövades eller vars uppdrag annars upphört eller beträffande vilken det förelåg något sådant förhållande som anges i 2 § första stycket 2 eller 3, ligger ansvaret för yttrandefrihetsbrott på den som har utsett utgivaren.

4 § Ansvaret för yttrandefrihetsbrott i en sådan ljudupptagning som inte har eller skall ha en utgivare ligger på upphovsmannen till framställningen och den som framträder i upptagningen, om de är att anse som gärningsmän och uppgift om dem har lämnats enligt 2 kap. 2 § andra stycket. Den som inte har samtyckt till att upptagningen lämnas ut för spridning eller till att uppgift lämnas om vem han är ansvarar dock inte för yttrandefrihetsbrott i upptagningen.

Den som har låtit framställa en ljudupptagning som avses i första stycket ansvarar för yttrandefrihetsbrott i denna, om

1. varken upphovsmannen eller den som framträder i upptagningen kan hållas ansvarig,
2. båda var avlidna när upptagningen lämnades ut för spridning, eller
3. båda saknar känd hemortsadress i landet och ingen av dem kan påträffas här under rättegången.

5 § I stället för den som avses i 3 § eller 4 § andra stycket ansvarar den som sprider en ljudupptagning för yttrandefrihetsbrott i upptagningen, om denna saknar den i 3 kap. 13 § första stycket föreskrivna uppgiften om vem som har låtit framställa den och det inte kan klarläggas vem denne är eller han saknar känd hemortsadress i landet och inte heller kan påträffas här under rättegången.

Vad som sägs i första stycket gäller också om en lämnad uppgift innebär att den som har låtit framställa ljudupptagningen har hemvist utomlands eller om uppgiften är oriktig och den som sprider upptagningen känner till detta.

Gemensamma bestämmelser

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.

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

7 kap. Om tillsyn, åtal och särskilda tvångsmedel

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

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

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

3 § Vad som sägs i 10 kap. tryckfrihetsförordningen om beslag av tryckta skrifter på grund av tryckfrihetsbrott skall gälla också i fråga om beslag av filmer och ljudupptagningar på grund av yttrandefrihetsbrott. I stället för 10 kap. 6 § och 8 § andra stycket gäller dock vad som föreskrivs i andra och tredje styckena i denna paragraf.

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

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

4 § I lag får föreskrivas att en nämnd vars sammansättning är bestämd i lag och vars ordförande skall vara eller ha varit ordinarie domare skall granska om radioprogram, som någon har sänt på annat sätt än genom tråd, står i överensstämmelse med de föreskrifter eller andra villkor som gäller för sändningarna. En sådan nämnd får endast uttala sin mening och förelägga den sändande att följa föreskrifterna eller villkoren. I lagen får föreskrivas att ett föreläggande av nämnden får förenas med vite. Frågor om ansvar för yttrandefrihetsbrott och om utdömande av vite prövas alltid av domstol enligt 3 kap. 5 §.

5 § Genom lag får föreskrivas om särskild tillsyn över att yttrandefriheten i filmer inte missbrukas genom olaga våldsskildring och över att filmer med våld eller hot om våld inte i förvärvssyfte sprids till den som är under femton år. Därvid får föreskrivas om befogenhet för en tillsynsmyndighet att tillfälligt ta hand om ett exemplar av en film som kan antas innehålla en framställning som innefattar olaga våldsskildring.

6 § I fråga om sådana föreskrifter som avses i 4 och 5 §§ gäller vad som föreskrivs om begränsningar av grundläggande fri- och rättigheter i 2 kap. 12 § andra–femte styckena och 13 § regeringsformen.

8 kap. Om skadestånd

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

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

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

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

3 § Om den som skulle bära det straffrättsliga ansvaret inte har någon känd hemortsadress i landet när brottet förövas och inte heller kan påträffas här under rättegången och ansvaret därför övergår på någon annan enligt 6 kap. 2 § tredje stycket eller 5 §, får skadestånd ändå krävas ut även av den förre, i den mån det medges i lag.

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

9 kap. Om rättegången i yttrandefrihetsmål

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

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

10 kap. Om radioprogram, filmer och ljudupptagningar från utlandet

1 § Bestämmelserna i 1–9 och 11 kap. är tillämpliga också på sådana filmer och ljudupptagningar som har framställts utomlands och som lämnas ut för spridning i Sverige. Vad som annars sägs om den som har låtit framställa filmen eller ljudupptagningen skall därvid i stället gälla den som här i landet lämnar ut den för spridning.

I fråga om rätten att meddela och anskaffa uppgifter och underrättelser för offentliggörande och om rätten till anonymitet gäller dock i tillämpliga delar vad som sägs i 13 kap. 6 § tryckfrihetsförordningen. Därvid skall hänvisningen till 1 kap. 1 § tredje och fjärde styckena tryckfrihetsförordningen avse 1 kap. 2 § denna grundlag.

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

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

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

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

11 kap. Allmänna bestämmelser

1 § Vad som sägs i 14 kap. 1 – 3 §§ tryckfrihetsförordningen om resning, högre rätts prövning av tryckfrihetsmål och skyndsam behandling av sådana mål skall gälla också i fråga om yttrandefrihetsmål.

I alla hänseenden som inte har reglerats särskilt i denna grundlag eller i lag som har beslutats med stöd av den gäller vad som är föreskrivet i lag eller annan författning.

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

---

1. Denna grundlag träder i kraft den 1 januari 1992.

2. De nya föreskrifterna skall inte tillämpas på radioprogram som har sänts före ikraftträdandet.

3. I fråga om filmer och ljudupptagningar som har lämnats ut för spridning före ikraftträdandet skall de nya föreskrifterna tillämpas med följande undantag:

a) En film eller en ljudupptagning skall anses ha lämnats ut för spridning den dag denna grundlag trätt i kraft.

b) Föreskrifterna i 2 kap., 3 kap. 13 § första – tredje styckena, 4 kap., 6 kap. 1 – 5 §§ och 10 kap. 1 § första stycket andra meningen skall inte tillämpas.

c) Den som sprider en film är ansvarig för yttrandefrihetsbrott i filmen, om spridningen skulle ha varit straffbar även enligt äldre bestämmelser.

d) Ansvaret för yttrandefrihetsbrott i en ljudupptagning ligger på upphovsmannen och den som framträder i upptagningen, om de är att anse som gärningsmän, samt på den som har låtit framställa upptagningen och på den som sprider den, allt under förutsättning att deras handlande skulle ha varit straffbart även enligt äldre bestämmelser.

e) I stället för vad som föreskrivs i 8 kap. 2 § första stycket gäller att skadestånd kan krävas ut av den som enligt c) och d) bär det straffrättsliga ansvaret för innehållet i en film eller en ljudupptagning.

f) De nya föreskrifterna gäller inte i fråga om spridning som före ikraftträdandet har skett av filmer med skildringar av sexuellt våld eller tvång eller närgångna eller utdragna skildringar av grovt våld mot människor eller djur.

g) De nya föreskrifterna tillämpas inte vid prövning av talan som har väckts före ikraftträdandet. Skulle en tillämpning av de nya föreskrifterna ha lett till frihet från påföljd, får någon sådan dock inte ådömas.

Lag om ändring i tryckfrihetsförordningen

Härigenom föreskrivs i fråga om tryckfrihetsförordningen[1]

dels att nuvarande 13 kap. 1–5 §§ skall betecknas 13 kap. 2–6 §§,

dels att 1 kap. 7 §, 3 kap. 3 och 5 §§, 5 kap. 12 och 14 §§, 6 kap. 3 § samt den nya 13 kap. 6 § skall ha följande lydelse,

dels att det i förordningen skall införas en ny paragraf, 13 kap. 1 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse | *Föreslagen lydelse*

1 kap.

7 §

Med periodisk skrift förstås tidning, tidskrift eller annan sådan tryckt skrift, som enligt utgivningsplanen är avsedd att under bestämd titel utgivas 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.

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

3 kap.

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

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

[1] Tryckfrihetsförordningen omtryckt 1988:1448.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
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*	nyheter eller andra meddelanden till periodiska skrifter *får inte* 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 *inte* är periodisk.
	Tystnadsplikten enligt första stycket gäller inte
1. *denne* har samtyckt *därtill;*	1. *om den till vars förmån tystnadsplikten gäller* har samtyckt *till att hans identitet röjs,*
2. fråga *därom* får väckas enligt 2 § första stycket;	2. *om* fråga *om identiteten* får väckas enligt 2 § första stycket,
3. *fråga är* om brott som *angives* i 7 kap. 3 § första stycket 1;	3. *om det rör sig* om brott som *anges* i 7 kap. 3 § första stycket 1,
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. *i den mån domstol, när det är fråga* om brott enligt 7 kap. 2 § eller 3 § första stycket 2 eller 3, finner det erforderligt, att vid förhandling uppgift lämnas, huruvida den som är tilltalad eller skäligen misstänkt för *den brottsliga gärningen* har lämnat meddelandet eller medverkat till framställningen, *eller*
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.	5. *i den mån domstol i annat fall* av hänsyn till *ett* allmänt eller enskilt intresse finner det vara av synnerlig vikt att uppgift *om identiteten* lämnas vid vittnesförhör eller förhör med *en* part under sanningsförsäkran.
	Vid förhör som avses i andra stycket 4 eller 5 skall rätten noga vaka över att frågor inte ställs som kan inkräkta på tystnadsplikten utöver vad som i varje särskilt fall är medgivet.
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 medde-	*Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet* mot författarens eller, i fall som avses i 1 §, mot utgivarens eller meddelarens vilja *på* tryckt skrift *sätter ut* dennes namn, pseudonym eller signatur eller åsidosätter sin tystnadsplikt enligt 3 §, *döms till* böter eller fängelse i högst ett år. *Till samma straff döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet på* skriften såsom författare, utgivare eller meddelare *sätter ut* namnet *på* eller pseudonym eller signaturen

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
laren.	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 *meningen döms, om efterforskningen har skett uppsåtligen,* 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.

12 §

Utgiver ägare till periodisk skrift sådan skrift utan att utgivningsbevis finnes eller ägaren är behörig	Utgiver ägare till periodisk skrift sådan skrift utan att utgivningsbevis finnes eller ägaren är behörig
eller underlåter ägaren att på sätt i 8 § sägs draga försorg om att ny utgivare utses och göra anmälan därom	eller underlåter ägaren att på sätt i 8 § sägs draga försorg om att ny utgivare utses och göra anmälan därom
eller underlåter utgivare att, i fall som avses i 10 § andra stycket, överlämna sitt uppdrag till ställföreträdare	eller underlåter utgivare att, i fall som avses i 10 § andra stycket, överlämna sitt uppdrag till ställföreträdare
eller utgiver någon periodisk skrift, för vars utgivning förbud enligt denna förordning meddelats eller som uppenbart utgör fortsättning av sådan skrift,	eller utgiver någon periodisk skrift, för vars utgivning förbud enligt denna förordning meddelats eller som uppenbart utgör fortsättning av sådan skrift,
eller låter någon å periodisk skrift angiva sitt namn som utgivare eller ställföreträdare utan att vara behörig,	eller låter någon å periodisk skrift angiva sitt namn som utgivare eller ställföreträdare utan att vara behörig
straffes med *dagsböter*; har skriften förklarats brottslig eller äro omständigheterna eljest synnerligen försvårande, må dömas till fängelse i högst ett år.	straffes med *böter*; har skriften förklarats brottslig eller äro omständigheterna eljest synnerligen försvårande, må dömas till fängelse i högst ett år.

14 §

Underlåter ägaren till en periodisk skrift att enligt 8 § anmäla ny utgivningsort eller ny utgivningsplan, skall han dömas till *böter, högst ettusen kronor.*	Underlåter ägaren till en periodisk skrift att enligt 8 § anmäla ny utgivningsort eller ny utgivningsplan, skall han dömas till *penningböter.*
Överträder utgivare vad i 11 § är föreskrivet, vare straffet *böter, högst ettusen kronor.* Vad nu sagts gälle ock ställföreträdare, vilken inträtt som utgivare.	Överträder utgivare vad i 11 § är föreskrivet, vare straffet *penningböter.* Vad nu sagts gälle ock ställföreträdare, vilken inträtt som utgivare.

6 kap.

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, högst ettusen kronor.*

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 *penningböter.*

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 högst ett år.

13 kap.

1 §

(5 § tredje stycket)

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 fråga om skrift som tryckts utom riket och *som utges här skall, om inte annat sägs nedan,* i tillämpliga delar gälla vad *som* är föreskrivet i 1 kap., 3 kap., 6 kap., 7 kap., 8 kap. 1, 2, 5–7 och 10–12 §§ samt 9–12 kap.

6 §

(5 § första och andra styckena)

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*

I fråga om skrift som trycks utom riket och som utges här men som inte huvudsakligen är avsedd för spridning inom riket och för vilken inte heller utgivningsbevis finns gäller bestämmelserna i 1 kap. 1 § tredje och fjärde styckena angående meddelande och anskaffande av uppgifter och underrättelser för offentliggörande *om inte*

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

Första stycket tillämpas också i fråga om skrift som trycks utom riket och som inte ges ut här. Härvid jämställs med den som lämnar meddelande för offentliggörande den som på annat sätt medverkar till framställning i periodisk skrift såsom författare eller annan upphovsman.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
Är meddelandet eller anskaffandet straffbart *i angivet hänseende*, gäller vad *därom är 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.	Är meddelandet eller anskaffandet straffbart *enligt vad som följer av första och andra styckena*, gäller vad *som är föreskrivet därom*. Mål angående ansvar eller enskilt anspråk på grund av brott som nu sagts skall handläggas som tryckfrihetsmål, när *inte* 12 kap. 1 § andra stycket tredje *meningen* har motsvarande tillämpning. I fråga om rätt till anonymitet för meddelaren gäller vad *som är föreskrivet* i 3 kap.; bestämmelsen i 3 § 3 skall dock omfatta även annat brott mot rikets säkerhet än som där avses.

Denna lag trädcr i kraft den 1 januari 1992.

Lag om ändring i regeringsformen

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 3 §, 2 kap. 1 § och 8 kap. 18 § regeringsformen[1] skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
1 kap.	
3 §	
Regeringsformen, successionsordningen och tryckfrihetsförordningen är rikets grundlagar.	Regeringsformen, successionsordningen, tryckfrihetsförordningen och *yttrandefrihetsgrundlagen* är rikets grundlagar.
2 kap.	
1 §	
Varje medborgare är gentemot det allmänna tillförsäkrad	
1. yttrandefrihet: frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor,	
2. informationsfrihet: frihet att inhämta och mottaga upplysningar samt att i övrigt taga del av andras yttranden,	
3. mötesfrihet: frihet att anordna och bevista sammankomst för upplysning, meningsyttring eller annat liknande syfte eller för framförande av konstnärligt verk,	
4. demonstrationsfrihet: frihet att anordna och deltaga i demonstration på allmän plats,	
5. föreningsfrihet: frihet att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften,	
6. religionsfrihet: frihet att ensam eller tillsammans med andra utöva sin religion.	
Beträffande tryckfriheten gäller vad som är föreskrivet i tryckfrihetsförordningen. I *denna* finns också bestämmelser om rätt att taga del av allmänna handlingar.	Beträffande tryckfriheten *och motsvarande frihet att yttra sig i ljudradio, television och vissa liknande överföringar, filmer, videogram och andra upptagningar av rörliga bilder samt ljudupptagningar* gäller vad som är föreskrivet i tryckfrihetsförordningen *och yttrandefrihetsgrundlagen.* I *tryckfrihetsförordningen* finns också bestämmelser om rätt att taga del av allmänna handlingar.
8 kap.	
18 §	
För att avge yttrande över lagförslag skall finnas ett lagråd, vari ingår domare i högsta domstolen och regeringsrätten. Yttrande från lagrådet inhämtas av regeringen eller, enligt vad som närmare angives i riksdagsordningen, av riksdagsutskott.	

[1] Regeringsformen omtryckt 1988:1444.

Nuvarande lydelse

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. 3 § andra stycket 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 skälen härtill. Att lagrådet icke har hörts över ett lagförslag utgör aldrig hinder mot lagens tillämpning.

Föreslagen lydelse

Yttrande av lagrådet bör inhämtas innan riksdagen beslutar grundlag om tryckfriheten *eller om motsvarande frihet att yttra sig i ljudradio, television och vissa liknande överföringar, filmer, videogram och, andra upptagningar av rörliga bilder samt ljudupptagningar*, lag om begränsning av rätten att taga del av allmänna handlingar, lag som avses i 2 kap. 3 § andra stycket, 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 skälen härtill. Att lagrådet icke har hörts över ett lagförslag utgör aldrig hinder mot lagens tillämpning.

Lagrådets granskning skall avse

1. hur förslaget förhåller sig till grundlagarna och rättsordningen i övrigt,
2. hur förslagets föreskrifter förhåller sig till varandra,
3. hur förslaget förhåller sig till rättssäkerhetens krav,
4. om förslaget är så utformat att lagen kan antagas tillgodose angivna syften,
5. vilka problem som kan uppstå vid tillämpningen.

Närmare bestämmelser om lagrådets sammansättning och tjänstgöring meddelas i lag.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1992.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 25 oktober 1990

Närvarande: statsrådet Engström, ordförande, och statsråden Hjelm-Wallén, S. Andersson, Göransson, Gradin, Dahl, R. Carlsson, Hellström, Johansson, Lindqvist, G. Andersson, Lönnqvist, Thalén, Freivalds, Wallström, Lööw, Persson, Molin, Sahlin, Larsson, Åsbrink

Föredragande: statsrådet Freivalds

Lagrådsremiss om grundlagsskydd för yttrandefriheten i radio, television, filmer, videogram och ljudupptagningar m. m.

1 Inledning

1.1 De frågor som tas upp

År 1984 avgav yttrandefrihetsutredningen (YFU) huvudbetänkandet (SOU 1983:70) Värna yttrandefriheten. På grundval av förslag i betänkandet beslutade regeringen en proposition (1986/87:151) om ändringar i tryckfrihetsförordningen m. m. Ett förslag i betänkandet som inte fördes vidare till riksdagen gällde en ny grundlag om yttrandefriheten i andra medier än tryckta skrifter. Ett annat avsåg s. k. meddelarfrihet i förhållandet mellan enskilda. I båda dessa frågor begärde riksdagen vid sin behandling av propositionen att fortsatt beredning skulle ske.

Sedan de nämnda två frågorna beretts ytterligare vill jag nu ta upp dem till ny behandling i regeringen. Jag begränsar mig i detta sammanhang till grundlagsstiftningsfrågor och avser att under våren 1991 återkomma med förslag till lagstiftning på lägre nivå.

1.2 En bakgrund till ärendet

Frågan om att vidga det skydd våra grundlagar ger åt yttrandefriheten har varit aktuell under lång tid. I november 1986 överlämnade regeringen ett förslag i ämnet till lagrådet för granskning. Lagrådsremissen byggde till större delen på YFU:s förslag i betänkandet Värna yttrandefriheten. Det remitterade förslaget innebar att tryckfrihetsförordningen (omtryckt 1988:1448) skulle byggas ut med en andra avdelning om tio nya kapitel till skydd för yttrandefriheten i eter- och trådsändningar, filmer, videogram m. m. samt ljudupptagningar.

När den dåvarande departementschefen anmälde lagrådets yttrande över förslaget vid regeringssammanträdet den 2 april 1987 kunde han konstatera att lagrådet i allt väsentligt hade anslutit sig till de ställningsta-

ganden i sak som redovisats i remissen. Lagrådet hade också i princip godtagit den lagtekniska utformning av ett utbyggt grundlagsskydd för yttrandefriheten som där hade föreslagits. Departementschefen såg sig dock tvungen att avstå från att förorda att de remitterade förslagen skulle genomföras i alla delar.

Det hängde samman med att det efter offentliggörandet av lagrådsremissen hade uppstått osäkerhet om möjligheterna att uppnå en bred enighet i riksdagen om den lagtekniska lösning som hade förordats i remissen. Eftersom fortsatt beredning därför måste äga rum, ansåg departementschefen att frågan om en förstärkning av grundlagsskyddet för radio, TV, filmer, videogram och ljudupptagningar borde brytas ut från det lagförslag som skulle föreläggas riksdagen.

I enlighet med detta ställningstagande överlämnades före sommaren 1987 propositionen om ändringar i tryckfrihetsförordningen m. m. till riksdagen (prop. 1986/87:151). Propositionen upptog huvudsakligen endast förslag som syftade till att förstärka det rättsliga skyddet för tryckta skrifter. Propositionen antogs av riksdagen (KU 1987/88:36, rskr. 290, 1988/89:KU2, rskr. 11, SFS 1988:835–838, 1448). Beträffande den nuvarande tryckfrihetsrättsliga regleringen hänvisas till nämnda proposition.

Såsom departementschefen hade förutskickat i propositionen inleddes på hösten 1987 inom justitiedepartementet en fortsatt beredning av frågan om ett mera omfattande grundlagsskydd för yttrandefriheten. Det skedde under medverkan av företrädare för partierna i riksdagen. Den beredning som då ägde rum syftade till att förbereda ett förslag i grundlagsfrågan som skulle kunna behandlas av riksdagen samtidigt som prop. 1986/87:151 och då samla en bred majoritet. Något sådant förslag kom emellertid inte till stånd.

Vid sin behandling av prop. 1986/87:151 uttalade sig konstitutionsutskottet om den fortsatta handläggningen av frågan om grundlagsreglering också beträffande andra medier än det tryckta ordet. Utskottet fann det angeläget att det utrednings- och beredningsarbete som under lång tid nedlagts i syfte att åstadkomma grundlagsskydd för vissa andra uttrycksformer än det tryckta ordet skulle leda till grundlagsreglering.

Mycket talade enligt utskottet för att en sådan bred enighet i riksdagen som borde eftersträvas vid grundlagsändringar av här aktuellt slag kunde uppnås. Det fortsatta beredningsarbetet syntes enligt utskottet i huvudsak kunna inriktas på att underkasta det omfattande sakliga material som förelåg efter det tidigare utredningsarbetet en ny prövning som i stor utsträckning syntes kunna utgå från de bedömningar som gjorts av YFU. Med tanke på frågans betydelse och det angelägna i att uppnå en bred politisk enighet ansåg utskottet att beredningsarbetet skulle ske under medverkan av representanter för de politiska partierna i riksdagen.

När det gällde den författningsmässiga frågan konstaterade utskottet att den beredning som ägt rum efter propositionens avlämnande visat att den teknik som valts i lagrådsremissen inte ansetts utgöra en framkomlig väg. Med hänsyn till den kritik som framförts och som gick ut på att en samlad grundlag skulle kunna leda till en uttunning av skyddet för skrifter enligt den nuvarande TF, borde beredningsarbetet enligt utskottets mening in-

riktas mot en lösning i enlighet med principerna i YFU:s förslag, dvs. en särskild grundlag för de nu aktuella medierna.

I ett särskilt hänseende fann utskottet det material som förelåg i ärendet inte tillräckligt som underlag för ett förslag. Det gällde det förslag till grundlagsföreskrifter om meddelarskydd i förhållandet mellan enskilda, som förts fram av YFU och förordats i motioner med anledning av prop. 1986/87:151. Utskottet ansåg att det fanns skäl att utvidga meddelarskyddet till att i princip gälla förhållandet även utanför den offentliga sektorn. Enligt utskottets mening borde regeringen se till att frågan blev föremål för skyndsam utredning.

Vad utskottet anfört gav riksdagen som sin mening regeringen till känna (rskr. 1987/88:290).

1.3 Beredningen efter riksdagsbehandlingen år 1988

I överensstämmelse med riksdagens mening har beredningen av frågan om en ny grundlag fortsatt inom justitiedepartementet. Därvid har YFU:s förslag tjänat som en utgångspunkt.

Beredningsarbetet har bestått i förnyade överväganden av de frågor som väcktes genom YFU:s förslag. Men även frågor som har aktualiserats av den senare utvecklingen har tagits upp. Arbetet har genomförts i en särskild beredningsgrupp under ordförandeskap av statssekreteraren i justitiedepartementet Sten Heckscher. Från riksdagspartierna har medverkat riksdagsledamöterna Lena Boström (s) och Allan Ekström (m), tredje vice talmannen Bertil Fiskesjö (c), samt riksdagsledamöterna Elisabet Franzén (mp), Lars Leijonborg (fp), Sören Lekberg (s) och Elisabeth Persson (v).

I oktober 1988 bemyndigade vidare regeringen chefen för justitiedepartementet att tillkalla en kommitté med högst tio ledamöter med uppdrag att utreda frågan om meddelarfriheten i förhållandet mellan enskilda (dir. 1988:57). Med stöd härav förordnades hovrättspresidenten Bo Broomé (ordförande), chefredaktören Ove Andersson, riksdagsledamöterna Britta Bjelle och Sigrid Bolkéus, civilingenjören Ingvar Bratt, tredje vice talmannen Bertil Fiskesjö, riksdagsledamöterna Bo Hammar, Torgny Larsson och Catarina Rönnung samt partisekreteraren Per Unckel att ingå i kommittén. Kommittén antog namnet meddelarskyddskommittén (Ju 1988:03).

Genom tilläggsdirektiv den 2 februari 1989 (dir. 1989:3) fick kommittén i uppdrag att även överväga justeringar av vissa föreskrifter i TF dels om tystnadsplikt för dem som är verksamma inom bl. a. tidningsföretag och nyhetsbyråer i fråga om vem som har lämnat uppgifter för publicering, dels om utomlands tryckta skrifter.

Kommittén överlämnade i mars 1990 sitt betänkande (SOU 1990:12) Meddelarrätt. Meddelarskyddskommitténs sammanfattning av innehållet i betänkandet bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 1*. Kommitténs lagförslag bör fogas till protokollet som *bilaga 2*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna bör fogas som *bilaga 3* till protokollet i detta ärende. Remissvaren skall sammanställas i

en departementspromemoria och finns tillgängliga i justitiedepartementets ärende 90–770.

2 Reformsträvandena

2.1 Tidigare utredningsarbete och förslag

Ett behov av att förstärka det rättsliga skyddet för yttrandefriheten i de nya medierna har länge varit kännbart. Redan vid tillkomsten av den nu gällande radiolagen (1966:755) väcktes tanken på att grundlagsfästa vissa inslag i den radiorättsliga regleringen. Det föredragande statsrådet uttalade då att frågan lämpligen torde kunna övervägas i samband med det fortsatta arbetet på en total grundlagsreform (prop. 1966:149 s. 27).

Han syftade därvid på det författningspolitiska reformarbete som då pågick. Det resulterade i den nya regeringsformen (RF) år 1974.

Reformsträvandena har emellertid inte avstannat. Efter ett omfattande utredningsarbete har riksdagen i två omgångar, åren 1976 och 1979, kunnat anta viktiga tillägg till RF i syfte att förstärka och bygga ut skyddet för medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter. RF innehåller numera ett generellt skydd för yttrandefriheten, men detta saknar den mera detaljerade utformning som grundlagsskyddet för tryckfriheten har sedan länge.

Som ett led i strävandena att förbättra det konstitutionella skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna har möjligheterna att åstadkomma ett detaljerat grundlagsskydd för yttrandefriheten i andra medier än tryckta skrifter utretts av först massmedieutredningen, som tillkallades år 1970, och sedan av YFU. Båda kommittéerna har lagt fram förslag till omfattande nya grundlagsregler efter tryckfrihetsrättsligt mönster, massmedieutredningen i betänkandet (SOU 1975:49) Massmediegrundlag och YFU i det tidigare nämnda betänkandet Värna yttrandefriheten.

På grundval av massmedieutredningens förslag lade regeringen i prop. 1975/76:204 fram förslag om vissa grundlagsändringar angående tryckfriheten. Propositionen antogs av riksdagen (KU 1975/76:54, rskr. 394, KU 1976/77:1, rskr. 2, SFS 1976:955). Däremot ledde den kommitténs förslag till grundlagsregler för andra medier inte till lagstiftning.

YFU:s förslag till nya grundlagsregler innebar att en ny grundlag, yttrandefrihetsgrundlagen, skulle gälla vid sidan av TF. Den skulle innehålla regler till skydd för yttrandefriheten som skulle omfatta eter- och trådsändningar, ljudupptagningar och upptagningar av rörliga bilder. Under förutsättning att en utgivare hade utsetts skulle den också omfatta sceniska framställningar och utställningar. (Det skulle stå arrangören fritt att välja om han ville utse en utgivare för sådana framställningar.)

Förutom den nya grundlagen föreslog YFU vissa ändringar i RF och TF i syfte att stärka skyddet för yttrandefriheten. Som redan nämnts och som kommer att behandlas närmare i avsnitt 4 föreslog YFU vidare att den s. k. meddelarfriheten i den tryckfrihetsrättsliga regleringen skulle utvidgas såvitt gällde förhållandet mellan enskilda.

Under utredningsarbetet hade YFU övervägt möjligheterna att få till

stånd en grundlag som skulle omfatta även det tryckta ordet och således ersätta TF. Kommittén redovisade en sådan lag som ett alternativ i sitt betänkande. Kommittén förordade dock den särskilda lagen. Avgörande för det ställningstagandet synes ha varit risken för att tryckfriheten skulle försvagas, om TF ersattes med en ny grundlag.

2.2 Behandlingen av yttrandefrihetsutredningens förslag

YFU:s betänkande remissbehandlades. Remissvaren sammanställdes i en departementspromemoria (Ds Ju 1985:4). Därefter utarbetades i justitiedepartementet en lagrådsremiss med förslag till nya grundlagsregler. Enligt förslaget skulle reglerna gälla till skydd för yttrandefriheten i eter- och trådsändningar (dvs. radio och TV m. m.) filmer, videogram och andra upptagningar av rörliga bilder samt ljudupptagningar.

Förslaget innebar att de nya grundlagsreglerna skulle tas in i TF och där bilda en andra avdelning om tio kapitel (15–24 kap.). TF:s regler om det tryckta ordet skulle behållas i princip orubbade som en första avdelning av förordningen (1–14 kap.). Avsikten med denna lösning var att undvika en försvagning av tryckfriheten samtidigt som risken att två skilda grundlagar skulle leda till divergerande tillämpning förebyggdes (prop. 1986/87:151 s. 58).

Av skäl som redovisas i avsnitt 4 innehöll lagrådsremissen inte något förslag i frågan om meddelarfriheten i förhållandet mellan enskilda.

I sitt yttrande över det remitterade förslaget uppehöll sig lagrådet tämligen utförligt vid frågan var de nya grundlagsreglerna borde placeras. Enligt lagrådet talade starka skäl mot det av YFU förordade alternativet med två parallella grundlagar. Lagrådet uttalade att en ny, samlad grundlag hade ett klart företräde från allmänna, systematiska utgångspunkter. Å andra sidan hade enligt lagrådet viktiga skäl också anförts mot en sådan lösning. De sammanhängde enligt lagrådet främst med att de olika medierna måste regleras olika på flera väsentliga punkter. Man kunde inte helt avfärda de farhågor som hade uttalats för att en "sammansmält" grundlag skulle kunna leda till uttunning av skyddet för skrifter enligt den nuvarande TF. Lagrådet stannade för att i princip ansluta sig till remissens förslag i detta avseende (se prop. 1986/87:151 s. 292).

Som förut har framgått ledde emellertid det till lagrådet remitterade förslaget inte till lagstiftning i fråga om andra medier än tryckta skrifter. I stället har beredningen av lagstiftningsärendet fortsatt i de former som redovisats i avsnitt 1.3.

3 Frågan om en ny grundlag

Mitt förslag: En ny grundlag bör efter mönster av TF skydda yttranden i vissa andra medier än tryckta skrifter.

Yttrandefriheten

Vårt konstitutionella skydd för de grundläggande fri- och rättigheterna tillförsäkrar var och en yttrandefrihet och informationsfrihet. TF innebär att en viss del av yttrandefriheten har ett särskilt skydd. Den innebär emellertid i praktiken ett skydd också för informationsfriheten. I själva verket är yttrandefriheten och informationsfriheten väsentligen två sidor av samma sak.

Den fria tillgången till en så rikhaltig information som möjligt och till varierande åsiktsyttringar är en förutsättning för att medborgarna själva skall kunna ta ställning i olika frågor som angår dem. Bland de medborgerliga fri- och rättigheterna intar därför yttrandefriheten en central ställning. Den är av grundläggande värde för var och en samtidigt som den är en förutsättning för ett demokratiskt styrelsesätt och en god utveckling av samhället. Den motiveras inte sällan och med goda argument. Men den kräver egentligen inte någon motivering.

Yttrandefriheten har aldrig varit någon självklarhet. Hos oss har dess ställning stärkts kontinuerligt och den har givits ett starkt genomslag i rättsordningen. Men de rättsliga garantierna för yttrandefriheten är inte fullständiga. Det fria ordet har inte samma villkor i alla uttrycksformer.

Sedan länge har det tryckta ordet en särställning i vår rättsordning. Den första tryckfrihetsförordningen utfärdades år 1766. Alltsedan år 1810 har ett detaljerat skydd för tryckfriheten upprätthållits genom regler i grundlag.

Vår nuvarande tryckfrihetsförordning utfärdades år 1949. Den bygger på en revision av de äldre föreskrifterna, företagen i ljuset av krigsårens erfarenheter.

Friheten att yttra sig i andra framställningar har inte ett lika starkt skydd som tryckfriheten. För radions och TV:s del har visserligen efter hand utvecklats ett regelverk, som till stora delar bygger på det mönster som TF ger. Med undantag för reglerna om etableringsfrihet kan det därför sägas att tryckfrihetsrättsliga principer har fått bli vägledande för användningen av radio och TV i vårt land. Men till skillnad från det tryckta ordet saknar friheten att yttra sig i radio och TV ett detaljerat skydd i grundlag med den särskilda styrka ett sådant skydd ger.

Vid sidan om tryckta skrifter samt radio, TV och andra liknande elektromagnetiska sändningar finns i dag många sätt att förmedla upplysningar, tankar, åsikter och känslor till allmänheten. Två framställningsformer som har fått särskilt stor betydelse är ljudupptagningar och upptagningar av rörliga bilder. Framställningar i de mest skiftande ämnen kan spridas med sådan teknik. Marknaden för skivor, band, filmer och videogram m. m. är mycket betydande.

Hittills torde det vara övervägande konstnärliga och underhållningsbetonade framställningar som har spritts i form av ljud- eller bildupptagningar. Men tekniken utvecklas snabbt. Framställningsformerna kan komma till användning på fler områden. Några särskilda lagfästa garantier för

yttrandefriheten finns dock inte i fråga om ljudupptagningar och upptagningar av rörliga bilder.

Den rättsliga särställning som tillkommer det tryckta ordet är förklarlig. Den har vuxit fram genom en historisk utveckling. Tryckning var den teknik som tidigast kunde tas i bruk för att sprida meddelanden till en vid och obestämd krets. Böcker och andra tryckalster spelade redan tidigt en betydande roll i den intellektuella och politiska utvecklingen. Den moderna dagspressens historia i vårt land kan följas bakåt åtminstone till 1800–talets förra hälft.

I dagens situation framstår emellertid de nyare möjligheterna att förmedla yttranden till allmänheten som minst lika betydelsefulla som tryckteknikken. Både nyhetsförmedlingen och spridningen av information av annat slag sker i mycket stor omfattning genom nya medier. I ett långsiktigt perspektiv måste man också räkna med att ekonomiska faktorer kan ändra förutsättningarna för olika sätt att förmedla yttranden till allmänheten. Inte minst utvecklingen på telekommunikationernas och datatekniken's områden kan få en djupgående betydelse.

På det mellanfolkliga planet har Sverige åtagit sig att respektera yttrandefriheten i enlighet med 1966 års internationella konvention om medborgerliga och politiska rättigheter (prop. 1971:125, SÖ 1971:42). Ett sådant åtagande följer också av Sveriges anslutning till den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Art. 10). Som bekant övervakas efterlevnaden av denna konvention av främst kommissionen och domstolen för mänskliga rättigheter i Strasbourg (jämför t. ex. domstolens domar den 28 mars 1990 i målet Groppera Radio AG m. fl. mot Schweiz och den 22 maj 1990 i det s. k. Autronic AG Case).

En grundlag skyddar mot ingrepp

YFU uttryckte sig i sina överväganden om möjligheterna att i grundlag skydda friheten att yttra sig i andra former än genom tryckta skrifter så att yttrandefriheten tillhör alla eller ingen. Den som ger efter för en önskan att hindra andra från att uttrycka sin uppfattning riskerar även friheten att föra fram sin egen. Uppdelningen på grundlagsskyddade och icke grundlagsskyddade medier saknade enligt YFU principiell motivering. YFU såg saken så att yttrandefriheten är odelbar (SOU 1983:70 s. 80 ff).

Den åskådning som YFU gav uttryck åt utesluter emellertid inte att man skiljer mellan olika moment i yttrandefriheten. Ett är friheten eller möjligheten att alls komma till tals. Ett annat är vad som får yttras utan risk för straff eller andra påföljder. Dessa faktorer avgör vilken yttrandefrihet som råder.

I grundlagssammanhang är det yttrandefriheten som en laglig rättighet för var och en som står i centrum. Detta gäller både de grundläggande fri- och rättigheterna enligt regeringsformens andra kapitel (prop. 1975/76:209 s.153) och tryckfriheten enligt TF. Enligt detta synsätt innebär ett konstitutionellt frihetsskydd att var och en är rättsligt oförhindrad att handla på ett visst sätt, t. ex. att skaffa sig och begagna vad som behövs

för en massmedial verksamhet. De praktiska och ekonomiska möjligheterna att sprida yttranden genom massmedier garanteras däremot inte genom grundlagsskyddet.

Vad som nu har anförts innebär att ett grundlagsskydd för yttrandefriheten inte ensamt kan åstadkomma ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning. Men det kan säkerställa rätten att få bidra till att nå dit, och detta är nog så viktigt.

Det anförda kan också sägas innebära att det skydd för ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning som kan åstadkommas genom en ny grundlag blir i viss mening begränsat, om skyddet för yttranden anknyts till vissa medier. Bruket av dessa medier kan vara alltför kostsamt för den enskilde. Ett konstitutionellt skydd för friheten att yttra sig genom medierna saknar givetvis inte värde för den skull. Den fria opinionsbildning som sker utan hjälp av särskilt grundlagsskyddade massmedier är heller inte utan skydd. Ett sådant finns dels i RF, dels i skilda bestämmelser på andra håll i vår rättsordning.

Det bör också påpekas att ett skydd i grundlag för friheten att ta till orda inte står i någon motsättning till att det saknas garanti för att var och en har en verklig möjlighet att komma till tals genom massmedier. Tvärtom, ett skydd i grundlag för friheten att sprida yttranden genom massmedier hindrar ingrepp mot att ett medium över huvud taget kommer till bruk. Ett rättsligt skydd för att använda medier förbättrar möjligheterna för alla att komma till tals, vanliga medborgare lika väl som dem med särskilda resurser.

Det betyder inte att man kan ta ställning till frågorna om ett grundlagsskydd för yttrandefriheten utan att beakta de reella möjligheterna för var och en att ta medierna i bruk. Detta visar sig i fråga om medier där det finns praktiska hinder mot etableringsfrihet eller särskild risk för monopol.

Möjligheterna att använda medierna främjas i andra former

Utgångspunkten för tanken på ett utvidgat skydd i grundlag för friheten att yttra sig i andra medier än tryckta skrifter är att de nya medierna bör få ett skydd som så långt det är möjligt likställer deras villkor med vad som redan gäller för det tryckta ordet. Denna utgångspunkt förutsätter att medierna i viktiga hänseenden företer sådana likheter med tryckta skrifter att lika villkor kan åstadkommas. Det arbete som har utförts i grundlagsfrågan visar att detta kan åstadkommas i så hög grad att ett reellt förbättrat skydd är möjligt.

Den likhet som kan uppnås är emellertid inte fullständig. Som utvecklas senare kan i fråga om radiosändningar t.ex. någon etableringsfrihet inte fastslås. Skillnaderna mellan medierna är också påtagliga när det gäller möjligheterna att ta dem i bruk. Att förmedla ett televisionsprogram via satellit till en publik inom ett vidsträckt område kräver givetvis helt andra resurser än vad som går åt för att sprida en tryckt skrift på hemorten.

Olikheterna mellan medierna bör inte hindra att friheten att använda dem säkerställs i grundlag. Men det skydd en grundlag kan ge är inte nog.

Yttrandefriheten förlorar mycket av sin betydelse, om medborgarna saknar resurser att förmedla sina yttranden till andra i större skala. Det utrymme som säkerställs genom ett yttrandefrihetsrättsligt skydd måste kunna utnyttjas i praktiken. Det går inte heller att bortse från att särskilt de audio-visuella medierna numera till stor del tas i anspråk i former som i många hänseenden saknar motsvarighet på tryckfrihetens område.

Dessa förhållanden gör det nödvändigt att det allmänna så långt som möjligt verkar för att den av grundlagen skyddade yttrandefriheten också blir en praktisk realitet för var och en. Det är emellertid endast i begränsad mån möjligt att genom grundlag skapa förutsättningarna för en väl avvägd medie- och kulturpolitik i den nu avsedda bemärkelsen. Det kan göras i fråga om fördelningen av utrymmet för sändning i etern och i viss mån även genom åtgärder för att säkerställa tillgången till utrymme för sändningar genom tråd. I huvudsak måste dock andra medel begagnas.

3.2 Principer för en ny grundlag om mediebundna yttranden

Tanken på att förstärka det konstitutionella skyddet för yttrandefriheten har inte från början varit knuten endast till yttranden som förmedlas genom vissa medier. Även för den enskildes yttranden direkt till allmänheten kan det anses behövas ett starkare skydd. Det gäller t.ex. yttranden som framförs vid demonstrationer och andra allmänna sammankomster. Också sådant som anföranden vid "speakers corner" har nämnts som skyddsvärt.

Möjligheterna att få till stånd ett mera utvecklat skydd i grundlag för friheten att yttra sig har emellertid under det arbete som utförts i lagstiftningsfrågan efter hand befunnits vara på ett avgörande sätt bättre i fråga om yttranden som är bundna till ett visst medium än i fråga om yttranden som framförs i mera lösa former. Det hänger samman med att de tryckfrihetsrättsliga principerna om etableringsfrihet, ensamansvar och meddelarfrihet m. m. knappast kan tillämpas i fråga om de mera lösliga uttrycksformerna. Enligt YFU:s förslag skulle den nya grundlagsregleringen gälla program i eter- och trådsändningar, ljudupptagningar, upptagningar av rörliga bilder samt sceniska framställningar och utställningar, i fråga om de sist nämnda dock endast om den som bedrev verksamheten hade utsett en utgivare och tillkännagett vem denne var.

Som nyss antytts är det uppfattningen att tryckfriheten bör tjäna som mönster för uppbyggnaden av ett utvidgat grundlagsskydd för yttrandefriheten som har lett till slutsatsen att ett sådant skydd bör anknyta till vissa medier. En sådan tanke ligger självfallet nära till hands i vårt land med vår internationellt sett troligen unika reglering i TF och den på samma principer uppbyggda radiorättsliga lagstiftningen. Den anvisar sannolikt också den enda framkomliga vägen om man inom vår rättsordning vill bygga upp ett mera detaljerat grundlagsskydd för yttrandefriheten.

I det läge vari frågan nu befinner sig saknas anledning att överväga något annat än att den nya grundlag till skydd för yttrandefriheten som bör komma till stånd skall gälla yttranden som är bundna till ett medium i den bemärkelse som avsågs i YFU:s förslag. Att grundlagen skall bygga på de

bärande principerna i TF är på samma sätt en given utgångspunkt för det förslag som nu bör läggas fram. En tredje given sak är – med tanke på vad som hänt tidigare under ärendets gång – att en ny grundlag bör gälla vid sidan av TF.

3.3 Lagtekniska krav på en ny grundlag

Med dessa utgångspunkter i lagstiftningsfrågan blir möjligheterna att tillämpa principerna i TF på andra uttrycksformer än det tryckta ordet bestämmande för hur stor räckvidd det nya grundlagsskyddet kan ges. Det ligger i sakens natur att möjligheterna att inordna nya uttrycksformer i ett system som är uppbyggt på tryckfrihetens principer är störst i fråga om medier där innehållet är tekniskt fixerat eller otvunget kan dokumenteras på ett sätt som är likvärdigt med den tryckta skriften.

I 1986 års lagrådsremiss uttalade det föredragande statsrådet som en principiell ståndpunkt att det är viktigt att grundlagsskyddet utformas så att reglerna blir tillräckligt klara för att inte vålla tillämpningsproblem för myndigheter och enskilda. Statsrådet framhöll att det varit en strävan i reformarbetet på fri- och rättighetsområdet att skapa ett skydd som är så otvetydigt som möjligt och som kan tillämpas av alla de myndigheter och andra allmänna organ som har att se till att skyddet inte sätts åsido. Också de som vill utnyttja någon av de fri- och rättigheter som grundlagen reglerar skall veta vad de har att hålla sig till. Grundlagsregler som inte tydligt anger var gränserna för rättighetsskyddet går kan vålla mera skada än nytta. Myndigheter kan komma att gripa in även i fall där skyddet gäller. Enskilda kan avstå från att begagna en rättighet som de har för att vara säkra på att hålla sig inom dess gränser. I båda fallen har rättigheten enligt departementschefen blivit mer begränsad än nödvändigt.

Ställer man kravet att grundlagsreglerna till skydd för yttrandefriheten skall vara så klara som möjligt, är det enligt vad departementschefen vidare uttalade viktigt att bedöma skyddsmöjligheterna för varje uttrycksform för sig. Han ansåg därför att man måste anpassa skyddet till de olika förutsättningar som gäller för olika sätt att begagna yttrandefriheten. Ett så detaljerat grundlagsskydd som det TF ger kan bara skapas för uttrycksformer som har någorlunda likhet med tryckta skrifter.

Enligt departementschefen medför ett sådant krav på klarhet i regleringen vidare att det kan vara svårt att åstadkomma en mycket långtgående samordning av grundlagsreglerna i fråga om sådana olika uttrycksformer som skyddet bör omfatta eftersom den ena uttrycksformen skiljer sig från den andra. Departementschefen framhöll att dessa svårigheter blir större ju fler uttrycksformer man vill skydda (prop. 1986/87:151 s. 29).

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

däri ligger en viktig del av dess betydelse. Vi kan inte förutse hur tekniska och ekonomiska förändringar kommer att påverka sätten att sprida nyheter eller framställningar med annat innehåll.

3.4 En ny grundlag bör införas

Mot bakgrund av det jag nu har anfört och den parlamentariska beredning som har ägt rum i ärendet anser jag att det nu finns all anledning att göra verklighet av tanken på att vidga vårt konstitutionella skydd för yttrandefriheten. Jag delar också den av konstitutionsutskottet uttryckta meningen att det är angeläget att nå fram till ett beslut i grundlagsfrågan.

De politiska överläggningar som har ägt rum under beredningen av frågan om ett förstärkt grundlagsskydd för yttrandefriheten i andra medier än tryckta skrifter har varit inriktade på att utröna hur ett förslag med utgångspunkt i YFU:s betänkande bör vara utformat för att kunna samla en bred anslutning i riksdagen. Vad som har förevarit under dessa överläggningar ger anledning att anta att ett grundlagsförslag bör utformas på det sätt som redovisas i det följande.

Det nu anförda innebär inte att jag räknar med att företrädare för andra åsikter än mina skall hålla inne med sin mening när ärendet behandlas i riksdagen. I ett så betydelsefullt och komplicerat lagstiftningsärende som detta är kan man över huvud taget knappast vänta sig en fullständig samstämmighet i varje enskild fråga.

Jag anser emellertid att det nu bör vara möjligt att förverkliga riksdagens önskemål om en bred enighet kring en ny grundlag till skydd för yttrandefriheten i andra medier än tryckta skrifter, låt vara att det kan finnas olika uppfattningar om i vad mån det utrymme för vanlig lagstiftning som grundlagen ger bör utnyttjas och om hur grundlagen kan behöva utvecklas. Jag vill därför föreslå att det införs en ny grundlag till skydd för yttranden i vissa andra medier än tryckta skrifter.

3.5 Huvudpunkterna i en ny grundlag

Det förslag som jag nu lägger fram innehåller följande huvudpunkter.

- En särskild grundlag införs till skydd för yttrandefriheten i ljudradio och TV och vissa andra nya, liknande tekniker, i filmer, videogram m. m. samt i ljudupptagningar. Skyddet berör även upplänkning till satelliter och vidarespridning av satellitprogram i trådnät. Den nya grundlagen bygger på de bärande principerna i TF. Den består av en självständig, modern lagtext, i princip utan hänvisningar till TF. Den benämns yttrandefrihetsgrundlag.
- Censurförbud skall gälla för de skyddade medierna. Den nuvarande biografcensuren tillåts dock bestå.
- Etableringsfrihet skall gälla för de skyddade medierna. Kravet på tillstånd för ljudradio- och TV-sändningar i etern skall dock kunna upprätthållas.
- Ett målsättningsstadgande skall ange principerna för fördelningen av radiofrekvenser.

- Den redaktionella självständigheten hos dem som förmedlar program till allmänheten i de av yttrandefrihetsgrundlagen omfattade medierna skall skyddas.
- Tillgång till domstolsprövning skall finnas i frågor om rätt att sända program i ljudradio, TV och liknande medieformer. Jury skall i princip medverka i mål om ingripanden på grund av missbruk av yttrandefriheten.
- Rätt att innehа teknisk uppspelnings- och mottagarutrustning slås fast.

Sedan jag i nästa avsnitt behandlat frågan om meddelarfrihet i förhållandet mellan enskilda återkommer jag i avsnitt 5 med mina närmare överväganden om vilka medier som bör omfattas av en ny yttrandefrihetsgrundlag. Det blir därvid anledning att speciellt beröra vissa nya tekniska företeelser som satellittekniken och videotex m.m. I avsnitt 6 diskuterar jag mera i detalj och med inriktning på speciella frågor möjligheterna att i fråga om de olika medierna tillämpa de grundläggande principerna i TF om censurförbud, etableringsfrihet, ensamansvar, särskild brottskatalog, skydd för nyhetskällorna m.m. och juryrättegång. Frågorna tas upp i den mån det påkallas av att förhållandena ändrats efter 1986 års lagrådsremiss eller eljest av särskilda skäl. I övrigt framgår mina överväganden av vad som anförs under varje särskild paragraf i specialmotiveringen.

4 Meddelarfrihet i förhållandet mellan enskilda

Min bedömning: Det går inte att nu införa någon ny grundlagsreglering om rätt för enskilda inom företag och organisationer att lämna uppgifter, som omfattas av en avtalsgrundad tystnadsplikt, för publicering utan att drabbas av straff eller andra rättsföljder.

Meddelarskyddskommitténs förslag innebär att en sådan reglering om meddelarfrihet i förhållandet mellan enskilda införs.

Remissinstanserna har i huvudsak ställt sig avvisande till kommitténs förslag. Några remissinstanser – företrädesvis de som representerar massmedierna – anser dock att förslaget bör genomföras.

Bakgrunden till mitt förslag:

Nuvarande ordning

Den grundläggande bestämmelsen om meddelarfrihet finns i 1 kap. 1 § tredje stycket TF. Regeln innebär att det står var och en fritt att, med endast de undantag som framgår av TF, meddela uppgifter i vilket ämne som helst till författare, utgivare, redaktörer och nyhetsbyråer för offentliggörande i tidningar och andra tryckta skrifter.

Meddelarfriheten innebär – med vissa undantag – att också uppgifter som normalt skall hållas hemliga enligt lagstadgade tystnadsplikter får lämnas ut (7 kap. 3 § första stycket 3). Den närmare regleringen av vilka

tystnadsplikter som gäller framför meddelarfriheten finns i 16 kap. sekretesslagen (1980:100, omtryckt 1989:713).

Mot meddelarfriheten svarar en rätt att publicera uppgifter utan hinder av sekretess. Endast om den som ansvarar för publiceringen själv är bunden av sekretess enligt sekretesslagen, saknas rätt till offentliggörande (7 kap. 5 § 1 och 2 TF). Vid krig och krigsfara är dock den grundlagsskyddade rätten till publicering mindre långtgående (7 kap. 5 § 3 TF).

I äldre juridisk litteratur har hävdats att det är möjligt att avtalsvägen avstå från rättigheter som TF ger och att skadeståndspåföljd kan inträda vid kontraktsbrott genom uppgiftslämnande för offentligörande utan att detta kolliderar med reglerna i TF.

Frågan togs upp av YFU i betänkandet (SOU 1983:70) Värna yttrandefriheten (s. 161 ff.). Utredningen betecknade rättsläget som ovisst men kom till den slutsatsen att man i varje fall får räkna med möjligheten att avtalade eller annars dispositiva tystnadsplikter generellt "bryter igenom" meddelarfriheten.

En i någon mån avvikande uppfattning har framförts i den rättsvetenskapliga litteraturen på senare tid (H. G. Axberger, Tryckfrihetens gränser, 1984, s. 318 ff.). Enligt denna uppfattning hindrar TF att skadeståndsskyldighet åläggs i fall av åsidosättande av avtalsgrundad tystnadsplikt genom publiceringsmeddelande. Däremot skulle TF inte innebära något hinder mot andra sanktioner, t. ex. arbetsrättsliga, med anledning av att en enskilt avtalad tystnadsplikt har åsidosatts genom publicering eller publiceringsmeddelande.

Den nu aktuella frågan diskuterades också i propositionen om ändringar i tryckfrihetsförordningen, m. m. (1986/87:151, s. 117 ff.). Dåvarande departementschefen ansåg att övervägande skäl talar för att avtalade tystnadsplikter generellt tar över meddelarfriheten.

Även i lagstiftningsärendet angående skydd för företagshemligheter blev frågan aktuell. Lagrådet förklarade där i ett yttrande till lagutskottet (1988/89:LU30, s. 110) att avtalade tystnadsplikter enligt gällande rätt bryter meddelarfriheten och att det därvid inte gör någon skillnad, om tystnadsplikten är reglerad uttryckligen eller inte. I ett annat yttrande till lagutskottet anslöt sig konstitutionsutskottet (s. 115) till lagrådets principståndpunkt men gjorde den reservationen att rättsläget från tryckfrihetsrättslig synpunkt fick anses mera ovisst, om arbetstagarens tystnadsplikt inte har uppkommit genom uttryckligt avtal utan är en följd av den grundläggande principen om lojalitetsplikt i anställningsförhållanden. Lagutskottet självt intog i ärendet samma hållning som konstitutionsutskottet (s. 39 ff.).

Meddelarskyddskommittén har konstaterat (betänkandet s. 78) att även om skäl talar för den uppfattning angående förhållandet mellan meddelarfrihet och tystnadsplikter i avtalsförhållanden som på senare tid kommit till uttryck i doktrinen, så är den förhärskande uppfattningen att avtalsgrundade tystnadsplikter åtminstone i princip bryter meddelarfriheten och att en uppdelning efter olika påföljder inte är riktig. Kommittén tar för egen del inte ställning för den ena eller andra uppfattningen. I sitt arbete

har kommittén emellertid utgått från att avtalsgrundade tystnadsplikter generellt bryter igenom meddelarfriheten.

De uttalanden som gjorts i frågan sedan lagrådsremissen beslutades år 1986 föranleder inte något annat ställningstagande i detta ärende än som då gjordes rörande gällande rätt på området.

Yttrandefrihetsutredningens förslag m. m.

Vid sidan om andra frågor tog *YFU* upp även frågan om att utvidga meddelarfriheten så att den skulle gälla också utanför den offentliga sektorn.

Utredningen ansåg att de motiv som bär upp anordningarna för insyn i myndigheternas verksamhet har bärkraft även i fråga om andra maktcentra i samhället samt att medborgarna därför måste ha tillgång till kunskap om vad som sker i inflytelserika institutioner. YFU uttryckte saken så att där beslutsmakt finns, där skall också insyn finnas.

Att behovet av en utökad insyn skulle tillgodoses genom en utvidgning av meddelarfriheten var naturligtvis inte givet på förhand. Det gällde alltså för YFU att överväga vilken metod som var lämpligast för att nå det angivna syftet. Enligt utredningen var det teoretiskt möjligt att införa bestämmelser av den typ som enligt TF och sekretesslagen gäller för myndigheterna – med offentligheten som huvudregel och sekretessen som undantag noga angivna i lag. Men utredningen kom fram till att detta skulle kräva en tidsödande genomgång av verksamheten hos företag av skilda slag. Utredningen förkastade därför denna möjlighet och byggde i stället vidare på reglerna om meddelarfrihet. Enligt utredningen kunde det finnas goda skäl att ge legalitet åt uppgiftslämnande om företags interna förhållanden på samma sätt som man gjort för uppgifter på myndighetsområdet genom TF.

YFU konstaterade att det finns gränser för hur långt man kan sträcka ut meddelarfriheten när det gäller privata företag. Enligt utredningen måste dessa kunna hävda sig i konkurrens på marknadsmässiga villkor. Utredningens förslag utarbetades därför med den inriktningen att åtskilliga uppgifter om företagens förhållanden även med en utvidgad meddelarfrihet måste förbli hemliga. Som allmän princip borde enligt utredningen gälla att meddelarfriheten inte skulle medföra att företagens möjligheter att fungera på en marknad äventyrades.

När det sedan gällde att mera konkret avgränsa området för meddelarfrihet hänförde sig YFU till bestämmelserna i den då gällande lagen (1931:152) med vissa bestämmelser mot illojal konkurrens – där det talades om yrkeshemligheter – och till den lagstiftning om skydd för företagshemligheter som då förbereddes. YFU:s slutsats blev att de uppgifter som måste fredas från insyn sammanfattande kunde beskrivas som yrkeshemligheter av teknisk eller kommersiell natur.

YFU ansåg att också vissa andra undantag från en meddelarfrihet i förhållandet mellan enskilda måste göras. Detta gällde bl. a. för uppgifter om personliga förhållanden.

YFU:s förslag innehöll även ett efterforskningsförbud. Detta omfattade

personer som intar en ledande ställning i ett företag eller en sammanslutning. Tanken bakom denna avgränsning var att den skulle motsvara den kategori medarbetare hos juridiska personer som kan göras straffrättsligt ansvariga för brott som begås i verksamheten.

Remissutfallet i fråga om YFU:s förslag om meddelarfrihet i förhållandet mellan enskilda kan sammanfattande beskrivas som splittrat (se Ds Ju 1985:4 s. 117 ff.). En övervägande uppfattning bland remissinstanserna var emellertid att det inte var möjligt att lägga YFU:s förslag i denna del till grund för lagstiftning. En betydande del av instanserna ansåg att tanken på en meddelarfrihet i förhållandet mellan enskilda var god men att det inte var möjligt att ta slutlig ställning i frågan förrän ett mera genomarbetat förslag förelåg.

Frågan om meddelarfriheten i förhållandet mellan enskilda behandlades tämligen utförligt i *1986 års lagrådsremiss* (prop. 1986/87:151 s. 117–124). Slutsatsen av övervägandena blev att övertygande skäl i och för sig kunde anföras för tanken att meddelarfriheten borde gälla också utanför myndighetsområdet men att något förslag inte kunde läggas fram i lagstiftningsärendet. Den bedömningen grundades i första hand på att det inte var möjligt att på det då tillgängliga underlaget åstadkomma en reglering som var enkel, otvetydig och lättillämpad. Tanken övergavs dock inte. Den kunde tas upp på nytt i lämpligt sammanhang.

I sitt av riksdagen godkända betänkande ansåg *konstitutionsutskottet* (KU 1987/88:36, s. 39, rskr. 290) att det finns skäl att utvidga meddelarskyddet till att i princip gälla förhållandet även utanför den offentliga sektorn. Enligt utskottets uppfattning var det material som förelåg i ärendet emellertid inte tillräckligt för att i det föreslagna beredningsarbetet med ny grundlag utgöra underlag för ett förslag i saken. Enligt utskottets mening borde regeringen i stället se till att frågan blev föremål för skyndsam utredning.

Som jag tidigare redogjort för ledde riksdagens ställningstagande till att meddelarskyddskommittén tillkallades.

Meddelarskyddskommitténs förslag

Kommittén föreslår att det införs *en grundlagsfäst meddelarrätt* för enskilda inom företag och organisationer i förhållande till företagen resp. organisationerna.

Kommittén använder termen meddelarrätt som en sammanfattande beteckning på de regler som gäller till skydd för personer som på olika sätt medverkar till publicering i tryckta skrifter utan att ha det tryckfrihetsrättsliga ansvaret. Med meddelarrätt avser kommittén alltså dels de friheter som ges i TF att meddela uppgifter för publicering i tryckt skrift och att t. ex. bidra med artiklar i en tidning där någon annan är ansvarig utgivare, dels det anonymitetsskydd som finns i TF i form av tystnadsplikt för journalister m. fl. rörande källan till publicerade uppgifter och förbud mot efterforskning.

I betänkandet redovisar kommittén ett flertal regler som innebär att det

redan nu finns en betydande insyn i privat verksamhet. Kommittén konstaterar dock dels att möjligheterna till insyn trots allt är mindre i enskilda företag och andra privata organisationer än de är hos det allmänna, dels att det finns skäl, främst intresset av att vidga yttrandefriheten och informationsfriheten för att därigenom vitalisera vårt demokratiska samhällsskick, som talar för att man bör öka möjligheterna till insyn i och allmän debatt om verksamheten hos dessa privata organisationer.

Kommittén framhåller att de skäl som talar för en ökad öppenhet genom införande av meddelarfrihet på den privata sektorn naturligtvis måste vägas mot dem som talar i motsatt riktning. Bland negativa konsekvenser pekar kommittén på att en meddelarrätt inom företag kan leda till ökat hemlighetsmakeri och därigenom motverka sitt eget syfte. Vidare kan en annan negativ konsekvens bli att det förtroendefulla samarbetet mellan ledning och anställda i ett företag rubbas, om ett system med meddelarfrihet införs. Stor vikt måste också enligt kommittén fästas vid farhågorna för att företagens konkurrensförmåga försvagas som en följd av bristande tilltro till deras möjligheter att upprätthålla avtal om sekretess, inte minst i förhållande till utländska samarbetsparter.

Vid vägningen för och emot införandet av meddelarrätt i förhållandet mellan enskilda utgår kommittén från att ett flertal undantag måste göras från denna rätt. Bl. a. måste undantag göras för vissa typer av företagshemligheter och för flertalet uppgifter om enskildas personliga förhållanden och privata ekonomiska förhållanden.

Vidare anför kommittén att en medelarrätt på den privata sektorn, på grund av den lojalitet som råder inom många företag och andra organisationer, skulle komma att utnyttjas i avsevärt mindre omfattning än den skulle ge utrymme för.

Kommitténs slutsats är att en meddelarrätt i förhållandet mellan enskilda, med de begränsningar och undantag som enligt kommittén är nödvändiga, skulle innebära en värdefull utbyggnad av den tryckfrihetsrättsliga och yttrandefrihetsrättsliga lagstiftningen i vårt land utan att medföra några allvarligare publicitetsskador.

Enligt kommittén är det varken rimligt eller behövligt att alla relationer mellan enskilda omfattas av meddelarrätt. De föreslagna reglerna gäller därför endast mellan arbetstagare och arbetsgivare och mellan föreningar och deras medlemmar. Men även i denna krets föreslår kommittén att undantag skall göras. Personer i ledande ställning inom både företag och föreningar skall inte ha någon meddelarrätt. Dessutom innebär förslaget att "rent" ideella föreningar, dvs. föreningar i vilka medlemskapet saknar ekonomisk betydelse för medlemmarna, i viss mån skall undantas.

Meddelarrätten innebär enligt förslaget att den som lämnar ut en hemlig uppgift, som inte är undantagen från meddelarrätten, skall vara fri från ersättningsskyldighet. Den som är arbetstagare skall också vara skyddad mot arbetsrättsliga sanktioner och den som är föreningsmedlem mot att bli utesluten som medlem.

Kommitténs förslag innebär att ett flertal undantag skall göras från meddelarrätten, nämligen i fråga om:

1. sådana företagshemligheter som skyddas enligt lagen (1990:409) om

skydd för företagshemligheter; detta undantag gäller inte beträffande förhållanden som har så stor betydelse för miljön eller för människors hälsa eller annars ett sådant allmänintresse att detta uppenbart väger tyngre än intresset av att skydda hemligheten,

2. information som part håller hemlig under pågående förhandling rörande löne- eller andra anställningsvillkor eller vid förberedelse för sådan förhandling,

3. information som hålls hemlig med stöd av reglerna i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet m. m.,

4. uppgifter om enskildas personliga förhållanden och enskildas privata ekonomiska förhållanden om det kan antas att den enskilde lider skada eller men om uppgifterna kommer ut, och uppgifter om ekonomiska förhållanden hos leverantörer, kunder och andra som har trätt i affärsförbindelse eller annan liknande förbindelse med en arbetsgivare eller en förening, om denna håller uppgiften hemlig; undantaget gäller endast i den mån det inte finns ett allmänintresse av att uppgifterna lämnas ut som uppenbart väger tyngre än den enskildes anspråk på skydd för egen del (jämför 1.).

5. uppgifter som är av sådan art att ett röjande kan antas medföra fara för någons personliga säkerhet,

6. uppgifter som rör inbrottsskydd och andra åtgärder till skydd mot brott,

7. chiffer, koder eller liknande metoder för att underlätta befordran av uppgifter och uppgifter som avser postförsändelser och telefonmeddelanden.

En viktig del i kommitténs förslag rör *kritikrätten*. Redan i dag finns enligt praxis en betydande rätt för i vart fall en anställd att kritisera sin arbetsgivare. I den mån någon undantagsregel inte är tillämplig innebär förslaget att en grundlagsskyddad kritikrätt införs.

Också denna kritikrätt har emellertid enligt förslaget en yttersta gräns. Om en anställd uppsåtligen har lämnat oriktiga uppgifter om förhållanden som rör arbetsgivaren till skada för denne, så utgör förslaget inte något hinder mot att han skiljs från anställningen eller omplaceras. Och om en föreningsmedlem – i egenskap av författare eller annan upphovsman till tryckt skrift – har framfört uppfattningar som uppenbart strider mot föreningens grundläggande värderingar, och framställningen inte med hänsyn till omständigheterna är försvarlig, är han inte skyddad mot att bli utesluten.

Ett ingripande av en arbetsgivare eller en förening i strid med meddelarrätten blir ogiltigt. Arbetsgivaren eller föreningen kan också bli skadeståndsskyldig.

Kommittén anser att en betydelsefull del av ett meddelarrättsligt system är ett *förbud mot efterforskning av* den som utnyttjat den rätt som systemet ger. Förslaget innebär också att ett sådant förbud införs. Det träffar den som har en företagsledande eller därmed jämförlig ställning i ett företag, den som har en arbetsledande ställning i ett företag och den som har en ledande ställning i en förening. Men det omfattar även andra inom ett

företag eller en förening, om efterforskningen sker för företagets eller föreningens räkning.

Den som överträtt den rätt som förslaget ger får fritt efterforskas. Detta föreslås dock gälla med två undantag. En anställd som uppsåtligen spritt oriktiga uppgifter om sitt företag och en föreningsmedlem som medverkat till en framställning som uppenbart strider mot föreningens grundläggande värderingar får inte efterforskas. Kommitténs motivering till sitt förslag på denna punkt är att förbudet mot efterforskning annars lätt nog skulle bli ihåligt.

I fråga om rättegången föreslår kommittén att mål, som rör fråga huruvida någon överskridit de rättigheter som meddelarrätten ger, skall handläggas som tryckfrihetsmål. Detta innebär att målen skall prövas av en jury, om inte parterna på båda sidor avstår från juryprövning.

Kommitténs förslag avser primärt tryckta skrifter. Kommittén föreslår emellertid att de bestämmelser som gäller på det radiorättsliga området skall anpassas till de föreslagna reglerna. Vidare utgår kommittén från att meddelarrätt i enlighet med förslaget kommer att införas på övriga fält där yttrandefriheten får ett särskilt skydd i grundlag.

Remissynpunkter på kommittéförslaget

Remissutfallet är starkt negativt. En klar majoritet av remissinstanserna har avstyrkt förslaget. Bland dessa återfinns näringslivets representanter, de juridiska instanserna, LO m. fl. Endast en handfull remissinstanser har tillstyrkt förslaget som det föreligger, medan ytterligare ett antal har tillstyrkt det med vissa – på sina håll betydande – reservationer. I den sistnämnda gruppen återfinns massmediernas representanter.

Motivet till avstyrkandet ligger hos många på ett principiellt plan. Men även förslagets konkreta utformning och dess förmodade verkningar har anförts som skäl för många remissinstanser att avstyrka ett genomförande.

Vad som främst åberopas på det principiella planet är att offentlighetsprincipen och den därtill knutna meddelarfriheten hör hemma inom den offentliga sektorn och att man inte kan dra paralleller mellan myndigheter och enskilda rättssubjekt. Flera remissinstanser, däribland Malmö tingsrätt, LO, Allmänhetens pressombudsman och Medborgarrättsrörelsen anser att man i första hand borde pröva om inte den eftersträvade insynen kunde åstadkommas genom en utvidgning av offentlighetsprincipen. En vanlig uppfattning är också att den insyn som behövs i enskild verksamhet får tillgodoses – och redan tillgodoses – på annat sätt, dvs. genom den typ av regler om uppgiftslämnande till myndigheter etc. som kommittén pekar på i betänkandet. Vidare ifrågasätts om det verkligen finns något behov av en meddelarfrihet mellan enskilda. En vanlig invändning är också att en lagstiftning av det aktuella slaget skulle strida mot den grundläggande rättsprincipen att avtal – i det här fallet avtal om tystnadsplikt – skall hållas. Flera remissinstanser menar att det är olämpligt att lagstifta i en riktning som innebär ett avvikande från vad som gäller inom den europeiska gemenskapen (EG).

När det gäller förslagets konkreta utformning befaras på många håll att

ett införande av meddelarrätt skulle skada både samarbetet inom företagen och den nödvändiga lojalitetskänslan samt att en sådan lagstiftningsåtgärd skulle leda till en ökad slutenhet inom företag och föreningar och således motverka sitt eget syfte. Genomgående uppfattningar är också att förslaget är alltför invecklat för att kunna tillämpas praktiskt och att regleringen är alltför oprecis och därigenom lämnar för stort utrymme för den enskildes egna bedömningar.

I fråga om förslagets förmodade verkningar är det en vanlig mening att ett införande av en privaträttslig meddelarfrihet skulle försämra den konkurrensutsatta industrins, bankernas och försäkringsbolagens läge. Andra farhågor är att meddelarrätten skulle försämra förutsättningarna för utländska forskningsprojekt i Sverige och utgöra ett incitament för svenska företag att förlägga sin forskning utomlands. Det framhålls också av flera att samarbetet med utländska företag över huvud taget skulle försvåras om ett system med meddelarfrihet införs på den privata sektorn.

Ett inte obetydligt antal remissinstanser som avstyrker förslaget är i och för sig positiva till tanken på en meddelarfrihet i förhållandet mellan enskilda men menar att förslaget har sådana brister i olika hänseenden att det inte kan läggas till grund för lagstiftning. Bland dessa instanser märks kammarrätten i Sundsvall, rikspolisstyrelsen, Lantbrukarnas Riksförbund och Sveriges Riksidrottsförbund. Andra anser att en ökad öppenhet vore av värde men att införande av meddelarfrihet är fel väg att gå.

De remissinstanser som tillstyrker förslaget som det föreligger har i allmänhet avgivit rätt korta svar som innebär att man, såvitt gäller den egna verksamheten, inte har någon erinran.

När det gäller gruppen remissinstanser som tillstyrker förslaget med vissa reservationer är bilden mera splittrad. Vissa vill gå längre i öppenhet än vad kommittén gör medan andra godtar ambitionsnivån men vill se ändringar i olika detaljer i förslaget – ibland ganska betydande ändringar.

Skälen för min bedömning: Frågan om att införa meddelarfrihet i förhållandet mellan enskilda diskuterades, som framgått, på grundval av YFU:s förslag i 1986 års lagrådsremiss om förstärkt grundlagsskydd för yttrandefriheten m. m. I det sammanhanget uttalade föredragande statsrådet att utvecklingen under det senaste halvseklet har inneburit att olika enskilda företag och organisationer fått sådan ökad betydelse i Sverige att det tedde sig följdriktigt att också dessas verksamhet läggs under den insyn från medborgarnas sida som kännetecknar vårt styrelseskick. Han framhöll vidare, i likhet med YFU, att enskilda företag kan träffa avgöranden som får ingripande följder för medborgarna och att beslut som fattas inom företag kan vara av väsentlig betydelse för enskildas liv och hälsa, för miljön och för det ekonomiska livet i orter eller regioner eller kanske i hela landet. Han pekade särskilt på att förflyttningar och nedläggningar av produktionen kan få effekter som måste kunna granskas. Även intresseorganisationerna togs upp till behandling. Föredraganden menade att de har fått en allt starkare ställning och att de numera har uppgifter som är förgrenade till stora delar av samhällslivet vilket fått till följd att beslut av dessa organisationer kan ha verkningar jämförbara med dem som meddelas av myndigheter och företag (prop. 1986/87: 151 s. 120).

Enligt min mening visar meddelarskyddskommitténs betänkande att den nu redovisade grundsynen är riktig och att det finns ett behov av ökade möjligheter till insyn inom den privata sektorn. Det bör finnas ett utrymme för en anställd som finner missförhållanden föreligga att utan risk för sanktioner kunna avslöja dessa. Det förefaller inte motiverat att t.ex. en offentliganställd som blir utsatt för felaktig behandling av sin arbetsgivare sanktionsfritt kan påtala detta inför offentligheten trots att sekretessbelagd information röjs medan en privatanställd inte har en sådan möjlighet trots att det är fråga om samma sorts känsliga uppgifter som röjs.

Först YFU och nu meddelarskyddskommittén har undersökt möjligheten att skapa ett system med meddelarfrihet utanför den offentliga sektorn. YFU:s förslag hade i viss mån karaktären av en principskiss, medan meddelarskyddskommittén har gjort en mera djupgående analys och bl.a. på grundval av frågans tidigare behandling kunnat lägga fram ett mera genomarbetat förslag. Som många remissinstanser framhållit har kommittén utfört sitt uppdag på ett förtjänstfullt sätt.

Kommitteförslaget är därför väl ägnat att ligga till grund för ett avgörande av om det över huvud taget är möjligt att gå fram den väg som YFU anvisade och som meddelarskyddskommittén skulle pröva enligt sina direktiv.

Jag måste då konstatera att meddelarskyddskommitténs förslag har mött ett starkt motstånd bland remissinstanserna. Främst gäller detta den övergripande frågan, om det är lämpligt att genomföra ett system med meddelarfrihet mellan enskilda. Klara avstyrkanden har kommit från en rad olika typer av myndigheter och organisationer. Men samtidigt har ett inte ringa antal remissinstanser framhållit det angelägna i att insynen på den privata sektorn utökas.

Med hänsyn till utfallet av remissbehandlingen står det enligt min mening klart att det inte är möjligt att föra fram frågan om en vidgad insyn inom den privata sektorn till grundlagsstiftning i samband med 1991 års riksdagsval. Vidare står det klart att en lagstiftning av det slag som finns redovisat i meddelarskyddskommitténs betänkande – med en grundlagsfäst meddelarfrihet inom privata företag och andra privata organisationer – inte kan förordas i nuläget.

Samtidigt är den tanke som ligger bakom uppdraget till meddelarskyddskommittén fortfarande bärkraftig. Det är enligt min mening angeläget att öka insynen i det privata näringslivet och i de stora viktiga organisationerna. Jag vill särskilt peka på vikten av att skyddet för enskilda personer, som t.ex. på sin arbetsplats iakttar förhållanden som de anser bör föras ut till offentligheten, stärks och att uppgiftslämnandet blir legitimt – och detta inte bara i lagens ögon utan också enligt den allmänna uppfattningen. Den funktion av en privaträttslig meddelarfrihet som innebär ett förstärkt rättsskydd för den enskilde har kanske hittills inte betonats tillräckligt.

Frågan är emellertid på vilket sätt man lagstiftningsmässigt skall gå till väga för att nå det mål som jag anser alltjämt bör eftersträvas. Vissa

remissinstanser har kommit med förslag i olika riktningar. Dessa bör övervägas närmare.

Jag vill också framhålla att den rättsutveckling som ägt rum efter det att YFU avgav sitt huvudbetänkande gör att frågan om sekretess och öppenhet inom företagen har kommit i ett delvis nytt läge. Efter ett långvarigt lagstiftningsarbete har en ny lag om skydd för företagshemligheter införts. Genom denna slås fast att det står den enskilde fritt att offentliggöra vissa förhållanden, även om han i och för sig skulle vara bunden av en avtalsgrundad tystnadsplikt beträffande dessa. De förhållanden som det är frågan om är typiskt sett sådana att de tilldrar sig ett allmänintresse. Det är möjligt att många uppgifter av sådant slag som skulle omfattas av en meddelarfrihet i förhållandet mellan enskilda genom den nya lagen kan komma till allmänhetens kännedom.

Innan ställning tas till i vilka former och med vilken inriktning som frågan om en utvidgad möjlighet till uppgiftslämnande från den privata sektorn, dvs. i företag och organisationer, bör lösas anser jag därför att det är lämpligt att avvakta erfarenheterna av den nya lagens tillämpning. En utvärdering av den lagen bör göras så att man kan se bl. a. i vilken mån det finns behov av en sådan utvidgning av möjligheterna att lämna uppgifter som jag nyss nämnde.

Sammanfattningsvis anser jag att det inte är möjligt att nu realisera tanken på en utökad insyn inom de privata företagen och de viktiga organisationerna och ett utvidgat skydd för uppgiftslämnare enligt de linjer som förts fram av YFU och meddelarskyddskommittén. Frågan bör dock ägnas fortsatt uppmärksamhet och göras till föremål för vidare överväganden. Jag är dock inte beredd att nu förorda någon särskild inriktning på beredningsarbetet utan anser att erfarenheter av tillämpningen av lagen om skydd för företagshemligheter bör avvaktas.

5 Vilka medier skall omfattas av en yttrandefrihetsgrundlag?

Mitt förslag: Den nya grundlagen gäller ljudradio, television och vissa andra moderna elektroniska medier, filmer och videogram samt ljudupptagningar.

5.1 Ljudradio och television

Tanken på att bereda yttrandefriheten i ljudradio och TV ett rättsligt skydd av samma styrka som det som gäller för tryckta skrifter berördes som förut framgått redan vid tillkomsten av 1966 års radiolagstiftning. I den ligger en del av upprinnelsen till det långvariga arbetet på en mera omfattande yttrandefrihetsrättslig skyddslagstiftning på konstitutionell nivå i vårt land. Att ljudradio och TV bör omfattas av en ny grundlag framstår från de utgångspunkter som nyss har angetts som självklart. På

detta område är de tryckfrihetsrättsliga principerna i väsentliga delar redan genomförda i vanlig lag. Med tanke på den betydelse som ljudradio och TV har fått framstår det också som särskilt angeläget att yttrandefriheten får en säkrare förankring i grundlag såvitt gäller dessa medier.

En sådan reglering bjuder dock en del svårigheter i fråga om radiosändningar och nya elektroniska medier. Den kan inte efterlikna TF:s system fullt ut i dessa delar. En fullständig etableringsfrihet är i fråga om användningen av radiofrekvensspektrum inte förenlig med Sveriges internationella åtaganden och över huvud taget knappast praktiskt genomförbar. I det följande används uttrycket etersändning som synonym till radiosändning. Det görs av framställningstekniska skäl i syfte att förebygga att uttrycket radiosändning förväxlas med program i ljudradio. De tekniska förutsättningarna för radiotrafik beskrivs närmare i avsnitt 6.2.2.

Den moderna satellittekniken skapar vidare nya förutsättningar för den radiorättsliga regleringen. Detsamma gäller nya medier som videotex m. m. Flera sådana medier medger dubbelriktad kommunikation och liknar endast delvis det som vanligen uppfattas som radio och TV men kan likväl formellt falla in under de nuvarande föreskrifterna för dessa medier. Frågan uppkommer om det är möjligt att nu införa regler i grundlag för användningen av sådana nya medier.

I detta avsnitt behandlas först de traditionella markbundna sändningarna av ljudradio och television och då främst de som sker genom etern. Möjligheterna att i grundlag reglera villkoren för de nya formerna av ljudradio och TV och liknande överföringar tas därefter upp mera ingående i detta och det närmast följande avsnittet (5.2).

5.1.1 Markbundna sändningar

Som redan framgått är de tryckfrihetsrättsliga principerna redan till väsentliga delar genomförda för ljudradio och TV. Det gäller först och främst sådana trådlösa sändningar från sändare här i riket som inte utnyttjar satellittekniken. Var sändningarna tas emot saknar i princip betydelse. I verkligheten har dock den nuvarande regleringen sin praktiska betydelse i huvudsak inom Sverige. Det rättsliga skyddet för yttrandefriheten omfattar emellertid även Sveriges Radio-koncernens utlandssändningar.

Som nyss anförts bör en ny grundlag till skydd för yttrandefriheten omfatta ljudradio och TV. Detta gäller givetvis i främsta rummet huvudformerna av dessa medier, dvs. de nu behandlade trådlösa s. k. marksändningarna.

I fråga om trådsändningar gäller det rättsliga skyddet för yttrandefriheten i huvudsak på samma sätt som beträffande de trådlösa sändningarna. En närmare redogörelse för den gällande ordningen beträffande trådsändningar lämnas i avsnitt 6.2.2.

Även sändningar till allmänheten genom tråd från markbaserade sändare i Sverige hör till de former av ljudradio och TV som bör omfattas av en ny grundlags yttrandefrihetsrättsliga skyddssystem.

Trådsändningar kan användas för vidaresändning av etersändningar. Det kan ske i vad som vanligen torde uppfattas som en centralantennan-

läggning, dvs. ett trådnät som är gemensamt för en eller flera större byggnader. Det kan emellertid också ske i mera omfattande trådnät som har en gemensam antenn för mottagning av eterburna radiosignaler. Det står enligt radiolagen var och en fritt att vidarebefordra sändningar av radioprogram som är avsedda att tas emot direkt av allmänheten i centralantennanläggningar i båda de nu angivna bemärkelserna (5 a §). Även när en sådan vidarebefordran har ägt rum gäller vad som föreskrivs i radioansvarighetslagen om ansvaret för innehållet i sändningen och om yttrandefrihetsrättsligt skydd mot ingripanden. Denna ordning bör givetvis kunna bestå och omfattas av det skydd för yttrandefriheten i ljudradio och TV som den nya grundlagen skall ge.

Det nu sagda har gällt sändningar som utgår från Sverige. Såväl etersom trådsändningar kan emellertid ske i form av vidaresändning av program som når Sverige via markbundna sändningar från utlandet eller via satellitsändning som inte utgår från Sverige. Även rätten att ta emot utländska etersändningar som är avsedda direkt för allmänheten är säkerställd i radiolagen (1966:755, 5 a §). Denna rätt bör nu kunna garanteras i den nya grundlagen. Samtidigt bör rätten till vidarespridning i trådnät kunna säkerställas. Jag återkommer till detta i nästa avsnitt och i specialmotiveringen (1 kap. 7 §).

5.1.2 Satellitsändningar

Frågan om ett grundlagsskydd för satellitsändningar är komplicerad och kräver en ingående behandling. Jag kommer därför att behandla satellittekniken och den internationella regleringen av denna, tidigare svenska förslag och vår nuvarande lagstiftning på området samt hithörande utredningsarbete liksom vissa internationella instrument som påverkar grundlagsfrågan innan jag redovisar mina överväganden i ämnet.

Bakgrunden till mina överväganden

Som närmare skall beröras i avsnitt 6.2 förutsätter en effektiv användning av det utrymme som står till förfogande för radiotrafik av skilda slag att radiofrekvensspektrum fördelas på något sätt. Nödvändigheten av att ordna och fördela möjligheterna till radiotrafik har gett upphov till omfattande mellanstatliga överenskommelser, numera den internationella telekonventionen med tillhörande s.k. reglementen (se SÖ 1985:66). Dessa överenskommelser gällde från början inte något annat än markbunden trafik.

Vid slutet av 1950-talet nådde den tekniska utvecklingen dithän att telesatelliter kunde skjutas upp i rymden. Sedan dess har utvecklingen fortsatt i en sådan takt att satellitförmedlad radiotrafik av skilda slag nu hör till vardagen.

Förmedlingen av radiosändningar via satellit börjar vid en radiostation på jorden. Från den sänds radiosignalerna till satelliten. Sändningen utgör den s. k. upplänkningen. Den kan ske från en plats utanför det område som täcks av sändningarna från satelliten.

Upplänkningen riktas till satellitens radiomottagare. Mottagaren utgör tillsammans med frekvensomvandlare och radiosändare satellitens huvudsakliga radioutrustning, den s. k. transpondern. Genom transpondern förmedlas upplänkningen till en sändning som riktas tillbaka till jorden. Det är nedlänkningen.

Nedlänkningen kan genomföras med olika effekt. Den signal som når jorden får därför olika styrka. Mottagningen sker följaktligen med antenner av olika storlek.

Hittills har merparten av de telesatelliter som tagits i bruk sänt med relativt låg effekt. För att fånga upp deras signaler har det därför krävts mycket stora antenner. Den förmedlingstekniken bygger på att signalerna vidaresänds till mottagarna från speciella antennstationer på jorden. Sändningarna blir då till en del markbundna.

Satellittekniken har inordnats under den internationella radiorättsliga regleringen

De positioner i rymden som är särskilt lämpade för telesatelliter ligger i den s. k. geostationära satellitbanan. Den är cirkelformad och belägen ca 36 000 km över havet i ekvatorplanet. En satellit som rör sig ett varv i denna bana på 24 timmar uppfattas från jordens yta som stillastående, förutsatt att den rör sig åt samma håll som jorden. Fördelen med detta är att antenner på jorden, med vilkas hjälp radiovågor från satelliten tas emot, kan vara fast inriktade. Men om satelliterna placeras för tätt i banan stör deras sändningar varandra.

Satellitanvändning som bygger på att radiosignalerna vidaresänds i markbundna sändningar hänförs vid fördelningen av radiofrekvensspektrum till s. k. fast trafik (fixed-satellite service). Den internationella telekonventionen räknar emellertid också med att sändningar kan förmedlas direkt till allmänheten via satellit, dvs. utan att signalen behöver återutsändas från en markstation. I sådana fall rör det sig enligt konventionen om rundradiosatelliter eller direktsändande satelliter (broadcasting-satellite service).

Radiotrafik via satellit tar alltså i anspråk knappa resurser på två sätt, dels genom användningen av radiofrekvenser, dels genom användningen av särskilt lämpliga satellitpositioner i rymden. Båda resurserna fördelas numera genom det internationella radioreglementet.

Till förfogande för upplänkningar till satelliter står enligt internationella telekonventionen ett visst antal radiofrekvenser. Detsamma gäller för nedlänkning i fast trafik. Dessa frekvenser är inte på förhand bestämda för ianspråktagande av någon viss stat. Användningen bestäms i stället efter internationella förhandlingar från fall till fall.

Vid världsradiokonferensen år 1977 tilldelades Sverige fem kanaler för rundradiosändningar från satelliter, tre för nationell täckning och två för östnordisk (Danmark, Finland, Norge, Sverige). Den tilldelningen innebär att Sverige har anvisats banpositioner för satelliter och radiofrekvenser för sändning från satelliterna.

Gränserna mellan olika satellittyper suddas ut

De satellittyper som har nämnts i det föregående är de vilka man i ett tidigare skede av utvecklingen har haft anledning att räkna med för praktiska syften. Såväl den internationella regleringen av frekvensfördelningen som svensk lagstiftning har tagit fasta på skillnaden mellan direktsändande satelliter och satelliter i fast trafik. Den internationella telekonventionen anvisar skilda frekvenser för trafik av de två slagen. Lagen (1985:677) om lokala kabelsändningar (omtryckt 1985:1056) gäller vidaresändning av programkanaler från satelliter i fast trafik, men omfattar inte programkanaler som förmedlas vidare från direktsändande satelliter (4 § jämförd med 2 §).

Utvecklingen på teknikens område har emellertid lett till att även satellitsändningar med relativt begränsad effekt (ca 50 w) kan tas emot direkt av allmänheten. Sådana s. k. medeleffektsatelliter begagnar radiofrekvenser som är avsatta för satelliter i fast trafik. Den begreppsapparat som utvecklats i syfte att möjliggöra en reglering av hur radiofrekvensspektrum tas i anspråk för satellitsändningar förlorar härigenom något i relevans. I själva verket har utvecklingen på satellitteknikens område fört med sig att det numera torde kunna sättas i fråga om rättsliga distinktioner gällande satellitanvändningen i fortsättningen alls kan byggas på uppdelningen mellan direktsändning och fast trafik. I vart fall får det antas att lagen om lokala kabelsändningar i allmänhet inte kan tillämpas på programkanaler som förmedlas via satelliter av medeleffekttyp. Såvitt gäller den s. k. Astrasatelliten, som förmedlar programkanalen TV-3, har kabelnämnden redan konstaterat detta genom ett beslut i februari 1989.

I enlighet med den översikt av satellittekniken som nu har lämnats kommer i det följande att göras skillnad mellan upplänkning, nedlänkning och vidaresändning samt mellan direktsändande satelliter, medeleffektsatelliter och satelliter i fast trafik.

YFU:s förslag

Vid tiden för YFU:s arbete gällde inte några särskilda föreskrifter i fråga om användningen av satelliter för förmedling av program till allmänheten utöver vad som kunde utläsas av radiolagen och radioansvarighetslagen. Jag redogör för den nu gällande rätten efter det att jag redogjort för YFU:s förslag och 1986 års lagrådsremiss.

Möjligheterna att få till stånd ett yttrandefrihetsrättsligt skydd i grundlag som omfattade även satellitsändningar behandlades av YFU i samband med frågan om etableringsfrihet för trådsändningar. YFU konstaterade att flera länder stod i begrepp att från mitten av 1980-talet skicka upp satelli-

ter för bl.a. TV-sändningar som skulle komma att kunna tas emot i Sverige.

YFU:s direktiv gav kommittén i uppdrag att överväga rätten till etablering beträffande alla slag av radio- och trådsändningar. Med början år 1983 upptogs emellertid ett arbete med frågan om vilka etableringsregler som skulle gälla för kabel-TV också inom massmediekommittén (U 1982:07, dir. 1983:19). YFU såg i denna situation som sin uppgift att formulera de konstitutionella förutsättningarna för en reglering. YFU:s förslag blev att en frihet för var och en att bedriva verksamhet för sändning av ljud, bilder eller text genom tråd skulle slås fast i grundlag.

Såvitt gällde vidaresändningar i trådnät konstaterade YFU att sådana skulle komma att förmedla bl.a. utländska TV-program. YFU förklarade att detta reste särskilda rättsliga problem som aktualiserats på senare tid och därför inte tagits upp i direktiven. YFU förutsatte att massmediekommittén skulle komma att penetrera de rättsliga aspekterna.

För egen del uttalade YFU följande om de problem som var förknippade med vidaresändningar av satellitprogram (SOU 1983:70 s. 114): "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."

1986 års lagrådsremiss m. m.

I 1986 års lagrådsremiss förklarade föredragande departementschefen att vissa sändningar liksom dittills inte borde omfattas av ett krav i grundlag på att utgivare skulle finnas. Det gällde bl.a. satellitsändningar och vidaresändningar från satelliter i fast trafik. Sådana sändningar borde enligt departementschefen undantas från det speciella ansvarighetssystemet och över huvud taget från huvudparten av de grundlagsregler som enligt förslaget skulle gälla för eter- och trådsändningar (prop. 1986/87:151 s. 81).

Departementschefens ståndpunkt kom till uttryck i det förslag till nya grundlagsföreskrifter som lades fram i lagrådsremissen. Enligt förslaget skulle huvuddelen av de nya bestämmelserna i TF inte gälla etersändningar från satelliter och inte heller samtidig och oförändrad återutsändning av sådana sändningar genom eter- eller trådsändning. Ett undantag var att reglerna om meddelarskydd och anskaffarfrihet skulle vara tillämpliga även i fråga om satellitsändningar.

Som grund för att det yttrandefrihetsrättsliga skyddet inte skulle omfatta satellitsändningar och vidaresändningar anförde departementschefen att ett system med utgivare som råder över vad som sänds och ansvarar för innehållet inte kan upprätthållas i fråga om satellitsändningar. Departe-

mentschefen uttalade vidare att begränsningen inte nödvändigtvis behövde gälla svenska sändningar som förmedlas hit via satellit. Inget hindrade enligt hans uppfattning att man i fråga om sådana sändningar genom vanlig lag föreskrev ett skydd som motsvarade det i TF (prop. 1986/87:151 s. 166).

Lagrådet gav i sitt yttrande över förslaget uttryck åt den uppfattningen att samtidig och oförändrad vidaresändning av satellitkanaler i fast trafik borde omfattas av den tilltänkta grundlagsregleringens föreskrifter om rätt att sända radioprogram och av dess grundläggande föreskrifter till skydd för yttrandefriheten (prop. 1986/87:151 s. 298 f.).

Nu gällande rätt

Möjligheterna att få placera en satellit i rymden regleras i svensk rätt av lagen (1982:963) om rymdverksamhet. Lagen föreskriver att rymdverksamhet inte får äga rum utan tillstånd av regeringen.

Upplänkningar tar i anspråk utrymme i radiofrekvensspektrum. De förutsätter därför tillstånd enligt radiolagen om de sänds från radiosändare här i riket eller på svenskt fartyg eller luftfartyg. Det förbud mot censur av radiosändningar som föreskrivs i radiolagen (8 §) är tillämpligt på upplänkningar. I övrigt gäller emellertid inte några särskilda föreskrifter för upplänkning från Sverige.

Nedlänkningar anses inte äga rum från sändare här i riket eller ske från luftfartyg. De faller därför inte under kravet på tillstånd enligt radiolagen. Till följd av rymdlagens föreskrifter kan emellertid svenska banpositioner i den geostationära satellitbanan inte utnyttjas utan svenskt tillstånd. Och de radiofrekvenser som tilldelats Sverige för nedlänkning från direktsändande satelliter får användas endast från de banpositioner som anvisats samtidigt med frekvenstilldelningen. Det betyder att tillstånd till satellitverksamheten reglerar rätten till nedlänkning.

Vidaresändning förutsätter tillstånd enligt radiolagen, om den sker genom radiosändning.

I det föregående (5.1.1) har nämnts att rundradioprogram, dvs. i princip program i sändningar som är avsedda att tas emot direkt av allmänheten, när de har tagits emot i en s.k centralantennanläggning fritt får sändas vidare till mottagare inom fastigheter som är anslutna till anläggningen. Lagen anger inte någon gräns för anläggningens storlek. Det innebär att program som länkas ned från direktsändande satelliter utan tillstånd kan spridas i svenska kabelnät.

I fråga om nedlänkningar från satelliter i fast trafik förutsätter däremot vidaresändning genom tråd numera tillstånd av staten om vidaresändningen når fler än 100 bostäder. Såvitt gäller lokala kabelnät framgår villkoren för tillståndsgivningen av lagen om lokala kabelsändningar. I andra fall tillämpas radiolagen. Möjligheterna till ingripanden regleras i lagen om ansvarighet för lokala kabelsändningar och radioansvarighetslagen (1966:756).

Radioansvarighetslagen har föreskrifter om skydd för dem som lämnar meddelanden för publicering eller anskaffar uppgifter i sådant syfte även

för fall då offentliggörandet är avsett att ske i program som anordnas av utländska programföretag. I övrigt är lagen tillämplig endast på sändningar från programföretagen inom Sveriges Radio-koncernen (1 §).

Enligt lagen om ansvarighet för lokala kabelsändningar kan vidaresändning av programkanaler från satelliter i fast trafik förbjudas om innehållet gått utöver vissa i lagen angivna gränser för vad som kan tolereras i fråga om pornografi, våldsskildringar eller framställningar med rasistiskt eller liknande innehåll (11 §). Frågor av detta slag skall prövas av domstol i yttrandefrihetsrättslig ordning. Förbud mot fortsatta sändningar får gälla i högst ett år.

Den europeiska konventionen om gränsöverskridande television m. m.

De ökade möjligheterna till internationell spridning av TV-program har tagits upp till behandling inom Europarådet. Ett förslag till konvention om gränsöverskridande television godkändes av rådets ministerkommitté den 24 april 1989. Konventionen lades fram för undertecknande den 5 maj 1989. Enligt artikel 29 i konventionen skall den ratificeras. Konventionen träder i kraft tre månader efter det att den har ratificerats av sju stater, av vilka minst fem skall vara medlemmar av Europarådet.

Konventionen är öppen för undertecknande av Europarådets medlemsstater och de övriga stater som har anslutit sig till den europeiska kulturkonventionen samt den europeiska gemenskapen, EG. Regeringen beslutade den 3 maj 1989 att konventionen skulle undertecknas.

För svenskt vidkommande förutsätter ratificering att vår lagstiftning uppfyller de åtaganden som en anslutning till konventionen innebär. Regeringen har därför den 27 april 1989 genom tilläggsdirektiv (dir. 1989:21) gett radiolagsutredningen (U 1985:05) i uppdrag att belysa konsekvenserna av ett svenskt tillträde till konventionen och lägga fram förslag till den lagstiftning som behövs. I det sammanhanget har regeringen pekat på att de stater som tillträder konventionen bl. a. måste kunna se till att konventionens regler är uppfyllda för alla slag av gränsöverskridande sändningar för vilka de enligt konventionen blir ansvariga. Det förklaras innebära t. ex. att det måste finnas regler för innehållet i satellitsändningar som vänder sig till allmänheten. Konventionen leder enligt direktiven också till att de svenska reglerna för vidaresändning i kabelnät behöver ändras.

Konventionen innebär att staterna åtar sig att inte hindra gränsöverskridande TV-sändningar som uppfyller vissa minimikrav i fråga om innehållet. Den innebär också att staterna åtar sig att se till att utsändningar som omfattas av deras jurisdiktion uppfyller konventionens krav. Det gäller även återutsändning av program som ursprungligen utsänts från stater som inte är anslutna till konventionen.

De krav som konventionen ställer på programmens innehåll innebär att de skall respektera människans värdighet och andras grundläggande rättigheter ("respect the dignity of the human being and the fundamental rights of others").

Särskilt gäller att programmen inte får vara oanständiga ("indecent") eller innehålla pornografi eller otillbörligt framhäva våld eller vara ägnade

att uppväcka rashat ("give undue prominence to violence or be likely to incite to racial hatred"). Ytterligare klausuler syftar till att skydda barn från olämpliga program och att säkerställa en rättvisande nyhetsförmedling och främjande av en fri opinionsbildning. Konventionen innebär också att reklam i gränsöverskridande TV-program skall tolereras inom vissa ramar. Detsamma gäller sponsring.

Konventionen innehåller regler för hur överträdelser skall hanteras. Huvudregeln är att tvister om överträdelser av konventionsreglerna skall lösas genom förlikning mellan staterna. I andra hand skall skiljedom kunna påkallas. I vissa fall får ett mottagande land tillfälligt avbryta vidaresändning av en programkanal vars innehåll strider mot konventionens regler.

EG:s TV-direktiv

EG:s ministerråd antog den 3 oktober 1989 direktivet 8774/89 " on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in member states concerning the pursuit of television broadcasting activities".

I enlighet med de överenskomna förutsättningarna för EG/EFTA-samtalen utgör EG-direktivet en del av det resultat i fråga om integration som EG-länderna har kommit fram till.

I de pågående integrationssamtalen mellan EG och EFTA diskuteras för närvarande i vad mån TV-direktivet skall vara grundläggande i det kommande samarbetet.

Innehållet i direktivet överensstämmer i långa stycken med den europeiska konventionen om gränsöverskridande television. Vissa skillnader finns dock. Direktivet ger den mottagande staten mindre möjligheter att ingripa mot kommersiell reklam och annan annonsering och mot vuxenprogram som otillbörligt framhäver våld.

Kabellagstiftningen ses över

Radiolagsutredningen har till uppgift att se över den radiorättsliga lagstiftningen. Utredningen har avgett flera delbetänkanden. Av uppdraget återstår att dels göra en allmän översyn av radiolagstiftningen i systematiskt, terminologiskt och lagtekniskt hänseende, dels behandla vissa särskilda problemområden, bland dem sändningar till satelliter, dvs. upplänkar.

I de nyss nämnda tilläggsdirektiven till radiolagsutredningen sägs att den tolkning av kabelsändningslagstiftningen som kommer till uttryck i kabelnämndens beslut angående satelliten Astra innebär att vidaresändning i kabelnät av sändningar från s.k. medeleffektsatelliter kan ske utan tillstånd av nämnden. Eftersom man kan vänta sig att de flesta satellitsända programkanalerna om några år kommer att utnyttja sådana satelliter skulle enligt direktiven en oförändrad lagstiftning kunna medföra att kabelsändningar av satellitprogram normalt kommer att kunna ske utan tillstånd. En sådan utveckling skulle enligt direktiven leda till att verksamheten med kabelsändningar i stor utsträckning skulle vara oreglerad.

Mot denna bakgrund sägs i de nya direktiven att radiolagsutredningen bör föreslå en så utformad kabelsändningslagstiftning att regler för vidaresändning av satellitprogram blir tillämpliga oberoende av från vilken kategori av satelliter programmen sänds ut. Utredningen bör vidare enligt direktiven vara oförhindrad att också föreslå andra ändringar i lagstiftningen som bedöms vara befogade med hänsyn till erfarenheterna av tillämpningen. Reglerna i den europeiska konventionen om gränsöverskridande television bör beaktas.

Mina överväganden

För egen del vill jag inledningsvis peka på att som framgått den snabba utvecklingen av satellittekniken har gett anledning till en utveckling också av rättsliga regler, nationellt såväl som internationellt. Denna utveckling är fortfarande i full gång. Det säger sig självt att förutsättningarna för grundlagsstiftning i ett sådant skede kan te sig vanskliga.

Å andra sidan ser jag det självfallet som angeläget att så långt möjligt förse friheten att begagna den nya tekniken med bästa möjliga konstitutionella skydd i yttrandefrihetens tjänst. Satellitsändningarnas växande betydelse särskilt för TV-sändningar talar starkt för det.

En bedömning av förutsättningarna för att genom grundlagsreglering bereda ett yttrandefrihetsrättsligt skydd åt satellitsändningar underlättas om de skilda leden i en sådan sändning behandlas var för sig. I det följande skall jag därför i olika avsnitt behandla upplänkning, nedlänkning och vidaresändning utifrån frågeställningen i vad mån det är möjligt att nu låta TF:s principer gälla för de olika momenten i en satellitsändning. Såvitt gäller möjligheterna att få placera en satellit i rymden är det nu gällande tillståndskravet betingat av Sveriges folkrättsliga åtaganden enligt 1967 års rymdfördrag. Denna aspekt på satellitsändningsverksamheten lämnas därför åt sidan i det följande. Med tanke på det utredningsarbete som återstår på det radiorättsliga området vill jag vidare framhålla att det nu på samma sätt som när YFU behandlade frågorna endast blir fråga om att ange de konstitutionella förutsättningarna för en reglering av de olika rättsliga frågor som uppkommer i samband med satellitsändningarna.

Upplänkning

Endast sändningar som är underkastade den svenska statens jurisdiktion i straffrättsligt hänseende kan beredas ett yttrandefrihetsrättsligt skydd genom svensk grundlag. Ett svenskt grundlagsskydd kan givetvis inte skydda från annat än "svenska" ingripanden.

Som förut har konstaterats innebär upplänkning att utrymme i radiofrekvensspektrum tas i anspråk. På samma sätt som annan radiosändning måste därför upplänkssändningar inordnas i de ramar som gäller för frekvensfördelningen. Det är alltså inte möjligt att genom grundlag tillförsäkra var och en frihet att etablera verksamhet för upplänkningar till telesatelliter.

Å andra sidan finns det inte anledning att föreskriva något krav på

tillstånd för just det programföretag som sprider sina program med hjälp av en satellitkanal. Det är fullt möjligt för sådana företag att ingå avtal med en tillståndshavare om befordran av programmen. För sådana fall kan statliga tillstånd till programverksamheten vara överflödiga.

Såvitt gäller de övriga bärande principerna i TF förefaller möjligheterna till ett genomförande i fråga om upplänkningar betydligt större. Censurförbud, ensamansvar och källskydd, begränsning av möjligheterna att straffbelägga yttranden genom vanlig lag och tillgång till juryprövning av åtal m. m. kan grundlagsfästas i fråga om sådan massmedial sändningsverksamhet via satellit som inleds med en sändning som utgår från Sverige. För att inte utländska programföretag som tillfälligt genomför sändningar från Sverige skall behöva utse en utgivare som bär ensamansvaret och i övrigt inordna sig under den svenska yttrandefrihetsrättsliga ordningen bör det dock vara möjligt att genom lag föreskriva om undantag från grundlagens tillämplighet helt eller delvis i sådana fall. Den möjligheten bör dock inte omfatta förbudet mot censur eller skyddet för uppgiftslämnare m. fl. Den närmare avgränsningen av den svenska regleringens tilllämplighet på denna punkt bör i övrigt göras genom vanlig lag.

Nedlänkning

Nedlänkningarna har som framgått indelats i direktsändningar och sändningar i fast trafik.

Såvitt gäller direktsändande satelliter i den geostationära satellitbanan kan frågan bedömas på motsvarande sätt som beträffande upplänkningarna. Det innebär att de tryckfrihetsrättsliga grundprinciperna kan tillämpas i fråga om sådana satelliter som sänder från svenska positioner i satellitbanan. Endast etableringsfriheten är inte genomförbar.

I fråga om nedlänkningar som når Sverige från andra satelliter än direktsändande sådana som placerats i en svensk position i den geostationära satellitbanan torde det inte finnas några större möjligheter att genomföra våra tryckfrihetsrättsliga principer i andra fall än då upplänkningen sker under förhållanden som gör att den faller under svensk jurisdiktion. För de senare fallen bör samma regler gälla som för upplänkningen.

Det hittills anförda leder till slutsatsen att det i en stor del av de från svensk synpunkt viktiga fallen inte finns någon anledning att förbinda några särskilda yttrandefrihetsrättsliga föreskrifter med nedlänkningen. Skyddet för yttrandefriheten kan i dessa fall åstadkommas genom regler som anknyter till upplänkningen.

Den fråga som återstår blir om det finns anledning att försöka få till stånd ett skydd för nedlänkningar i fast trafik som vidareförmedlar utländska upplänkssändningar. En sådan reglering skulle möjligen kunna tänkas gälla satelliter som sänts upp i rymden med svenskt medgivande. Med hänsyn till ändamålet med ett svenskt grundlagsskydd för yttrandefriheten framstår det dock som mindre angeläget att låta reglerna få en så vidsträckt tillämpning, i vart fall om inte sändningarna är särskilt avsedda för Sverige. I frågan om vad som bör gälla för sändningar som är avsedda för Sverige gör sig behovet av yttrandefrihetsrättsligt skydd märkbart

beträffande rätten till vidarespridning av programmen. Denna fråga behandlas i följande avsnitt.

Slutsatsen av det anförda blir att det yttrandefrihetsrättsliga skyddet inte bör omfatta nedlänkningarna särskilt.

Vidaresändningar

Möjligheterna att i fråga om vidaresändningar genomföra de tryckfrihetsrättsliga principerna skiljer sig i viss mån beroende på om det är fråga om eter- eller trådsändningar.

Såvitt gäller vidareförmedling genom *etersändning* kan någon etableringsfrihet inte skrivas in i grundlag. Nödvändigheten av en ordnad användning av radiofrekvensspektrum gör det uteslutet.

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

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

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

Om varken etableringsfrihet eller ensamansvar kan gälla, infinner sig frågan om samtidig och oförändrad vidareförmedling av satellitsändningar genom etersändning från marken över huvud taget bör omfattas av ett nytt grundlagsskydd för yttrandefriheten. Önskemålet att åstadkomma en enkel reglering talar närmast mot det. Men det går givetvis inte att bortse från lagrådets ställningstagande i 1987 års yttrande att åtminstone vissa av grundlagens föreskrifter bör bli tillämpliga på sådana sändningar.

Enligt det förslag som hade remitterats till lagrådet skulle skyddet för uppgiftslämnare gälla även för meddelanden som publicerades via satellitsändningar. Lagrådets yttrande gick som förut nämnts ut på att även vissa andra grundläggande föreskrifter om skydd för yttrandefriheten borde bli tillämpliga på vidaresändningar. Det är möjligt att förverkliga en sådan ordning främst såvitt avser förbudet mot censur, fördelningen av radiofrekvenser och tillgång till domstolsprövning i frågor om rätt att sända. Dessa frågor behandlas strax med tanke på möjligheterna att utforma generella föreskrifter i grundlagen.

Beträffande vidareförmedling genom etersändning som inte sker oförändrat och omedelbart ter sig frågan om ett grundlagsskydd mindre komplicerad. Sådan vidaresändning kan behandlas på samma sätt som inhemska etersändningar. Det betyder att ett fullständigt yttrandefrihetsrättsligt skydd kan upprätthållas med undantag för etableringsfriheten.

När det gäller *vidaresändning i tråd* bör hållas i minnet vad som förut anförts om att utvecklingen på satellitteknikens område väntas leda till att en allt större del av satellitkanalerna kan vidareförmedlas i svenska trådnät utan att de syften som bär upp lagen om lokala kabelsändningar tillgodoses. Av den tidigare redogörelsen har framgått att denna utveckling ligger bakom tilläggsdirektiven som ger radiolagsutredningen i uppgift att föreslå en så utformad kabelsändningslagstiftning att regler för vidaresändning av satellitprogram blir tillämpliga oberoende av från vilken kategori av satelliter programmen sänds ut.

Tilläggsdirektiven till radiolagsutredningen ger uttryck åt tanken att samma regler bör gälla för vidaresändning i tråd av satellitsändningar av alla olika slag. När det nu gäller att belysa möjligheterna att få till stånd ett yttrandefrihetsrättsligt skydd i grundlag kan det ändå för överskådlighetens skull vara lämpligt att inledningsvis behandla förutsättningarna för olika sändningstyper enligt de hittills vanliga indelningsgrunderna var för sig. Det är därvid tillräckligt att röra sig med de två kategorierna direktsändning och fast trafik.

I fråga om direktsändning har en rätt till fri vidaresändning i trådnät ansetts grundläggande (SOU 1984:65 s. 277). Denna uppfattning rubbas enligt min mening inte av att gränsen mellan olika satellittyper blivit mindre skarp (jämför prop. 1984/85:199 s. 29 f.). Rätten till vidaresändning i trådnät bör nu kunna säkerställas i grundlag. En sådan grundlagsföreskrift bör dock kunna lämna utrymme för reglering av vidaresändning i vissa avseenden genom vanlig lag. Frågan behandlas vidare i avsnitt 6.2 som handlar om möjligheterna att överföra den tryckfrihetsrättsliga etableringsfriheten till de medier som skall skyddas av den nya grundlagen.

I övrigt torde vidaresändning genom tråd av direktsändning från satellit få bedömas på samma sätt som vidareförmedling genom etersändning. Det betyder att omedelbar och oförändrad vidaresändning i viktiga hänseenden inte bör regleras enligt TF:s principer. Det gäller särskilt ansvarssystemet. Emellertid kan ett skydd enligt TF:s principer i andra avseenden vara värdefullt. På samma sätt som i fråga om vidaresändningarna genom etern får frågan om grundlagsskyddets omfattning i det nu aktuella hänseendet bedömas även med hänsyn till önskemålet om en överskådlig reglering. Samma grundläggande regler om skydd för yttrandefriheten som kan tillämpas på eterburna vidaresändningar bör dock i princip kunna gälla även i fråga om samtidig och oförändrad vidarespridning genom tråd.

När det sedan gäller vidaresändning av program från satelliter i fast trafik bör givetvis de hänsyn som bär upp lagen om lokala kabelsändningar beaktas när man bedömer frågan om en tillämpning av TF:s principer. De synpunkterna hänför sig i första hand till etableringsfriheten. I det avseendet föreslår jag i avsnitt 6.2 att det nu gällande tillståndssystemet skall ersättas av en principiell sändningsfrihet. Grundlagen skall dock lämna

utrymme för att inom vissa ramar lagstifta om vidaresändningarna. Den revision av kabelsändningslagstiftningen som nu pågår kommer enligt vad jag har erfarit att leda till förslag om sådan lagstiftning.

I övriga avseenden bör vidaresändning i tråd av programkanaler från satelliter i fast trafik när det gäller skyddet för yttrandefriheten kunna bedömas på samma sätt som övriga vidaresändningar. Samtidig och oförändrad vidaresändning bör alltså i vart fall inte inordnas under alla delar av det tryckfrihetsrättsliga mönstret. Vidaresändning i andra fall bör kunna behandlas på samma sätt som "ursprungliga" sändningar.

Generella regler om vidaresändningar

De slutsatser som jag drar av det anförda är följande.

Det kan starkt sättas i fråga om rättsliga distinktioner rörande satellitanvändningen längre kan bygga på uppdelningen i direktsändning och fast trafik. Det uppdrag som radiolagsutredningen nyligen har fått genom tilläggsdirektiv innebär också att den bör föreslå en så utformad kabelsändningslagstiftning att regler för vidaresändning av satellitprogram blir tillämpliga oberoende av från vilken kategori av satelliter programmen sänds ut.

Reglerna om vidareförmedling av satellitsändningar i trådnät bör då bli desamma oavsett olika egenskaper hos satelliterna. De grundlagsföreskrifter genom vilka det tryckfrihetsrättsliga mönstret överförs till satellitsändningarna bör med tanke på detta avfattas så att de kan tillämpas generellt. Som förut framgått bör de så långt möjligt tillämpas på alla vidaresändningar som äger rum omedelbart och utan ändring av innehållet, oavsett om vidaresändningen sker i etern eller genom tråd.

Sammanfattningsvis anser jag alltså att upplänkningar som utgår från Sverige kan ges ett fullständigt grundlagsskydd enligt de tryckfrihetsrättsliga principerna med undantag för att det inte går att grundlagsfästa en fri tillgång till radiofrekvensspektrum. Det bör dock öppnas en möjlighet att genom vanlig lag undanta upplänkningar som är avsedda väsentligen för en utländsk publik från grundlagens tillämpningsområde. Vidare bör skyddet mot censur gälla även i fråga om samtidig och oförändrad vidaresändning av satellitförmedlade program genom eter- eller trådsändning. En i grundlag fastställd frihet att sända program till allmänheten genom tråd bör omfatta även vidaresändningar. Därtill bör rätten till domstolsprövning avse frågor om vidaresändningar såväl i etern som genom tråd.

5.2 Vissa nya elektroniska medieformer

Också i denna del kräver ämnet en ganska ingående behandling.

Bakgrunden till mina överväganden

I det föregående har antytts att vissa nya medieformer bjuder särskilda svårigheter från lagstiftningssynpunkt. Det gäller användningen av datorer

och ny teleteknik. Den nya tekniken kan användas i former som delvis liknar den traditionella rundradion men också har drag av en mera avgränsad kommunikation från person till person.

De framväxande medierna bryter mönstret

Tekniken för radio- och trådsändning kan som förut har framgått användas för trafik av flera olika slag. Väl kända sedan länge är å ena sidan rundradiosändningarna, å den andra medel för en mera personligt riktad kommunikation, främst telefonen. I ett följande avsnitt (6.2.2) beskrivs vad som i teknisk bemärkelse avses med termerna radio- och trådsändning.

Skillnaderna mellan de nyss angivna huvudtyperna av radio- och trådmedier är lätta att se. Olika regler har också utvecklats för medietyperna. För rundradio och jämförbara trådsändningar gäller föreskrifter som, bortsett från tillståndskravet, ansluter till TF:s mönster. De rättsliga föreskrifter som berör telefon och liknande trafik företer större likheter med vad som gäller i fråga om kommunikation från person till person genom posten.

De huvudtyper av radio- och trådmedier som nu angetts har vuxit fram ur de tekniska och ekonomiska förutsättningar som varit för handen under olika skeden. Behovet av rättsliga regler rörande verksamheten har visat sig efter hand och tillgodosetts genom föreskrifter som anslutits till de former för utnyttjande av radio- och trådsändningstekniken som utvecklats.

Den invanda typindelningen rubbas nu av den nya utveckling som äger rum inom elektroniken. Den har gått i riktning mot mindre komponenter med fler funktioner och större kapacitet. Nya möjligheter till kommunikation har blivit mera allmänt tillgängliga för tillämpning i större skala.

De nya tillämpningar av tekniken för radio- och trådsändning som utvecklingen frambringar kan skapa medieformer för enkelriktad sändning men kan också medge en mer eller mindre utvecklad dubbelriktad kommunikation. Nya möjligheter att kombinera skilda tekniker kan uppstå. Terminologin på området framstår knappast som stabiliserad. Väsentligen likartad trafik torde kunna förekomma under olika benämningar. Den begreppsbildning som har kommit till stånd har i vart fall till väsentliga delar andra ändamål än att möjliggöra rättsliga distinktioner.

Efterfrågan på nya tjänster som förmedlas genom elektroniska medier har hittills till stor del gällt kommunikation inom grupper, mer eller mindre fast sammanhållna. Det kan röra sig om kommunikation inom företag. Det kan också vara fråga om kommunikation inom delar av befolkningen som förenas av något gemensamt behov eller intresse, t. ex. handikappade eller pensionärer. Gruppernas storlek kan skifta inom vida ramar. Tekniken sätter knappast några gränser för vilka samband som kan upprättas.

De nya kommunikationsformerna kan bestå av grupptelefoni, datamöten, telefaxnät m. m. De är svåra att klassificera enligt gängse uppfattningar om olika medietypers kännetecken. Frågan uppkommer om trafiken

skall anses som förmedlad från person till person eller om den i rättsligt hänseende skall jämställas med massmedierna.

I det följande beskrivs de tillämpningar av tekniken för radio- och trådsändning som har kommit att framstå som de viktigaste nya kommunikationsformerna. De behandlades av YFU under benämningarna text-TV, teledata och telefaksimil. Som nyss antyddes förekommer emellertid också åtskilliga andra varianter och benämningar.

Så här fungerar de nya medieformerna

Text-TV är ett elektroniskt sätt att presentera text eller enkel grafik på en TV-skärm. Informationen förmedlas i en riktning, från sändaren till mottagaren. Mottagning kan äga rum hos många samtidigt. Det som distribueras hämtas från en dator och förmedlas genom radio- eller trådsändning. I regel används outnyttjat utrymme i TV-signalen, det s. k. bildsläckningsintervallet. I andra fall kan en hel kanal eller delar av en sådan tas i anspråk.

Sändningsformen används på två sätt. Ett avser information som är avsedd att underlätta för särskilda grupper att följa det vanliga TV-programmet. Det kan gälla t. ex. hörselskadade eller personer med bristande språkfärdigheter. Informationen består då av programtextning, översatt eller på samma språk som det talade. Också andra upplysningar kan lämnas genom text-TV på detta sätt. Informationen presenteras hos tittaren samtidigt som den vanliga TV-sändningen och på samma skärm. Den uppfattas alltså som integrerad i TV-programmet. Men den särskilda signal som förmedlar text-TV kan väljas bort av tittaren. Då presenteras endast det vanliga TV-programmet på skärmen. Text-TV skiljer sig på detta sätt från vanlig programtextning av TV-program som förmedlas genom samma signal som programmet i övrigt och därför inte kan väljas bort från mottagningen.

Det andra sättet att använda text-TV är att sända information oberoende av de vanliga TV-programmen. Informationen distribueras då i form av fristående textsidor som fyller hela TV-rutan. De framträder alltså inte som en del av det vanliga TV-programmet. Denna variant benämns ibland egentlig text-TV.

Mottagning av text-TV sker som regel med hjälp av en speciellt utrustad TV-mottagare med en minnesenhet, en dekoder och en knappsats för sidval m. m. Dekodern omvandlar signalen till tecken och sammanställer dessa till informationssidor. Såväl egentlig text-TV som den tillämpning som består i programtextning m. m. formas till sidor. Sidorna sänds i ett cykliskt förlopp, tidsmässigt efter varandra. Tittaren får tillgång till den information han önskar genom att välja sida.

Programtextningen framkommer genom att tittaren väljer den text-TV-sida som kompletterar den vanliga TV-sändningen. Den sida som innehåller programtextning återkommer mer frekvent än andra i den cykliska sändningen. Den sänds med förtur och kräver i praktiken inte någon väntetid innan den presenteras hos tittaren. Eftersom dess innehåll hela tiden förnyas under sändningens gång framstår sändningen för tittaren som ett kontinuerligt förlopp, integrerat i den vanliga TV-sändningen.

Vid mottagning av egentlig text-TV lagras den sida, som tittaren har valt, i mottagarens minne och presenteras på bildskärmen så länge användaren önskar. Överföringssättet innebär att användaren väljer bland de sidor som sänds ut. Tittaren påverkar inte sändningen.

Det som YFU avsåg med teledata benämns numera vanligen *videotex*. Därmed avses överföring av databaslagrad information i form av text och andra grafiska meddelanden via speciella ledningar eller det allmänna nätet av telefontråd eller andra kablar, radiolänkar och satelliter. Mottagarna är vanligen billiga datorterminaler. Det kan också vara vanliga TV-mottagare, försedda med en viss tillsatsutrustning. I Sverige är det än så länge främst televerket som tillhandahåller nättjänster för videotex. Antalet privata system växer dock. Genom videotex får abonnenten tillgång till mycket stora informationsmängder, som han efter fritt val kan söka sig fram i. Också tjänster av annat slag än presentation av information kan förmedlas i videotexsystem. Viktiga exempel är beställning av varor och tjänster samt förmedling av personliga meddelanden.

Möjligheten till dubbelriktad trafik skiljer videotex från text-TV. I videotex kommunicerar användaren med en eller flera datorer. Både sändare och mottagare kan påverka kontakten. Kommunikation av detta slag benämns ofta interaktiv.

Telefaksimil innebär att man kan framställa en kopia av en handling på annan plats än den där sändaren och originalet befinner sig. Utrustningen består av apparater som är konstruerade för att sända och ta emot information på papper. Tekniken benämns numera ofta *telefax*.

En telefaxapparat kan normalt både sända och ta emot dokument. Innehavaren av telefaxapparaten ringer upp den avsedda mottagaren med en telefon till vilken telefaxapparaten är kopplad. Mottagaren behöver inte vara närvarande och svara. Mottagarapparaten kan nämligen ställas in för automatisk mottagning. När uppkopplingen är klar placerar sändaren sin förlaga i sändarapparaten. Dokumentet kan innehålla bild såväl som text. Överföringen kan förmedlas till flera mottagare samtidigt.

YFU:s förslag

Enligt YFU:s mening var det uppenbart att den för rundradiosändningar gällande ansvarsordningen borde införas i en yttrandefrihetsgrundlag i fråga om sådana sändningar som i dagligt tal avses med radio och TV, dvs. överföringar av program som är avsedda att tas emot av allmänheten. Sändningar med annan adressat var enligt YFU inte offentliga framställningar och borde därför inte omfattas av yttrandefrihetslagstiftningen.

YFU konstaterade att även vissa överföringar genom ny teknik kan vara att anse som rundradiosändningar. Det gällde enligt kommittén närmast det vi nu talar om som text-TV, videotex och telefax.

YFU utgick i sina bedömningar från att det inte var klart hur de nya medierna skulle komma att användas i framtiden. Det gällde i varierande grad för alla de huvudformer av nya medier som kommittén behandlade.

Enligt YFU:s mening var det sannolikt att text-TV väsentligen skulle komma att utnyttjas som ett komplement till TV-programmen, även om

det också var möjligt att text-TV skulle komma att sändas fristående, t. ex. via tråd. Oavsett hur utvecklingen blev borde text-TV enligt YFU inordnas i det yttrandefrihetsrättsliga mönstret.

Såvitt gällde videotex konstaterade YFU att stora delar av det tänkbara användningsområdet avsåg 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 fick sådana funktioner krävdes enligt YFU inte någon särskild reglering från yttrandefrihetsrättslig synpunkt. Det var nämligen inte fråga om yttranden som riktar sig till allmänheten, offentliga framställningar med den terminologi YFU använde.

Beträffande de överföringar som riktar sig till allmänheten ansåg YFU att någon yttrandefrihetsrättslig reglering i och för sig inte behövdes för sådan verksamhet som i första hand bestod av en telefonupplysningstjänst i databasform. Det kunde gälla information om tidtabeller för allmänna kommunikationer, innehållet i telefonkatalogen, adressuppgifter, lediga platser, allmän samhällsinformation och liknande kortfattade meddelanden.

Men det kunde enligt YFU ingalunda uteslutas att mediet skulle komma att användas för att förmedla nyheter med kommentarer och andra mer eller mindre åsiktsbildande yttranden. YFU framhöll också möjligheten att få fram t. ex. ledare och recensioner i ett och samma ämne från olika tidningar.

YFU:s slutsats blev att framställningar i videotex mycket väl kunde bli av den arten att de hade betydelse för åsiktsbildningen och upplysningen i samhället. En särskild ansvarsordning och regler om anonymitetsskydd borde därför om möjligt införas efter TF:s mönster. YFU kom fram till att en sådan reglering var möjlig, både i fråga om databaser med uppgifter från en enda källa och beträffande sådana där uppgifter samlades från många håll. Det särskilda ansvar som borde gälla skulle vara ett utgivaransvar. I fråga om databaser med uppgifter från många källor fick utgivaren på samma sätt som på en stor dagstidning förlita sig på sina medarbetare när det gällde tillsynen över vad som publicerades.

Beträffande telefax fann YFU att det måste antas att uttrycksformen inte inom överskådlig tid kommer att spela någon större roll som förmedlare av offentliga framställningar. Behovet av en särskild ansvarsordning för yttranden i den formen tedde sig därför mindre framträdande. Å andra sidan kunde det enligt YFU inte uteslutas att utvecklingen skulle leda fram till att telefax blev ett komplement till den normala distributionen av dagstidningar.

Om telefax skulle komma i bruk som ett medel för kommunikation med allmänheten, var det alltså enligt YFU:s bedömning troligt att det blev på ett område som är särskilt intressant från yttrandefrihetssynpunkt, nämligen för spridning av nyheter och åsikter. Med hänsyn till att de yttranden som framfördes i en tidning om möjligt borde ha samma rättsliga skydd oavsett distributionsformen framstod det enligt YFU som motiverat att låta ensamansvaret och de därtill kopplade principerna om meddelarfrihet

och anonymitetsskydd gälla också framställningar i telefax, låt vara att en sådan ordning fick karaktär av lagstiftning för eventuellt framtida bruk.

YFU:s överväganden mynnade ut i förslaget att alla program i eter- eller trådsändningar till allmänheten skulle omfattas av det nya grundlagsskyddet för yttrandefriheten. Detta förslag omfattade de moderna överföringsformer som har berörts i det föregående.

1986 års lagrådsremiss

I 1986 års lagrådsremiss berördes möjligheterna att få till stånd ett yttrandefrihetsrättsligt skydd för de nya medier som nu är aktuella främst med tanke på ansvarighetssystemet. Det föredragande statsrådet konstaterade att sändningar i de nya framställningsformer som åsyftades i YFU:s förslag kunde få betydelse för nyhetsförmedlingen och opinionsbildningen. Han fann därför goda skäl att låta det speciella yttrandefrihetsrättsliga ansvarighetssystemet gälla för dem (prop. 1986/87:151 s. 82).

Föredraganden fann också möjligheterna att genomföra det speciella ansvarighetssystemet goda när det gällde text-TV och telefax. I fråga om dessa medier kunde även behovet av ett yttrandefrihetsrättsligt skydd framträda särskilt påtagligt. Han konstaterade att text-TV redan nu används som ett komplement till vanlig TV och att sändningarna i sådana fall bör följa samma principer i fråga om ansvarighet. I den mån text-TV fungerade som videotex borde enligt föredraganden framställningsformen följa samma regler som detta medium i övrigt. Beträffande telefax i form av förlagetrogna versioner av en periodisk skrift borde gälla detsamma som i fråga om motsvarande slag av radio- och kassettidningar.

Beträffande videotex fann föredragande statsrådet det inte lika lätt att ta ställning för ett ensamansvar. Mediet kunde enligt honom antas komma att till stor del användas för att ge allmänheten tillgång till sådant som normalt är utan större intresse från yttrandefrihetssynpunkt, t. ex. tidtabeller, prisuppgifter och adresser.

I den mån uppgifter i videotex sprids från mycket stora databaser kunde man vidare enligt föredraganden komma till en gräns där det inte längre var rimligt att låta ansvaret bäras av en person ensam, även med hänsyn tagen till att en utgivare i praktiken ofta är hänvisad till att i ganska betydande utsträckning förlita sig på medarbetares kunskaper och omdöme när det gäller att undvika lagbrott i en publicistisk verksamhet. Som särskilt betänkligt framstod ett ensamansvar för databaser där också utomstående får föra in uppgifter. Därtill kom att vissa svårigheter mötte i fråga om videotex också när det gällde behovet av att i efterhand kunna ta del av vad som har förmedlats. En skyldighet att för efterhandsgranskning bevara inaktuellt material i en databas, vars innehåll förnyas med korta intervall, kunde medföra kostnader som påtagligt skulle försvåra verksamheten.

Sammantagna gjorde de nu anförda förhållandena att föredraganden inte fann förslaget att genomföra det speciella yttrandefrihetsrättsliga ansvarighetssystemet för videotex självklart. Samtidigt måste enligt honom erkännas att önskemålet att skapa goda förutsättningar för nyhetsförmedling och opinionsbildning var angeläget även i fråga om videotex.

Med utgångspunkt i remissyttrandena och massmediekommitténs förslag diskuterade därför föredraganden möjligheterna att inordna videotex i det yttrandefrihetsrättsliga mönstret med ett ansvar för vad som förmedlades från en databas som vilade på den som lämnat uppgiften till basen för spridning eller som var frivilligt.

Han konstaterade att en ordning som lade ansvaret på den som hade lämnat en uppgift för spridning från databasen skulle leda till att en databas kunde få ett stort antal utgivare. I själva verket skulle man då ha avlägsnat sig från ensamansvaret i så hög grad att det blev oegentligt att tala om ett sådant ansvar.

I fråga om tanken på ett frivilligt ensamansvar kunde invändas att det gjorde meddelarskyddet mindre effektivt. Den som sitter inne med känsliga upplysningar kan tänkas dra sig för att meddela dem för publicering, om han först måste kontrollera att förutsättningarna för meddelarskydd är uppfyllda beträffande mediet. Man kunde inte heller bortse från risken att en meddelare felaktigt förlitar sig på att ensamansvar gäller i fråga om en viss databas. Sådana misstag kunde undergräva hela videotexteknikens ställning som nyhetsmedium och kanal för förmedling av obekväma eller känsliga upplysningar.

De överväganden om ensamansvaret för videotex som redovisades i lagrådsremissen år 1986 ledde föredraganden till den slutsatsen att osäkerheten om hur mediet skulle komma att användas i framtiden var så stor att man inte då borde i grundlag låsa fast något visst ansvarssystem. Förslaget i lagrådsremissen innebar följaktligen att videotexmediet lämnades utanför grundlagsregleringen. Möjligheten framhölls dock att ta upp frågan på nytt, om behovet gjorde det påkallat, t. ex. genom att man kom att förmedla innehållet i tidningar genom videotex.

Lagrådsremissens förslag i fråga om videotex låg i linje med YFU:s förslag

Som förut framgått byggde YFU:s förslag på tanken att det konstitutionella skyddet för yttrandefriheten i eter- och trådsändningar skulle avse användningen av sådan teknik för sändningar till allmänheten. Andra sändningar borde enligt YFU inte omfattas av yttrandefrihetslagstiftningen.

Enligt YFU:s förslag var ett program i eter- eller trådsändning en offentlig framställning när sändning till allmänheten ägt rum. Det var alltså endast användningen av radio- och trådsändningsteknik för massmediala ändamål som skulle omfattas av det nya grundlagsskyddet. Det förslag som lades fram i 1986 års lagrådsremiss bars upp av samma tanke.

Enligt det lagförslag som lades fram i lagrådsremissen avsågs med offentlig framställning bl. a. en framställning som sänts som ett program i eter- eller trådsändning. Med program avsågs enligt förslaget innehållet i en sådan eter- eller trådsändning av ljud eller bilder som riktas till allmänheten och som är avsedd att tas emot av denna med tekniska hjälpmedel.

Genom denna avfattning av lagtexten särskildes de sändningar som skulle omfattas av grundlagsskyddet från andra på två sätt.

Det första var att sändningarna skulle riktas till allmänheten. Därmed

menades att den sändande utan särskild begäran från mottagaren riktar sändningen till vem som helst som önskar ta emot den. Det typiska fallet var enligt lagrådsremissen givetvis rundradio. En sådan sändning kan tas emot av alla som skaffar sig en mottagare. På ett i princip likartat sätt riktas enligt remissen också trådsända radio- och TV-program till allmänheten. I båda fallen är det den som sänder som svarar för den huvudsakliga aktiviteten. Mottagaren varken kan eller behöver påverka sändningen. Hans medverkan kan begränsas till att koppla på mottagarapparaten och välja kanal.

Beträffande videotextekniken framhölls i remissen (prop. 1986/87:51 s. 164) att den skiljer sig från de typiska rundradiosändningarna genom att den som önskar ta del av sändningen själv tar kontakt med sändaren och begär en viss information. "Han har på så sätt en möjlighet att påverka sändningen genom att välja bland olika meddelanden som samtidigt är tillgängliga för honom hos samma källa. Det kan inte sägas att en sändning som på detta sätt styrs av mottagaren riktas till allmänheten på samma sätt som en rundradiosändning." På detta sätt klargjordes att de föreslagna grundlagsreglerna inte skulle bli tillämpliga på överföringar genom videotex.

Det andra sätt på vilket de grundlagsskyddade sändningarna särskildes genom den i lagrådsremissen föreslagna lagtexten var att grundlagens tillämplighet endast skulle omfatta sändningar som var avsedda att tas emot av allmänheten med egna tekniska hjälpmedel. Denna begränsning var avsedd att särskilja de skyddade sändningarna från andra som också kan begagna radio- eller trådsändningsteknik men inte har sådan karaktär av massmedium att de behöver skyddas av ett detaljerat grundlagssystem med utgivaransvar m. m. Vad som åsyftades var bl. a. användningen av högtalaranläggningar på estrader och idrottsarenor och användningen av TV-monitorer för att en estraddebatt eller ett scenframträdande skall kunna följas av en publik också utanför den lokal där framträdandet äger rum.

Innebörden av 1986 års lagrådsremiss kan sägas ha legat väl i linje med vad YFU föreslog. Lagrådsremissens uppdelning i sändningar som riktas till allmänheten och sådana där mottagaren medverkar genom att välja i ett material som är tillgängligt för honom vid ett och samma tillfälle kan ses närmast som en precisering av YFU:s tanke att grundlagsskyddet skulle omfatta endast offentliga framställningar, dvs. sändningar till allmänheten. Den huvudsakliga skillnaden mellan förslagen bestod i att föredraganden vid lagrådsremissen räknade med att all videotex var interaktiv – dvs. ger möjligheter för mottagaren att påverka sändningen -och att även text-TV kunde ha denna egenskap. YFU:s förslag tog inte någon särskild hänsyn till att vissa av de tillämpningar som omnämnts som teledata eller text-TV kunde vara interaktiva.

Mina överväganden

För de syften som nu är aktuella torde det vara ändamålsenligt att ta fasta på den begreppsbildning som använts av radiolagsutredningen i betänkan-

det (SOU 1989:7) Vidgad etableringsfrihet för nya medier. Den bygger på samma sätt som 1986 års lagrådsremiss på att en skiljelinje mellan olika medier kan dras vid mottagarens möjlighet att påverka sändningen, interaktiviteten. En interaktiv tillämpning är videotex, en enkelriktad är text-TV. Andra överföringsformer som utvecklas under olika namn kan för rättsliga syften grupperas på ömse sidor om en sådan skiljelinje.

Som ett ytterligare särskiljande kännetecken på olika typer av medier har radiolagsutredningen framhållit nödvändigheten av att lagra den information som förmedlas genom en överföring innan den presenteras för adressaten. I sådana fall inträder enligt radiolagsutredningen en möjlighet för den mottagande att själv avgöra om och i så fall när lagringen skall upphöra. Vidare inträder ofta möjligheten att bland det som finns lagrat välja önskad information.

Det finns i detta sammanhang anledning att framhålla att syftet med radiolagsutredningens förslag är att begränsa det område som omfattas av koncessionssystemet för radio- och trådsändningar. Den bakomliggande tanken är att radiolagens tillståndskrav skall omfatta endast det som var avsikten när radiolagen tillkom år 1966, nämligen det man i dagligt tal menar med radio och TV. Den tekniska utvecklingen har gjort gränserna för det i radiolagen förankrade koncessionssystemet oskarpa.

En sådan begränsning står inte i strid med de tankar som ligger till grund för arbetet på att få till stånd ett utvidgat skydd i grundlag för friheten att yttra sig i andra medier än tryckta skrifter. Den betyder inte att de medier som lösgörs från radiolagens tillståndskrav och koncessionssystem också skall ställas utanför ett nytt grundlagsskydd för yttrandefriheten.

Radiolagsutredningen pekar själv i sitt betänkande på nödvändigheten av att överväga ett yttrandefrihetsrättsligt ansvarssystem för sådan spridning av information som får ske utan tillstånd om utredningens förslag antas, t. ex. distribution av innehållet i dagstidningar från sätteridatorer via videotex eller text-TV.

För att bedöma den fråga som nu diskuteras, nämligen hur skiljelinjen i grundlag bör dras mellan överföringsformer som skall omfattas av grundlagens detaljerade skydd och andra, är det emellertid tillräckligt att konstatera att nödvändigheten av att lagra informationen innan den presenteras för den mottagande inte utesluter ett skyddssystem enligt TF:s mönster. Som illustration till detta kan pekas på de s. k. radiotidningarna. Rådigheten över innehållet i överföringarna kan samlas hos en utgivare, informationen överförs i en tekniskt fixerad form och kan dokumenteras. Detta gäller så länge inte mottagaren kan påverka innehållet i sändningen.

Den från grundlagssynpunkt betydelsefulla skillnaden mellan olika framställningsformer ligger alltså i möjligheten för mottagaren att påverka vilken information han får del av i en interaktiv kommunikation. Med tanke på de små tekniska skillnaderna mellan olika interaktiva s. k. tekniska format skulle det kunna hävdas att skiljelinjen mellan grundlagsskyddade medier och andra på samma sätt som i 1986 års lagrådsremiss bör dras så att all interaktiv kommunikation faller utanför. En sådan gränsdragning skulle under dagens förhållanden stå i samklang med grundlagsregle-

ringens ändamål, som är att säkerställa yttrandefriheten i de överförings-former som mera typiskt kan betecknas som massmedier.

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

Den lösning som nu har antytts innebär att det yttrandefrihetsrättsliga skyddet blir mer omfattande än vad som föreslogs i 1986 års lagrådsremiss. På samma sätt som lagrådsremissens förslag omfattar den text-TV och telefax som sänds till allmänheten. Men grundlagens skydd skulle också komma att omfatta andra överföringar till allmänheten, förutsatt att de inte lämnar någon möjlighet för mottagaren att ändra innehållet i den källa från vilken informationen hämtas. Videotex kan ordnas på sådant sätt. Lösningen öppnar följaktligen möjligheter för bl. a. tidningsföretagen att ta ny teknik i anspråk. Den stämmer också i princip överens med YFU:s förslag. En sådan lösning är dock inte utan problem.

Problemet består framför allt i att det obligatoriska ensamansvaret blir gällande inte bara för sådana överföringar som jag nu talat om utan också för överföringar från många andra typer av databaser, vilkas innehåll normalt inte motiverar några särskilda regler till skydd för yttrandefriheten. Den skyldighet att dokumentera överföringarnas innehåll som hänger samman med det tryckfrihetsrättsliga mönstret kan bli onödigt betungande. För YFU:s del ledde dessa betänkligheter till ett förslag om möjlighet till dispens från dokumentationsskyldigheten i okontroversiella fall (Ds Ju 1986:4 s. 100 ff.).

Såvitt gäller distribution av tryckta skrifter genom telefax eller andra överföringar, som innebär att innehållet i en periodisk skrift helt eller delvis sprids till allmänheten i form av ett program i radio- eller trådsändning, föreslogs i 1986 års lagrådsremiss att samma regler skulle gälla för den distributionen som för den tryckta skriften i den mån innehållet var oförändrat. Förslaget överensstämde i sak med YFU:s, som på denna punkt inte hade mött några invändningar. Det finns inte nu anledning att inta någon annan ståndpunkt i denna fråga (se förslaget till ändring av 1 kap. 7 § tryckfrihetsförordningen).

En sådan reglering öppnar en ny möjlighet för distribution av dagstidningar. På så sätt löser den en viktig del av de svårigheter som det innebär att bereda ett yttrandefrihetsrättsligt skydd åt massmedial verksamhet som utvecklas i de nya former som jag nu diskuterar. Men den skulle inte komma att omfatta all verksamhet som ett modernt massmedieföretag kan vilja bedriva. I det hittillsvarande lagstiftningsarbetet har denna särskilda

variant av det tryckfrihetsrättsliga ensamansvaret endast gällt spridning av material som också distribueras i tryckt form.

Till en dagstidningsredaktion strömmar varje dag in åtskilliga upplysningar som inte kan få plats i tidningen. Det kommer också in uppgifter som utan tvivel kommer att publiceras i den tryckta tidningen, men som i den formen inte kan nå läsarna förrän i nästa dags utgåva. I båda dessa fall kan distribution genom nya medier innebära utvecklingsmöjligheter för moderna massmedieföretag. Med tanke på sådana former av överföringar av meddelanden till allmänheten gör sig frågan om gränsdragningen kring det grundlagsskyddade området påmint som den förut beskrivits. Det framstår mot denna bakgrund inte som tillräckligt att skapa ett yttrandefrihetsrättsligt skydd endast för nya sätt att sprida material som också trycks.

En möjlighet att undvika de nackdelar som är förenade med ett generellt verkande yttrandefrihetsrättsligt skydd även för interaktiv kommunikation som inte påverkar källan skulle kunna vara att införa ett sådant skydd på det område där det framstår som särskilt angeläget. Behovet av ett yttrandefrihetsrättsligt skydd består i att medierna bör kunna tas i bruk i nyhetsförmedlingens och opinionsbildningens tjänst på samma villkor som det tryckta ordet. Det syftet kan givetvis till en väsentlig del uppnås genom att skyddet anknyts till den användning av den moderna kommunikationstekniken som förekommer hos tidningsföretag och nyhetsbyråer m. fl. som är verksamma på området.

En viktig del av motivet för ett längre gående skydd för yttrandefriheten än som finns i dag i fråga om de nya kommunikationsformerna är hänförlig till behovet av skydd för nyhetsförmedlingens källor. Det framstår därför som följdriktigt om en lösning av det slag som nu diskuteras skulle innebära att skyddet fick gälla samma krets som den till vilken källskyddet nu är anknutet enligt TF och den radiorättsliga lagstiftningen. Det skulle betyda att interaktiv kommunikation som är tillgänglig för allmänheten men inte innebär någon möjlighet för mottagaren att påverka vilken information som lagras i källan inordnades under det yttrandefrihetsrättsliga skyddet i en ny grundlag när verksamheten bedrivs av författare m. fl. upphovsmän, utgivare, redaktioner eller nyhetsbyråer.

En annan möjlighet att undvika de svårigheter som är förenade med att genom grundlagstiftning bereda ett starkare skydd för friheten att yttra sig med hjälp av de nya kommunikationsformerna skulle kunna vara att låta rättsutvecklingen på området inledas genom beslut om vanlig lagstiftning. Den möjligheten nämndes i fråga om videotex av departementschefen i 1986 års lagrådsremiss (prop. 1986/87:151 s. 84).

Dess givna fördel är att den gör det möjligt att på ett enklare sätt låta lagstiftningen anpassas till erfarenheterna av den nya kommunikationsteknikens utveckling. Nackdelen är självfallet att det lämnas öppet om en viktig kanal för förmedling av upplysningar och åsikter kommer att skyddas av samma konstitutionella garantier som andra medier.

Mot denna bakgrund förordar jag att videotex nu ges samma skydd som övriga grundlagsskyddade medier när kommunikationssättet används under sådana förhållanden som jag nyss har beskrivit. Informationsförmedling till allmänheten genom videotex från redaktioner och nyhetsbyråer

m. fl. kommer alltså att kunna ske i yttrandefrihetsrättsligt skyddade former så länge mediets interaktiva karaktär inte innebär att mottagaren kan påverka innehåller i de uppgifter som finns lagrade i informationskällan. Utgivaren kan då råda över innehållet.

Sammanfattningsvis konstaterar jag i fråga om de nya elektroniska medierna att text-TV, telefax och videotex som distributionsform för periodiska skrifter, i samtliga fall under förutsättning att de sänds till allmänheten, kan ges ett rättsligt skydd i grundlag i samma utsträckning som ljudradio och television i allmänhet. Därutöver kan text-TV och telefax ges ett skydd i den mån de används för sändningar som står öppna för allmänheten. Om informationen i dessa medier överbringas med hjälp av radiosändning, kan visserligen någon fullständig etableringsfrihet inte uppnås. Men i övrigt kan de tryckfrihetsrättsliga grundprinciperna göras tillämpliga. Detsamma gäller videotex som används i sådana former som nyss nämndes.

5.3 Filmer och videogram m. m.

Upptagningar av rörliga bilder förekommer i dag i många former. Filmen är sedan länge väl känd. En senare utvecklad teknik har gjort spridning av videogram i stor skala möjlig. Den tekniska och industriella utvecklingen kan göra fler sätt att lagra och återge rörliga bilder tillgängliga för massdistribution.

Offentlig visning av filmer och videogram spelar för närvarande en underordnad roll som nyhetsmedium. Detsamma gäller annan direkt spridning av bildupptagningar till enskilda. Medierna har inte i dag samma betydelse för den fria åsiktsbildningen och det fria informationsflödet i dagsaktuella frågor som tryckta skrifter, radio och TV. För opinionsbildningen i mera vidsträckt bemärkelse är bildupptagningarna dock uppenbarligen av stor betydelse. Konstnärliga och kulturella framställningar har i bildupptagningarna viktiga medier. Bildupptagningarna rymmer också en möjlighet för nyhetsförmedling och opinionsbildning med mera direkt politiska syften.

Det finns alltså goda skäl att ett nytt yttrandefrihetsrättsligt grundlagsskydd som bygger på principerna i TF skall gälla också filmer, videogram och andra upptagningar av rörliga bilder.

Inte heller en sådan reglering kan emellertid genomföras helt efter TF:s mönster. Frågan vilket utrymme en grundlagsreglering skall lämna för åtgärder i syfte att motverka våldsskildringar m. m. i filmer och videogram tas i det följande upp i samband med behandlingen av censurförbudets omfattning (avsnitt 6.1).

5.4 Ljudupptagningar

Också ljudupptagningar, dvs. bandinspelningar, grammofonskivor och liknande, spelar i dag en underordnad roll som nyhetsmedium. På samma sätt som bildupptagningarna är de dock av väsentlig betydelse för opini-

onsbildningen i vidare bemärkelse, samtidigt som de rymmer en möjlighet för nyheter att nå spridning på nya vägar. För de konstnärliga framställningsformerna är de självfallet av mycket stor betydelse.

I sitt yttrande över det grundlagsförslag som regeringen överlämnade för granskning i november 1986 anförde lagrådet att det var svårt att se något riktigt bärande motiv för att ta med ljudupptagningarna i grundlagen. Emellertid ansåg lagrådet att det gick att finna en godtagbar lagteknisk lösning. Lagrådet fann sig därför inte ha anledning att avstyrka förslaget (prop. 1986/87:151 s. 292).

Från de utgångspunkter som enligt det förut anförda bör gälla för bedömningen av frågan vilken räckvidd ett nytt grundlagsskydd skall ges framstår ljudupptagningarna inte som mindre skyddsvärda än något annat medium. Den tveksamhet som kommit till uttryck i lagrådets yttrande bör därför inte leda till att sådana upptagningar undantas från regleringen.

5.5 Sceniska framställningar och utställningar

De tyngst vägande betänkligheterna mot YFU:s förslag att sträcka ut det detaljerade grundlagsskyddet för yttrandefriheten till andra medier än tryckta skrifter gäller möjligheterna att låta skyddet omfatta sceniska framställningar och utställningar. Å ena sidan rymmer dessa framställningsformer naturligtvis viktiga möjligheter till påverkan på opinionen i vitt skiftande avseenden.

Å andra sidan skiljer sig framställningsformerna i betydelsefulla avseenden så starkt från de tryckta skrifterna att de inte utan svårigheter kan inordnas under ett skyddssystem som bygger på principerna i TF. Skillnaderna består främst i att framställningsformerna lämnar möjlighet att ändra innehållet från ett framförande till nästa och att det saknas rimliga praktiska möjligheter att dokumentera innehållet i vad som framförts vid ett visst tillfälle.

En av de grundläggande fri- och rättigheter som i regeringsformen tillförsäkras varje medborgare är mötesfriheten. Den innebär enligt 2 kap. 1 § RF frihet att anordna och bevista sammankomst för upplysning, meningsyttring eller annat liknande syfte eller för framförande av konstnärligt verk. Den får enligt 2 kap. 14 § första stycket RF begränsas av hänsyn till ordning och säkerhet vid sammankomsten eller till trafiken. I övrigt får den begränsas endast av hänsyn till rikets säkerhet eller för att motverka farsot. Möjligheterna att begränsa mötesfriheten gäller vidare endast inom de allmänna ramar som föreskrivs i 2 kap. 12 § RF. Dessa innebär bl. a. att sådana begränsningar i princip skall ske genom lag.

Närmare föreskrifter om mötesfriheten finns i lagen (1956:618) om allmänna sammankomster. Den är tillämplig bl. a. på allmänna teaterföreställningar, konserter och andra allmänna sammankomster för framförande av konstnärliga verk.

Enligt lagen krävs tillstånd för att någon skall få använda allmän plats till sådana sammankomster som omfattas av lagen. Tillstånd får vägras endast om det är nödvändigt med hänsyn till trafik eller allmän ordning. Prövningen i tillståndsärenden får inte avse innehållet i föredrag, tal eller

annan muntlig framställning som avses förekomma vid sammankomsten. En allmän sammankomst för framförande av konstnärligt verk får hållas på allmän plats även utan tillstånd, om den med hänsyn till det väntade deltagarantalet, den utvalda platsen och tiden för sammankomsten m. m. kan antas äga rum utan fara för trafik eller allmän ordning.

Om det är påkallat av hänsyn till krig, krigsfara eller andra sådana utomordentliga förhållanden eller farsot, kan regeringen enligt lagens 2 § förordna att allmänna sammankomster inte får hållas inom ett visst län eller del av länet. Regeringen kan överlåta denna befogenhet till länsstyrelsen.

Polisen får inställa eller upplösa en allmän sammankomst, om den hålls i strid mot ett förbud enligt 2 § eller mot ett beslut att den ej får äga rum eller har föranlett svårare oordning eller avsevärd fara för de närvarande och andra åtgärder har visat sig otillräckliga för att återställa ordningen eller skydda de närvarande. Polismyndighetens möjligheter att förbjuda ett förnyande av sammankomsten är i linje härmed begränsade till fall då den visat sig föranleda svårare oordning eller avsevärd fara för de tillstädesvarande och detta ej kan förebyggas genom ordningsföreskrifter eller andra åtgärder.

Utöver vad som nu har beskrivits gäller inte några särskilda föreskrifter till skydd för teater eller utställningar. Allmänna regler om straff och skadestånd är alltså tillämpliga, liksom vanliga regler om rättegången i sådana mål.

Även om de sceniska framställningarna alltså inte står helt utan rättsligt skydd är det klart att ett längre gående skydd i grundlag skulle kunna innebära en förstärkning av yttrandefriheten. Olikheterna gentemot det tryckta ordet har emellertid vållat svårigheter för tanken på ett detaljerat grundlagsskydd efter TF:s mönster för sceniska framställningar och utställningar ända sedan den först togs upp av YFU.

I sitt huvudbetänkande Värna yttrandefriheten behandlade YFU frågan om möjligheterna att inordna sceniska framställningar och utställningar i ett nytt grundlagsverk främst med avseende på det yttrandefrihetsrättsliga ensamansvaret. YFU framhöll i detta sammanhang bl. a. att sceniska framställningar och utställningar inte sällan användes i samhällskritiskt eller opinionsbildande syfte. Värdet från yttrandefrihetssynpunkt av ett gott skydd för medierna kunde därför inte bestridas. YFU pekade dock på de svårigheter som från yttrandefrihetsrättslig synpunkt hängde samman med möjligheten att från ett framförande till ett annat ändra innehållet i en scenisk framställning eller en utställning. Dessa svårigheter föranledde YFU att föreslå att sceniska framställningar och utställningar skulle omfattas av yttrandefrihetsgrundlagens skydd endast om arrangören hade valt att utse en utgivare för framställningen.

Remissutfallet i fråga om YFU:s förslag var oenhetligt. Flera instanser tillstyrkte förslaget eller lämnade det uttryckligen utan erinran. Några remissinstanser förordade ett obligatoriskt ensamansvar för teater och utställningar. Andra ansåg att frågan måste utredas ytterligare. Åter andra var uttalat kritiska och ansåg att teatrar och utställningar inte alls skall

omfattas av en ny grundlagsreglering. En redogörelse för remissutfallet finns i Ds Ju 1985:4 s. 85 ff.

Vid lagrådsremissen avstyrkte föredragande statsrådet att YFU:s förslag om grundlagsreglering till skydd för sceniska framställningar och utställningar skulle läggas till grund för lagstiftning. Föredraganden pekade på att flera av de remissinstanser som företrädde de aktuella medierna ansåg att dessa inte alls borde omfattas av grundlagsskyddet. Vidare framhöll han de svårigheter som hängde samman med framställningsformernas föränderliga karaktär och de bristande möjligheterna att dokumentera deras innehåll. Beträffande tanken att grundlagsskyddet skulle bero av om arrangören valt att utse en utgivare anförde departementschefen att en sådan ordning gjorde meddelarnas ställning osäker. Departementschefen anförde också att det torde vara betydligt svårare att avgränsa vad som är sceniska framställningar och utställningar från andra företeelser än det är att avgöra vad som är tryckta skrifter, radio- eller TV-sändningar eller filmer, videogram eller fonogram. Det var därför enligt föredraganden inte möjligt att åstadkomma en grundlagsreglering som var så klar och otvetydig som krävs (prop. 1986/87:151 s. 32).

För egen del anser jag som förut har antytts att en förstärkning av det konstitutionella skyddet för friheten att yttra sig genom sceniska framställningar och utställningar i och för sig skulle vara önskvärd; inte minst gäller det med tanke på krav på ingripanden som kan uppstå i kristider. Men även under lugnare förhållanden kan sceniska framställningar och utställningar givetvis chockera, oroa och utmana. Det saknas inte exempel på att den offentliga makten i vårt land och på andra håll har lagt ut hinder för offentliggörande av framställningar med ett som förgripligt ansett innehåll. Teatercensuren behölls hos oss långt efter det att tryckfriheten blivit verkligt etablerad. Först år 1872 blev teatern i Sverige fri från den statliga censuren. Dröjsmålet torde inte ha berott på någon tillfällighet.

Det är självfallet inte lätt att i efterhand ange de skadeverkningar som censuren kan ha orsakat. Att varje sådan inskränkning i yttrandefriheten kan verka återhållande på den sceniska konstartens utvecklingsmöjligheter och verkningsförmåga är emellertid självklart. Avsaknaden av ett mera fullständigt konstitutionellt skydd för friheten att yttra sig i dessa former är därför inte något som bör accepteras utan vidare.

Det skulle alltså innebära en viktig förstärkning av skyddet för yttrandefriheten, om de tryckfrihetsrättsliga principerna kunde göras tillämpliga också på sceniska framställningar och utställningar. Men en sådan ordning kan inte utan problem genomföras inom ramen för det tryckfrihetsrättsliga mönstret. Och den tidigare behandlingen av frågan har givit vid handen att man måste räkna med vissa svårigheter i tillämpningen.

Såvitt gäller de sceniska framställningsformerna framkom vid remissbehandlingen av YFU:s förslag farhågor för att det konstnärliga oberoendet skulle minska till förmån för ett starkare inflytande över repertoarval m. m. för andra instanser än de konstnärliga. Farhågorna hängde samman med YFU:s förslag att utgivaren skulle utses av den som bedriver verksamheten. Visserligen torde det inte vara omöjligt att utforma föreskrifter om detta på ett sätt som förebygger missförstånd. Inte desto mindre måste det

medges att det inte går att helt överblicka vilka följder en ordning med ensamansvar för sceniska framställningar skulle få.

Ett skäl att befara att den konstnärliga friheten skulle lida men av en ändring ligger i att den som utser utgivaren i enlighet med de tryckfrihetsrättsliga principerna bör vara ansvarig för skadestånd vid sidan av utgivaren. Inte så få teatersällskap torde vara organiserade i sådana former att detta moment i det tryckfrihetsrättsliga mönstret skulle kunna påverka friheten för de egentliga konstutövarna i frågor om repertoarval m. m. I de fall där det allmänna står bakom verksamheten framstår en sådan förändring som särskilt ömtålig, för att inte säga betänklig. Betänkligheterna blir inte mindre i fråga om utställningarna. En annan svårighet i fråga om den rättsliga utformningen av ett i detalj utfört konstitutionellt skydd för yttrandefriheten i fråga om sceniska framställningar och utställningar visar sig när det gäller att bestämma vilka framställningar skyddet skall omfatta. Det är inte givet vad som skall anses som en scenisk framställning, ej heller vad som menas med en utställning. Svårigheterna har påpekats bl. a. i några remissyttranden.

Ett yttrandefrihetsrättsligt ensamansvar för sceniska framställningar och utställningar för också med sig svårigheter i fråga om en ordning för utkrävande av ansvar som utformas efter det tryckfrihetsrättsliga mönstret.

I rättegångar om ansvar för innehållet i tryckta skrifter är behovet av att ta ställning till bevisning i allmänhet begränsat. Juryns prövning av den talan som förs kan i princip begränsas till frågan huruvida det yttrande som föreligger i tryck är straffbart som något av de tryckfrihetsbrott som anges i TF.

Yttranden som fälls från scenen är flyktiga till formen, även om de normalt återfinns i manuskript m. m. En skådespelare eller annan scenartist åstadkommer kanske en dagsaktuell anspelning eller någon annan avvikelse från manuskriptet med små medel, verksamma endast i ögonblicket. Hur fastställer man i ett sådant fall vad som har yttrats, och skall utgivaren hållas ansvarig också för andras ingivelser i ett sådant konstnärligt inspirerat ögonblick? YFU tvingades på denna punkt till ett avsteg från det vanliga tryckfrihetsrättsliga mönstret.

I fråga om yttranden utanför manuskriptet innebar YFU:s förslag att utgivaren i princip skulle vara ansvarig för yttrandet i den form det fått. Men för extrema situationer, då något sådant inte skulle vara rimligt, hänvisade YFU till allmänna rättsgrundsatser. Extremfallen torde enligt YFU alltid kunna få en tillfredsställande lösning med tillämpning av sådana.

Den kritik mot YFU:s förslag som på denna punkt anfördes är svår att bortse ifrån. Den gick ut på att YFU:s förslag inte var förenligt med straffrättsliga legalitetshänsyn och att oklarheten kunde medföra att man måste göra vidlyftiga utredningar som hotade anonymitetsskyddet. Visserligen finns det knappast några skäl att befara att fall av det slag som kritiken syftar på skulle bli vanliga. Å andra sidan kan det sannolikt visa sig svårt att vidmakthålla förtroendet för en yttrandefrihetsrättslig reglering, om det visar sig att den har svagheter som t. ex. kan ställa en

uppgiftslämnare utan det skydd som gjort det möjligt att lämna uppgiften.

I fråga om rättegången fastslog YFU i överensstämmelse med den tryckfrihetsrättsliga förebilden bl.a. att frågan om en framställnings brottslighet skulle prövas av en jury, om inte parterna på båda sidor avstått från detta. Med tanke på mål i vilka det inte alltid kunde antas vara oomtvistligt vad som yttrats, dvs. i huvudsak mål om straff eller skadestånd för vad som offentliggjorts från scen eller i en utställning, föreslog dock YFU en avvikelse från TF:s mönster. I sådana mål skulle frågan om vad som yttrats prövas enbart av rätten.

Möjlighet skulle finnas att begära prövning i högre instans av vad rätten fann vara det yttrande som den fortsatta rättegången skulle gälla. Förslaget innebar att ett mål enligt YGL kunde delas upp på två stadier. Under det första stadiet, som skulle gå ut på att fastställa vad som hade yttrats t.ex. i en scenisk framställning, skulle korta frister för handläggningen gälla såväl i första instans som i hovrätten. Hovrättens beslut skulle inte kunna överklagas. Det andra stadiet skulle motsvara den nuvarande tryckfrihetsprocessen. YFU utvecklade sitt förslag närmare i betänkandet (Ds Ju 1986:4) med förslag till följdlagstiftning till en grundlagsreform angående yttrandefriheten.

Flera remissinstanser riktade kritik mot YFU:s förslag i fråga om rättegången. Handläggningsordningen uppfattades som alltför komplicerad och utdragen. Kritiken bidrog starkt till att förslaget att det detaljerade grundlagsskyddet för yttrandefriheten skulle omfatta även sceniska framställningar och utställningar inte fördes vidare i 1986 års lagrådsremiss.

Av de invändningar mot att låta ett utvidgat grundlagsskydd för yttrandefriheten omfatta även sceniska framställningar och utställningar som nu har berörts träffar åtminstone den som avser svårigheter i fråga om rättegången både en ordning enligt vilken alla sceniska framställningar och utställningar skulle omfattas av den nya grundlagen och ett system där ensamansvaret skulle vara frivilligt så som YFU föreslog. En annan invändning gäller en sådan ordning särskilt. Det är den som avser uppgiftslämnarnas ställning.

Som YFU själv har påpekat innebär en ordning med ett frivilligt ensamansvar för sceniska framställningar och utställningar att den som lämnar ett meddelande för publicering i en sådan framställningsform inte kan vara säker på att offentliggörandet sker utan risk för honom själv. YFU pekade på att detta problem redan finns i fråga om stenciler och liknande skrifter, som genom 1976 års tryckfrihetsrättsliga reform beretts ett skydd enligt TF på villkor att uppgifter om mångfaldigandet sätts ut på skriften (1 kap. 5 § TF). Enligt YFU:s förslag skulle uppgiftslämnaren på samma sätt som i fråga om de nyss nämnda skrifterna vara skyddad från straff om han lämnat sin uppgift med avsikt att den skulle publiceras under ensamansvar.

Emellertid kan det i fråga om sceniska framställningar och utställningar i högre grad än i fråga om de skrifter som jämställs med tryckalster sättas i fråga om fördelarna med ett meddelarskydd, som är försett med en sådan svaghet, uppväger de nackdelar som måste anses vara förenade med att

bereda uttrycksformen ett detaljerat skydd i grundlag. Fördelarna skulle bestå av tillgång till obekväma eller kontroversiella uppgifter att lägga till grund för vad som offentliggörs i ett sceniskt verk eller en utställning. En uppgiftslämnare kan dock förmodas dra sig för att lämna sitt meddelande om det råder någon oklarhet om hans ansvar vid en publicering och om anonymiteten inte är säker.

En samlad bedömning av frågan huruvida grundlagsskyddet bör omfatta även sceniska framställningar och utställningar leder enligt min mening inte till någon annan slutsats än den som framfördes i 1986 års lagrådsremiss. Dessa uttrycksformer bör alltså lämnas utanför den nya grundlagen.

6 Närmare om möjligheterna att överföra TF:s principer till andra medier

Mitt förslag: De tryckfrihetsrättsliga grundprinciperna skall gälla för de medier som omfattas av den nya grundlagen. Det skall dock finnas möjlighet att förhandsgranska offentligt visade filmer och videogram. Etableringsfriheten för radiosändningar skall vidare kunna vara begränsad.

6.1 Förbudet mot censur m. m.

Bakgrund till mina överväganden

En kärnpunkt i TF är det s. k. censurförbudet i 1 kap. 2 § första stycket som lyder: "Någon tryckningen föregående granskning av skrift eller något förbud mot tryckning därav må ej förekomma". I andra stycket förbjuds myndigheter och andra allmänna organ att på grund av en skrifts innehåll hindra att den trycks, utges eller sprids bland allmänheten, om inte en sådan åtgärd har stöd i TF.

Förbudet mot censur är grundläggande för tryckfriheten. I likhet med etableringsfriheten och rätten att sprida tryckta skrifter utgör det en direkt verkande spärr mot sådana åtgärder från det allmännas sida som skulle hindra ett offentliggörande.

Vid sidan om TF finns motsvarande förbud mot censur i lagstiftningen på radioområdet (8 § radiolagen /1966:755/ m. fl. författningar). Också i fråga om sammankomster som skyddas av mötesfriheten finns ett skydd i vanlig lag mot förhandsgranskning av framställningar som avses förekomma (5 § tredje stycket lagen /1956:618/ om allmänna sammankomster). En likartad föreskrift gäller enligt allmänna ordningsstadgan (1956:617) i fråga om offentliga tillställningar (14 § fjärde stycket).

Endast på ett område föreskrivs i vår lagstiftning att förhandsgranskning skall ske av framställningar som är avsedda för spridning bland allmänheten. Det gäller filmer och videogram.

Enligt lagen (1990:886) om granskning och kontroll av filmer och video-

gram får sådana bildupptagningar inte visas vid allmänna sammankomster eller offentliga tillställningar utan att ha granskats och godkänts av statens biografbyrå. Biografbyrån får inte godkänna en film eller ett videogram eller en del därav om händelserna skildras på ett sådant sätt och i sådana sammanhang att framställningen kan verka förråande. Vid bedömningen skall särskilt beaktas om framställningen innehåller närgångna eller utdragna skildringar av grovt våld mot människor eller djur, skildrar sexuellt våld eller tvång eller skildrar barn i pornografiska sammanhang.

Vid sidan om förhandsgranskningen av filmer och videogram som skall visas offentligt är det i dag möjligt att ingripa mot oacceptabla våldsskildringar i filmer och videogram med stöd av brottsbalkens föreskrifter om olaga våldsskildring och otillåten utlämning av film eller videogram (16 kap. 10 b och 10 c §§). Straffet för olaga våldsskildring skärptes genom beslut av riksdagen på våren 1990 till fängelse i högst två år (prop. 1989/90:70, KrU 30, rskr. 309, SFS 1990:894).

Mina överväganden

Ett förbud mot censur är ett grundläggande inslag i ett konstitutionellt skydd för yttrandefriheten efter TF:s mönster. Att ett sådant förbud införs och utan undantag gäller i fråga om alla former av radio, TV och liknande överföringar samt ljudupptagningar får anses givet. När det gäller filmer, videogram och andra bildupptagningar gör sig emellertid vissa särskilda hänsyn gällande som jag nu skall gå in på. Jag skall därefter ta upp en fråga som är anknuten till frågan om censur och andra hinder, nämligen rätten att inneha mottagar- och uppspelningsutrustning.

Särskilt om våldsskildringar i rörliga bilder

Framväxten av en marknad för spridning av videogram till hemmen eller för annat enskilt bruk innebär att det har uppstått en ny möjlighet till spridning av framställningar till en vid och obestämd krets. Det nya mediet kan på ett betydelsefullt sätt öka möjligheterna att ta del av angelägna framställningar. Men det har också kommit att användas på ett sätt som väckt oro.

Under 1980-talet har spridningen av videogram satts i fråga inom opinionen, framför allt på grund av farhågor för att spekulativa våldsskildringar kan utöva en skadlig påverkan, särskilt på barn och ungdomar. Frågan har vid upprepade tillfällen behandlats av statsmakterna. En åtgärd som har påyrkats från flera håll är en allmän granskning av videogram före offentliggörandet. Statens åtgärder mot våldsvideogrammen har emellertid inriktats på ingripanden i efterhand.

Den långvariga diskussionen kring problemet med våldsskildringar i videogram förde under våren 1990 fram till riksdagens beslut att anta den förut nämnda lagen om granskning och kontroll av filmer och videogram. Lagen innebär att framställningar i filmer och videogram som skall visas offentligt även i fortsättningen skall granskas och godkännas i förväg av statens biografbyrå. Såvitt gäller filmer och videogram som inte skall visas

offentligt bygger lagen på en starkt intensifierad tillsyn över marknaden i syfte att komma till rätta med det problem som orsakats av spridningen av våldsskildringar. Samtidigt med den nya lagens tillkomst gjordes som nämnts en väsentlig skärpning av straffskalan för olaga våldsskildring enligt brottsbalken.

Bakom utformningen av de åtgärder mot skador av våldsskildringar i film och videogram som nu alltså har beslutats ligger bl. a. överväganden om olika tänkbara åtgärders effektivitet. I regeringens proposition i ärendet anfördes (prop. 1989/90: 70 s. 33 f.) att det för att komma till rätta med de problem som hela utbudet av våldsskildringar på biograf, video och TV, däri inbegripet satellit- och kabel-TV, behövdes andra insatser än censur av extrema våldsskildringar. Den begränsade verkan som censur av videogram avsedda för den enskilde konsumenten skulle ha medförde att en sådan åtgärd inte kunde anses motiverad mot bakgrund av grundlagens bestämmelser om utrymmet för begränsningar av yttrandefriheten (2 kap. 12 och 13 §§ RF).

I ett yttrande till kulturutskottet över propositionen (1989/90:KU 7y) anförde konstitutionsutskottet bl. a. att det skulle innebära ett betydande avsteg från de principer som gäller på det yttrandefrihetsrättsliga området att införa obligatorisk förhandsgranskning av filmer och videogram som är avsedda för privat bruk. För en sådan censur skulle enligt utskottet således krävas mycket starka skäl. Utskottet uttalade att det inte är förenligt med regeringsformen att införa förhandsgranskning för att komma till rätta med problemet med våldsskildringarna, om det finns någon annan lika effektiv och mindre ingripande metod. Utskottet ansåg att det åtgärdsprogram som lades fram i propositionen hade goda förutsättningar att få större effekt än obligatorisk förhandsgranskning. I likhet med regeringen fann därför konstitutionsutskottet att det inte borde införas en lagstiftning om obligatorisk förhandsgranskning av videogram som sprids till den enskilde konsumenten. Utskottet förklarade att det var viktigt att utvärdera de effekter som åtgärdsprogrammet skulle få och utgick från att regeringen noga följde utvecklingen och återkom till riksdagen med nya förslag, om de åtgärder som föreslogs i propositionen skulle visa sig otillräckliga.

Kulturutskottet instämde vid sin behandling av propositionen i de nu återgivna uttalandena av konstitutionsutskottet (1989/90 KrU30).

Den nya lagstiftningen träder i kraft den 1 januari 1991.

För min del vill jag till en början framhålla att det – i enlighet med vad som förutskickats i regeringens proposition i ärendet om våldsskildringar i rörliga bilder – skall genomföras ett omfattande åtgärdsprogram i samband med den nya lagstiftningen i syfte att komma till rätta med problemet med våldsskildringar i videogram. Som ett centralt statligt organ med ansvar för att samordna verksamheten har redan inrättats ett råd mot skadliga våldsskildringar. En väsentlig intensifiering av tillsynen över marknaden genomförs med olika medel i syfte att spåra upp otillåtna skildringar och utkräva straffansvar.

Under behandlingen av det ärende som lett fram till det nu beslutade programmet för åtgärder mot skador av våldsskildringar i filmer och videogram har uttalats att det finns anledning att räkna med att åtgärds-

programmet skall få en större effekt än vad en obligatorisk förhandsgranskning skulle kunna få. Från konstitutionell synpunkt finns det anledning att fästa avseende vid denna bedömning. En förhandsgranskning skulle sannolikt inte i längden kunna göras effektiv. Den skulle inte kunna hindra att det finns en marknad utanför den etablerade handeln. Och i förhållande till det totala utbudet av våldsskildringar i olika bildmedier skulle en censur av videogram med extremvåld för den enskilde konsumenten ha en obetydlig effekt. Därtill kommer att den skulle föra med sig en besvärande byråkrati och inte obetydliga ingrepp, t. ex. för kontroller av inresande vid landets gränser.

Det är självfallet inte möjligt för mig att nu förutsäga hur snart verkningarna av åtgärdsprogrammet mot skadliga våldsskildringar kommer att visa sig. Sakligt sett finns det goda skäl att hoppas att det kommer att ske ganska snart. Det är å andra sidan inte orealistiskt att räkna med att den fulla effekten av de olika åtgärderna kommer att visa sig först när verksamheten hunnit pågå en tid och utvecklat sina former. Det finns därför nu anledning att avvakta den något mera långsiktiga utvecklingen på videogrammarknaden innan frågan om eventuella ytterligare åtgärder mot våldsvideogrammen tas upp till nya överväganden. I detta läge saknas det enligt min mening tillräckligt starka skäl för att en ny grundlag skall medge censur i vidare omfattning än den som existerar i dag.

Den nya grundlagen bör däremot lämna utrymme för sådana åtgärder som har beslutats mot våldsskildringarna. Det gäller i första rummet vissa möjligheter att använda tvångsmedel. Jag återkommer till detta i specialmotiveringen (se under 3 kap. 9 och 14 §§ samt 7 kap. 5 §).

Särskilt om rätten att inneha teknisk utrustning

I ett år 1979 publicerat debattbetänkande (SOU 1979:49) Grundlagsskyddad yttrandefrihet konstaterade YFU att flera uttrycksformer är så beskaffade att själva yttrandet är fixerat vid ett föremål, t. ex. en bok, en grammofonskiva eller en film. Åtskilliga kräver hjälpmedel i form av teknisk apparatur för att nå mottagaren, som grammofon, bandspelare eller filmprojektor. YFU ansåg att informationsfriheten inte borde kunna angripas bakvägen genom att man inskränker medborgarnas möjligheter att ha och använda sådana föremål och hjälpmedel.

I huvudbetänkandet (SOU 1983:70) föreslog YFU en regel i grundlag om rätt att inneha föremål som bär eller förmedlar yttranden avsedda för spridning bland allmänheten. Grundlagsregelns funktion skulle vara att förhindra att restriktioner infördes i vanlig lag. Den skulle höja tröskeln för ingrepp i informationsfriheten. YFU föreslog att regeln skulle placeras i RF.

Endast ett relativt fåtal remissinstanser uttalade sig om denna del av YFU:s förslag. En majoritet bland dem ställde sig avvisande till förslaget. De ansåg att en generell författningsreglering enligt YFU:s förslag skulle vara både onödig och missvisande. Förslaget avstyrktes också av föredragande statsrådet i 1986 års lagrådsremiss.

För egen del vill jag peka på att det för att ta del av en tryckt skrift normalt inte fordras några hjälpmedel. Det anses därför, som framhölls vid 1986 års lagrådsremiss, att det följer av grundlagsbestämmelserna om tryckfriheten att rätten att inneha tryckta skrifter inte får begränsas annat än av ordnings- och säkerhetsskäl e.d. på sådana institutioner som t.ex. sjukhus, militärförläggningar och kriminalvårdsanstalter. Det kan också på goda grunder hävdas att detsamma skulle bli fallet med tekniska hjälpmedel som behövs för att ta del av framställningar i andra medier som förses med ett grundlagsskydd som bygger på de tryckfrihetsrättsliga principerna (jämför prop. 1986/87:151 s. 63 f.).

Som YFU menade är givetvis möjligheten till ett fritt informationsflöde genom moderna tekniska massmedier beroende av rätten att inneha sådan utrustning som behövs för att informationen skall kunna bli tillgänglig för allmänheten. Den rättsliga regleringens innebörd i frågan om rätten att inneha sådan utrustning bör därför i och för sig vara den som enligt det nyss anförda torde följa av de principer den nya grundlagen bygger på. För att undanröja varje osäkerhet av innebörd att det skulle kunna finnas en skillnad jämfört med TF bör detta dock uttryckligen framgå av grundlagen. En sådan bestämmelse skulle motsvara den regel i den radiorättsliga lagstiftningen som garanterar rätten att inneha radiomottagare (3 § första stycket radiolagen). Den bestämmelsen har kommit till i informationsfrihetens intresse. Jag återkommer till den närmare utformningen av en grundlagsregel i specialmotiveringen (se under 1 kap. 3 §).

6.2 Etableringsfrihet

Enligt 4 kap. 1 § TF har varje svensk medborgare eller svensk juridisk person rätt att genom tryckpress framställa tryckalster. Rätt att salu- hålla, försända eller på annat sätt sprida tryckta skrifter gäller på samma sätt enligt 6 kap. 1 §. Även rätten att importera tryckta skrifter är säkerställd i TF (13 kap. 5 § tredje stycket). Dessa regler om etableringsfrihet, spridningsrätt och införselrätt innebär tillsammans med censurförbudet att det allmänna inte kan hindra ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning som förmedlas genom tryckta skrifter.

Någon motsvarighet till TF:s föreskrifter om etableringsfriheten m.m. finns inte i fråga om andra uttrycksformer vare sig i grundlag eller annan författning. Rätten att driva verksamhet för att sprida åsikter och information genom andra medier än tryckta skrifter har visserligen ett visst skydd i grundlag genom reglerna i 2 kap. RF. Men det skyddet går inte lika långt som föreskrifterna i TF.

Å andra sidan krävs på ett undantag när inte heller något särskilt tillstånd för att enskilda skall få driva verksamhet som går ut på att sprida åsikter och information till offentligheten genom andra medier än tryckta skrifter. Undantaget föreskrivs i 5 § radiolagen (1966:755) och avser rätten att sända radioprogram i rundradiosändningar samt vissa trådsändningar.

Enligt YFU:s förslag skulle var och en i grundlag tillförsäkras rätt gentemot det allmänna att framställa och importera ljudupptagningar och

upptagningar av rörliga bilder samt att sprida sådana upptagningar bland allmänheten. Samma rätt skulle gälla i fråga om trådsändare, mottagare för eter- eller trådsändning samt apparatur för inspelning eller återgivning av ljudupptagningar eller upptagningar av rörliga bilder. Var och en skulle vidare tillförsäkras rätt gentemot det allmänna att bedriva verksamhet för trådsändningar till allmänheten, offentlig visning av filmer och videogram samt offentlig uppspelning av ljudupptagningar.

Remissutfallet över YFU:s förslag i frågorna om etableringsfrihet var ganska splittrat. Ett övervägande antal remissyttranden var positiva. Invändningar gjordes dock i flera frågor. Vissa remissinstanser uttalade sig till förmån för en friare etableringsrätt i fråga om etersändningar. Andra förordade ett koncessionssystem även för trådsändningar.

I det följande behandlar jag först möjligheterna att i grundlag föreskriva etableringsfrihet för bildupptagningar och ljudupptagningar och därefter frågan om etableringsfrihet för radio- och trådsändningar.

6.2.1 Bildupptagningar och ljudupptagningar

YFU:s förslag att genom föreskrifter i grundlag säkerställa etableringsfriheten i fråga om bildupptagningar och ljudupptagningar mötte inte någon allvarligare kritik under remissbehandlingen. Det lades också till grund för det förslag som 1986 års lagrådsremiss innehöll. Lagrådets yttrande över förslaget innehöll inte några invändningar i sak.

Vid lagrådsremissen anförde föredragande statsrådet att det självklart är av värde från yttrandefrihetssynpunkt att det införs en rätt att framställa och sprida ljudupptagningar och upptagningar av rörliga bilder. Vidare uttalades att en motsvarande etableringsfrihet bör finnas i fråga om offentlig visning av rörliga bilder och uppspelning av ljudupptagningar.

Det saknas anledning att nu göra någon annan bedömning än den som låg till grund för 1986 års förslag. Det innebär att ett förslag om rätt att driva verksamhet för framställande och spridande av ljudupptagningar och upptagningar av rörliga bilder nu bör läggas fram och att lagtexten bör ges en utformning som i huvudsak svarar mot den tidigare lagrådsremissens förslag (prop. 1986/87:151 s. 65 f., 271 f.).

6.2.2 Radio- och trådsändningar

Som nyss nämndes skiljer sig villkoren för rundradiosändningar från vad som gäller för andra uttrycksformer genom att det inte råder någon princip om etableringsfrihet. Detsamma gäller vissa trådsändningar. Skillnaden har följande bakgrund.

Radiofrekvensspektrum omfattar frekvensområdet upp till 3000 gigahertz. Den del av frekvensspektrum som med dagens tekniska och ekonomiska förutsättningar kan utnyttjas i praktiken sträcker sig från något under 10 kilohertz till 300 gigahertz.

Radiosändning sker genom alstring och utsändning av elektromagnetiska vågor i den del av det fria rummets elektromagnetiska spektrum, där sådana vågor utbreder sig med samma hastighet som ljuset. Antalet ra-

diovågor eller svängningar per sekund betecknas som en frekvens och uttrycks i enheten hertz. En hertz betecknar en svängning per sekund. Vid högre frekvens än 3 000 gigahertz blir det fråga om vågor av annat slag än radiovågor; infraröd strålning, ljus, ultraviolett ljus, röntgenstrålning.

Tekniken för radiosändning kan användas för att förmedla trafik av flera olika slag. Dit hör t.ex. telefoni och telegrafi. Dit hör självfallet också sändningar till allmänheten av program i radio och TV. I den svenska radiolagen definieras radiosändning som ljud, bild eller annat meddelande som sänds med hjälp av elektromagnetiska vågor vilkas frekvenser är lägre än 3 000 gigahertz och vilka utbreder sig i rymden utan särskilt anordnad ledare.

Radiokommunikation är möjlig endast om de berörda radioanläggningarna använder samma frekvens. Två radiosändare som använder samma frekvens kan störa varandra. För att radiofrekvensspektrum skall kunna utnyttjas på bästa sätt överallt på jorden krävs regler av internationell räckvidd.

Dessa förhållanden gav tidigt upphov till mellanstatliga överenskommelser i syfte att ordna och fördela möjligheterna till radiotrafik av skilda slag. Den nu gällande regleringen återfinns i den internationella telekonventionen, avslutad i Nairobi den 6 november 1982. Den kompletteras av särskilda tillämpningsföreskrifter för radio, telegrafi och telefoni, s.k. reglementen.

Radioreglementet lägger fast uppdelningen av frekvensspektrum mellan olika användningssätt, t.ex. rundradio från sändare på marken, satellitrundradio, mobilradio etc. Inom dessa ramar tilldelas staterna radiofrekvenser för olika ändamål. Det sker genom beslut inom internationella teleunionen, som är FN:s fackorgan för telekommunikationer. Den internationella telekonventionen och radioreglementet är bindande folkrätt för de stater som har ratificerat konventionen, bland dem Sverige (SÖ 1985:66).

Det torde råda full enighet om att de förhållanden som nu har redovisats gör det nödvändigt att någon kontroll utövas över hur radiofrekvensspektrum tas i anspråk. Redan i sitt debattbetänkande konstaterade YFU att det begränsade sändningsutrymmet utesluter en fullständig etableringsfrihet när det gäller etersändningar av radio- och TV-program (SOU 1979:49 s. 62). Den svenska radiorättsliga regleringen innebär att inte någon radiotrafik får äga rum utan statligt tillstånd i någon form.

Enligt vår nuvarande radiorättsliga lagstiftning är huvudregeln att regeringen bestämmer vem som har rätt att här i landet sända radioprogram i rundradiosändning (5 § radiolagen, 1 § lagen /1986:3/ om rundradiosändning av finländska televisionsprogram). I andra fall ger en förvaltningsmyndighet tillstånd (2 § närradiolagen, 2 § lagen /1981:508/ om radiotidningar).

Det koncessionssystem som gäller har alltså sin grund i nödvändigheten att fördela radiofrekvenserna. Samtidigt har det funnits en önskan att låta den centrala radio-och TV-verksamheten handhas av ett enda företag i allmänhetens tjänst (prop. 1966:149 s. 29, jämför prop. 1977/78:91

s. 162). Denna önskan torde också vara orsaken till att reglerna i radiolagen har gjorts tillämpliga även på trådsändningar.

Även i fråga om andra sändningar än sådana som kan räknas till den centrala radio- och TV-verksamheten gäller koncessionssystemet. När det gäller radiosändningar har funnits behovet att fördela utrymmet. Bakom kravet på tillstånd för lokala kabelsändningar har legat bedömningen att ett koncessionssystem ger bättre förutsättningar för en vid yttrandefrihet (3 § lagen om lokala kabelsändningar, prop. 1984/85: 199 s. 28).

Det som nu har anförts visar att frågan vilka regler som skall gälla om användningen av radiofrekvensspektrum för massmediala ändamål är beroende dels av vissa ofrånkomliga fysikaliska begränsningar, dels av önskemål som i demokratisk ordning kommer till uttryck i politiska beslut. I fråga om trådsändningarna bestäms gränserna för vad som är genomförbart av ekonomiska och andra praktiska realiteter snarare än av naturliga hinder. Beträffande båda sändningstyperna finns skiftande uppfattningar om vilken ordning som är önskvärd.

Förutsättningarna är alltså inte helt likartade när det gäller att bedöma möjligheterna att föreskriva etableringsfrihet för radiosändningar och för trådsändningar. Frågorna behandlas därför i det följande var för sig. En sådan uppdelning underlättas av att den svenska radiorättsliga terminologin numera håller radiosändningar och trådsändningar helt isär. Sedan den 1 februari 1987 innefattas inte längre några trådsändningar i begreppet rundradiosändning (SFS 1986: 1209).

Radiosändningar

Av det förut anförda har framgått att radiosändningar kan användas för olika slags trafik. Såväl vanliga telefonsamtal som telegrafi och olika former av datatransmissioner förmedlas ofta helt eller delvis genom radiosändning. Andra viktiga tillämpningar är kommunikationsradio för olika verksamheter, t. ex. sjöfarten och flyget. Som har framgått av avsnitt 5.1 används ofta uttrycket etersändning som synonym till radiosändning.

En särskild tillämpning av radiosändningstekniken är rundradiosändningarna. De motsvarar vad som i internationell terminologi betecknas som "broadcasting" eller "radiodiffusion". I svensk rätt avser termen rundradiosändning i princip en radiosändning som är avsedd att tas emot direkt av allmänheten. Rundradion är vad vi i det dagliga livet möter som radio och TV. I det följande åsyftas med radio trådlösa elektromagnetiska sändningar oavsett om de förmedlar ljudradio, television eller någon annan form av massmedium.

Rundradiosändningar förekommer i vårt land dels inom ramen för Sveriges Radio-koncernens verksamhet, dels med stöd av närradiolagen, lagen om rundradiosändning av finländska televisionsprogram och lagen om radiotidningar. Vidare kan rundradiosändningar från många utländska stationer nå Sverige.

Radiolagens krav på tillstånd för radiosändningar från sändare här i riket gäller sändningar av alla slag, rundradiosändningar såväl som andra.

Som förut nämnts konstaterade YFU i sitt debattbetänkande att det

begränsade utrymmet utesluter en fullständig etableringsfrihet när det gäller etersändningar av radio-och TV-program. I huvudbetänkandet gjordes inte något avsteg från den bedömningen. YFU fann inte någon anledning att gå ifrån det rådande koncessionssystemet (SOU 1983:70 s. 110).

YFU:s förslag innebar att radiosändningar till allmänheten skulle beredas skydd enligt den nya yttrandefrihetsgrundlagen i alla avseenden utom så tillvida att någon etableringsfrihet inte kunde gälla. Undantaget skulle enligt YFU:s förslag framgå av grundlagen endast motsättningsvis genom att etersändningar utelämnades vid uppräkningen av de uttrycksformer som omfattas av etableringsfriheten.

I 1986 års lagrådsremiss frångicks YFU:s förslag i lagtekniskt hänseende. Enligt lagrådsremissen borde undantaget från etableringsfriheten framgå av en uttrycklig bestämmelse i grundlagen. Därtill föreslogs att grundlagen skulle slå fast vissa andra förutsättningar för regleringen av radio- och trådsändningsverksamheten i landet. Dit hörde bl.a. statens möjligheter att träffa avtal med tillståndshavare om sändningsverksamheten. Dessa förslag berörs närmare i det följande efter behandlingen av frågan om etableringsfrihet för trådsändningar.

Det koncessionssystem vi nu har baseras delvis på avtal mellan staten och programföretagen. Den i lagrådsremissen år 1986 framlagda tanken på att i grundlag klargöra att ett sådant system är tillåtet kan sägas ha legat väl i linje med en strävan som på skilda sätt kom till synes i remissen. Den strävan gick ut på att grundlagen skulle bli i viss mening neutral.

Neutraliteten skulle avse den utveckling av möjligheterna till rundradioverksamhet som kunde komma att äga rum i landet. Grundlagen skulle inte innebära ett ställningstagande till förmån för någon av de olika uppfattningar som förekommer i frågor om hur sådan radioverksamhet bör vara ordnad. Härigenom skulle en debatt om radions framtida användning kunna fortgå utan inslag av argumentering på konstitutionella grunder därför att grundlagen inte föreskrev en viss ordning.

För egen del kan jag först slå fast att någon etableringsfrihet i tryckfrihetsrättslig mening inte går att införa för radiosändningar av skäl som har framgått. Vad som kräver närmare överväganden är därför hur grundlagen bör utformas för att tillåta ett system för fördelning av frekvensutrymmet.

Det skulle i och för sig vara möjligt att nu gå tillbaka till den av YFU föreslagna grundlagsutformningen. Kravet på tillstånd för radiosändningar har hittills inte ansetts stå i strid med regeringsformen. En ny grundlag till skydd för yttrandefriheten i andra medier än tryckta skrifter kan inte medföra någon ändring i det hänseendet. Om den nya grundlagen inte heller föreskriver etableringsfrihet i fråga om radiosändningar, skulle motsättningsvis — till skillnad från vad som uttryckligen anges gälla för andra medier — slutsatsen vara att något konstitutionellt hinder mot att genom vanlig lag upprätthålla kravet på tillstånd för radiosändningar inte finns.

Med hänsyn till kravet att grundlagen skall kunna överblickas kan det dock inte anses särskilt tillfredsställande att med tystnad förbigå ett så betydelsefullt undantag från det tryckfrihetsrättsliga mönstret som avsaknaden av etableringsfrihet för radiosändningar. Slutsatsen blir att den nya

grundlagen bör avfattas så att den klart anger att ett tillståndssystem är tillåtet i fråga om radiosändningar. I sak innebär detta inte någon skillnad i förhållande till YFU:s förslag.

Däremot bör den nya grundlagen inte lägga fast någon viss ordning för hur ljudradio- och TV-verksamheten i landet skall organiseras. Det innebär att grundlagen bör lämna öppet för sådana särskilda regler som bör kunna finnas när verksamheten bedrivs av ett företag med en sådan särställning som i dag tillkommer Sveriges Radio. Grundlagen bör följaktligen bl. a. ge utrymme för lagstiftning som gäller avtal mellan staten och dem som får tillstånd till radiosändningar och granskning i efterhand av program som har sänts. Den bör också säkerställa det redaktionella oberoendet hos dem som sänder radioprogram.

Särskilt om fördelningen av radiofrekvenser

Av den tidigare redogörelsen har framgått att utrymmet i radiofrekvensspektrum inte är obegränsat. Åtminstone någon fördelning av frekvenserna är nödvändig för att möjligheterna till radiotrafik av skilda slag skall kunna tas till vara fullt ut. Den fördelningen är givetvis av betydelse för möjligheterna att göra bruk av yttrandefriheten genom trådlösa sändningar till allmänheten av ljudradio och television m. m.

Det är givetvis av stor vikt för den fria opinionsbildningen att radiofrekvensspektrum tas i anspråk för sändningar till allmänheten. Från konstitutionell synpunkt finns det därför goda skäl att söka omgärda frekvensfördelningen med vissa grundläggande regler.

Dessa kan inte ange i detalj hur fördelningen skall gå till. Att närmare ange hur frekvenser skall fördelas kräver ett omfattande arbete och komplicerade hänsynstaganden till olika faktorer. Regeringen bemyndigade i februari 1990 chefen för kommunikationsdepartementet att tillkalla en särskild utredare (K1990:02) för att bl. a. utarbeta förslag till föreskrifter i lag om fördelningen av radiofrekvenser (dir. 1990:4). Utredarens uppdrag skall vara slutfört senast den 31 mars 1991.

På konstitutionell nivå kan en reglering för närvarande inte gärna gå längre än att uttryckligen framhäva den grundläggande betydelse som måste tillmätas yttrandefrihetens intresse vid alla överväganden om fördelningen av radiofrekvenser. En föreskrift av sådan innebörd skulle ha till syfte att utgöra en spärr mot obehöriga inskränkningar eller ett undergrävande av den frihet att begagna radiomediet för sändningar till allmänheten som är möjlig och rimlig med hänsyn till andra anspråk på utrymme för radiotrafik. Den skulle inte heller hindra sådana överväganden och hänsynstaganden som även i ett demokratiskt samhälle är ofrånkomliga vid fördelningen av radiofrekvenser.

Det sätt på vilket radiofrekvensspektrum tas i anspråk för massmediala ändamål i vårt land har under den tid som gått sedan de första rundradiosändningarna inleddes utvecklats i flera avseenden. Flera rikstäckande kanaler har startats och efterburna televisionssändningar har kommit till stånd. Inte minst betydelsefull är den utveckling som inleddes genom tillkomsten av närradion på 1970-talet. Närradiolagen öppnar tillgång till

ljudradiomediet för sändningar med lokal räckvidd. Sådana får bedrivas av lokala ideella föreningar m. fl. sammanslutningar efter tillstånd av närradionämnden. Nämnden fördelar tiden för utnyttjande av det tillgängliga utrymmet i radiofrekvensspektrum enligt sammanslutningarnas önskemål så långt det är möjligt. Om önskemålen inte kan förenas, skall förtur ges åt den sammanslutning som bedöms ha störst intresse av att få sända vid viss tidpunkt (8 §).

Den utveckling som har kommit till stånd genom framväxten av närradiosystemet innebär en betydande vidgning av möjligheterna att komma till tals i ljudradio. Med sin lokala karaktär innebär närradion ett viktigt tillskott till det fria informationsflödet. Den framstår nu som ett etablerat inslag bland massmedierna på lokal nivå.

Den strävan att gagna yttrandefriheten och informationsfriheten som bör prägla fördelningen av radiofrekvenser bör komma till ett allmänt uttryck i en sådan föreskrift av närmast målsättningskaraktär som jag nyss berörde. För att ytterligare markera att fördelningen av radiofrekvenser skall ske under vederbörlig hänsyn till behovet av utrymme för sändningar till allmänheten bör i yttrandefrihetsgrundlagen föreskrivas att fördelningen alltid skall leda till att det finns utrymme för ett system av det slag som närradion nu utgör.

Med hänvisning till det nu anförda förordar jag alltså att vissa grundläggande regler rörande fördelningen av radiofrekvenser tas in i grundlagen till skydd för yttrandefrihetens och den fria opinionsbildningens intressen.

Trådsändningar

Med trådsändning avses enligt radiolagen ljud, bild eller annat meddelande som sänds med hjälp av elektromagnetiska vågor vilka är bundna vid särskilt anordnad ledare. Sändningsformen ger betydelsefulla kommunikationsmöjligheter från markstationer, inte minst för vidareförmedling av radiosändningar. Särskilt i fråga om vidareförmedling av sändningar från satelliter har trådnäten kommit att spela en viktig roll.

Möjligheterna till trådsändningar begränsas inte av naturliga förhållanden på samma sätt som radiosändningarna. I sitt huvudbetänkande år 1983 konstaterade YFU att dagens teknik och än mer morgondagens ger starkt ökade sändningsmöjligheter på tråd.

Under sådana förhållanden ledde YFU:s syn på yttrandefriheten till att kommittén ansåg att det i princip borde stå var och en fritt att rikta sändningar till allmänheten genom tråd. YFU föreslog därför en grundlagsregel om sändningsfrihet. Grundlagen skulle dock medge att vissa begränsningar av sändningsfriheten föreskrevs genom vanlig lag.

YFU medgav att förslaget inte innefattade någon fullständig lösning av de yttrandefrihetsrättsliga problem som hänger samman med sändningar som förmedlas via satellit och kabel. Kommittén påpekade att frågan om etableringsfrihet för trådsändningar i själva verket består av två delfrågor och YFU:s förslag utgick från en distinktion mellan rätten att etablera trådnät och rätten att bedriva sändningsverksamhet.

Den som vill anlägga ett trådnät måste beakta åtskilliga förhållanden för

att kunna genomföra företaget. Han kan behöva tillgång till annans mark, enskild eller allmän. Hänsyn till bebyggelseplanering, försvarssynpunkter, den allmänna samfärdseln m. m. kan också behöva tas. Förutsättningarna för att anlägga ett ledningsnät kan följaktligen vara beroende av regler i olika lagar, t. ex. jordabalken och byggnadslagstiftningen. Men något särskilt tillstånd att anlägga ett trådnät behövs inte. I den bemärkelsen råder etableringsfrihet redan i dag.

Någon grundlagsregel till skydd för denna etableringsfrihet har inte föreslagits, vare sig av YFU eller i lagrådsremissen år 1986. Inte heller jag anser att det finns något behov av en sådan regel. Den del av frågan om etableringsfrihet för trådsändningar som de fortsatta övervägandena bör inriktas på är rätten att bedriva sändningsverksamhet.

Utgångspunkten för YFU:s förslag om sändningsfrihet var att den tekniska utvecklingen öppnar ökade praktiska möjligheter att begagna trådnät för sändningar av skilda slag. Trådmediet framstår i det perspektiv som YFU anlade inte som någon i egentlig mening begränsad resurs.

En i viss mån avvikande syn framfördes av massmediekommittén i betänkandet (SOU 1984:65) Via satellit och kabel. I en sammanfattande bedömning antog kommittén att det skulle kunna uppstå trängsel också i kabelnäten även om dessa byggdes ut. Skillnaden i förhållande till det utrymme som kan användas för etersändning skulle inte komma att bli så stor att den kunde anföras som skäl för sändningsfrihet i trådsändning.

Vid tiden för massmediekommitténs arbete krävdes tillstånd enligt radiolagen för såväl trådsändningar som radiosändningar. Massmediekommittén föreslog en reglering som skulle öppna möjlighet för en ny typ av lokala kabelsändningar. Sådana skulle få bedrivas efter tillstånd av en statlig myndighet. Det skulle gälla såväl om sändningarna kom från en lokal sändare på marken som om de förmedlades från annat håll via satellit. Tillstånd skulle dock inte krävas för viss vidaresändning av program från direktsändande satelliter.

Det förslag som massmediekommittén lade fram kom att ligga till grund för lagstiftningen om lokala kabelsändningar. I propositionen om radio- och TV-sändningar i kabelnät (prop. 1984/85:199) anslöt sig föredragande statsrådet i allt väsentligt till kommitténs argumentering för ett koncessionssystem. Riksdagen godtog principen om krav på tillstånd för lokala kabelsändningar när den med anledning av propositionen beslutade lagen om lokala kabelsändningar (KU 1984/85:37 s. 13, rskr. 398).

Till grund för statsmakternas beslut att införa ett särskilt koncessionssystem för vissa lokala kabelsändningar låg bedömningen att en fri sändningsrätt skulle ge nätägaren en monopolställning som i praktiken kunde begränsa yttrandefriheten och yttrandemöjligheterna avsevärt. Med ett koncessionssystem kan nätägarfunktionen skiljas från ansvaret för programsändningen. Därmed kan man undvika att operatören skaffar sig en monopolställning utan möjlighet för andra att påverka utbudet av program.

En annan bidragande orsak till koncessionssystemet låg i behovet av en rationell och effektiv organisation av kabelsändningsverksamheten. Vidare ansågs det böra skapas garantier för att kabelnäten skulle bli tillgängliga

för sådan verksamhet som inte i första hand kan bedrivas med lönsamhetsmål. Därtill kom behovet att kunna ställa upp vissa villkor för sändningsrätt i syfte att skapa garantier för att Sveriges Radios sändningar och andra program än satellitkanaler når ut till alla som är anslutna till kabelnäten.

De nu återgivna motiven för koncessionssystemet kan sägas vara grundade i en omsorg om möjligheterna till att trådnäten skall få en allsidig användning. Från början anfördes också andra skäl till stöd för tanken på ett koncessionssystem. Önskemålet att upprätthålla regler för innehållet i de program som sänds i trådnäten ansågs tala för koncessionssystemet (prop. 1984/85:199 s. 26, 28–29, 40ff., 49ff.).

Enligt förslaget skulle den tillståndsgivande förvaltningsmyndigheten, kabelnämnden, i vissa fall få förbjuda vidaresändning av en programkanal från satellit för viss tid. Likartade regler skulle gälla för lokala egensändningar. Riksdagen beslutade emellertid att frågor om återkallelse av sändningstillstånd eller sändningsförbud på grund av programmens innehåll i princip skulle prövas i yttrandefrihetsrättslig ordning (dvs. av domstol med jury) vid sidan av koncessionssystemet (KU 1985/86:7, rskr. 74).

Lagen om lokala kabelsändningar började gälla den 1 januari 1986. Den bygger som som jag tidigare har redogjort för på en från den internationella radiorättsliga regleringen hämtad distinktion mellan direktsändande satelliter och satelliter i fast trafik. Endast vidaresändning av programkanaler från det senare slaget av satelliter omfattas av lagens krav på tillstånd för lokala kabelsändningar. Direktsändande satelliter har från början uppfattats som rundradio. Rätten att ta emot sådana sändningar har ansetts inte böra göras beroende av tillstånd.

Beträffande rundradiosändningar innebar också massmediekommitténs förslag att de liksom förut skulle få tas emot och sändas vidare utan tillstånd under förutsättning att det var fråga om en samtidig och oförändrad vidaresändning (SOU 1984:65 s. 277). Det skulle som nyss nämnts gälla om sändningarna kom från direktsändande satelliter lika väl som genom markbundna sändningar.

I den förut nämnda prop. 1984/85:199 om radio- och TV-sändningar i kabelnät instämde föredragande statsrådet i massmediekommitténs förslag att tillstånd inte skulle fordras för att vidaresända program från direktsändande satelliter. Statsrådet anförde vidare bl. a. att en utjämning av de tekniska skillnaderna mellan olika typer av satelliter kunde leda till problem med att avgränsa tillståndspliktiga sändningar från sådana som inte kräver tillstånd.

Den utveckling av tekniken för satellitsändningar som har ägt rum sedan lagen om lokala kabelsändningar trädde i kraft har inneburit att nya satellittyper har kunnat tas i bruk. Mycket tyder på att fler och fler sändningar efter hand kommer att utgå från satelliter som inte kan anses sända i fast trafik i kabellagens mening. Det innebär att en allt större del av satellitkanalerna kan vidareförmedlas i svenska trådnät utan att de syften som bär upp lagen om lokala kabelsändningar tillgodoses. Utvecklingen har med andra ord gjort en översyn av reglerna om lokala kabelsändningar påkallad.

Översynen har som förut nämnts uppdragits åt radiolagsutredningen.

Som framgått har den i första hand föranletts av utvecklingen i fråga om sändningar av TV-program från satelliter. Men också frågan vilka villkor som bör gälla för lokala kabelsändningar från sändare på marken omfattas av uppdraget.

När det gäller trådsändningar kan möjligheterna att i en ny grundlag efterlikna TF:s föreskrifter om etableringsfrihet enligt min uppfattning nu sammanfattas på följande sätt.

Moderna trådsändningar bygger på en avancerad teknik. Den kan tas i bruk för massmediala ändamål i ett ekonomiskt högt utvecklat samhälle. I ett sådant sätts gränserna för vilken trådsändningskapacitet som kan ställas till förfogande främst av hur stark efterfrågan på trådförmedlade tjänster visar sig vara.

Riksdagens omarbetning av de föreslagna reglerna om ansvarighet för lokala kabelsändningar kan sägas ha inneburit att möjligheterna att tillgripa sanktioner på grund av innehållet i trådförmedlade program i stort sett har förlorat sin betydelse som grund för kravet på tillstånd för lokala kabelsändningar. Det torde vara fullt möjligt att ha föreskrifter om förbud mot fortsatt sändning av en kanal, även om sändningarna från början fått inledas utan särskilt tillstånd.

En koncession enligt det nuvarande systemet är förenad med skyldighet att vidarebefordra Sveriges Radio-koncernens sändningar av rundradioprogram i trådnätet. För en nätinnehavare innebär en koncession också en skyldighet att kostnadsfritt tillhandahålla en kanal i kabelnätet till ett lokalt kabelsändningsföretag för s. k. egensändningar. Frågan är om sådana regler anses önskvärda och om de i så fall kan upprätthållas även om trådsändningsverksamhet får bedrivas utan tillstånd.

Såvitt gäller Sveriges Radio-koncernens sändningar har inte någon annan mening gjorts gällande än att en skyldighet att vidarebefordra dem i trådnät bör kunna föreskrivas. YFU föreslog att en sådan reglering utan hinder av den grundlagsfästa sändningsfriheten skulle kunna intas i vanlig lag.

Beträffande skyldigheten att kostnadsfritt tillhandahålla en kanal för lokala egensändningar föreligger knappast heller någon anledning att inte behålla en möjlighet att genom vanlig lagstiftning upprätthålla den ordning som råder nu. Denna skyldighet fyller en betydelsefull uppgift för att öppna en tillgång till trådmediet för mindre resursstarka aktörer. Även här bör regler kunna ges i vanlig lag.

Över huvud taget är det angeläget att vara uppmärksam på risken att nätinnehavaren får ett monopol som utesluter andra från inflytande över programsättningen. Det starkaste motivet för att ge det allmänna ett inflytande över rätten att etablera verksamhet för trådsändning kan sägas ligga i detta. Där ett trådnät redan har etablerats minskar sannolikheten för att ännu ett skall byggas. Nätinnehavaren får lätt ett faktiskt monopol på trådsändningskapaciteten inom ett visst område. Även om kravet på tillstånd tas bort, är det dock inte utesluter att genom lag ålägga nätägarna förpliktelser att lämna utrymme för vissa sändningar av det slag som redan i dag åvilar dem enligt lagen om lokala kabelsändningar. Frågan blir om de risker för monopol som ändå kan finnas skall motivera att ett koncessions-

system för trådsändningar upprätthålls. Bedömningen av den frågan underlättas, om man betraktar olika tänkbara nätinnehavare var för sig.

Det nu befintliga allmänna telenätet upprätthålls av staten genom televerket. En betydande del av den utbyggnad av trådsändningskapaciteten som kan väntas torde också komma att genomföras av televerket.

I den mån televerket upplåter sändningsutrymme i trådnäten kan de allmänna krav på saklighet och opartiskhet som enligt 1 kap. 9 § RF vilar på alla som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen vara vägledande. Det bör vidare vara möjligt att utforma grundlagen så att den lämnar utrymme för föreskrifter i lag som närmare reglerar förutsättningarna för tillträde till televerkets trådnät. Denna möjlighet bör kunna begagnas på ett sätt som gör det omöjligt att hävda att det allmänna missbrukar sin ställning som nätinnehavare.

När det gäller enskilda nätinnehavare är frågan möjligen mera problematisk. Två möjligheter tycks finnas, om man inte vill acceptera att nätinnehavaren, bortsett från skyldigheten att vidarebefordra vissa program och att kostnadsfritt upplåta en kanal för lokala sändningar, får hela rådigheten över vad som skall sändas i trådnätet. Den ena är att genom lag föreskriva skyldighet för nätinnehavaren att upplåta sändningsutrymme till den som önskar begagna trådnätet. Den andra är att någon genom utbyggnad av ett konkurrerande nät bereder väg för andra sändningar i sådana fall där en nätinnehavare inte upplåter möjligheter att begagna ett trådnät.

Ingen enskild kan åläggas att bygga ut ett nät för att tillgodose behovet av kapacitet för trådsändningar till allmänheten. Att det allmänna skulle svara för utbyggnaden där ingen enskild vill göra det framstår knappast som en möjlig lösning från ekonomiska utgångspunkter.

Det är alltså, i vart fall från praktisk mediepolitisk synpunkt, inte tillfredsställande att se bort från risken för faktisk monopolisering med en hänvisning till att det råder frihet att etablera konkurrerande trådnät. Då återstår att diskutera frågan om det bör vara möjligt att genom lag ålägga nätägarna att upplåta utrymme i sina kabelnät, om någon annan önskar begagna dem för sändningar till allmänheten.

Skyldighet att ingå avtal strider mot den civilrättsliga principen om avtalsfrihet. Sådan skyldighet är dock inte någonting okänt i vår rättsordning. Den förekommer i åtskilliga sammanhang, t. ex. inom fastighetsrätten, patenträtten och konkurrensrätten, låt vara att förhållandena inte alltid är fullt jämförbara med den situation som gäller för en nätinnehavare. En sådan skyldighet kan ha olika motiv, t. ex. behovet av rationell hushållning med en knapp tillgång.

Eftersom kabelnäten skapas i syfte att utrymmet skall upplåtas mot betalning torde i praktiken möjligheterna att få tillgång till ett kabelnät främst vara beroende av förmågan att skaffa medel till att bekosta alla led i en sändningsverksamhet. Problemet gäller därför i första hand dem som har begränsade möjligheter att betala. Om en skyldighet för nätägare att utan kostnad upplåta utrymme för lokala sändningar även i fortsättningen upprätthålls genom lag, torde detta problem till största delen vara löst.

Det kan emellertid inte helt uteslutas att sändningsutrymme av ett eller annat skäl förvägras också den som kan betala kostnaderna. Behovet av att säkra allas tillgång till trådnäten kan inte förnekas.

En föreskrift om skyldighet för innehavare av kabelnät att upplåta tillgängligt utrymme åt den som begär det skulle ha till ändamål att säkerställa tillgång till trådnäten för alla. Den skulle därmed undanröja en invändning mot tanken på etableringsfrihet för trådsändningar.

En sådan skyldighet kan emellertid inte vara utan begränsningar. Den bör inte kunna innebära en förpliktelse att öka sändningskapaciteten, om denna inte räcker till. Den bör inte heller innebära att alla slags nät måste kunna rymma trafik från utomstående. Det är fullt tänkbart att trådnät utvecklas t. ex. för ett företags interna bruk. Syftet med upplåtelseskyldigheten skulle vara att säkerställa att trådmediet blir tillgängligt för alla på ett sätt som så långt möjligt gör det likvärdigt med tryckta skrifter som massmedium.

Det nu anförda talar för att förpliktelserna för en trådinnehavare att vidarebefordra Sveriges Radio-koncernens sändningar och att kostnadsfritt upplåta sändningsutrymme till andra borde föreskrivas genom lag. Även en längre gående upplåtelseskyldighet är tänkbar.

Svårigheterna med en sådan lagstiftning hänför sig i första hand till kontraheringsskyldigheten, dvs. skyldigheten att träffa avtal. Den närmare utformningen av en sådan reglering bjuder flera problem. Till vilket pris skall nätinnehavaren vara skyldig att upplåta en kanal? Vem skiljer mellan flera som har konkurrerande önskemål om tillgång till trådnätet när inte alla kan tillgodoses? Hur sanktioneras nätinnehavarens upplåtelseskyldighet? Risken finns att kontraheringsskyldigheten för med sig fler problem än den undanröjer.

Man kan vidare inte bortse från att koncessionssystemet är den lösning som i allmänhet har valts i andra med Sverige jämförbara länder. Som framhållits i 1986 års lagrådsremiss bör man inte heller fästa överdriven vikt vid skillnaden mellan etableringsfrihet och koncessionssystem när det gäller trådsändningarna (prop. 1986/87:151 s. 70). Det nu gällande regelverket i fråga om lokala kabelsändningar grundas främst på nödvändigheten att åstadkomma en praktisk ordning som ger möjlighet för även andra än nätägarna att sända. På ett sätt som närmast liknar det som gäller för närradion öppnar systemet i princip möjlighet för vem som helst att begagna ett trådnät för att förmedla sändningar till allmänheten. Tillståndsreglerna är inte avsedda att bära upp någon ensamrätt för ett enda företag att bedriva lokala trådsändningar. Samtidigt innehåller regleringen viktiga garantier för yttrandefriheten. Konstitutionsutskottet har konstaterat att reglerna om lokala kabelsändningar ligger i linje med YFU:s förslag till lösning av de aktuella frågorna (KU 1985/86:7 s. 9). Det bör också framhållas att konstitutionsutskottet vid behandlingen av propositionen om ändringar i tryckfrihetsförordningen, m. m. uttalat att grundlagsregleringen bör medge att ett krav på tillstånd för trådsändningar upprätthålls genom vanlig lag (KU 1987/88:36 s. 37).

Även om det alltså kan göras gällande att de praktiska skillnaderna mellan olika lösningar inte är alltför betydelsefulla framstår det icke desto

mindre som angeläget från principiell synpunkt att i en ny grundlag slå fast att det står var och en fritt att hänvända sig till allmänheten med sändningar genom tråd. En sådan frihet är av stort värde med tanke såväl på inhemska sändningar som på vidaresändningar av utländska sändningar, satellitförmedlade såväl som markbundna. Mitt förslag är därför att var och en genom grundlagen skall vara tillförsäkrad en sådan frihet.

6.2.3 Den närmare regleringen i grundlag av radio- och trådsändningsverksamhet

Rätt till domstolsprövning m. m.

I 1986 års lagrådsremiss föreslogs att vissa grundläggande krav på utformningen av ett koncessionssystem på radio- och TV-området skulle anges i grundlag. Bl. a. skulle frågor om rätt att sända program i eter- eller trådsändningar kunna prövas av domstol eller en sådan nämnd som kan jämställas med domstol. Om det gällde ingripanden på grund av missbruk av yttrandefriheten, skulle prövningen göras av domstol under medverkan av jury. Det sistnämnda gällde dock inte i fråga om överträdelse av förbud mot reklam. Också det förut nämnda förslaget om ett klargörande av att villkor för viss sändningsverksamhet skulle få bestämmas genom avtal lades fram i detta sammanhang. Hit hörde även föreskrifter till skydd för de s. k. public-serviceföretagens publicistiska oberoende och om radionämndens ställning.

I avsnitt 6.2.2 har jag behandlat frågan om utrymme för avtal mellan staten och dem som får tillstånd till radiosändningar. Också skyddet för tillståndshavarnas redaktionella oberoende och utrymmet för lagstiftning om granskning i efterhand av program som har sänts har berörts där.

Kvar att behandla är frågan om tillgång till domstolsprövning i frågor om rätt att sända program i radio- eller trådsändningar. Även om en frihet att begagna trådmediet kan fastslås i grundlag, kan föreskrifter om rätt till domstolsprövning innebära att skyddet för yttrandefriheten stärks. Etableringsfriheten skall nämligen enligt mitt förslag inte hindra att den som gör sig skyldig till missbruk av yttrandefriheten tas ifrån rätten att fortsätta sin sändningsverksamhet.

Som förut nämnts (avsnitt 6.2.2) föreslog YFU att yttrandefrihetsgrundlagen skulle medge att vissa begränsningar av sändningsfriheten föreskrevs genom vanlig lag. Det skulle gälla bl. a. om föreskrifternas ändamål var att möjliggöra ingripanden mot fortsatt sändning av ett utbud som är ensidigt inriktat på våldsframställningar eller pornografiska skildringar. Frågan om möjligheterna till sådana ingripanden skall beröras närmare i samband med behandlingen av reglerna om ansvarighet för innehållet i radio- och trådsändningar.

En i grundlag fastslagen rätt att få frågor om rätt att sända program i radio- och trådsändningar prövade av domstol skulle utan tvivel innebära en värdefull förstärkning av det konstitutionella skyddet för yttrandefriheten. Med domstol bör jämställas en sådan nämnd som avses i 2 kap. 9 § RF och som enligt lag skall ha en ordförande som är eller har varit ordinarie

domare. En sådan rätt till domstolsprövning skulle självfallet omfatta alla sådana radio- och trådsändningar, dvs. även närradio och tillståndsfria trådsändningar till allmänheten. Den skulle också innebära ett säkerställande av att svensk lagstiftning överensstämmer med den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Det finns alltså goda skäl att nu skriva in en sådan rätt i grundlag. Föreskriften kan utformas i huvudsaklig överensstämmelse med 1986 års förslag. De närmare överväganden angående avfattningen av föreskriften redovisas i specialmotiveringen.

Regleringen av reklam i radio och TV

I avsnitt 3.4 har jag nämnt att det kan finnas olika uppfattningar om i vad mån det utrymme som grundlagen lämnar för vanlig lagstiftning bör utnyttjas och om hur grundlagen kan behöva utvecklas i framtiden. Jag skall nu något närmare beröra en fråga där sådana meningsskiljaktigheter finns.

Distributionen av varor och tjänster bygger i vårt samhälle bl. a. på en långt driven marknadsföring genom massmedier. Efter hand har den kommersiella reklamen fått en mycket stor betydelse också som ekonomisk grund för massmedierna själva. Samtidigt har den föranlett en tämligen omfattande offentlig reglering till skydd för konsumenterna. Det är inte förvånande att frågan i vad mån skyddet för yttrandefriheten även bör omfatta reklamen har gett anledning till återkommande diskussioner.

I själva verket står vi här inför en fråga av internationell räckvidd. Möjligheterna att reglera reklamens utformning och innehåll utan hinder av vad yttrandefriheten kan anses kräva har vållat meningsskiljaktigheter även på andra håll än hos oss. Bl. a. har dessa avsatt spår i den rättspraxis som utvecklas av den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna i Strasbourg (se SOU 1990:7, s. 51 – 54).

I vår egen konstitutionella lagstiftning är två moment av betydelse i detta sammanhang. Det är dels möjligheterna att begränsa yttrandefriheten enligt RF, dels avgränsningen av TF:s tillämpningsområde.

Enligt 2 kap. 13 § första stycket RF får yttrandefriheten och informationsfriheten begränsas med hänsyn till rikets säkerhet, folkförsörjningen, allmän ordning och säkerhet, enskilds anseende, privatlivets helgd eller förebyggandet och beivrandet av brott. Vidare får friheten att yttra sig i näringsverksamhet begränsas. I bestämmelsen föreskrivs slutligen att yttrandefriheten i övrigt får begränsas endast om särskilt viktiga skäl föranleder det.

TF:s tillämpningsområde bestäms av förordningens ändamål. I 1 kap. 3 § andra stycket TF anges det vara att säkerställa ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning. Tryckfrihetssakkunniga uttalade i sitt betänkande att tryckfrihetsförordningen icke har 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" (SOU 1947:60 s. 120).

Innebörden av den nu angivna svenska regleringen torde i korthet kunna uttryckas så att den kommersiella reklamen visserligen åtnjuter ett tryck- och yttrandefrihetsrättsligt skydd, men att detta är mera begränsat än det som gäller för andra yttranden. Vårt konstitutionella skydd för yttrandefriheten har inte hindrat den moderna konsumentlagstiftningens regler om marknadsföring från att växa fram.

Den svenska rättens ståndpunkt är förenlig med den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Enligt den anses "commercial speech" falla under det skydd för yttrandefriheten som framgår av artikel 10, men skyddet är inte lika starkt som det som tillkommer den för konventionen mera centrala friheten att yttra sig i "politiska" ämnen. Vår rättsliga ordning torde också i huvudsak svara mot vad som gäller i andra länder som är jämförbara med vårt.

Frågan vilket utrymme hänsynen till yttrandefriheten skall anses lämna för reglering av reklamen har i Sverige behandlats i flera tidigare lagstiftningsärenden. YFU redogjorde i sitt huvudbetänkande för den tidigare behandlingen av ämnet (SOU 1983:70 s. 218–231). För egen del lade YFU fram ett förslag som byggde på tanken att reklamen skulle anses i princip likvärdig med andra yttranden och alltså falla under TF:s och den nya yttrandefrihetsgrundlagens bestämmelser. Men grundlagarna skulle öppna möjlighet för ingripanden med stöd av regler i vanlig lag mot vissa effekter av kommersiella yttranden. Den kommersiella reklamen skulle alltså vara underkastad två skilda regelsystem. Oavsett att ett yttrande i vissa hänseenden kunde vara straffbart på grund av bestämmelser i vanlig lag, skulle därigenom den opinionsbildande och informativa effekten av yttrandet skyddas genom grundlagen.

YFU föreslog också en grundlagsregel som möjliggjorde ett förbud i vanlig lag för reklam i radio och TV. Ett sådant undantag från grundlagens huvudprinciper var enligt YFU med dåvarande regler nödvändigt om radio och TV skulle omfattas av grundlagen. De regler YFU syftade på, förbudet mot reklam i marksänd radio och TV, gäller fortfarande.

I 1986 års lagrådsremiss avvisades den av YFU föreslagna lösningen av frågan om grundlagsskyddets betydelse för reklamen. Det föredragande statsrådet uttalade att en samlad bedömning inte hade övertygat honom om att det var sådana fördelar förenade med YFU:s förslag att det borde genomföras i sina huvudsakliga delar. Ställningstagandet innebar att problem som kunde finnas på detta område fick finna sin lösning i den rättstillämpning som bl. a. marknadsdomstolen svarar för.

Såvitt gällde möjligheten att genom lag förbjuda reklam i radio och TV innebar lagrådsremissen inte någon avvikelse från vad YFU föreslagit.

Lagrådet anförde i sitt yttrande över det remitterade förslaget att alla förslag som i skilda sammanhang lagts fram i frågor om yttrandefriheten och reklamen hade fått rätt mycket kritik. Rättsläget var enligt lagrådet tillräckligt klart för att man även fortsättningsvis skulle kunna klara sig utan närmare regler i TF. Men enligt lagrådets mening blev det här onekligen fråga om en brist i grundlagsregleringen som gärna borde rättas till i framtiden (prop. 1986/87:151 s. 297).

Vid riksdagens behandling av den proposition (prop. 1986/87:151) som

följde på lagrådsremissen väcktes en motion med yrkanden om grundlagsskydd för reklam i enlighet med YFU:s förslag (mot. 1986/87:K123). Motionen avstyrktes av konstitutionsutskottet som inte fann skäl att frångå den bedömning som redovisats av departementschefen. Enligt utskottet fanns därför ej skäl att låta frågan omfattas av det av utskottet förordade fortsatta beredningsarbetet (KU 1987/88:36 s. 38).

Frågan om reklamens förhållande till grundlagens skydd för yttrandefriheten har inte tagits upp till närmare behandling under de överläggningar med företrädare för de politiska partierna i riksdagen som i enlighet med KU:s uttalanden har ägt rum i lagstiftningsärendet. Vad som har förekommit under överläggningarna har ändå gett vid handen att det inte torde finnas någon enhetlig syn på frågan hos de politiska partierna.

Meningsskiljaktigheterna synes inte i första hand avse möjligheterna att genom lagstiftning ställa vissa krav på den kommersiella reklamens utformning och innehåll. I detta avseende torde accepteras att i huvudsak likartade regler skall gälla för all reklam oavsett i vilket medium den sprids.

Vad som orsakar oenigheten är i stället frågan huruvida och i vilken utsträckning reklam skall få förekomma i svensk radio och TV. Som även YFU ansåg är ett uttryckligt undantag från det tryckfrihetsrättsliga mönstret nödvändigt, om den nuvarande ordningen med en reklamfri svensk allmänradio och -TV skall kunna upprätthållas samtidigt som det rättsliga skyddet för yttrandefriheten i dessa medier upphöjs till grundlag (jämför prop. 1986/87:151 s. 53).

Det kan givetvis på goda grunder hävdas att tillgången till de ekonomiska resurser som behövs för en massmedieverksamhet är av väsentlig betydelse för möjligheterna att göra ett effektivt bruk av yttrandefriheten. Det kan av det skälet anses att en grundlag om yttrandefriheten som ett av sina syften borde ha att säkerställa att sådan tillgång finns. I fråga om radio och TV har tanken att grundlagen bör säkra tillgången till resurserna tagit sig den formen att grundlagen bör utesluta förbud mot reklam.

Denna tanke ges emellertid inte fullt genomslag. Såvitt gäller de s.k. public service-företagen, dvs. företagen inom Sveriges Radio-koncernen, anses att ett förbud mot reklam även med en ny grundlag bör förbli rättsenligt. I överensstämmelse med den uppfattning som framförts av YFU måste en sådan ordning anses kräva ett uttryckligt stöd i form av ett undantag i grundlagstexten, som tillåter att förbudet upprätthålls genom lag. Det är nämligen inte godtagbart med utgångspunkt i TF:s principer att staten i här aktuella fall skulle träffa avtal med enskilda om generella förbud mot yttranden av visst slag. Det skulle också i lika mån strida mot RF.

Det nu anförda leder till slutsatsen att den nya grundlag som jag föreslår bör innehålla ett uttryckligt medgivande till att regler ges i lag eller avtal om förbud mot och villkor för reklam i svensk radio och TV. Samtidigt kan det inte förnekas att frågan om reklam i radio och TV är av betydelse för möjligheterna att göra bruk av yttrandefriheten i dessa medier. Som bekant har den tekniska utvecklingen lett till en situation där hela frågan om sådan reklam kan komma att omprövas. Enligt TV-utredningens be-

tänkande (SOU 1989:73) TV-politiken är det inte längre realistiskt att räkna med ett fortsatt förbud mot reklam i svensk television. Radiolagsutredningen har i betänkandet (SOU 1990:7) Lagstiftning för reklam i svensk TV lagt fram förslag om den lagstiftning som skulle behövas om sådan reklam blir tillåten.

Som jag förut har berört kan det på goda grunder hävdas att tillgången till de ekonomiska och andra resurser som behövs för en massmedieverksamhet är av väsentlig betydelse för möjligheterna att göra ett effektivt bruk av yttrandefriheten. I ett samhälle som vårt, där de stora massmedierna utan tvivel hör till de viktigaste faktorer som är av betydelse för opinionsbildningen, vore det inte realistiskt att bortse från främst de ekonomiska resursernas betydelse i sammanhanget. Under dagens förhållanden är mångfalden i den dagliga spridningen av upplysningar och åsikter beroende av tillgången till kostsamma medier.

Mot en sådan bakgrund kan det som jag förut har berört inte avfärdas som verklighetsfrämmande att grundlagen skulle utformas med tanke även på att den bör innebära någon garanti för möjligheten att bekosta en mera omfattande massmedial verksamhet. I ett annat sammanhang (avsnitt 3.1) har jag berört att man inte kan ta ställning till frågorna om ett grundlagsskydd för yttrandefriheten utan att beakta de reella möjligheterna för var och en att ta medierna i bruk. Det kan sägas med tanke bl. a. på fördelningen av radiofrekvenser. Som framgår av vad jag nu har anfört kan det även gälla andra resurser. Som också torde ha framgått är det främst möjligheten till finansiering genom reklam jag nu har i tankarna.

De fortsatta överväganden som kan visa sig påkallade i frågan om reklamens ställning enligt den nya grundlagen bör ske med utgångspunkt från den viktiga realitet som ligger bakom ett sådant synsätt. De bör också innefatta hänsynstagande till de lösningar som har uppnåtts i andra länder. Jag vill i sammanhanget nämna att överläggningar om bl. a. den mediepolitiska frågan om var reklam skall förekomma i TV har inletts.

Samtidigt som man kan anlägga de nyss anförda synpunkterna på frågan om reklamens ställning enligt den nya grundlagen bör det emellertid inte glömmas bort att tanken på att utvidga det konstitutionella skyddet för yttrandefriheten ursprungligen formulerades så att det gällde att söka överföra de principer som ligger till grund för TF också till de nyare medieformerna. Som jag nyss har berört ligger de praktiska möjligheterna att göra bruk av de grundläggande fri- och rättigheterna i princip utanför det område som skyddas av vår konstitutionella reglering. Även om generella förbud mot reklam i tryckta skrifter inte anses tillåtna utan medgivande i TF, kan det nog knappast sägas att TF har till ändamål att säkerställa tillgången till reklammarknaden som en finansieringskälla för utgivning av tryckta skrifter.

Till sist vill jag framhålla att en grundlag inte kan komma till först när den verkligen behövs. Den skall också kunna gälla under lång tid. Det är bl. a. mot denna bakgrund som jag i dag förordar att frågan om en ny grundlag till skydd för yttrandefriheten nu skall bringas till en lösning i enlighet med riksdagens önskemål. Det är vidare självklart att en rättslig reglering av mediernas villkor får betydelse för hur de utvecklas. Det är

följaktligen inte önskvärt att frågan om grundlagens mer definitiva utformning på en viktig punkt hålls svävande under någon längre tid. Det bör därför vara en bestämd målsättning att den mediepolitiska beredningsgruppens resultat skall föreligga i sådan tid att det finns möjlighet för riksdagen att vid behov fatta ett första beslut i den här aktuella frågan under nästa mandatperiod.

6.3 Ensamansvar

Det tryckfrihetsrättsliga ensamansvaret innebär att endast en person är straffrättsligt ansvarig för innehållet i en tryckt skrift. Vem som skall anses ansvarig är för olika fall angivet i TF. Det närmare innehållet i ansvarighetsreglerna framgår av 8 kap. TF. För periodiska skrifter skall finnas en särskild ansvarig utgivare (5 kap. 2 §, 8 kap. 1 §). För andra skrifter svarar i första hand författaren (8 kap. 5 §).

När ett tryckfrihetsbrott misstänks ha blivit begånget krävs till följd av den särskilda ansvarighetsordningen inte några sådana överväganden om vem som skall anses ansvarig som gärningsman som annars kan vara nödvändiga i straffrättsliga sammanhang. Något ansvar för brottet kan i princip inte utkrävas av andra medverkande än den som är ansvarig enligt TF. Ensamansvaret för i motsvarande mån med sig att efterforskningar av uppgiftslämnare och andra som medverkat till utgivningen av en tryckt skrift blir överflödiga.

Den straffrättsligt ansvarige svarar också för skadestånd i anledning av brottet. Skadestånd kan dock även utkrävas av ägaren till en periodisk skrift och i andra fall av förläggaren.

I 1986 års lagrådsremiss föreslogs att ensamansvaret skulle genomföras för alla de medier som skulle omfattas av det nya grundlagsskyddet. Såvitt avsåg radio och TV innebar detta att den ordning som redan gällde skulle föreskrivas i grundlag. I övrigt innebar förslaget en nyordning av ansvarighetsförhållandena. Ansvaret skulle i fråga om radio, TV, filmer och videogram alltid bäras av en utgivare. I fråga om ljudupptagningar föreslogs en ordning som innebar att de medverkande själva kunde bära ansvaret (se prop. 1986/87:151 s. 79–81).

Det saknas anledning att nu föreslå ansvarighetsregler med någon annan saklig innebörd än enligt 1986 års lagrådsremiss. De skäl som då anfördes som motivering till förslagen är i princip fortfarande giltiga (prop. 1986/87:151 s. 75–84). Den reglering jag nu förordar omfattar dock som framgått av avsnitt 5.1.2 och 5.2 även satellitsändningar som utgår från Sverige och videotex i redaktionell användning.

Det innebär bl. a. att det i fråga om videogram kommer att vara klart på förhand vem som skall anses ansvarig t. ex. för en framställning som innefattar olaga våldsskildring. Därigenom underlättas ingripanden mot sådana framställningar.

Det tryckfrihetsrättsliga ansvarighetssystemet innebär att utgivaren för en periodisk skrift ensam råder över vad som får införas i skriften. Denna bestämmanderätt gäller också i fråga om kommersiell reklam.

Som påpekades av det föredragande statsrådet vid 1986 års lagrådsre-

miss (prop. 1986/87:151 s. 51 f.) har denna ordning satts i fråga när det gäller s. k. annonsvägran, dvs. vägran av utgivaren av en periodisk skrift att införa en kommersiell annons i skriften. Näringsfrihetsombudsmannen (NO) föreslog i sitt remissyttrande över YFU:s huvudbetänkande att det skulle göras möjligt att utan hinder av TF besluta om åläggande enligt konkurrenslagen att införa en kommersiell annons i en periodisk skrift.

Det föredragande statsrådet konstaterade att det uppenbarligen var ett problem att annonsvägran inte kan angripas enligt konkurrenslagstiftningen. Å andra sidan var det enligt föredraganden en av hörnpelarna i det tryckfrihetsrättliga systemet som skulle rubbas, om man skulle tillmötesgå näringsfrihetsombudsmannens önskemål om en undantagsregel för dessa fall. Enligt föredragandens mening hade det inte visats på sådana olägenheter med den gällande ordningen att man borde överväga en ändring av denna. Föredraganden uttalade att han utgick från att fallen av annonsvägran skulle komma att vara klara undantagsfall även i fortsättningen eftersom han visste att pressens egna organisationer hade uppmärksamheten riktad på denna fråga. Skulle denna förmodan visa sig felaktig och skadlig konkurrensbegränsning genom annonsvägran bli ett verkligt allvarligt problem kunde emellertid frågan enligt föredraganden behöva tas upp till förnyad diskussion.

Frågan om att tillåta reklam i svensk television har numera behandlats av TV-utredningen. Enligt dess betänkande (SOU 1989:73) TV-politiken är det självklart att ett reklam-TV-företag skall ge alla som begär att få annonsera likvärdig behandling. Företaget bör alltså enligt utredningen inte få diskriminera en viss produkt eller en viss annonsör.

De förändringar som bör göras i gällande regelverk för radio och TV, om det införs reklam i en eller flera marksända TV-kanaler, har senare utretts av radiolagsutredningen. I betänkandet (SOU 1990:7) Lagstiftning för reklam i svensk TV, som innefattar bl. a. ett förslag till lag om annonser i TV, föreslår utredningen en bestämmelse som innebär att ett programföretag inte får diskriminera någon som begär att företaget skall sända en annons. Följden av en diskriminerande behandling kan enligt förslaget bli att programföretaget åläggs att i programverksamheten redogöra för ett beslut av radionämnden i vilket det slås fast att programföretaget har gjort sig skyldigt till diskrimineringen.

I ett remissyttrande över radiolagsutredningens förslag har NO som sin uppfattning uttalat att annonsvägran i TV i framtiden kan komma att bli ett både ofta förekommande och i många fall även allvarligt problem. Enligt NO framstår det som än viktigare i framtiden att annonsvägran skall kunna förhindras på konkurrensrättsliga grunder. NO förordar en översyn av frågan i syfte att finna ett sätt som kan tillgodose det allmänna intresset både av skydd för yttrandefriheten och av en fungerande konkurrens.

I likhet med vad det föredragande statsrådet uttalade i 1986 års lagrådsremiss finner jag, när det gäller frågan om skadlig konkurrensbegränsning genom annonsvägran, det önskvärt att i första hand sätta tilltro till den normbildning som kan utvecklas inom ramen för massmediernas yrkessammanslutningar och övriga organisationer. En liknande inställning har

för övrigt även NO nyligen givit uttryck åt i ett beslut i ett enskilt ärende (1990:262). Inte heller jag vill emellertid förneka att det är ett problem att det inte går att angripa annonsvägran enligt konkurrenslagstiftningen och att det kan tänkas att detta problem blir mera accentuerat i framtiden. En sådan översyn som NO har föreslagit kan då ge underlag för överväganden om hur man genom lagstiftningsåtgärder skall komma till rätta med problemet.

6.4 Brottskatalog

I 7 kap. 4 och 5 §§ TF anges vissa gärningar som skall anses som tryckfrihetsbrott. Uppräkningen omfattar ett antal grova brott mot rikets säkerhet, hets mot folkgrupp, barnpornografibrott, olaga våldsskildring i bild, förtal och förolämpning samt vissa publiceringsbrott som innebär åsidosättande av sekretess. Straff för tryckfrihetsbrott förutsätter enligt TF att gärningarna är brottsliga också enligt vanlig lag (7 kap. 4 § TF).

Den särskilda brottskatalogen i TF innebär att det såvitt gäller tryckta skrifter dras en gräns i grundlagen för det område som får beläggas med straff genom vanlig lagstiftning. Eftersom en gärning skall vara straffbelagd också genom vanlig lag för att kunna föranleda straffrättsligt ansvar när den begåtts genom ett yttrande i en tryckt skrift, kan en kriminalisering på det tryckfrihetsrättsliga området inskränkas eller upphävas genom ett vanligt lagstiftningsbeslut, medan en ny straffbestämmelse eller en utvidgning av en gammal normalt kräver grundlagsändring. Detta brukar uttryckas så att ansvar för tryckfrihetsbrott kräver dubbel täckning.

I prop. 1986/87:151 föreslogs vissa ändringar i TF:s brottskatalog. De innebar dels att principen om dubbel täckning gavs en fastare förankring i TF såvitt gällde de yttrandefrihetsbrott som består i åsidosättande av sekretess, dels vissa redaktionella ändringar m. m. Riksdagen har numera fattat beslut om ändring i TF i enlighet med propositionen (KU 1987/88:36, rskr. 290, 1988/89:KU2, rskr. 11). I 1986 års lagrådsremiss föreslogs motsvarande reglering även för andra grundlagsskyddade medier än tryckta skrifter.

När ett förslag om att förverkliga tanken på ett vidare grundlagsskydd för yttrandefriheten nu läggs fram saknas det anledning att överväga några avvikelser i sak från innebörden av 1986 års lagrådsremiss.

6.5 Källskyddet

I avsnitt 4 har jag redogjort för de regler i TF som har till ändamål att skydda den som medverkar till tillkomsten av en tryckt skrift genom att lämna uppgifter för offentliggörande. Regleringen består av bestämmelser om meddelarfrihet och anonymitetsskydd. Ett likartat skydd gäller för dem som anskaffar uppgifter för offentliggörande. Den radiorättsliga ansvarighetslagstiftningen innehåller en reglering av samma innebörd som den i TF.

De olika frågor som hänger samman med meddelarskyddet behandlades ingående av YFU. Den lagrådsremiss som beslutades år 1986 innefattade

ställningstaganden i dessa olika frågor vilka underställdes riksdagens såvitt gällde deras betydelse för TF (prop. 1986/87:151). Den beredning av lagstiftningsärendet som har förekommit därefter har inte givit anledning att nu gå närmare in på frågorna om källskyddet i vidare mån än vad som följer av tanken att de tryckfrihetsrättsliga principerna skall sträckas ut till att omfatta även vissa andra uttrycksformer. Frågan om en reglering som innebär att friheten att lämna meddelanden för publicering slås fast i grundlag särskilt såvitt gäller förhållandet mellan enskilda har behandlats i avsnitt 4.

I det nu aktuella ärendet innebär mitt förslag att de regler i TF som gäller källskyddet skall få motsvarigheter i den nya grundlagen. Detta kan ske på ett sätt som i princip innebär ett likvärdigt skydd för alla uttrycksformer.

Jag återkommer till vissa förtydliganden i TF:s regler om rätt till anonymitet och en förstärkning av skyddet för dem som meddelar eller anskaffar uppgifter för offentliggörande i skrifter som trycks utomlands (avsnitt 7.2). Den nya grundlagen bör ha motsvarande innehåll.

6.6 Rättegången

En viktig beståndsdel i TF:s regelsystem är den särskilda rättegångsordning som gäller för tryckfrihetsmål. Den innebär att sådana mål skall handläggas med tillgång till jury. I princip samma rättegångsordning gäller även enligt de radiorättsliga ansvarighetslagarna.

Det utvidgade grundlagsskydd som föreslogs i 1986 års lagrådsremiss byggde på att den tryckfrihetsrättsliga rättegångsordningens principer skulle göras tillämpliga i mål om innehållet i alla skyddade medier. Som påpekades i lagrådsremissen innebär en sådan ordning bl. a. den fördelen att bedömningen av om en våldsskildring i en film eller ett videogram innefattar olaga våldsskildring i princip kommer att göras av en domstol, nämligen tryckfrihetsdomstolen i utgivarens hemlän.

Den tryckfrihetsrättsliga rättegångsordningens principer skulle enligt 1986 års lagrådsremiss gälla inte endast för mål om ansvar eller andra rättsföljder av yttrandefrihetsbrott utan även i andra mål om rättsföljder av innehållet i vad som offentliggjorts i skyddade medier. Enligt förslaget skulle frågor om ingripande på grund av missbruk av tryckfriheten på talan av justitiekanslern prövas av domstol under medverkan av jury enligt de närmare bestämmelser som meddelades i lag. Det skulle dock inte gälla om frågan rörde överträdelse av föreskrifter eller villkor i fråga om reklam i eter- eller trådsändning. Det föredragande statsrådet förklarade att den föreslagna ordningen i viss mån innebar ett grundlagsfästande av några viktiga grunddrag i det ansvarssystem som riksdagen lade fast när den antog lagen om ansvarighet för lokala kabelsändningar (prop. 1986/87:151 s.70).

Det saknas anledning att ge det nu aktuella förslaget någon annan saklig innebörd än vad som framgick av 1986 års lagrådsremiss.

Den år 1987 tillkallade kommissionen mot rasism och främlingsfientlighet har framfört vissa förslag som berör rättegången i närradiofrågor (se betänkandena SOU 1989:13 och 14 Mångfald mot enfald, del I och II, s.

100–102 resp. 227–231). Kommissionen uttalade att överträdelser av gränserna för yttrandefriheten i ett etermedium av närradions typ borde övervägas särskilt allvarligt under den politiska beredningen av ärendet om ett ökat skydd för yttrandefriheten och föreslog dels att en motsvarighet till TF:s föreskrifter om beslag och konfiskation borde införas på det närradiorättsliga området, dels att yttrande- och tryckfrihetsmål borde handläggas snabbare i domstolarna.

TF:s föreskrifter om beslag och konfiskation avser tryckta skrifter. Vad kommissionen mot rasism och främlingsfientlighet åsyftat med sitt förslag torde emellertid vara beslag och konfiskation av den utrustning som behövs för sändning av närradioprogram. Det skulle på TF:s område motsvaras av regler om beslag och konfiskation av tryckpressar. Några sådana regler finns inte. Tvärtom ligger det i TF:s grundläggande principer att de ingripanden som får förekomma normalt inte hindrar en fortsatt verksamhet för utgivning av tryckta skrifter. Endast för krigsförhållanden finns ett undantag från denna huvudprincip.

Det är alltså inte möjligt att motivera ett förslag om beslag och konfiskation av närradioutrustning med en jämförelse med TF. När det nu gäller att grundlagsfästa de tryckfrihetsrättsliga grundreglerna även för andra medier kan ett sådant avsteg från dessa principer som kommissionens förslag förutsätter inte anses tillräckligt starkt motiverat. Inte heller finns det anledning att i detta sammanhang närmare diskutera den straffrättsliga värderingen av det yttrandefrihetsbrott som kommissionen närmast haft i tankarna, nämligen hets mot folkgrupp. I den mån mera systematiska överträdelser av yttrandefrihetens gränser förekommer bör sådana reaktionsformer som redan tillämpas komma till användning även i fortsättningen. Dit hör bl. a. möjligheten att frånta en tillståndshavare rätten till fortsatt sändningsverksamhet.

Som kommissionen framhållit är det av vikt att yttrande- och tryckfrihetsrättsliga mål handläggs skyndsamt. Det gäller inte minst i fråga om närradion, där risken för fortsatta överträdelser av gränserna för det tillåtna någon gång kanske kan vara särskilt stor. Den nya grundlag jag nu förordar innehåller också en föreskrift av vilken det följer att samma krav på skyndsam handläggning som gäller för tryckfrihetsmål skall skrivas in i grundlagen även i fråga om yttrandefrihetsmål.

7 Vissa frågor om källskyddet enligt TF

7.1 Tystnadsplikten för journalister m. fl. enligt TF

Mitt förslag: Bestämmelsen i 3 kap. 3 § TF om tystnadsplikt för journalister m. fl. förtydligas. Vidare införs en särskild handlingsregel för domstolen. Den innebär att rätten vid vissa förhör noga skall vaka över att frågor inte ställs som kan inkräkta på tystnadsplikten utöver vad som i varje särskilt fall är medgivet. Massmedieföretaget skall genom ändring i rättegångsbalken ges – liksom fallet nu är vid förhör enligt 3 kap. 3 § 5 TF – tillfälle att yttra sig innan förhör hålls enligt 3 kap. 3 § 4 TF. Ordningen med särskild besvärstalan i fråga om beslut om förhör som avses i 3 kap. 3 § 5 TF skall införas även vid förhör enligt 3 kap. 3 § 4 TF.

Kommitténs förslag överenstämmer med mitt.

Remissinstanserna: Remissinstanserna ställer sig i huvudsak positiva till kommitténs förslag. Dock anser en del instanser, främst sådana med anknytning till olika massmedier, att vittnesplikten bör inskränkas bl. a. så att tystnadsplikten aldrig viker i tvistemål. Flertalet av dessa remissinstanser anser också att frågan bör göras till föremål för mera förutsättningslösa överväganden. Den föreslagna handlingsregeln för domstolen anser justitiekanslern och Svea hovrätt onödig.

Bakgrunden till mitt förslag: Enligt 3 kap. 3 § TF råder ett förbud för vissa personer att röja vad de erfarit om vem som är författare eller har lämnat meddelanden för publicering i en tryckt skrift eller är utgivare till en skrift som inte är periodisk. Personer som avses är sådana som har tagit befattning med tillkomsten eller utgivningen av tryckta skrifter eller med framställningar som varit avsedda att införas i en tryckt skrift och sådana som har varit verksamma inom företag för utgivning av tryckta skrifter eller för yrkesmässig förmedling av nyheter eller andra meddelanden till periodiska skrifter.

Tystnadsplikten gäller inte i alla situationer utan paragrafen innehåller under fem olika punkter undantag från tystnadsplikten. Av intresse i detta ärende är främst punkterna 4 och 5.

I *punkt 4* regleras vissa fall då tystnadsplikten får vika vid misstanke om brott av personer som lämnat uppgifter för offentliggörande eller av andra som medverkat till en framställning. Det rör sig i denna punkt om mål angående en del brott som en sådan "meddelare" eller någon annan som medverkat till framställningen kan fällas till ansvar för, nämligen uppsåtligt utlämnande av hemlig handling eller uppsåtlig överträdelse av kvalificerad tystnadsplikt. I dessa fall rör det sig således inte om ansvar för tryckfrihetsbrott utan om straffrättsligt ansvar för brott mot tystnadsplikt. Vidare omfattar punkt 4 mål angående brott som avses i 7 kap. 2 § TF, dvs. publicerat annonsmeddelande eller liknande som är straffbart på grund av omständighet som inte omedelbart framgår av dess innehåll, s. k. svårbegripliga publiceringsmeddelanden.

Tystnadsplikten enligt TF får åsidosättas med stöd av punkt 4 endast vid förhandling inför domstol, efter det att rätten fattat beslut därom. Vidare gäller att den som har tystnadsplikt bara får uttala sig om huruvida en viss utpekad person är identisk med meddelaren eller inte. Han får således inte upplysa om vem som i annat fall är meddelare. Den som är utpekad skall vara antingen tilltalad eller skäligen misstänkt under förundersökningen.

Innan det över huvud taget kan bli aktuellt med förhör enligt denna punkt måste således annan utredning ha lett till att en viss person kan utpekas som skäligen misstänkt eller som tilltalad. Kravet på skälig misstanke överensstämmer med vad som gäller för att vittnesförhör skall få hållas under förundersökning i brottmål i allmänhet. Genom den utredning som föranlett en begäran om förhör som avses i punkten skall alltså inte bara en viss person utpekas utan måste också "brottet", dvs. den brottsliga gärningen preciseras. En allmän hänvisning till ett straffstadgande är här inte tillräckligt.

Om en domstol tillåter förhör med t.ex. en journalist enligt denna punkt, är journalisten skyldig att besvara frågan om den person som utpekas som tilltalad eller skäligen misstänkt för en konkret, brottslig gärning, är identisk med den som t.ex. är meddelare. Besvarar journalisten frågan jakande, kan man säga att det inte längre finns något intresse rörande meddelaren att skydda. Identiteten är ju röjd.

Men för förhöret gäller också den begränsningen att förhöret skall röra "brottet", dvs. den brottsliga gärningen. Förhöret får således avse bara den gärning eller de gärningar som föranlett förhöret.

Som nämnts ovan får förhöret dessutom bara röra den person som är utpekad. Om frågor beträffande annan person tillåts, leder det till att kravet på skälig misstanke mot en viss person kringgås.

Enligt allmänna regler i rättegångsbalken (se 36 kap. 17 § sista stycket) har rätten att vaka över att det inte ställs otillbörliga frågor till ett vittne. Vid förhör som avses i fjärde punkten ställs ytterligare krav på domstolens processledning. Rätten skall se till att förhöret inte går utöver de ramar som gäller enligt TF. Kan det antas att flera personer deltagit men har bara en utpekats som skäligen misstänkt, får frågor således inte ställas som kan röja de andras identitet. Gäller misstanken att den utpekade personen lämnat ut vissa kvalificerat hemliga uppgifter blir frågor som kan röja att han lämnat ut andra uppgifter inte tillåtna. Beträffande dessa uppgifter finns det ju inte någon skälig misstanke. Det är inte heller säkert att de omfattas av något undantag från meddelarfriheten. Vidare får frågor inte ställas som kan avslöja att den utpekade personen begått en annan gärning, som faller inom TF:s tillämpningsområde, än den han redan är misstänkt för. Är han misstänkt för att ha lämnat ut vissa kvalificerat hemliga uppgifter muntligen, kan en fråga som avser huruvida uppgiftslämnandet skett genom att en hemlig handling lämnats ut leda till att svaret avslöjar att han lämnat också andra uppgifter. Även sättet för utlämnande av uppgifterna kan således behöva preciseras i åklagarens gärningsbeskrivning. Det kan annars finnas en risk för att rätten inte kan vaka över att förhöret inte går utöver vad grundlagen tillåter.

Om journalisten besvarar frågan huruvida den utpekade personen är

identisk med uppgiftslämnaren nekande, gäller fortfarande hans tystnadsplikt i förhållande till uppgiftslämnaren. Om denne inte är tilltalad eller misstänkt på sätt som förutsätts, får frågor som kan leda till att hans identitet röjs inte ställas. Någon principiellt hinder mot att ställa frågor som rör vittnets allmänna trovärdighet finns däremot inte.

Det kan naturligtvis vara svårt att i praktiken avgöra vilka frågor som kan leda till att en okänd uppgiftslämnare avslöjas. Om det t. ex. vid den tidpunkt då en uppgift lämnades fanns bara ett fåtal personer som kände till uppgiften eller som hade tillgång till aktuella handlingar kan ett svar som anger denna tidpunkt leda till att en viss person utpekas. Eftersom domstolen inte i förväg kan veta vad svaret på de ytterligare frågorna kommer att innehålla innebär ett nekande svar att domstolen i praktiken inte bör tillåta fler frågor.

Vad som nu sagts om mål mot meddelare gäller också i fråga om författare och andra som åtnjuter anonymitetsskydd men som kan ådra sig ansvar enligt 7 kap. 3 § TF.

I *punkt 5* finns en bestämmelse som reglerar vilka avvikelser från tystnadsplikten som får göras i andra mål än sådana som faller under TF. Det är således fråga om sådana mål som handläggs vid t. ex. allmän domstol eller förvaltningsdomstol och i vilka det åberopas förhör med någon person som har tystnadsplikt enligt TF. Målen har normalt ingen annan tryckfrihetsrättslig aspekt än just denna tystnadsplikt. Det kan röra sig om ett vanligt tvistemål eller om ett brottmål.

Någon fast regel om när vittnesplikten får vika för anonymitetsskyddet uppställs inte men för att anonymiteten skall få brytas vid vittnes- eller partsförhör krävs att det är av verklig betydelse i målet att uppgift om meddelaren eller författaren lämnas. Dessutom krävs att bevisningen inte lämpligen kan föras på annat sätt. I lagtexten uttrycks detta så att det av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse skall vara av synnerlig vikt att uppgift lämnas i saken. Tystnadsplikten enligt 3 kap. 3 § TF avser som jag tidigare nämnt den skyddade personens identitet. Att uppgift i saken skall lämnas innebär således även i detta sammanhang att uppgift skall lämnas i fråga om identiteten.

I tvistemål skall domstolen vid sin prövning enligt punkt 5 beakta parternas intresse av målets utgång, såvitt denna kan påverkas av den ifrågasatta bevisningen. I brottmål bör hänsyn tas till hur allvarligt det brott är som åtalet avser. Under i övrigt likartade förhållanden bör det enligt lagförarbetena (prop. 1975/76:204 s. 111 f.) vidare ligga närmare till hands att medge bevisning som bryter anonymiteten om bevisningen kan antas vara till en tilltalads förmån än om motsatsen är fallet. Beslut om att hänsynen till anonymiteten skall vika får fattas endast om mycket starka skäl kan åberopas.

I punkten 5 finns inte angiven någon begränsning rörande vilka frågor som får ställas efter det att domstolen tillåtit förhöret. Den som begär att en person skall höras som vittne eller under sanningsförsäkran skall emellertid enligt rättegångsbalkens regler ange vad förhöret skall avse och vad som skall styrkas med bevisningen. Bevistemat måste alltså redan enligt allmänna regler noga preciseras. Detta är naturligtvis nödvändigt också för

att rätten skall kunna avgöra om det är av synnerlig vikt att uppgift om identiteten lämnas.

Enligt meddelarskyddskommitténs betänkande torde det inte stå i överensstämmelse med grunderna för den tryckfrihetsrättsliga regleringen att rätten med ett svepande beslut medger att tystnadsplikten hävs. För att inte riskera att frågor som ställs kan röja t. ex. annan persons identitet har rätten att så detaljerat som möjligt i sitt beslut ange vilka frågor som får ställas eller att i vart fall så noga som möjligt precisera omfattningen av förhöret. Rätten skall därefter i sin processledning verka för att ramen för förhöret inte överskrids.

Frågor som sträcker sig utöver vad rätten medgivit i sitt beslut får inte ställas. De höga krav som ställs på domstolens processledning vid förhör som avses i 3 kap. 3 § 4 TF ställs också på domstolen vid förhör som avses i punkten 5.

En part eller ett vittne har enligt 49 kap. 4 § rättegångsbalken möjlighet att särskilt överklaga beslut varigenom underrätt enligt punkt 5 funnit det vara av synnerlig vikt att tystnadsplikten till skydd för den tryckfrihetsrättsliga anonymiteten skall stå tillbaka vid förhör inför domstol. I avvaktan på hovrättens beslut skall förhöret anstå (prop. 1977/78:62 s. 46). Vidare gäller att rätten före sitt ställningstagande i anonymitetsfrågan enligt punkt 5 om möjligt bör inhämta yttrande från det företag till vilket den som är ålagd tystnadsplikten är knuten (36 kap. 8 § andra stycket rättegångsbalken).

I den radiorättsliga regleringen finns motsvarande bestämmelser (se 9 § radioansvarighetslagen (1966:756), 1 § lagen (1982:460) om ansvarighet för närradio, 11 § lagen (1982:521) om ansvarighet för radio- och kassettidningar (omtryckt 1985:373) och 2 § lagen (1985:1057) om ansvarighet för lokala kabelsändningar.)

Skälen för mitt förslag: Tolkningen av reglerna i 3 kap. 3 § TF om tystnadsplikt aktualiserades i slutet av år 1988 då justitiekanslern begärde att under ed få höra en journalist vid en dagstidning om vem som lämnat vissa uppgifter som publicerats i tidningen. I den debatt som uppstod efter detta gjordes gällande att de nuvarande föreskrifterna på området inte är lämpligt utformade. Från flera håll uttalades det önskemål om en översyn av föreskrifterna.

Detta var bakgrunden till det tilläggsuppdrag som gavs till meddelarskyddskommittén. Uppdraget innebar att kommittén skulle undersöka i vad mån det är oklart vilka frågor som får ställas vid förhör enligt 3 kap. 3 § 4 TF. Samtidigt skulle punkten 5 i paragrafen uppmärksammas. Någon ny avvägning mellan de två samhällsintressen — intresset av att kunna beivra allvarlig brottslighet och intresset av att skydda massmediernas källor — som här står emot varandra skulle kommittén inte göra utan endast överväga om det i klarhetens intresse fanns ett behov av att justera de aktuella bestämmelserna.

Kommittén har funnit det tveksamt om bestämmelsen i 3 kap. 3 § TF är utformad på ett tillräckligt tydligt sätt och föreslagit vissa förändringar och tillägg.

Jag delar kommitténs uppfattning att ett förtydligande behövs. De av

kommittén framlagda förslagen är väl avvägda och bör genomföras. Visserligen kan man, som justitiekanslern och Svea hovrätt gjort, tycka att den föreslagna handlingsregeln för domstolen är onödig. I ljuset av de händelser som föranledde uppdraget till kommittén finns emellertid anledning att här sträcka sig längre i fråga om tydlighet än som annars anses nödvändigt. Jag förordar därför att förslaget även i detta avseende genomförs. Också förslagen att massmedieföretaget skall ges tillfälle att yttra sig före beslut om förhör enligt punkt 4 och att ett beslut om sådant förhör skall kunna överklagas särskilt bör genomföras.

Mina överväganden föranleder ändringar i 3 kap. 3 § TF. Jag föreslår även vissa ändringar i 3 kap. 5 § TF. Jag återkommer till dessa i specialmotiveringen.

Kommittén har också föreslagit ändringar i radioansvarighetslagen och lagen om ansvarighet för radio- och kassettidningar. De förslagen,liksom frågan om ändring i rättegångsbalken, tar jag upp i samband med att jag anmäler frågor om följdlagstiftning.

Som nämnts anser en del remissinstanser inom massmedieområdet att frågan om tystnadsplikt bör övervägas mera förutsättningslöst och att den avvägning mellan de i sammanhanget motstående intressena, som bestämmelsen ger uttryck för, skall göras om och då på ett sätt som utvidgar tystnadsplikten. Flera av de remissinstanser som har denna uppfattning menar att man, i avvaktan på att sådana överväganden skall hinna genomföras, redan nu bör vidta en del förändringar i den angivna riktningen.

För egen del anser jag att det inte finns tillräckliga skäl att gå dessa remissinstanser till mötes. Den bedömning som regeringen gjorde när tilläggsdirektiven gavs till meddelarskyddskommittén – att den aktuella avvägningen är riktig – är enligt min mening alltjämt hållbar.

7.2 Källskyddet för skrifter som trycks utomlands

Mitt förslag: Skyddet stärks för den som lämnar eller anskaffar uppgifter för publicering i skrifter som huvudsakligen är avsedda för spridning inom landet och till periodiska skrifter, som inte huvudsakligen är avsedda för spridning i Sverige men som sprids här och för vilka utgivningsbevis utfärdats och ansvarig utgivare anmälts. Det skydd som författare till artiklar i skrifter, som över huvud taget inte sprids i Sverige, har enligt ett motivuttalande i ett tidigare lagstiftningsärende lagfästs.

Kommitténs förslag överensstämmer med mitt.

Remissinstanserna: Remissinstanserna ställer sig positiva till kommitténs förslag. Endast överbefälhavaren har uttalat sig mot att förslaget läggs till grund för lagstiftning. Enligt överbefälhavaren medför det förhållandet att en meddelare eller en anskaffare kan ha en utländsk arbetsgivare eller uppdragsgivare – särskilt i kristider – en risk för att uppgifter som har betydelse för rikets säkerhet sprids.

Bakgrunden till mitt förslag: När det gäller källskyddet kan de skrifter som trycks utomlands indelas i tre grupper.

Den första gruppen utgörs av periodiska skrifter som huvudsakligen är avsedda för spridning inom riket. För sådana skall enligt 13 kap. 2 § TF finnas utgivningsbevis och ansvarig utgivare. Till denna grupp kan hänföras också periodiska skrifter som inte huvudsakligen är avsedda för spridning i Sverige men som sprids här och för vilka utgivningsbevis utfärdats och ansvarig utgivare anmälts.

Den andra gruppen utgörs av skrifter som inte har sin huvudsakliga spridning i Sverige och för vilka utgivningsbevis inte utfärdats men som ändå sprids här.

Den tredje gruppen slutligen utgörs av skrifter som över huvud taget inte sprids i Sverige.

Den första gruppen följer i huvudsak samma regler som periodiska skrifter tryckta i Sverige.

Författare till artiklar i periodiska skrifter och till framställningar i skrifter som inte är periodiska ansvarar, i den mån skrifterna sprids i Sverige och författarna inte omfattas av ansvarighetsordningen i 8 kap. TF, för sina framställningar med de begränsningar som anges i 7 kap. 3 § TF. För dessa gäller alltså vanliga regler enligt TF. Författare till framställningar som inte sprids inom riket faller emellertid i princip helt utanför TF:s skydd. Detta gäller dock inte undantagslöst. Om framställningen utgörs av en artikel i en periodisk skrift kan författaren enligt förarbetena till 1978 års ändringar i TF (prop. 1975/76:204 s. 192) vara att betrakta som meddelare och då få det skydd som enligt 13 kap. 5 § första stycket TF gäller meddelare i allmänhet.

När det gäller meddelare och anskaffare finns ett skydd i TF oberoende av om skriften sprids inom riket och av om skriften är periodisk. Detta följer av 13 kap. 5 § första stycket TF. Meddelare och anskaffare till utomlands tryckta skrifter har emellertid en mindre långt gående frihet än den som gäller enligt 7 kap. 3 § TF för i Sverige tryckta skrifter. Detta gäller i två avseenden. För det första är friheten att lämna meddelanden och att anskaffa uppgifter för publicering inskränkt i fråga om alla brott mot rikets säkerhet och inte bara de som anges i 7 kap. 3 § TF. Denna reglering har motiverats av att viktiga intressen kan äventyras om meddelanden som gäller rikets säkerhet får sändas utanför landets gränser. För det andra undantas från meddelarfriheten alla meddelanden som utgör uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt. Till skillnad från motsvarande inskränkning i 7 kap. 3 § behöver tystnadsplikten alltså inte röra uppgifter som är föremål för kvalificerad sekretess enligt 16 kap. sekretesslagen för att gälla framför meddelarfriheten.

Skälen för mitt förslag: I fråga om skrifter som trycks utomlands men som huvudsakligen är avsedda för spridning inom riket bör meddelare och anskaffare enligt min uppfattning ha samma skydd enligt 7 kap. 3 § TF som skulle ha gällt om skriften trycktes i Sverige. Det är inte rimligt att tryckeritekniska och ekonomiska förhållanden – som ofta torde ligga bakom en tryckning utomlands – skall få avgöra omfattningen av meddelar- och anskaffarfriheten.

I dessa fall finns det någon som är ansvarig för skriften och kan påverka dess innehåll. I motsats till överbefälhavaren anser jag därför att någon risk för ökad spridning av hemliga uppgifter som rör rikets säkerhet inte finns. Beträffande både dessa och andra sorters uppgifter bör en avvägning mellan intresset av en fri och allsidig debatt i Sverige och det sekretessintresse som åsidosätts genom meddelar- och anskaffarfriheten därför leda till att gränsdragningen för den nu aktuella gruppen av skrifter görs på samma sätt som för skrifter som både trycks och utges i Sverige.

Även andra skrifter som hör till den första gruppen, dvs. periodiska skrifter som inte har sin huvudsakliga spridning i Sverige men för vilka utgivnings-bevis har utfärdats och ansvarig utgivare anmälts, torde generellt sett ha en stark anknytning till Sverige. Med hänsyn härtill och då det, i fall av tryckfrihetsbrott, finns en ansvarig utgivare att väcka talan emot, saknas det enligt min mening skäl att göra en annan bedömning för denna typ av skrifter än för andra sådana som tillhör den första gruppen.

Beträffande den andra gruppen av skrifter – utomlands tryckta skrifter som inte huvudsakligen sprids i Sverige men som ändå i någon omfattning förekommer på den svenska marknaden – kan knappast motsvarande resonemang föras.

För dessa skrifter ansvarar, i de fall de är periodiska, inte någon ansvarig utgivare utan endast den som kan påverka skriftens spridning. Denne har emellertid inte något inflytande över skriftens innehåll.

När det gäller icke periodiska skrifter som hör till andra gruppen är författaren normalt ansvarig för skriftens innehåll. Man kan emellertid anta att denne ofta är omöjlig att nå för svensk rättskipning. I stället blir det utgivaren eller förläggaren eller i sista hand den som har spritt skriften som blir ansvarig. Ingen av dessa personer kan normalt sett påverka skriftens innehåll.

Med ett utökat skydd för meddelare och anskaffare till skrifter som hör till den andra gruppen kan man befara att risken ökar för att skador uppstår genom spridning av hemliga uppgifter av betydelse för rikets säkerhet. Detta är något som jag inte kan ställa mig bakom.

Beträffande andra uppgifter än sådana som har anknytning till rikets säkerhet kan följande sägas. Skrifterna i den andra gruppen torde genomgående ha en svag anknytning till Sverige. I fråga om skrifter med sådan svag anknytning hit bör enligt min mening en intresseavvägning leda till att sekretessintresset får väga över. Det är ju här inte fråga om att värna den inhemska debatten.

För den andra gruppen av skrifter bör således de nuvarande reglerna, med en mera inskränkt meddelar- och anskaffarfrihet, gälla även i fortsättningen.

Vad slutligen gäller den tredje gruppen av skrifter – sådana som över huvud taget inte sprids i Sverige – ansluter jag mig till det tidigare nämnda motivuttalandet (prop. 1975/76:204 s. 192) om att författare till artiklar i periodiska skrifter skall ha samma mera begränsade skydd som meddelare och anskaffare. Det rör sig i första hand om korrespondenter till utländska tidningar och nyhetsbyråer. Av samma skäl som anförts i fråga om skrifter som hör till den andra gruppen finns det inte skäl att beträffan-

de denna typ av skrifter förstärka skyddet sakligt sett. Det mera inskränkta skyddet enligt nuvarande 13 kap. 5 § första stycket TF bör alltså även i fortsättningen gälla beträffande skrifter som varken trycks eller utges i Sverige. En ordning som innebär att dessa artikelförfattare kan synas sakna skydd enligt TF – vilket f. n. är fallet – är emellertid inte bra. Jag föreslår därför att det införs en uttrycklig regel om skydd i dessa fall.

Det sagda har gällt främst det materiella innehållet i skyddet för meddelare, anskaffare och andra som medverkar till tillkomsten av utrikes tryckta skrifter. Men också reglernas lagtekniska utformning behöver ändras. Det torde inte vara någon överdrift att påstå att reglerna i 13 kap. TF är svåra att förstå. I inte ringa utsträckning beror detta på lagtekniken. Meddelarskyddskommittén har lagt fram ett förslag till förbättringar i redaktionellt avseende. Kommitténs förslag bör genomföras med vissa redaktionella justeringar.

8 Upprättade lagförslag

I enlighet med vad jag nu har anfört har inom justitiedepartementet upprättats förslag till

1. yttrandefrihetsgrundlag
2. lag om ändring i tryckfrihetsförordningen
3. lag om ändring i regeringsformen

Förslagen bör fogas till regeringsprotokollet i detta ärende som *bilaga 4*.

9 Specialmotivering

9.1 Förslaget till yttrandefrihetsgrundlag

Den nya grundlagens disposition följer i görligaste mån mönstret från TF. I sak är avsikten att uppnå ett yttrandefrihetsrättsligt skydd som i princip stämmer överens med det som redan gäller för tryckta skrifter. För avfattningen av de enskilda paragraferna har i första hand YFU:s förslag tjänat som förlaga. Emellertid har hänsynen till remisskritiken och främst lagrådets yttrande över 1986 års lagrådsremiss gjort det motiverat att på åtskilliga punkter välja en annan lydelse. En viss ytterligare anpassning av ordalagen efter det uttryckssätt som används i 2 kap. regeringsformen har också skett. Grundlagen bygger på ett visst bruk av hänvisningar till TF.

YFU:s sammanfattning och lagförslag samt en förteckning över remissinstanserna finns intagna i prop. 1986/87:151 s. 189–245. Lagrådets yttrande över det år 1986 dit remitterade förslaget återfinns i samma prop. s. 290–317.

I enlighet med lagrådets rekommendation (prop. 1986/87:151 s. 293) används i grundlagen inte någon sammanfattande term för de framställningar av olika slag som skall omfattas av grundlagsskyddet. Inte heller innehåller grundlagen något sådant särskilt kapitel med begrepp och avgränsningar som YFU föreslog (2 kap. i YFU:s lagförslag, YGL).

Det får till följd att grundlagen inte innehåller någon bestämmelse som särskilt syftar till att göra klart när en framställning skall anses offentliggjord och alltså det allmännas möjligheter att ingripa mot framställningen inträder. Det framgår likväl av avfattningen av bestämmelserna i 1 kap. 6, 8 och 10 §§ samt 7 kap. 1 § andra stycket hur grundlagen skall förstås i detta hänseende. Någon saklig skillnad gentemot 1986 års lagrådsremiss är inte avsedd.

Som närmare framgår av specialmotiveringen till 1 kap. 1 § används i lagtexten av redaktionella skäl uttrycket radioprogram så att det kan uppfattas ha en vidare bemärkelse än i det allmänna språkbruket, där radio har kommit att beteckna den traditionella ljudradion. När det i grundlagstexten talas om radioprogram jämställs med sådana också TV-program och innehållet i andra sändningar som omfattas av grundlagsskyddet. Även uttrycket film används i grundlagen på motsvarande sätt i en mera vidsträckt betydelse än ordet har i allmänt språkbruk.

Lagens rubrik är den som föreslogs av YFU. Den har tidigare mött kritik (jämför prop. 1986/87:151 s. 319). Yttrandefriheten har ju redan ett generellt skydd i regeringsformen (2 kap. 1 §). Och även tryckfriheten är en form av yttrandefrihet. Någon rubrik som är både kort och fullt adekvat torde emellertid inte stå att finna.

1 kap.

Grundläggande bestämmelser

1 §

Bestämmelsen har avfattats i huvudsaklig överensstämmelse med YFU:s förslag (1 kap. 1 och 2 §§ YGL), dock med angivande av de uttrycksformer som skall omfattas av grundlagsskyddet. Tillägget betingas av den i grundlagsförslaget använda systematiken. Vidare har ordalagen anpassats efter det uttryckssätt som används i 2 kap. 1 § regeringsformen.

Av *första* stycket framgår att grundlagens skydd för yttrandefriheten om inget annat sägs gäller gentemot det allmänna på samma sätt som TF. Av bestämmelsen följer inte någon rätt att använda medier som disponeras av andra.

Andra stycket anger grundlagens ändamål. 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. Andra meningen i stycket uttrycker den från TF hämtade principen att inga inskränkningar i den yttrandefrihet som slås fast i grundlagen får förekomma utöver vad grundlagen medger.

Till skillnad från YFU:s förslag nämner paragrafen inte rätten att offentliggöra allmänna handlingar. Denna rätt framgår av TF, och det saknas anledning att omnämna den också i den nya grundlagen, som saknar en motsvarighet till TF:s 2 kap. om allmänna handlingars offentlighet.

I *tredje stycket* klargörs innebörden av vissa termer som används i grundlagen. När det i det följande i lagtexten talas om radioprogram avses

såväl ljudradio som television och innehållet i vissa andra överföringar av information till allmänheten som telefax och videotex (jämför avsnitt 5.2.). Uttrycket används av redaktionella skäl i enlighet med *lagrådets* rekommendation (prop. 1986/87:151 s. 298, 311). I radiorättslig lagstiftning omfattar uttrycken radiosändning och radioprogram normalt även television utan hinder av att ordet radio som beteckning på ett massmedium i vardagsspråket kommit att betyda detsamma som ljudradio. I grundlagens inledande paragraf förekommer uttrycken ljudradio och television.

I stället för eter- och trådsändning används i grundlagstexten uttrycken sändning, förmedling och tillhandahållande *med hjälp av elektromagnetiska vågor*. Genom detta uttryckssätt uppnås att grundlagen blir tillämplig på alla kända varianter av radio- och trådsändningar oberoende av om de förmedlar yttranden genom ljudradio, television, videotex, telefax eller i andra moderna tekniska format och oberoende av om digital teknik kommer till användning. Såvitt gäller trådlös sändning avses uttrycket ha samma innebörd som det av YFU använda "etersändning".

Med uttrycket radioprogram avses i överensstämmelse med de tidigare förslagen innehållet i varje sändning. Något undantag görs alltså inte för s.k. enkla meddelanden i radiolagens mening (jämför SOU 1983:70 s. 293, prop. 1986/87:151 s. 164, 293).

I 1 kap. 6 § anges närmare vilka sändningar grundlagen är tillämplig på.

Tredje stycket innebär vidare att när det i grundlagen talas om film även avses videogram m. m. Också detta uttryckssätt är betingat av redaktionella hänsyn (jämför prop. 1986/87:151 s. 161, 269, 311).

2 §

Paragrafen svarar mot 1 kap. 1 § tredje och fjärde styckena TF. Avfattningen följer nära 1 kap. 5 § första stycket i YFU:s förslag. Såvitt gäller sättet för anskaffande av uppgifter gäller enligt hänvisningen i 1 kap. 12 § vad som sägs i TF om möjligheten att meddela föreskrifter genom vanlig lag.

3 §

De två första meningarna i *första stycket* har avfattats i huvudsaklig överenstämmelse med vad som föreslogs i 1986 års lagrådsremiss och i lagrådets yttrande däröver (prop. 1986/87:151 s. 269, 311). Innebörden svarar mot 1 kap. 2 § TF. Grundlagens censurförbud är något snävare än det nuvarande i radiolagen, som omfattar även andra radiosändningar än sådana som riktas direkt till allmänheten. Skillnaden beror på att grundlagen tar sikte bara på sändningar till allmänheten (1 kap. 6 § andra stycket).

I första stycket sista meningen har den regel som är utformad med 1 kap. 2 § TF som förebild kompletterats med en föreskrift om att det allmänna inte kan förbjuda innehav av sådana tekniska hjälpmedel som erfordras för att ta del av radioprogram och ljudupptagningar. Skyddet gäller – liksom enligt stycket i övrigt – mot åtgärder som grundas på innehållet i vad som förmedlas med hjälp av utrustningen.

Det innebär bl.a. att innehav av radioantenner eller mottagare inte kan förbjudas i syfte att hindra spridning av vissa program, t.ex. utländska sådana. Bestämmelsen innebär att det inte är möjligt att utan grundlagsändring förbjuda innehav av radio- och TV-apparater, bandspelare och liknande teknisk utrustning annat än i sådana undantagsfall som bestämmelsen lämnar utrymme för.

Det är alltså tillåtet att av ordnings- och säkerhetsskäl förbjuda eller begränsa innehav eller användning av utrustning av nu aktuellt slag på kriminalvårdsanstalter, vårdhem, sjukhus, militärförläggningar och liknande institutioner. Vidare kan t.ex. kulturskyddsskäl få medföra att parabolantenner inte får sättas upp i känsliga byggnadsmiljöer. Avfattningen medger också, genom begränsningen av bestämmelsens tillämpningsområde till sådana tekniska hjälpmedel som behövs för att kunna ta emot sändningar som förmedlar *radioprogram* i grundlagens mening, att det finns särskilda föreskrifter om förbud mot radarvarnare (jämför SFS 1988:15). Likaledes medger bestämmelsens avfattning att restriktioner införs mot s.k. piratdekodrar eftersom grundlagen inte skyddar den som kringgår ett villkor om betalning för att få tillgång till ett radioprogram.

Andra stycket gäller filmer av alla slag, dvs. med grundlagens terminologi även videogram m.m. (jämför 10 §). Bestämmelsen sträcker ut det censurförbud som gäller enligt första stycket till att i princip omfatta även filmer. Dock tillåts genom andra meningen en censur av filmer som skall visas offentligt. Genom hänvisningen till första stycket omfattar andra stycket även rätten att inneha sådan teknisk utrustning som erfordras för att ta del av bildupptagningar.

4 §

Bestämmelsen uttrycker den i tryckfrihetsrätten gällande s.k. exklusivitetsgrundsatsen. Den svarar mot 1 kap. 3 § TF. Avfattningen bygger på YFU:s förslag (1 kap. 7 § YGL), men har förtydligats genom att andra meningen lagts till.

5 §

Bestämmelsen motsvarar den s.k. instruktionen i 1 kap. 4 § TF. Avfattningen överensstämmer med 1 kap. 8 § första stycket i YFU:s förslag. Föreskriften bärs upp av samma hänsyn som ligger till grund för dess motsvarighet i TF. Regeln kan också sägas gälla även annars (jämför t.ex. 29 kap. 1 § andra stycket och 3 § andra stycket brottsbalken samt prop. 1986/87:151 s. 163).

6 §

Bestämmelsen lägger i *första stycket* fast grundlagens tillämpningsområde i fråga om radio- och TV-program m.m. Avfattningen bygger på 2 kap. 2 § i YFU:s förslag samt 15 kap. 5 § andra stycket i 1986 års lagrådsremiss (prop. 1986/87:151 s. 270, jämför lagrådets förslag s. 311).

Grundlagen är tillämplig på sändningar av radioprogram som riktas till allmänheten, om de är avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel. Denna beskrivning särskiljer de sändningar som omfattas av grundlagsskyddet från andra på samma sätt som det förslag som remitterades till lagrådet år 1986 (jämför prop. 1986/87:151 s. 164). Grundlagens huvudregel om radioprogram gäller alltså inte interaktiva medier eller användning av högtalaranläggningar på estrader och idrottsarenor etc. Det typiska fall som avses är rundradiosändning genom etern. Även likvärdiga sändningar genom tråd avses. Bestämmelsen är tillämplig oavsett om sändningen är avsedd att tas emot i Sverige eller utomlands. I vissa fall skyddas interaktiv medieanvändning enligt 9 §.

Det kan förekomma tillfälliga utsändningar från Sverige av utländska programföretag. Inte minst den moderna satellittekniken för med sig att sådana sändningar kan bli vanligare än förut. Det är inte alltid rimligt att kräva att sådana sändningar skall förses med en utgivare och i övrigt inordnas under svenska yttrandefrihetsrättsliga regler. Andra meningen öppnar en möjlighet att för sådana situationer föreskriva om undantag helt eller delvis från grundlagen.

Många trådnät är mycket små. De kan finnas i ett bostadsområde, på ett hotell etc. Deras betydelse som medium för nyhetsförmedling och opinionsbildning är begränsad. Det bör därför inte krävas att sändningar i sådana nät alltid skall ha en utgivare. Frågan hur omfattande ett nät får vara innan dess betydelse som massmedium påkallar ett mera utvecklat yttrandefrihetsrättsligt skydd lämpar sig dock i vart fall för närvarande inte för reglering genom grundlag. I andra meningen av första stycket medges därför att vanlig lag undantar trådsändningar som inte är avsedda för någon större allmänhet från grundlagens tillämpningsområde.

Sändningar som riktas till en satellit för vidare förmedling är inte riktade till allmänheten i den bemärkelse som avses i första stycket. I den mån sådana sändningar är avsedda att slutligt tas emot av allmänheten bör de dock i yttrandefrihetsrättsligt avseende behandlas på samma sätt som andra radioprogram. Detta uppnås genom föreskriften i *andra stycket*.

Satellitförmedlade sändningar av radioprogram i grundlagens bemärkelse som utgår från Sverige faller enligt andra stycket under grundlagen. Det gäller enligt huvudregeln oavsett om de är avsedda för den svenska allmänheten eller skall tas emot på annat håll. För upplänkar som är svenska i den i grundlagen avsedda bemärkelsen blir alltså censurförbudet, ensamansvaret, meddelarskyddet och de övriga tryckfrihetsrättsliga grundprinciperna tillämpliga med etableringsfriheten som det ofrånkomliga undantaget. Av första stycket framgår dock att vissa undantag kan föreskrivas genom vanlig lag.

En sändning utgår från Sverige om upplänkningen äger rum från svenskt jurisdiktionsområde eller från utlandet efter programtransport från Sverige genom tråd eller radiolänk. Den bör också efter omständigheterna kunna anses ha utgått från Sverige om programtransporten avser ett färdiginspelat program i form av en upptagning som inte är avsedd för mångfaldigande eller eljest för spridning i annan form än genom upplänkningen och den efterföljande utsändningen.

Paragrafen säkerställer friheten från censur och spridningshinder samt rätten till vidarespridning och tillämpningen av vissa andra tryckfrihetsrättsliga grundsatser även i fråga om sändningar av radioprogram som når Sverige från utlandet. Den gäller både markbundna programsändningar och satellitförmedlade.

Friheten från censur och spridningshinder framgår av hänvisningen till 3 § första stycket i detta kapitel.

Rätten till vidarespridning säkerställs genom hänvisningen till 3 kap. 1 § första stycket. De möjligheter till lagstiftning som öppnas i 3 kap. 1 § andra stycket innefattar föreskrifter om ingripanden som syftar till att hindra fortsatt vidaresändning av programkanaler på grund av överträdelser.

Genom hänvisningen till 1 kap. 4 och 5 §§ görs förbudet mot ingripanden som inte har stöd i grundlagen och den s. k. instruktionen tillämpliga även i fråga om vidaresändningarna. Vilket utrymme grundlagen lämnar för ingripanden mot vidaresändningar framgår av hänvisningarna i paragrafen och av att grundlagen i övrigt inte är tillämplig i fråga om vidaresändningar. Instruktionen kan på detta område bli av betydelse t. ex. vid överväganden om sådana ingripanden mot gränsöverskridande televisionssändningar som är tillåtna enligt den europeiska konventionen om gränsöverskridande television.

Eftersom enbart de bestämmelser i grundlagen som räknas upp i första stycket gäller i fråga om vidaresändningarna finns inte något hinder mot att föreskriva restriktioner mot kommersiell reklam för alkohol och tobak (jämför 1 kap. 12 § första stycket).

En betydelsefull begränsning av möjligheterna att genom lagstiftning i övrigt inskrida mot reklam m. m. ligger emellertid i att enligt *andra stycket* sådana föreskrifter som avses i 12 § andra stycket inte får hindra vidaresändning av radioprogram från utlandet av andra skäl än som är förenliga med internationell överenskommelse om radioprogram som riksdagen har godkänt. En sådan överenskommelse är den europeiska konventionen om gränsöverskridande television, som godkändes av europarådets ministerkommitté den 24 april 1989 och lades fram för undertecknande den 5 maj samma år. Sverige har undertecknat konventionen, men ännu inte ratificerat den. Radiolagsutredningen har inlett sitt arbete på att göra klart vilken svensk lagstiftning som måste till för att Sverige skall kunna ratificera konventionen.

Den begränsning av möjligheterna att lagstifta om reklamens villkor som ligger i anknytningen till en konvention som riksdagen har godkänt förestavas av informationsfrihetens intresse. Avsikten är att skapa ett skydd på konstitutionell nivå mot åtgärder som syftar till att utestänga information som sprids från andra länder. Sådan information skall alltså kunna spridas vidare i hela vårt land i form av radioprogram även om programmen innehåller reklam. Regleringen innebär att mottagning och vidarespridning av radioprogram i trådnät inte kan hindras därför att de innehåller reklam. Tillsammans med den i 3 § första stycket föreskrivna rätten att inneha tekniska hjälpmedel för mottagning innebär den föreslag-

na regleringen ett reellt skydd för friheten att ta emot information från andra länder via radio och TV.

Genom hänvisningen i *tredje stycket* till 10 kap. 2 § erinras om att sändningar från utlandet jämställs med andra sändningar i fråga om skyddet för uppgiftslämnare m. m.

8 §

Paragrafen undantar vissa direktsändningar från delar av grundlagsskyddet, jämför 15 kap. 6 § andra stycket i 1986 års lagrådsremiss. Undantaget motsvarar gällande rätt (1 § andra stycket andra meningen radioansvarighetslagen, RAL). Undantaget innebär att yttranden som förmedlas genom direktsändning av en dagshändelse eller av en sådan gudstjänst eller offentlig tillställning som anordnas av någon annan än den som bedriver programverksamheten skall bedömas enligt allmänna straffrättsliga regler och i vanlig rättegång. I fråga om skadestånd
gäller dessutom vissa särskilda regler.

9 §

Genom denna paragraf görs det möjligt för massmedieföretag att i yttrandefrihetsrättsligt skyddade former erbjuda allmänheten informationsservice också genom andra moderna medier än de som mera direkt liknar de traditionella rundradiosändningarna. Vad som åsyftas är videotex och andra liknande medier som kan användas för informationsförmedling i former som gör det möjligt för en ensam ansvarig utgivare att råda över innehållet på ett sätt som är likvärdigt med vad som gäller tryckta skrifter. Motiven för denna bestämmelse har berörts i avsnitt 5.2.

10 §

Begränsningen av grundlagens tillämplighet till upptagningar som sprids till allmänheten följer av grundlagsskyddets ändamål att säkerställa friheten att yttra sig i massmedier som ett medel för den fria åsiktsbildningen.

11 §

Paragrafen motsvarar 15 kap. 1 § tredje stycket andra meningen i lagförslaget i 1986 års lagrådsremiss. Den bygger på ett förslag av YFU, jämför 2 kap. 1 § andra stycket YGL. Innebörden är att TF:s regler om periodiska tryckta skrifter blir tillämpliga på distribution av tidningars innehåll även genom sådana medier som skyddas av den nya grundlagen. Regleringens innebörd berörs även i specialmotiveringen till förslaget till ändring i 1 kap. 7 § TF.

12 §

Första stycket svarar mot 2 kap. 6–7 §§ i YFU:s förslag, jämför 15 kap. 7 § andra stycket i lagrådsremissen (prop. 1986/87: 151 s. 271, 312).

Hänvisningen till 1 kap. 9 § TF innebär bl. a. att det är möjligt att föreskriva om förbud mot fotografering och fonetiska upptagningar i rättssalar. På samma sätt som i fråga om fotografering av skyddsobjekt enligt lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m. m. är det i sådana fall fråga om skydd enligt föreskrifter som i första hand gäller sättet för anskaffande av uppgifter för offentliggörande (jämför prop. 1986/87:151 s. 161 f., prop. 1989/90:54 s.56, FöU 6 s. 24, 40–41).

I *andra stycket* öppnas en möjlighet för riksdagen att genom lag förbjuda kommersiell reklam i radio och TV och att, för det fall att reklam är tillåten, i lag föreskriva betingelserna för reklamen. Motsvarande möjligheter öppnas i fråga om annan annonsering och sändning av program som har bekostats av någon annan än den som bedriver en programverksamhet, dvs. vad som brukar kallas sponsrade program.

I väsentliga hänseenden saknas varje utrymme för reglering, t. ex. i frågan om censur. Sådan får inte förekomma, vare sig beträffande reklam eller i fråga om meddelanden med något annat innehåll. Även i fråga om det straffrättsliga ansvaret för yttrandefrihetsbrott saknas helt utrymme för reglering vid sidan av TF. Ansvaret vilar på den som enligt TF ensam ansvarar för innehållet. Därmed sammanhänger att utgivarens ensamrådighet över innehållet i periodiska tryckta skrifter även gäller annonser.

Men i vissa andra avseenden anses TF inte lägga hinder i vägen för lagstiftning som syftar till att reglera reklam. Så har en marknadsrättslig lagstiftning till skydd för konsumenterna kunnat växa fram utan att TF behövt ändras (jämför prop. 1986/87:151 s. 46 ff).

Den reglering som finns i andra stycket första meningen syftar inte till något annat än det som låg i YFU:s förslag. Meningen är alltså att öppna en möjlighet att genom lag avgöra om reklam skall få förekomma i inhemsk radio och TV och att reglera villkoren för sådan reklam inom de ramar som bestäms av grundlagens syfte.

Den lösning som föreslås skiljer sig från den som finns i TF i så måtto att möjligheten till lagstiftning uttryckligen nämns i lagtexten och inte bara framgår av en tolkning av grundlagen med hänsyn till dess syfte. Förklaringen till skillnaden ligger i att medgivandet till lagstiftning gäller förbud mot reklam såväl som reglering av reklamens villkor (jämför prop. 1986/87:151 s. 53).

Såvitt gäller könsdiskriminerande reklam innebär yttrandefrihetsgrundlagen på sitt tillämpningsområde inte något annat än det som redan gäller enligt TF.

En illustration till andra stycket finns i radiolagsutredningens betänkande (SOU 1990:7) Lagstiftning för reklam i svensk TV. I det betänkandet föreslås vissa regler för reklam i svensk etersänd TV. Reglerna gäller bl. a. mängden annonser och hur annonser får sättas in, hur annonser skall skiljas från redaktionellt innehåll och hur marknadsföringslagens regler blir tillämpliga på reklam i TV. I stort sett innebär förslaget i betänkandet att en marknadsföringsrättslig ordning av samma slag som den som redan gäller för andra medier skall göras tillämplig även på reklam i TV, om sådan blir tillåten. De föreskrifter som föreslås i betänkandet skulle i grundlagens mening utgöra villkor för reklam i radioprogram.

Lagrådet riktade i sitt yttrande över 1986 års lagrådsremiss invändningar mot ett uttalande i remissprotokollet om att med begreppet reklam inte bara avses kommersiell reklam utan också t. ex. åsiktsannonsering. Detta torde enligt lagrådet inte vara förenligt med allmänt språkbruk.

Den exakta innebörden av uttrycken "reklam", "kommersiell reklam" och "åsiktsannonsering" inte är helt klar. De har dock kommit att användas i relativt stor utsträckning och det torde i praktiken inte råda några större svårigheter att avgöra vad som åsyftas med begreppen även om några fastställda definitioner inte finns.

Med kommersiell reklam brukar avses rent affärsmässiga meddelanden som syftar till att främja avsättning av varor eller tjänster m. m.; däremot faller under detta begrepp inte reklam som är inriktad på att bibringa allmänheten vissa allmänna värderingar eller påverka människors beteende i viss riktning (se t. ex. SOU 1972:49 s. 62 ff., prop. 1973:123 s. 46 f., SOU 1975:49 s. 179, SOU 1975:75 s. 204, SOU 1983:70 s. 242 och SOU 1990:7 s. 153–163). Till den senare sortens reklam, som alltså i dagligt tal brukar kallas åsiktsannonsering, bör man kunna hänföra t. ex. meddelanden från politiska partier. Möjlighet bör finnas att i lag meddela föreskrifter även om sådan reklam, jämför SOU 1990:7 s. 192–199.

Med anledning av vad lagrådet anfört används i paragrafen uttrycken kommersiell reklam resp. annan annonsering. Det senare uttrycket bygger på den begreppsbildning som ligger till grund för den europeiska konventionen om gränsöverskridande television (Chapter III) och radiolagsutredningens förslag i betänkandet Lagstiftning för reklam i svensk TV (SOU 1990:7).

Som lagrådet påpekat ligger det i och för sig inte i reklambegreppet att meddelandet skall bekostas av någon annan än sändarföretaget och avse dennes verksamhet. Och även om det är denna reklam som i första hand är av intresse i sammanhanget är uttrycket i grundlagen avsett att innefatta även andra former av särskilt gynnande av ett kommersiellt intresse.

Lagrådet föreslog också en uttrycklig bestämmelse om möjlighet att förbjuda s. k. sponsring. Paragrafen lämnar samma utrymme för reglering av sponsring som av kommersiell reklam och annan annonsering.

2 kap.

Om rätt till anonymitet

Kapitlet svarar i sak mot de regler som finns i TF med de ändringar som föreslås i detta ärende.

1 §

Bestämmelsen motsvarar 3 kap. 1 § TF. Den har en motsvarighet även i 9 § RAL.

2 §

Bestämmelsen motsvarar 3 kap. 2 § TF och 7 § tredje stycket RAL.

3 §

Bestämmelsen motsvarar 3 kap. 3 § TF och 9 § RAL. Jämför specialmotiveringen till förslaget om ändring i 3 kap. 3 § TF.

4 §

Bestämmelsen motsvarar 3 kap. 4 § TF och 9 a § första stycket RAL.

5 §

Bestämmelsen motsvarar 3 kap. 5 § TF och 9 a § andra stycket RAL. Jämför specialmotiveringen till förslaget om ändring i 3 kap. 5 § TF.

3 kap.

Om sändning av radioprogram samt framställande och spridning av filmer och ljudupptagningar

Radioprogram

1 §

I *första stycket* slås fast en principiell frihet att sända radioprogram genom tråd. Formuleringen innebär en principiell etableringsfrihet för verksamhet för trådsändningar. Avfattningen bygger på YFU:s förslag (1 kap. 4 § YGL, SOU 1983:70 s. 9).

Genom *andra stycket* öppnas en möjlighet att genom lagstiftning ordna villkoren för trådsändningarna i två avseenden.

För det första är det möjligt att genom lag förplikta en nätägare att förmedla t. ex. Sveriges Radio-företagens sändningar. Den gör det också möjligt att lagstifta om en sådan kostnadsfri kanal som skall finnas enligt nu gällande regler (jämför 20 § lagen om lokala kabelsändningar). Även en sådan skyldighet att upplåta sändningsutrymme åt var och en som har berörts i den allmänna motiveringen (6.2) kan föreskrivas. Vidare lämnas ett visst utrymme för lagstiftning som syftar till ett inflytande för mottagarkollektivet över valet av program som distribueras i ett trådnät. Bestämmelsen tillåter sålunda bl. a. föreskrifter som ålägger nätinnehavare att efterhöra mottagarkretsens önskemål i fråga om vilka program som skall förmedlas i ett trådnät utöver dem som nätägaren kan vara skyldig att bereda plats för. Medgivandet till lagstiftning om skyldigheter för nätinnehavare innefattar vidare en möjlighet att föreskriva om ingripanden mot åsidosättanden av sådana skyldigheter.

För det andra finns en motsvarighet till YFU:s förslag i fråga om inskränkningar i sändningsfriheten i syfte att möjliggöra ingripanden mot våld och pornografi (1 kap. 4 § andra stycket 2 YGL). Avfattningen bygger också på den nu gällande regleringen i 11 och 12 §§ lagen om ansvarighet för lokala kabelsändningar.

Bestämmelsen gör det möjligt för riksdagen att lagstifta om ingripanden mot programkanaler som inriktat sitt utbud på våldsskildringar, pornogra-

fi eller rasistiska program. Sådana möjligheter måste finnas för att Sverige skall kunna ansluta sig till den europeiska konventionen om gränsöverskridande television. Såvitt gäller kommersiell reklam och annan annonsering m.m. framgår de nödvändiga möjligheterna till lagstiftning redan av 1 kap. 12 § andra stycket. Vad som omfattas av förevarande paragraf är därför endast föreskrifter om ingripanden av andra skäl.

2 §

Paragrafen innehåller den grundläggande bestämmelsen om sändningar av radioprogram på annat sätt än genom tråd, dvs. i praktiken genom radiosändning.

Som har framgått av den allmänna motiveringen (6.2.2) är det av tekniska skäl omöjligt att uppnå en grundlagsfäst etableringsfrihet i tryckfrihetsrättslig mening när det gäller radiosändningar. Därför tillåts i *första stycket* av paragrafen att det genom lag meddelas föreskrifter om tillstånd för sändningar av eterburna radioprogram och om villkor för sådana sändningar. I ordet villkor inbegrips ett sådant system med avtal mellan staten och tillståndshavarna som finns i dag. Att en sådan reglering skulle få förekomma i fråga om radiosändningar bestreds inte av YFU, men kommittén undvek att låta det komma till uttryck i sin grundlagstext (jämför SOU 1983:70 s. 9, 1 kap. 4 § förslaget till yttrandefrihetsgrundlag, s. 110, 289). I sådana fall då ett programföretag som sänder genom etern är bundet av avtal rörande programverksamheten bör avtalets villkor givetvis gälla även i den mån programutsändningen till någon del samtidigt sker genom trådsändning.

I syfte att så långt som möjligt låta de värderingar som bör vara vägledande vid sådan lagstiftning som avses i första stycket komma till uttryck i grundlagen föreskrivs i *andra stycket* särskilt att yttrande- och informationsfriheterna skall vara grundläggande mål vid normgivning som berör fördelningen av det tillgängliga utrymmet i radiofrekvensspektrum, givetvis inom ramarna för Sveriges folkrättsliga förpliktelser i fråga om användningen.

Uttrycken yttrande- och informationsfrihet används här i samma betydelse som i RF. Därav följer det i och för sig självklara att bestämmelsen inte syftar till att begränsa användningen av radiofrekvenser för andra ändamål än programverksamhet eller att mera i detalj styra hur radiofrekvensspektrum tas i anspråk för programverksamhet. Sålunda måste hänsyn kunna tas till behovet av frekvenser för t.ex. kommunikationsradio och annan trafik från person till person. Hänsyn måste självfallet också kunna tas till sådana behov som användning av radio vid sjö- och fjällräddning m.m. samt för andra sådana användningar av tekniken för radiosändningar som inte är av egentlig betydelse från yttrande- och informationsfrihetssynpunkt, t.ex. radar. Bestämmelsen har berörts i den allmänna motiveringen (avsnitt 6.2.2).

De i RF nedlagda värderingarna skall givetvis vara vägledande också vid förvaltningsbeslut som rör frekvensfördelningen. Bestämmelsen i andra

stycket är avfattad så att den omfattar även sådana beslut. Uttrycket "det allmänna" används i samma betydelse som enligt RF.

Innehållet i *tredje stycket* har berörts i den allmänna motiveringen, avsnitt 6.2.2. Bestämmelsens avfattning innebär att grundlagens ändamål kan uppfyllas genom lagstiftning som i likhet med dagens närradiolagstiftning närmare anger vissa slags sammanslutningar som skall kunna få tillstånd att sända ljudradioprogram i lokala sändningar.

3 §

Paragrafen innebär att de förutsättningar som enligt regeringsformen gäller i fråga om lagstiftning som begränsar den i 2 kap. 1 § tillförsäkrade yttrandefriheten blir tillämpliga på sådan lagstiftning som med stöd av 1 – 2 §§ i detta kapitel antas i fråga om villkoren för radio-och trådsändningar. Detta får betydelse såväl för sådana föreskrifter som syftar till att reglera villkoren för trådsändningar, t. ex. genom förpliktelser för nätinnehavare att vidarebefordra vissa program, som för föreskrifter om tillstånd och villkor för eterburna sändningar, t. ex. villkor om innehållet i närradiosändningar, men däremot givetvis inte för sådana rena ordningsföreskrifter som avses i 2 kap. 13 § tredje stycket RF.

4 §

Föreskriften har en förebild i 5 § tredje stycket radiolagen. Enligt radiolagens regel avgör varje tillståndshavare ensam vad som skall förekomma i en sändning som tillståndshavaren anordnar. Den föreskriften är i första hand ett skydd i förhållande till tillståndsgivaren, dvs. staten. Den nu tänkta grundlagsföreskriften är avsedd att lämna ett utrymme även för normgivning som ålägger den som sänder radioprogram att värna sitt oberoende gentemot andra. Det kan gälla t. ex. annonsörer.

Skyddet för det redaktionella oberoendet gentemot det allmänna gäller den som sänder radioprogram. Därmed avses den som ligger bakom programmet, ej den som medverkar blott genom att ställa sändningskapacitet till förfogande. Den redaktionella självständigheten tillkommer med andra ord den som är skyldig att utse utgivare (jämför specialmotiveringen till 4 kap. 1 §).

Till skillnad från förebilden i radiolagen knyter bestämmelsen inte oberoendet till tillståndet att sända. Det hänger samman med att en sändningsverksamhet i vissa fall kan bedrivas utan eget tillstånd att använda radiofrekvenser (jämför specialmotiveringen till 4 kap. 1 §) och att sändningar i tråd enligt grundlagen får bedrivas utan särskilt tillstånd. Bestämmelsen utgör inte någon begränsning i de befogenheter som tillkommer utgivaren enligt 4 kap. 3 §.

Föreskriften har berörts i den allmänna motiveringen, avsnitt 6.2.2.

5 §

I paragrafen fastslås rätten till prövning av domstol eller en därmed jämställbar nämnd. Frågan har behandlats i den allmänna motiveringen, avsnitt 6.2.3.

Regeln i andra meningen att frågor som gäller missbruk av yttrandefriheten skall prövas av domstol under medverkan av jury tar sikte på andra ingripanden än straff och andra sådana rättsverkningar av yttrandefrihetsbrott som enligt 9 kap. skall behandlas i yttrandefrihetsmål, dvs. med tillgång till jury. Vad som avses i denna paragraf är t. ex. förbud mot fortsatt vidaresändning av radioprogram, t. ex. en viss s. k. programkanal, från satellit i trådsändningar. Bestämmelsen innebär att alla sådana ingripanden skall prövas av domstol i yttrandefrihetsrättsliga processformer om de grundas på missbruk av yttrandefriheten, oavsett vem som för det allmännas talan. I samband med följdlagstiftningen får tas upp frågan i vad mån den här föreslagna regeln påkallar ändringar i andra lagar, t. ex. angående sändningar i närradio. Såvitt gäller sändningar som bedrivs av programföretag som stöder sig på tillstånd eller avtal med staten innebär den omprövning av förutsättningarna för verksamheten som görs vid förnyelse av sändningstillståndet eller avtalet inte ett sådant ingripande på grund av missbruk av yttrandefriheten som skall föranleda prövning i juryrättegång enligt andra meningen. I stället finns den möjlighet att få en sådan prövning till stånd som avses i första meningen.

Att frågor om överträdelser av regler om reklam enligt tredje meningen inte skall prövas i juryrättegång har framgått av den allmänna motiveringen, avsnitt 6.2.3. Samma ståndpunkt intogs av riksdagen när lagen om ansvarighet för lokala kabelsändningar beslutades. Enligt den uppfattning som då lades till grund för riksdagens ställningstagande rör det sig här visserligen om sändningarnas innehåll, men några yttrandefrihetsrättsliga frågor i egentlig mening som motiverar en juryprövning blir ej aktuella.

I frågor som ej skall prövas i yttrandefrihetsrättsliga processformer kan domstolsprövningen komma att ske enligt vad som föreskrivs i lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut.

6 §

Bestämmelser om en sådan skyldighet som avses här finns redan i gällande föreskrifter (10 § andra stycket RAL, 6—7 §§ förordningen /1967:266/ om tillämpningen av radioansvarighetslagen, 9 § lagen om ansvarighet för lokala kabelsändningar, 8 § lagen om ansvarighet för närradio, 14 § närradiolagen, 13 och 23 §§ lagen om ansvarighet för radio- och kassettidningar, 12 § lagen /1978:487/ om pliktexemplar av skrifter och ljud- och bildupptagningar).

7 §

Denna bestämmelse motsvarar 6 kap. 2 § andra stycket tryckfrihetsförordningen, jämför prop. 1986/87:151 s. 273, 169 (specialmotiveringen till 16 kap. 4 § i det remitterade förslaget).

8 §

I denna paragraf fastslås etableringsfrihetens princip i fråga om filmer och ljudupptagningar. Paragrafen säkerställer också den från det tryckfrihetsrättsliga mönstret hämtade spridningsrätten, som sakligt sett är nära förbunden med etableringsfriheten. I andra meningen erinras dock om att förhandsgranskning av filmer kan förekomma enligt 1 kap. 3 § andra stycket.

9 §

Föreskrifter om skyldighet att bevara exemplar av filmer och ljudupptagningar och att lämna exemplar av dem till bibliotek eller arkiv finns i lagen om pliktexemplar av skrifter och ljud- och bildupptagningar. Det tryckfrihetsrättsliga mönstret för grundlagens skyddssystem bygger vidare på att den som framställer en film eller en ljudupptagning skall vara skyldig att bevara ett exemplar och att tillhandahålla det för granskning av justitiekanslern. Första meningen medger att föreskrifter om nu nämnda skyldighet meddelas i lag.

Genom paragrafens andra mening öppnas en möjlighet att genom lag föreskriva om upplysningsskyldighet i anslutning till pliktleveranser av filmer och ljudupptagningar. Avsikten är att lämna utrymme för en sådan upplysningsskyldighet i fråga om videogram som nyligen beslutats av riksdagen (jämför avsnitt 6.1). I den nya lydelse av 17 § lagen om pliktexemplar av skrifter och ljud- och bildupptagningar som antagits samtidigt med lagen om granskning och kontroll av filmer och videogram föreskrivs att pliktexemplar av videogram skall åtföljas av kortfattade skriftliga uppgifter om videogrammets innehåll. Sådana uppgifter skall särskilt avse huruvida videogrammet innehåller våldsscener.

10 §

Paragrafen motsvarar 6 kap. 4 § TF. Utformningen utgår från YFU:s förslag (5 kap. 5 § YGL).

Första stycket innehåller motsvarigheten till den regel i TF genom vilken s. k. transportförbud utesluts.

Andra stycket innebär att det yttrandefrihetsrättsliga ansvar som enligt 6 kap. kan falla på den som sprider en framställning inte gäller trafikinrättningar av det slag som avses i paragrafen.

11 §

Paragrafen lämnar utrymme för lagstiftning mot sådan spridning av våldsskildringar till ungdom som för närvarande förbjuds genom bestämmelsen i 16 kap. 10 c § brottsbalken.

12 §

Första stycket svarar mot 6 kap. 2 § första stycket 1 och 2 TF. Avfattningen bygger på YFU:s förslag (5 kap. 4 § YGL).

Andra stycket lämnar utrymme för att meddela föreskrifter om sanktioner i fråga om brott mot sådana föreskrifter om förhandsgranskning av filmer som avses i 1 kap. 3 § andra stycket.

Tredje stycket svarar mot 6 kap. 2 § andra stycket TF. Avfattningen bygger på YFU:s förslag (5 kap. 3 § YGL).

13 §

Paragrafen innehåller föreskrifter om ursprungsmärkning av filmer och ljudupptagningar. Den är avfattad efter mönster av 4 kap. 2 § första stycket TF, jämför 5 kap. 1 och 6–7 §§ YGL i YFU:s förslag, SOU 1983:70 s. 14 samt 16 kap. 6 och 7 §§ i det till lagrådet år 1986 remitterade förslaget (prop. 1986/87:151 s. 273, jämför s. 170 samt lagrådets förslag, s. 313, 302).

Enligt det förslag som remitterades till lagrådet år 1986 skulle filmer och ljudupptagningar som framställs i riket och som är avsedda för spridning här förses med tydliga uppgifter om vem som har låtit framställa dem samt om när och var det har skett.

Lagrådet anmärkte att det inte framgick av lagtext och motiv efter vilka kriterier man skall avgöra var en film är framställd. Lagrådet pekade på några tänkbara möjligheter att finna vägledning för att avgöra var framställningen har skett och uttalade att frågan borde belysas närmare i motiven. Även hänvisningen i det remitterade förslaget till den som har låtit framställa en film framstod enligt lagrådet som något oklar. Av sammanhanget i lagrådets yttrande framgick, att anmärkningarna gällde även ljudupptagningar.

När det gäller de uppgifter som enligt det nu remitterade förslaget skall anges på filmer och ljuduppupptagningar, kan följande anmärkas.

Enligt motsvarande regel i YFU:s förslag (5 kap. 1 § YGL) skulle det inte krävas mer än en uppgift om *vem* som har framställt filmen eller ljudupptagningen. Den fysiska eller juridiska person som har utfört framställandet och vars namn skall anges kan, men behöver enligt motiven till YFU:s förslag inte vara densamma som bedriver verksamheten för utgivning av ljud- eller bildupptagningen. Syftet med regeln är i YFU:s förslag att underlätta utkrävandet av det subsidiära ansvaret för yttrandefrihetsbrott (SOU 1983:70 s. 303 f.).

Det syftet kan i och för sig uppnås genom en föreskrift om skyldighet att på filmer och ljudupptagningar ange vem som har framställt dem. Den som ombesörjer mångfaldigandet av en film, ett videogram eller en ljudupptagning behöver visserligen inte vara någon av dem som enligt ansvarighetsreglerna (4 kap. 1 och 7 §§) kan göras ansvariga för innehållet, men en uppgift om framställaren kan ändå vara en ledtråd för att spåra den ansvarige. En sådan utformning av regeln skulle också ha den fördelen att det utan svårighet kan avgöras vems identitet som skall anges.

Den skiljer sig dock från det tryckfrihetsrättsliga mönstret i så måtto att den skyldighet att uppge vem som har tryckt eller eljest mångfaldigat en skrift som föreskrivs i 4 kap. 2 § första stycket TF innebär en möjlighet att direkt spåra en av dem som kan göras ansvariga för innehållet. Detta föranledde att regeln gavs den utformning som fanns i 1986 års förslag. Den utformningen av regeln torde inte endast stämma bättre överens med TF utan också vara mer ändamålsenlig.

I den nu föreslagna lagtexten har följaktligen bestämmelsen i det nyss berörda hänseendet utformats på samma sätt som i 1986 års lagrådsremiss. Den uppgift som skall anges på en film eller en ljudupptagning skall alltså avse vem som har låtit framställa filmen eller ljudupptagningen.

Uppgiften om *när* en film har framställts skulle inte behöva anges enligt YFU:s förslag. En sådan uppgift är emellertid inte utan betydelse för regleringen av frågorna om övergången till den nya ordningen enligt mitt förslag. Vid spridning av en film eller ett videogram som har framställts efter de nya grundlagsreglernas ikraftträdande men som saknar uppgifter om ursprunget inträder nämligen yttrandefrihetsrättsligt ansvar för spridaren först om det inte kan utredas vem som bär ansvaret före honom. Gäller spridningen en äldre upptagning är avsikten att spridaren alltid skall bära ett ansvar för innehållet i upptagningen. Den regeln har föreslagits med tanke särskilt på spridningen av extrema våldsskildringar. Den gäller dock alla brott som efter ikraftträdandet kan bestraffas som yttrandefrihetsbrott. Liksom i motsvarande bestämmelse i det tidigare remitterade förslaget ställs därför i förevarande paragraf kravet att också tidpunkten för framställningen av en film eller ett videogram skall anges.

Likaså innebär förevarande paragraf att en uppgift om *var* en upptagning har framställts – dvs. framställningsorten inom landet och tillverkningsstället där – skall anges. Uppgiften tjänar i fråga om filmer och videogram syftet att göra det lättare att fastställa i vilken verksamhet filmen har framställts. Detta kan vara nödvändigt för att man skall kunna utkräva ansvar för framställningens innehåll. Den som har låtit framställa upptagningen skall som nyss har berörts emellertid också anges på upptagningen. Det är alltså för fall där detta inte har iakttagits som en uppgift om var framställningen har skett blir av värde.

Beträffande ljudupptagningar tjänar uppgiften om var framställningen har skett samma syfte som när det gäller filmer och videogram. Om en utgivare funnits eller skolat finnas kan den i andra hand ansvarige behöva spåras. Det kan ske med början hos den som har framställt upptagningen. Motsvarande gäller om förstahandsansvaret legat på upphovsmannen och den som framträder i upptagningen.

När det gäller att bedöma var en upptagning är framställd kan man knappast utgå från redigeringen av materialet. Den kan tänkas ske under vitt skiftande förhållanden. Vad som åsyftas i förslaget är i stället platsen för tillverkningen av de för spridning avsedda kopiorna. Med anledning av lagrådets påpekande har det nu remitterade förslaget kompletterats med en föreskrift om att också den som utför denna tillverkning skall anges på upptagningen.

Av det nu anförda följer att det straffansvar som skall gälla för underlå-

tenhet att ange de föreskrivna uppgifterna har lagts på den som framställer exemplar av en film eller en ljudupptagning. Denne kan på samma sätt som YFU angett vara densamme som producenten, men det kan också vara någon annan.

En förutsättning för att paragrafen över huvud taget skall vara tillämplig är givetvis att de för spridning inom landet avsedda exemplaren också har framställts här i landet. I fråga om filmer och ljudupptagningar från utlandet gäller vad som föreskrivs i 10 kap.

14 §

Paragrafen lämnar utrymme för en sådan anmälningsplikt som föreskrivs i 17 § lagen om granskning och kontroll av filmer och videogram.

4 kap. Om utgivare

Radioprogram och filmer

1 §

Beträffande grunderna för paragrafen hänvisas till den allmänna motiveringen, avsnitt 7.3.

Utgivaren skall utses av den som bedriver sändningsverksamheten eller låter framställa filmen. Det kan i de flesta fall knappast antas vålla några svårigheter att avgöra vem som är skyldig att utse utgivaren. I fråga om radio- och TV-program kan det i allmänhet antas stå klart vem som i grundlagens mening bedriver verksamheten. Detsamma kan sägas om filmer. Att närmare regler om utseende av utgivare kan ges i vanlig lag framgår av 4 §.

Beträffande sändningar av program med ljudradio eller TV via satelliter kan det tänkas att frågan vem som skall utse utgivaren inte alltid är helt självklar. Emellertid bör den kunna bedömas efter samma grundläggande synsätt som ligger bakom den nuvarande ordningen i fråga om de traditionella markbundna sändningarna, genom etern eller genom tråd. Dess ledande princip kan sägas vara att det är den som ligger bakom själva programmet som är ansvarig för att en utgivare utses.

I fråga om etersändningarna är det programföretaget eller, såvitt gäller närradion, den sammanslutning som avser att sända som skall utse utgivaren. Detta gäller oavsett att den tekniska distributionen av programmen genom radiosändning ombesörjs av televerket. I fråga om lokala s. k. egensändningar enligt lagen om lokala kabelsändningar utses utgivaren av den som avser att bedriva egensändningar. Därmed avses den som fått en hel kanal upplåten åt sig enligt 8 § lagen om lokala kabelsändningar och det s. k. lokala kabelsändarföretaget i fall då detta enligt lagens 15 § ställt tid till förfogande för annan (prop. 1984/85:208 s. 12–13). Det sistnämnda fallet kan ses som en av praktiska skäl betingad modifiering av huvudprincipen.

Motsvarande synsätt kan anläggas på satellitförmedlad programverksamhet. Det kan sägas även med tanke på fall då någon genom upplåtelse

får tid hos ett programföretag för att distribuera sitt material. I sådana fall är det tänkbart att ingen av parterna har ett eget tillstånd till radiosändning utan att i stället sändningstid och -kapacitet hyrs hos en tillståndshavare. Vem som i ett sådant fall är skyldig att utse utgivare skulle i och för sig kunna avgöras genom grundlagstiftning på motsvarande sätt som i fråga om det fallet att ett lokalt kabelsändarföretag har ställt tid till förfogande för någon annan enligt 15 § lagen om lokala kabelsändningar. Det skulle innebära att upplåtaren ålades att utse utgivaren.

En sådan ordning kan emellertid väcka betänkligheter när det gäller satellitförmedlade sändningar till en vid krets på ett annat sätt än i fråga om lokala egensändningar i trådnät. Det framstår därför som lämpligare att frågan avgörs efter omständigheterna av det inbördes förhållandet mellan parterna i upplåtelseavtalet. Frågan får då betydelse först om skyldigheten att utse en utgivare har försummats. Den avgörs då med ledning av allmänna straffrättsliga principer.

En viktig ledtråd för avgörandet kan komma att ges genom att det i vanlig lag föreskrivs skyldighet för den som skall bedriva sändningsverksamheten att anmäla sig för registrering hos en myndighet. En sådan skyldighet, som kan föreskrivas med stöd av 3 kap. 2 §, torde vara erforderlig för att Sverige skall kunna åta sig de förpliktelser som följer med en anslutning till den europeiska konventionen om gränsöverskridande television.

2 §

Kraven för behörighet att vara utgivare är desamma som för periodiska skrifter.

Enligt andra stycket tredje meningen skall uppgift om vem som är utgivare vara tillgänglig för allmänheten. Närmare bestämmelser om detta får enligt 4 § meddelas i vanlig lag.

3 §

Bestämmelsen motsvarar 5 kap. 3 § andra stycket TF.

4 §

Paragrafen tillåter att det i vanlig lag föreskrivs om hur utgivare skall utses m. m. Avfattningen medger att den som driver trådsändningsverksamhet åläggs att ge sig till känna och låta anteckna sig i ett offentligt register. I andra meningen klargörs att utgivare av radio- och TV-program kan utses både för varje program och för hela eller delar av sändningsverksamheten. Vilken ordning som skall gälla bestäms i vanlig lag.

5 §

Paragrafen saknar motsvarighet i YFU:s förslag. Den svarar närmast mot 5 kap. 9 § TF.

Enligt lagstiftningen om ansvarighet för närradio och för lokala kabelsändningar ankommer det på den som bedriver sändningsverksamheten att utse ställföreträdare för utgivaren. *Lagrådet* förordade i sitt yttrande år 1986 att frågan om vem som skall utse ställföreträdare överlämnas till reglering i vanlig lag. Eftersom ansvaret för yttrandefrihetsbrott avses återfalla på utgivaren om det inte kan utkrävas av ställföreträdaren (6 kap. 2 § andra stycket), har dock i 5 § angetts att ställföreträdaren utses av utgivaren (jämför SOU 1947:60 s. 238, prop. 1948:230 s. 160).

6 §

Första stycket motsvarar första ledet av 5 kap. 12 § TF. Andra ansvarsbestämmelser av det slag som återfinns i övriga delar av den paragrafen får enligt andra stycket meddelas i lag, eftersom de sanktionerar regler i sådan lag.

Ljudupptagningar

7 §

I fråga om de allmänna grunderna för denna paragraf hänvisas till den allmänna motiveringen, avsnitt 6.3.

Bestämmelsen innebär att en utgivare inte alltid behöver utses för ljudupptagningar, men att det tryckfrihetsrättsliga mönstret ändå följs genom att den ansvarige anges på förhand i lagen. Denna konstruktion motiverades i 1986 års lagrådsremiss (prop. 1986/87:151 s. 79–81).

5 kap. Om yttrandefrihetsbrott

Kapitlet motsvarar 7 kap. TF.

1 §

I paragrafen anges, genom en hänvisning till motsvarande bestämmelser i 7 kap. TF, vad som skall anses som yttrandefrihetsbrott. Termen yttrandefrihetsbrott svarar mot tryckfrihetsbrott. Även för yttrandefrihetsbrotten gäller ett krav på dubbel täckning (jämför avsnitt 6.4).

I fråga om brottet olaga våldsskildring har brottskatalogen i 7 kap. 4 § TF kompletterats med de moment som är straffbara endast såvitt gäller rörliga bilder, dvs. extrema våldsskildringar i fall de förekommer i TV-program eller i filmer, videogram e. d.

2 §

Paragrafen innehåller en hänvisning till 7 kap. 2 § TF. Den innebär att vissa brott genom annonser o. d. eller i chiffrerade meddelanden faller

utanför yttrandefrihetsbrotten och att samma undantag från ensamansvaret i detta avseende som för tryckta skrifter skall gälla för framställningar i radioprogram, filmer m. m.

3 §

Bestämmelsen motsvarar 7 kap. 3 § TF.

4 §

Första stycket svarar mot 7 kap. 6 § första stycket TF.

Andra stycket innehåller en hänvisning till den nya grundlagens kapitel om skadestånd (jämför första meningen i 7 kap. 6 § andra stycket TF).

Tredje stycket ger domstol möjlighet att besluta att en fällande dom för ärekränkningsbrott skall sändas i radio eller TV. Eftersom det ofta skulle vara alltför betungande för sändarföretaget att återge hela domen kan domstolen begränsa åläggandet till att gälla ett sammandrag av domen. Det kan inte anses lämpligt att sändarföretaget självt skall göra ett sådant sammandrag. Det är därför rätten som skall göra detta. Bestämmelsen har en motsvarighet i 7 kap. 6 § andra stycket TF.

Det som sålunda föreskrivs i 7 kap. 6 § andra stycket TF kan ses som en inskränkning i utgivarens rätt att ensam bestämma över innehållet i en periodisk skrift utan att det har kommit till något särskilt uttryck i lagtexten. På samma sätt kan skyldigheten att offentliggöra en fällande dom i radio eller TV uppfattas som en begränsning i utgivarens bestämmanderätt. Den kan också betraktas som en begränsning av den självständighet som enligt 3 kap. 4 § skall tillkomma programföretag. Det har dock ansetts obehövligt att i lagtexten särskilt markera detta förhållande. Inte heller TF har någon sådan markering.

5 §

Bestämmelsen svarar mot 1 kap. 4 § andra stycket TF.

6 §

Bestämmelsen svarar mot 7 kap. 7 § TF. I fråga om sanktioner mot brottet olaga våldsskildring öppnar den dock genom andra meningen i första stycket vissa särskilda möjligheter. I sådana fall har företagsbot ansetts kunna vara en effektiv sanktion (jämför prop. 1989/90:70 s. 46).

Enligt andra stycket andra meningen skall ett beslut om konfiskering medföra att alla föremål som kan användas "uteslutande för mångfaldigande" görs obrukbara för att framställa ytterligare exemplar. I 7 kap. 7 § andra stycket TF finns en exemplifiering på de föremål som där avses: "formar, stenar, stereotyper, plåtar och andra dylika uteslutande för tryckningen av skriften använda materialier". I fråga om filmer och ljudupptagningar motsvaras detta av t. ex. matriser och s. k. masterband. Däremot

omfattas inte t.ex. inspelningsapparater, eftersom dessa kan användas även i andra sammanhang.

I den nya grundlagen anges att förstöring får ske av föremål som kan användas *särskilt* för mångfaldigande i stället för som i TF "uteslutande". Detta beror på att t.ex. band kan spelas av och användas på nytt och inte på samma sätt som tryckplåtar o.d. är fixerade till innehållet.

Av lagtexten framgår att färdiga exemplar av den film eller ljudupptagning som konfiskationsbeslutet gäller och som är avsedda för spridning skall förstöras. Såvitt gäller de föremål som är till särskilt för att mångfaldiga framställningen är det däremot tillräckligt att de behandlas så att de inte kan användas för att framställa ytterligare exemplar av upptagningen. Det öppnar en möjlighet att använda föremålen, om det brottsliga avsnittet elimineras, t.ex. vid kopiering från ett masterband. En film eller en ljudupptagning som mångfaldigas och sprids efter en sådan åtgärd är att anse som en ny framställning.

6 kap. Ansvarighetsregler

Kapitlet motsvarar 8 kap. TF. De två första paragraferna gäller ansvarigheten för yttrandefrihetsbrott i radioprogram och filmer. Bestämmelserna i 3–5 §§ avser ljudupptagningar. Sjätte och sjunde paragraferna är gemensamma.

Radioprogram och filmer

1 §

Första stycket innehåller regler om vem som i första hand ansvarar för yttrandefrihetsbrott i radio- och TV-program och filmer. Det är enligt första stycket utgivaren (eller dennes ställföreträdare, om han beträffande ett radioprogram har inträtt i utgivarens ställe). I fråga om direktsända radio och TV-program kan enligt andra stycket det i lag föreskrivas en ordning som motsvarar 4 § andra stycket radioansvarighetslagen. Denna innebär att de som framträder i programmet själva får bära ansvaret för yttrandefrihetsbrott som de gör sig skyldiga till under förutsättning att detta har gjorts klart för dem i förväg.

2 §

Paragrafen innehåller regler om det ansvar i andra hand som åvilar den som bedriver verksamhet i fråga om radio- och TV-program och filmer.

Första stycket överensstämmer i sak med YFU:s förslag (8 kap. 3 § YGL). Regeln i punkt 3 innebär en avvikelse från mönstret i 8 kap. TF. Den får anses motiverad med hänsyn till att de medier som avses här kan begagnas under former som gör det svårare att spåra utgivaren än i fråga om periodiska tryckta skrifter.

I andra och tredje styckena finns bestämmelser om ställföreträdares ansvar och om spridaransvar. Ansvarigheten övergår inte på den som

sprider en film om endast en uppgift enligt 3 kap. 13 § om vem som har framställt kopian fattas. I det fallet kan straff i stället ådömas spridaren enligt 3 kap. 13 § tredje stycket.

Fjärde stycket har tillagts med anledning av att *lagrådet* i 1986 års yttrande förordade en utvidgning av spridarens ansvar till att avse även fall där en utomlands framställd film utlämnas för spridning här av någon som själv har hemvist utomlands (20 kap. 3 § andra stycket i lagrådets lagtextförslag, prop. 1986/87:151 s. 314).

Ljudupptagningar

3 §

Beträffande de allmänna grunderna för denna paragraf hänvisas till den allmänna motiveringen, avsnitt 7.3.

Om en utgivare för en ljudupptagning utses för skens skull eller om uppgift om hans namn inte hålls tillgänglig bör samma regler gälla som i motsvarande fall i fråga om övriga uttrycksformer. Detsamma gäller om en utgivare har utsetts men han inte längre var behörig när framställningen offentliggjordes eller hans uppdrag hade upphört. Ansvaret bör alltså falla på den som har utsett utgivaren. Att låta upphovsmannen eller den utövande konstnären bära ansvaret skulle inte vara rimligt, eftersom de kan ha medverkat till utgåvan i förlitan på att ansvaret skulle falla på utgivaren. Inte heller bör i de angivna fallen ansvaret läggas på den som sprider ljudupptagningen, eftersom denne bör kunna ta fasta på uppgiften att en utgivare har utsetts.

För det fall utgivarens namn inte har tillkännagetts enligt 4 kap. 2 § andra stycket kunde övervägas att låta ansvaret falla på spridaren. Emellertid kan i denna situation upphovsmannen och den som framträder i upptagningen ha gått med på att låta sina namn framgå av upptagningen. Då kan spridaren förledas tro att ansvaret faller på dem, trots att det enligt vad som nyss anförts inte rimligen bör göra det. Följaktligen bör den vara ansvarig som har utsett en utgivare även då utgivarens namn inte har angivits. Det finns inte anledning att befara att det i praktiken vanligen skulle möta några hinder att under en rättegång nå fram till ett klarläggande av frågan om vem som bär ansvaret i en situation av det slag som nu har berörts. Andra stycket har utformats i enlighet med det anförda.

4 §

I paragrafen finns föreskrifter om förstahandsansvaret i fråga om ljudupptagningar som varken har eller skall ha utgivare. Ansvaret vilar enligt *första stycket* på upphovsmannen till det som framförs och på den som framträder i upptagningen. En förutsättning för att de skall vara ansvariga är att de är att betrakta som gärningsmän i allmänt straffrättslig mening. Den som enligt straffrättsliga principer skulle vara att bedöma som anstiftare eller medhjälpare är alltså inte ansvarig enligt detta lagrum. Genom att ange ensamansvaret på detta sätt utesluter grundlagen t. ex. en ackom-

panjerande orkester från ansvarigheten, när det brottsliga består i en sångtext för vilken författaren och sångaren blir ansvariga. En annan förutsättning är att uppgift om upphovsmannen och t.ex. den utövande konstnären lämnas i överensstämmelse med 2 kap. 2 § andra stycket. Paragrafens lydelse har avfattats med ledning av vad *lagrådet* har anfört (kommentaren till 25 kap. 5 § i lagrådets förslag till lagtext, se prop. 1986/87:151 s. 306).

Paragrafen innehåller vidare i *andra stycket* regler om andrahandsansvaret för sådana ljudupptagningar som avses i första stycket. Om den eller de som i första hand skulle bära ansvaret, dvs. upphovsmannen och den utövande konstnären, inte kan göras ansvariga enligt första stycket eller om de hade avlidit innan framställningen lämnades ut för spridning, skall ansvaret i stället falla på den som har låtit framställa upptagningen, dvs. den som driver den verksamhet i vilken utgivningen sker. Andrahandsansvaret inträder också på samma sätt som i fråga om framställningar för vilka en utgivare skolat ansvara, om förstahandsansvaret inte kan utkrävas därför att den ansvarige inte är bosatt i Sverige och inte heller kan påträffas här under rättegången.

5 §

Paragrafen anger den tredje nivån i ansvarskedjan för ljudupptagningar, dvs. det ansvar som vilar på spridaren. Regleringen motsvarar 8 kap. 4 och 9 §§ TF. Enligt reglerna om ansvarighet för ljudupptagningar faller dock ansvaret aldrig på framställaren, om denne är en annan än den som bedriver verksamheten för spridning av upptagningen till allmänheten. Ansvaret faller följaktligen alltid direkt på spridaren, om en ljudupptagning utan vare sig känd utgivare eller ansvarig upphovsman eller utövande konstnär sprids till allmänheten och ansvaret inte kan utkrävas av den som har låtit framställa upptagningen. Det ansvar som enligt 8 kap. 3 § TF kan utkrävas av en tryckare har alltså inte någon motsvarighet här. Detta kan inte anses vara någon olägenhet. Det som från effektivitetssynpunkt är viktigt i detta sammanhang torde vara att man kan vända sig mot den som sprider upptagningar som har ett straffbart innehåll.

Gemensamma bestämmelser

6 §

Bestämmelsen svarar mot 8 kap. 11 § TF.

7 §

Bestämmelsen svarar mot 8 kap. 12 § TF.

7 kap. Om tillsyn, åtal och särskilda tvångsmedel

Kapitlet motsvarar 9 och 10 kap. TF.

Reglerna i 9 kap. TF om tillsyn och åtal skall tillämpas också på de uttrycksformer som förs in under den nya grundlagen.

Den tid inom vilken åtal skall vara väckt i mål om ansvar för program som sänts genom etern eller genom tråd är liksom för närvarande sex månader.

När det gäller filmer och ljudupptagningar är preskriptionstiden i enlighet med YFU:s förslag ett år. Det är samma tid som enligt 9 kap. 3 § TF gäller för tryckta skrifter som inte är periodiska. Efter den tiden skall det alltså stå klart att en viss upptagning kan spridas utan risk för åtal eller andra ingripanden.

Med tanke främst på olaga våldsskildring och barnpornografibrott är dock en viss särreglering påkallad för filmer och videogram. Med en så förhållandevis kort tid för åtalspreskription som ett år kan det inte uteslutas att filmer med sådant innehåll som nyss nämnts offentliggörs under former som väcker föga uppmärksamhet och att spridning i större skala vidtar först när straff inte längre kan ådömas. För att hindra en sådan utveckling har öppnats en möjlighet att genom vanlig lag föreskriva att utlämnande för spridning vid tillämpning av denna paragraf inte skall anses ha skett förrän filmen har lämnats till registrering hos en myndighet. En bestämmelse om skyldighet att lämna pliktexemplar av videogram och vissa uppgifter om videogrammet omgående när videogrammet har gjorts tillgängligt för allmänheten finns i lagen (1978:487) om pliktexemplar av skrifter och ljud- och bildupptagningar. Såsom framhölls i motiven till bestämmelsen (prop. 1989/90: 70) skulle registreringen av pliktexemplaren bl.a. tjäna till att ge kontroll över vad som spritts i riket. Om preskriptionstiden inte börjar löpa förrän denna leveransplikt fullgjorts är det sörjt för att det finns reella möjligheter att ingripa mot otillåtna skildringar innan ansvaret har preskriberats.

Genom hänvisningen till allmän lag beträffande tiden för väckande av talan i fråga om olaga våldsskildring och barnpornografibrott uppnås vidare att brottsbalkens regler om preskription av förverkandetalan blir tillämpliga. Konfiskation kan i enlighet härmed beslutas på talan som delgetts inom fem år från brottet även om åtal inte kan väckas därför att någon ansvarig inte längre finns i livet (36 kap. 14 § brottsbalken).

De medel som grundlagen alltså ställer till förfogande för att motverka spekulativa våldsskildringar och barnpornografi i film bör härigenom kunna bli effektiva. Under en tid av fem år bör rimligen de filmer som inte kan tolereras ha hunnit uppmärksammas och föranleda ingripanden, i vart fall genom konfiskation. I den mån spridningen av kopior fortsätter efter ett beslut om konfiskation är det straffbart enligt 3 kap. 13 § fjärde stycket. Det bör också hållas i minnet att den som driver utgivningsverksamheten inte kan undgå ansvaret för innehållet i filmen genom att utse en bulvan som utgivare (6 kap. 2 §). Avsikten är att utvecklingen på området emellertid även i fortsättningen skall följas uppmärksamt. På det sätt paragrafen avfattats kan en eventuell förlängning av preskriptionstiden göras utan grundlagsändring.

2 §

Reglerna i denna paragraf om konfiskation berör endast ljudupptagningar och upptagningar av rörliga bilder. De gäller således inte program, vare sig de sänds med eller utan hjälp av tråd. Upptagningar hos sändarföretag kan inte bli föremål för tvångsmedelsanvändning enligt denna bestämmelse, om de inte är avsedda för spridning på annat sätt än genom sändning. Paragrafen motsvarar 9 kap. 5 § TF.

3 §

Paragrafen hänvisar i stort sett till 10 kap. TF. I andra och tredje styckena görs dock vissa nödvändiga modifikationer i förhållande till reglerna om tryckta skrifter. I andra stycket nämns inte beslag av band, eftersom den termen används beträffande tryckta skrifter i 10 kap. 6 § TF och där givetvis avser något annat än vad som i fråga om ljudupptagningar eller upptagningar av rörliga bilder skulle kunna åsyftas med uttrycket. Även termen nummer, som används i TF, är mindre lämplig att använda här eftersom dess huvudsakliga betydelseområde torde ha avseende endast på tryckta skrifter. I stället används här termerna skivor och rullar, vilka givetvis i första hand syftar på grammofonskivor och filmrullar men som också torde kunna anses som adekvata beteckningar på ett antal bärare av ljud- och bildupptagningar, t. ex. videoskivor och fonogramrullar.

Tredje stycket motsvarar 10 kap. 8 § andra stycket TF. Avvikelserna motiveras av att "tryckare" och "skrift" i TF behöver ersättas med ord som passar i sammanhanget.

4 §

Paragrafen ger en förankring i grundlagen åt en sådan efterhandsgranskning av radioprogram som idag utförs av radionämnden (jämför avsnitt 6.2.2). Det skulle vara främmande för den nya grundlagens bärande principer att en sådan granskning skulle kunna ske utan ett sådant uttryckligt stöd.

I andra meningen anges nämndens sanktionsmöjligheter. Lagtexten har avfattats så att sanktionsmöjligheterna begränsas. Samtidigt lämnas ett visst utrymme för förändring av nämndens uppgifter. En sådan förändring kan komma att visa sig behövlig i framtiden, om mångfalden av radio- och TV-kanaler tilltar och Sverige samtidigt skall kunna upprätthålla sina folkrättsliga åtaganden enligt den europeiska konventionen om gränsöverskridande television utan att behöva tillgripa så långtgående sanktioner som indragning av rätten till fortsatt sändningsverksamhet. Utrymmet för föreskrifter som öppnar möjlighet att använda vite begränsas av att enligt 6 § föreskrifterna i RF om lagstiftning som begränsar yttrandefriheten skall vara tillämpliga på sådan lagstiftning som antas med stöd av denna paragraf. Vite kommer därför inte att kunna föreskrivas för andra fall än sådana som är så allvarliga att sanktionen kan motiveras vid en prövning enligt RF:s regler.

5 §

Paragrafen lämnar utrymme för den tillsyn över videogrammarknaden som föreskrivs i 10–14 §§ lagen om granskning och kontroll av filmer och videogram.

6 §

På motsvarande sätt som i 3 kap. 3 § föreskrivs i denna paragraf att RF:s bestämmelser om inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna skall gälla när det utrymme som yttrandefrihetsgrundlagen lämnar för normgivning i vissa frågor tas i anspråk.

8 kap. Om 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.

3 §

Paragrafen motsvarar 11 kap. 1 § första stycket tredje meningen TF.

4 §

Uppsåtspresumtionen enligt 6 kap. 7 § i den nya grundlagen och de återstående reglerna om skadestånd i 11 kap. TF kan tillämpas i fråga om skadestånd på grund av yttrandefrihetsbrott i framställningar som omfattas av det nya grundlagsskyddet. Paragrafen hänvisar därför till dessa lagrum.

9 kap. Om rättegången i yttrandefrihetsmål

Kapitlet motsvarar 12 kap. TF och hänvisar helt till detta.

I sitt yttrande över 1986 års lagrådsremiss undvek *lagrådet* att använda uttrycket yttrandefrihetsmål. Denna term, som föreslagits av YFU, används dock i den nu föreliggande grundlagstexten. Det redaktionella behovet av en term framträder mera påtagligt när lagtexten skall bilda en självständig grundlag och inte, såsom var fallet med den text som lagrådet föreslog, utgöra en del av TF.

Den nya lagtexten skiljer sig från YFU:s förslag i så måtto att yttrandefrihetsmål skall tas upp av tingsrätt inom vars domkrets länsstyrelsen har sitt säte. Enligt YFU:s förslag (SOU 1983:70 s. 25) skulle yttrandefrihets-

mål tas upp av någon av tingsrätterna inom det län där framställningen offentliggjordes eller där brottet annars begicks. Någon saklig skillnad i förhållande till regeln i 12 kap. 1 § TF torde inte vara åsyftad med YFU:s förslag. Regleringen blir enklare om samma kompetensregler gäller i båda grundlagarna.

10 kap. Om radioprogram, filmer och ljudupptagningar från utlandet

I kapitlet, som motsvarar 13 kap. 1–6 §§ TF i den lydelse som föreslås i detta ärende, finns bestämmelser om de nya grundlagsreglernas tillämplighet på utländska framställningar.

1 §

I 1 § behandlas de filmer e. d. och ljudupptagningar som framställs utomlands och som offentliggörs här i landet. Dessa upptagningar jämställs i princip med inhemska framställningar. De uppgifter och det ansvar som för svenska upptagningar ligger på den som bedriver den verksamhet vari offentliggörandet sker ligger i fråga om de importerade upptagningarna i stället på den som här lämnar ut framställningen för spridning, dvs. på importören.

Lagrådet ifrågasatte i sitt yttrande år 1987 om det finns fog för ett obligatoriskt utgivaransvar för importerade filmer. Den som utses till utgivare för en redan färdig produkt har enligt lagrådet i praktiken mycket begränsade möjligheter att påverka dess innehåll. Lagrådet uttalade att de hänsyn till upphovsmän och andra medverkande som utgör ett väsentligt skäl för systemet med ensamansvar knappast gör sig gällande i sådana fall. Lagrådet förordade därför att det inte skall vara obligatoriskt att utse utgivare för importerade filmer.

Det främsta skälet för ett system med en ensam ansvarig utgivare är de hänsyn till upphovsmän och andra medverkande som lagrådet pekar på. Men utgivaransvaret underlättar också ingripanden mot framställningar som överskrider yttrandefrihetens gränser. Det kan också framhållas att ställningen som utgivare kan stärka den utseddes känsla av ansvar för produkten.

Dessa synpunkter är av vikt inte minst när det gäller utomlands tillkomna filmer. Det förslag som nu läggs fram stämmer därför överens med det tidigare remitterade förslaget på denna punkt.

I andra stycket av 1 § modifieras huvudregeln om likställdhet så till vida att friheten att meddela och anskaffa uppgifter och rätten till anonymitet i fråga om dessa utländska upptagningar får samma omfattning som enligt motsvarande bestämmelser i 13 kap. TF (jämför förslaget till ändring i TF).

2 §

I 2 § finns föreskrifter om andra utländska framställningar än dem som avses i 1 §. Det är alltså fråga om dels filmer e. d. och ljudupptagningar

som framställs utomlands men som inte offentliggörs här, dels program som sänds via eter eller tråd från sändare utomlands, t.ex. i direktsändning via satellit som saknar svensk anknytning. Beträffande dessa upptagningar och program bör det särskilda svenska yttrandefrihetsrättsliga regelsystemet inte tillämpas i vidare mån än som framgår av 1 kap. 7 § samt i fråga om meddelar- och anskaffarfrihet och anonymitetsrätt. Regleringen hänvisar till vad som gäller skrifter som tryckts utomlands och som inte ges ut här i landet (13 kap. TF). Genom att paragrafen tillåter föreskrifter i lag om undantag från meddelar- och anskaffarfriheten i fråga om radioprogram som inte sänds från något annat land kommer den del av lagen (1966:78) om förbud i vissa fall mot rundradiosändning på öppna havet som kan sägas gälla rätten att lämna och anskaffa meddelanden för publicering att vara förenlig med den nya grundlagen.

11 kap. Allmänna bestämmelser

Av kapitlets enda paragraf följer att samma regler som i 14 kap. TF skall tillämpas också i fråga om de medier som omfattas av det nya grundlagsskyddet.

Övergångsbestämmelser

De nya bestämmelserna i TF föreslås enligt *punkt 1* träda i kraft den 1 januari 1992, dvs. vid årsskiftet efter utgången av det år när förslagen kan bli slutligt antagna av riksdagen.

När det gäller behovet av övergångsbestämmelser får det anses givet att de nya grundlagsreglerna skall tillämpas på sådana program som sänds i etern eller genom tråd efter ikraftträdandet. I fråga om filmer, videogram o.d. och ljudupptagningar skall på motsvarande sätt de nya reglerna tillämpas på sådana upptagningar som offentliggörs efter samma tidpunkt.

Vad som kan vålla tvekan är om framställningar som har gjorts offentliga före den 1 januari 1992 också skall falla under det nya grundlagsskyddet, helt eller delvis.

Såvitt gäller program i eter- eller trådsändning finns det knappast anledning att låta de nya grundlagsbestämmelserna vara tillämpliga. I stället kan nuvarande reglering gälla, eftersom den i sak ligger mycket nära den nya ordningen. I *punkt 2* i övergångsbestämmelserna föreskrivs därför att gamla radio- och TV-program inte omfattas av den nya grundlagsregleringen. Det betyder visserligen att ett reprisprogram kan omfattas av andra regler än det först sända. Några olägenheter av detta bör dock inte uppstå. I samband med följdlagstiftningen får övervägas hur de nu angivna principerna skall komma till uttryck i regleringen av övergången till ny lagstiftning om ansvarigheten på det radiorättsliga området.

Punkt 3 avser "gamla" filmer, videogram o.d. och ljudupptagningar, som det är svårare att avgöra hur man skall behandla. En nära till hands liggande lösning skulle vara att på samma sätt som i fråga om sådana program som sänds till allmänheten genom etern eller genom tråd förklara att äldre regler fortfarande skall tillämpas på framställningar som har

gjorts offentliga före de nya grundlagsreglernas ikraftträdande. Det skulle innebära att brott som begåtts genom framställningar i äldre upptagningar fortfarande skulle kunna beivras enligt allmänna regler om straff och skadestånd. Det skulle också innebära att det nu gällande förbudet mot spridning av filmer och videogram med våldsinslag även i fortsättningen skulle tillämpas på äldre sådana upptagningar. Spridningen av filmer och andra upptagningar fortsätter emellertid under lång tid. Följaktligen skulle det länge komma att finnas såväl ljudupptagningar som filmer, videogram och andra upptagningar av rörliga bilder som faller under olika regelsystem.

Den nu diskuterade lösningen är inte fullt tillfredsställande, låt vara att de olägenheter som den skulle vålla i huvudsak torde vara begränsade till frågan om ansvaret för spridning av filmer och videogram med våldsinslag. Om en upptagning saknar uppgift om när den har framställts, skulle det inte utan vidare vara klart vilka regler som gäller beträffande den. Och svårigheterna att uppnå en enhetlig bedömning av en viss våldsskildring skulle bestå. Det kan också te sig mindre tillfredsställande att inte de nya reglerna om juryrättegång m. m. får gälla även äldre upptagningar.

Tanken att låta äldre regler gälla i fråga om filmer o. d. samt ljudupptagningar, om de har offentliggjorts före de nya grundlagsreglernas ikraftträdande, möter alltså betänkligheter. Dessa får anses vara så starka att den diskuterade lösningen inte bör väljas, om någon annan godtagbar möjlighet erbjuder sig.

Den andra utväg som står till buds är att göra de nya grundlagsreglerna tillämpliga på äldre upptagningar. En sådan ordning kan visserligen inte innebära att en utgivare får bära ansvaret. Någon sådan har ju inte utsetts enligt yttrandefrihetsgrundlagens nya regler, och den bristen kan knappast botas i efterhand. Men ansvaret för innehållet i upptagningarna bör kunna bäras av dem som både är ansvariga enligt de nuvarande reglerna och har ett ansvar enligt de nya bestämelserna i yttrandefrihetsgrundlagen. En ordning enligt vilken yttrandefrihetsgrundlagen skall tillämpas på filmer, videogram m. m. och ljudupptagningar, även om de har offentliggjorts redan före ikraftträdandet, får emellertid inte öppna någon ny möjlighet att utdöma straff för innehållet i äldre upptagningar och inte heller för möjlighet att utdöma en svårare brottspåföljd (2 kap. 10 § RF, jämför 5 § lagen /1964:163/ om införande av brottsbalken).

De brott som tas upp som yttrandefrihetsbrott i yttrandefrihetsgrundlagens brottskatalog i dess föreslagna lydelse är straffbara också enligt nu gällande rätt. De kan begås genom framställningar i filmer och videogram m. m. liksom i ljudupptagningar. Såväl upphovsmän som utövande konstnärer kan vara straffbara som gärningsmän i fråga om brott som utförts på sådant sätt. Både den som har lämnat ut upptagningen för spridning och den som säljer eller på annat sätt sprider den i detaljistledet kan göras ansvarig. Ett likadant ansvar som det, som de nu nämnda kategorierna alltså kan bära för ett brott som består i en framställning i en ljud- eller bildupptagning, kan utkrävas också enligt de nya reglerna i yttrandefrihetsgrundlagen.

Som förut har anförts kan något ensamansvar för en särskilt utsedd

utgivare inte komma i fråga för olaga våldsskildring i äldre filmer och andra upptagningar av rörliga bilder. Däremot får det subsidiära ansvaret enligt de nya reglerna i yttrandefrihetsgrundlagen i sak anses överensstämma med det ansvar som åvilar spridare på olika nivåer enligt brottsbalken. De personer som kan straffas enligt brottsbalken bör alltså efter de nya grundlagsreglernas ikraftträdande i stället kunna göras ansvariga för olaga våldsskildring enligt de nya reglerna utan hinder av att dessa kriminaliserar själva skildringen och inte spridningen. Vid bedömningen av brottets straffvärde i det särskilda fallet bör självfallet utan hinder av en sådan konstruktion hänsyn kunna tas till vilket slags spridning som gärningsmannen har gjort sig skyldig till och de omständigheter som i övrigt föreligger på den objektiva och subjektiva sidan.

I enlighet med det nu anförda står det klart att de nya reglerna i yttrandefrihetsgrundlagen om ansvarighet för innehållet i framställningar i princip bör kunna tillämpas också på filmer och ljudupptagningar som har gjorts offentliga redan före den 1 januari 1992. Detta bör dock inte ske fullt ut. Om man utan några begränsningar skulle tillämpa den ordning som enligt de nya reglerna föreskrivs för det fall att utgivare saknas, skulle detta nämligen innebära att särskilt de nu befintliga straffrättsliga spärrarna mot spridning av bildupptagningar som innehåller grova våldsskildringar luckrades upp ganska avsevärt i detaljistledet. Ansvar för spridning av en äldre upptagning med sådant innehåll skulle ju enligt de nya ansvarsreglerna inte kunna utkrävas av någon annan än den som bedrivit den verksamhet i vilken filmen framställts eller, såvitt gäller alster framställda i utlandet, lämnats ut för spridning, om det av upptagningen framgår vem denne är. Därtill kommer att det kan finnas en viss risk för svårigheter i tillämpningen av en sådan ordning, eftersom de ursprungsuppgifter som kan finnas på äldre upptagningar inte har kommit till med tanke på att uppfylla de krav som den nya ordningen innebär. Vid införandet av de nya reglerna bör därför i fråga om äldre filmer och videogram det avsteget göras från huvudprinciperna att den som sprider framställningen, vare sig det är i grossist- eller detaljistledet, skall kunna straffas om framställningen innehåller olaga våldsskildring.

För sådan spridning av videogram med våldsinslag som har ägt rum före ikraftträdandet och som varit straffbar enligt äldre bestämmelser bör dessa och inte de nya reglerna tillämpas. Detta kan inte anses komma i konflikt med de principer som har kommit till uttryck i 2 kap. 10 § RF eller med grundtankarna bakom 5 § andra stycket lagen om införande av brottsbalken. Den nya regleringen blir nämligen närmast en lagteknisk omgestaltning av ansvarigheten och inte ett uttryck för en ändrad mening i fråga om våldsskildringarnas straffvärde. Inte heller i övrigt kan den här föreslagna övergångsordningen komma i konflikt med de angivna principerna.

Den övergångsordning som föreslås i enlighet härmed bör gälla inte bara för filmer och videogram med våldsinslag utan även för andra brott som kan begås genom filmer, videogram o. d. och ljudupptagningar.

Även i fortsättningen gäller att den som sprider en äldre film som har godkänts av statens biografbyrå för visning vid biografföreställning eller

för spridning på annat sätt inte kan straffas för olaga våldsskildring. Det följer av 16 kap. 10 b och 10 c §§ brottsbalken.

I övrigt bör de nya reglerna kunna tillämpas på äldre upptagningar med de undantag som betingas av vad som sägs i det följande.

Upphovsmän och meddelare samt de som har framträtt i en film eller en ljudupptagning skall enligt 2 kap. 1 § ha rätt att förbli anonyma. Någon sådan rätt tillkommer dem inte på grund av nu gällande lag. Det är inte godtagbart att i efterhand t. ex. ålägga dem som har tagit befattning med tillkomsten eller utgivningen av ljud- eller bildupptagningar eller i nyhetsförmedlande verksamhet enligt vad som sägs i 2 kap. 3 § en straffsanktionerad tystnadsplikt till skydd för anonymitetsrätten. Reglerna om denna bör därför inte gälla i fråga om äldre upptagningar.

Den ansvarsfrihet som enligt grundlagsreglerna tillkommer dem som har anskaffat eller meddelat uppgifter för publicering bör däremot kunna få gälla även om uppgifterna har offentliggjorts eller varit avsedda för offentliggörande genom en äldre framställning. En sådan ordning innebär visserligen att möjligheterna att beivra äldre gärningar går förlorade. Men den konsekvensen torde i praktiken inte ha någon större betydelse. En viktig fördel med en sådan ordning är att regleringen blir enklare, om de nya föreskrifterna får gälla utan inskränkningar i detta hänseende. Den är vidare bäst förenlig med det system med begränsning av ansvarigheten till vissa särskilt utpekade personer som nu föreslås.

Enligt 3 kap. 13 § skall sådana exemplar av filmer och ljudupptagningar som framställs i landet och som är avsedda för spridning här förses med tydliga uppgifter om vem som har låtit framställa dem samt om när, var, och av vem exemplaren har framställts. Den som låter framställa en film eller en ljudupptagning och åsidosätter vad som föreskrivs i 13 § skall enligt tredje stycket i samma paragraf dömas till straff. Också den som sprider en upptagning som saknar en föreskriven uppgift eller som spridaren veterligt utvisar en oriktig sådan uppgift skall straffas. Dessa regler saknar såvitt gäller de avsedda uttrycksformerna motsvarigheter i gällande rätt. De kan därför inte göras tillämpliga på äldre filmer och ljudupptagningar.

Det innebär att den som sprider filmer och ljudupptagningar inte sällan i sin verksamhet kan få ta befattning med upptagningar som saknar sådana uppgifter om ursprunget som är föreskrivna i de nya grundlagsreglerna. I ett sådant fall bör detaljisten vara berättigad att utgå från att upptagningen har offentliggjorts före den 1 januari 1992, om inte något annat framgår eller kan anses allmänt veterligt. Det skulle betyda att han är fri från det ansvar som föreskrivs i 3 kap. 13 § för spridning av upptagningar som saknar korrekt ursprungsmärkning men att han enligt vad förut har sagts bär det yttrandefrihetsrättsliga ansvaret för innehållet.

Eftersom den straffrättsliga ansvarigheten för innehållet i äldre filmer inte helt följer de nya reglerna bör vissa särskilda bestämmelser införas också i fråga om skadestånd.

Som jag förut har berört kan enligt nu gällande regler straffrättsligt ansvar göras gällande mot dem som, utan att själva vara gärningsmän i fråga om ett brott som innefattas i framställningen i olika led medverkar i

spridningen av en film eller en ljudupptagning med ett brottsligt innehåll. När det gäller äldre upptagningar torde ofta preskription ha inträtt i fråga om ansvarstalan mot dem som i första hand kan antas vara att anse som gärningsmän, dvs. upphovsmän, utövande konstnärer och andra som stått resultatet av inspelningsarbetet nära. De nu gällande reglerna kan å andra sidan knappast anses med säkerhet utesluta straff för spridning av upptagningen som sker efter sådan preskription.

Enligt de nu gällande reglerna i brottsbalken är spridning av filmer och videogram med vissa kvalificerade våldsskildringar kriminaliserad. Till den del det är spridningen som är straffbelagd begås ett nytt brott vid varje spridningstillfälle. När nu de nya grundlagsreglerna skall tillämpas på äldre upptagningar som innehåller våldsskildringar av kvalificerat slag innebär det att i fortsättningen endast själva skildringen i den grundlagsskyddade filmen eller videogrammet är det som kriminaliseringen avser. För att de äldre filmer och videogram som innehåller framställningar som nu blir kriminaliserade endast i det nyss nämnda avseendet skall kunna fogas in i det nya regelsystemet krävs alltså att en utgångspunkt för preskriptionstiden fastställs.

Det nu anförda visar att den yttrandefrihetsrättsliga ansvarighet som enligt de nya reglerna kommer att vila på dem som sprider äldre filmer, videogram o. d. samt äldre ljudupptagningar måste begränsas i tiden genom en preskriptionsregel. Eftersom upptagningarna redan är i omlopp framstår den dag då den nya regleringen börjar gälla som den naturliga utgångspunkten för preskriptionstiden. Jag har i specialmotiveringen till 7 kap. 1 § berört den särskilda reglering som föreslås i fråga om preskription av ansvars- och konfiskationstalan när det gäller filmer som innefattar olaga våldsskildring.

Äldre regler bör fortsätta att gälla beträffande mål där talan redan har väckts när de nya grundlagsreglerna träder i kraft. Det gäller i fråga om ansvarigheten såväl som rättegången. Om den nya lagen skulle ha lett till frihet från straff eller lindrigare straff för den tilltalade skall dock principen i 5 § andra stycket andra meningen lagen (1964:163) om införande av brottsbalken gälla.

Väcks talan för äldre brott först efter det att de nya grundlagsreglerna har trätt i kraft bör däremot de nya reglerna tillämpas. Detta betyder bl. a. att JK skall överta de förundersökningar som pågår vid ikraftträdandet och pröva åtalsfrågan i stället för den allmänne åklagaren.

Enligt 10 kap. 1 § vilar skyldigheten att utse utgivare i fråga om importerade framställningar på den som här i riket lämnar ut upptagningen för spridning. Lika litet som när det gäller äldre inhemska upptagningar kan emellertid en regel om skyldighet att utse utgivare tillämpas på utländska upptagningar som redan har importerats och lämnats ut för spridning här i landet när de nya reglerna träder i kraft. Därför kan inte 10 kap. 1 § första stycket andra meningen göras tillämplig på äldre upptagningar.

1 kap.

7 §

Det nya andra stycket skall i första hand bevara det enhetliga ansvar som nu gäller när innehållet i en dagstidning eller annan periodisk skrift distribueras också i form av en radio- eller kassettidning. Enligt lagen om ansvarighet för radio- och kassettidningar är utgivaren för den tryckta förlagan ansvarig även för den version som sprids genom radiosändning i etern eller via tråd eller i form av en ljudupptagning. Som förlaga för radiotidningar får enligt lagen om radiotidningar förekomma allmänna nyhetstidningar som trycks, har dagspresskaraktär och ges ut här i landet (1 § första stycket 2). Förlaga för en kassettidning kan vara vilken periodisk skrift som helst, som ges ut här i landet (1 § andra stycket lagen om ansvarighet för radio- och kassettidningar).

Eftersom radio- och kassettidningar sprids genom eterburna eller trådbundna sändningar eller genom ljudupptagningar skulle enligt de regler om utgivarskap som föreslås i yttrandefrihetsgrundlagen (4 kap.) en särskild utgivare behöva utses för sådana versioner av en periodisk skrift, om inga särbestämmelser meddelas. Genom den regel som finns i förevarande lagrum uppnås att ansvaret enligt grundlag skall falla på utgivaren för den tryckta förlagan. Därmed hålls också rätten att bestämma över vad som publiceras samlad hos utgivaren för den periodiska skriften (5 kap. 3 § TF).

Regeln innebär att en förlagetrogen version av en periodisk skrift som sprids på något av de sätt som anges i paragrafen skall behandlas på samma sätt som en bilaga till den tryckta skriften. Den skall följaktligen anses som en del av tryckalstret och omfattas av det skydd som TF ger periodiska skrifter. De bestämmelser som finns i TF skall alltså tillämpas på programmet eller upptagningen i fråga. Några särskilda tolkningsproblem bör inte uppkomma med denna ordning. Det kan anmärkas att begreppet utgivning i t.ex. 1 kap. 6 § och 9 kap. 3 § TF får anses avse sändningen av programmet eller utlämnandet av upptagningen för spridning.

I ett avseende gäller dock ett avsteg från TF:s tryckfrihetsrättsliga principer. Det gäller etableringsfriheten. Distribution av periodiska skrifters innehåll genom trådlösa sändningar kan inte ske helt fritt. Ordningen i radiotrafiken kräver ett tillståndssystem. Spridning genom tråd bör kunna ske under samma förutsättningar som i övrigt gäller för sådana sändningar. Lagtexten innehåller därför en hänvisning till reglerna i 3 kap. yttrandefrihetsgrundlagen.

Avfattningen av lagtexten ger principen om samlat ansvar för periodiska skrifter och på annat sätt än genom tryck spridda versioner av dessa ett vidare giltighetsområde än det som gäller i dag. Det sker genom att principen görs tillämplig på spridning av innehållet i alla slags periodiska skrifter med hjälp av sändningar genom etern eller genom tråd, även sådana som saknar dagstidningskaraktär. I fråga om radiotidningar kom-

mer den vidare att gälla oavsett om det finns sändningstillstånd eller inte. Inte heller krävs att det är fråga om en version som är avsedd för synskadade.

3 kap.

3 §

Tystnadsplikten enligt paragrafen gäller författarens, meddelarens eller utgivarens identitet. Denna får enligt paragrafen inte röjas annat än i vissa särskilda undantagsfall. Vilka dessa är anges under fem olika punkter.

Det är alltså den aktuella personens identitet som skyddas. En skyddad person kan bli avslöjad även om han inte blir direkt namngiven. Detta kan inträffa när en journalist redogör för omständigheterna kring ett uppgiftslämnande. Tystnadsplikten innehåller ett förbud även mot ett sådant röjande och innebär att inga upplysningar som direkt eller indirekt kan avslöja uppgiftslämnarens identitet får lämnas.

För tydlighets skull har det nuvarande innehållet i paragrafen delats upp i två stycken. Som ett nytt tredje stycke har en handlingsregel för domstolen tillfogats.

Ändringarna i första stycket är endast språkliga.

Inte heller ändringarna i andra stycket punkterna 1–3 innebär någon ändring i sak. De syftar endast till att göra regleringen mera lättillgänglig.

I andra stycket punkterna 4 och 5 anges att domstol i vissa fall kan besluta om avsteg från tystnadsplikten. Beträffande dessa punkter har gjorts vissa förtydliganden som dock inte innebär ändring i sak. Om *punkten 4* kan följande sägas.

Punkten anger att tystnadsplikten enligt första stycket inte gäller i den mån domstol finner det erforderligt att undantag görs. Naturligtvis gäller att domstolen inte får tillåta intrång i tystnadsplikten om inte de förutsättningar som anges i punkten är uppfyllda. Med formuleringen "i den mån" avses att undantaget från tystnadsplikten så långt möjligt skall begränsas. Detta gäller vid domstolens beslut att tillåta ett förhör. Men det gäller också vid själva förhöret. Under pågående förhör skall domstolen alltså fortlöpande pröva om de angivna förutsättningarna för intrång i tystnadsplikten alltjämt är uppfyllda. Detta sistnämnda sägs uttryckligen i det nya tredje stycket men framgår alltså redan här.

För att punkten 4 skall bli tillämplig måste det vid domstolen röra sig om brott som anges i 7 kap. 2 § eller 3 § första stycket 2 eller 3. Det är således fråga om rättegång eller förundersökning beträffande antingen brott som är undantagna från TF:s exklusivitet eller brott som är av så allvarligt slag att TF inte ger något skydd för meddelare m. fl.

För att ett förhör skall få äga rum måste annan utredning ha lett till att en viss person har blivit tilltalad eller skäligen misstänkt för att ha lämnat meddelandet eller medverkat till framställningen. Utredningen måste dessutom ha nått så långt att den brottsliga gärningen kan preciseras.

Om åtal har väckts är saken klar. Då finns ett påstående om en viss brottslig gärning i åklagarens gärningsbeskrivning. Förhöret kommer i detta fall i regel att äga rum vid huvudförhandling i målet.

Men vittnesförhör kan äga rum också utom huvudförhandling. Om åtal i detta fall inte är väckt måste domstolen, innan den tillåter vittnesförhöret, kunna konstatera att den brottsliga gärningen är tillräckligt preciserad. Det räcker inte med en generell hänvisning till ett straffstadgande, t. ex. 20 kap. 3 § brottsbalken. Visserligen framgår detta redan av lagtexten där det talas om meddelandet och framställningen i bestämd form. Men för att i lagtexten ännu tydligare framhäva att gärningen måste vara preciserad har ordet brott bytts ut mot "den brottsliga gärningen".

Frågor som kan röja att någon, som inte är tilltalad eller skäligen misstänkt, har lämnat meddelandet eller medverkat till framställningen får inte ställas. Dessutom gäller att frågor som ställs till den hörde får avse endast den påstådda gärningen. Regleringen innebär alltså i praktiken att den som hörs bara kan bekräfta en på annan utredning grundad misstanke.

Även *punkt 5* i andra stycket inleds med orden "i den mån domstol". Vad som beträffande denna anförts under punkten 4 gäller även här. Intrånget i tystnadsplikten skall alltså så långt möjligt begränsas.

I punkten har det uttryckligen angivits att den är tillämplig endast i andra fall än som avses i föregående punkter. Detta är ett förtydligande och innebär ingen ändring i sak.

För att intrång i tystnadsplikten skall medges krävs att det är av synnerlig vikt av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse att uppgift lämnas. Gällande rätt innebär alltså att beslut om att hänsynen till den grundlagsskyddade anonymiteten skall vika får fattas endast om mycket starka skäl kan åberopas.

Tystnadsplikten enligt paragrafen gäller vissa personers identitet. Uttrycket "uppgift i saken" i den nuvarande lydelsen syftar just på detta. Domstolen är enligt allmänna processrättsliga regler skyldig att vid vittnesförhör och vid förhör med part under sanningsförsäkran se till att något ovidkommande inte förs in i processen. Detta innebär att domstolen skall avvisa frågor som inte hör till saken, är förvirrande eller otillbörliga. Med "saken" avses i detta senare sammanhang det som processen rör. Formuleringen i paragrafen att uppgift i saken får lämnas kan leda till missuppfattningen att det är detta som avses. Den föreslagna ändringen, som innebär att uttrycket "i saken" ersatts med "om identiteten", är avsedd att undanröja risken för missförstånd.

Paragrafens tredje stycke är nytt. Det innehåller en handlingsregel för domstolen. Regeln innebär att domstolen noga skall vaka över att frågor inte ställs som kan inkräkta på tystnadsplikten utöver vad som i varje särskilt fall är medgivet. Domstolen måste alltså noga följa förhöret och skall avvisa frågor som t. ex. rör annan än den som är utpekad. Denna skyldighet följer som tidigare nämnts i och för sig redan av uttrycket "i den mån" i inledningen till punkterna 4 och 5. Men intresset att skydda massmediernas källor är så starkt att detta alltså inskärps även i en uttrycklig handlingsregel för domstolen.

5 §

I paragrafens första stycke har uttryckligen angivits vilket krav som ställs på den subjektiva sidan för att någon som bryter mot vad som gäller om bl. a. tystnadsplikt enligt 3 § skall kunna fällas till ansvar. I sak innebär förslaget ingen ändring. Redan nu gäller alltså att även oaktsamhet är straffbar (prop. 1975/76:204 s. 146).

Även i andra stycket har angivits kravet på subjektivt rekvisit. Inte heller här är det fråga om någon ändring i sak (prop. 1975/76:204 s. 146).

I övrigt har paragrafen underkastats endast språkliga ändringar och en justering till följd av ändringen av 3 §.

13 kap.

1 §

I paragrafen har huvudregeln beträffande utrikes tryckta skrifter placerats. Någon ändring i sak är det inte frågan om. Men principen att reglerna i TF också gäller för skrifter som trycks utomlands men som utges i Sverige bör anges först i kapitlet.

Ändringen får till följd att de nuvarande 1 – 5 §§ blir 2 – 6 §§.

6 §

I 1 § sägs bl. a. att huvudregeln är att 1 och 7 kap. är tillämpliga beträffande skrifter som trycks utom riket men som utges här. Från detta görs i paragrafen undantag för meddelande och anskaffande av uppgifter för publicering i skrifter som inte huvudsakligen är avsedda för spridning inom riket och som saknar utgivningsbevis. Beträffande meddelande och anskaffande av uppgifter för publicering i sådana skrifter gäller längre gående undantag än de som anges i 7 kap. 3 §. Skillnaden gentemot 7 kap. 3 § är dels att ansvarsfriheten inte gäller i något fall då meddelandet eller anskaffandet innefattar brott mot rikets säkerhet, dels att varje uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt genom publiceringsmeddelande är straffbart.

Den ändring som görs i paragrafen innebär inte någon förändring av innehållet i skyddet för anskaffare och meddelare till utrikes tryckta skrifter i sig. Den innebär en förändring endast i fråga om vilka skrifter som skall ha det svagare skyddet för anskaffare och meddelare och vilka som skall omfattas av det starkare skyddet i 7 kap. 3 §. För skrifter som trycks utomlands men som har en stark anknytning till Sverige, antingen genom att de huvudsakligen är avsedda för spridning här eller genom att de har utgivningsbevis, kommer det mera omfattande skyddet för meddelare och anskaffare i motsats till vad som nu är fallet att gälla.

Huvudregeln är, som framgår av 1 §, att TF är tillämplig endast på skrifter som utges i Sverige. Från denna huvudregel gäller enligt andra stycket ett undantag som avser anskaffande och meddelande för publicering i skrift som inte utges i Sverige.

Den som anskaffat eller meddelat uppgifter, t. ex. till en tidningsredak-

tion i utlandet eller till en här placerad korrespondent till en utländsk tidning, är alltså i vissa fall skyddad enligt TF. Skyddets omfattning är identiskt med det som gäller för anskaffare och meddelare till skrifter som trycks utom riket men som utges här utan att dock ha någon starkare svensk anknytning. Vad som nu sagts innebär inte någon ändring i sak.

Enligt andra stycket skall med meddelare jämställas den som medverkar till framställning i periodisk skrift såsom författare eller annan upphovsman eller genom att tillhandahålla en skrift för tryckning och utgivning. Regeln är ny men beskriver endast vad som redan kan anses gälla, nämligen att främst journalister med anknytning till utländska tidningar också skall vara skyddade av TF. Skyddet är konstruerat på samma sätt som för anskaffare och meddelare till sådana utrikes tryckta skrifter som inte har någon närmare anknytning till Sverige.

I paragrafens tredje stycke har endast följdändringar och språkliga ändringar gjorts.

9.3 Förslaget till lag om ändring i regeringsformen

Den nya yttrandefrihetsgrundlagen ger anledning till några konsekvensändringar i RF.

1 kap.

3 §

Bland rikets grundlagar nämns yttrandefrihetsgrundlagen.

2 kap.

1 §

I andra stycket tillkommer en ny andra mening, enligt vilken yttrandefriheten i vissa slag av framställningar regleras i yttrandefrihetsgrundlagen. Den nya grundlagens ställning i förhållande till RF blir densamma som TF:s.

8 kap.

18 §

Bland de ämnen i vilka yttrande av lagrådet bör inhämtas innan riksdagen fattar beslut om lagstiftning nämns vid sidan av grundlag om tryckfriheten grundlag om motsvarande frihet att yttra sig i vissa slag av framställningar.

10 Hemställan

Jag hemställer att lagrådets yttrande inhämtas över förslagen till

1. yttrandefrihetsgrundlag
2. lag om ändring i tryckfrihetsförordningen
3. lag om ändring i regeringsformen.

11 Beslut

Regeringen beslutar i enlighet med föredragandens hemställan.

Vårt uppdrag

I stor utsträckning kan en person lämna meddelanden till pressen eller till en författare för publicering utan att drabbas av straff eller andra påföljder, trots att sådana annars skulle ha följt, t. ex. därför att meddelaren har brutit mot en tystnadsplikt. Man brukar beteckna denna rätt, som grundas på tryckfrihetsförordningen (TF), som meddelarfrihet. Den gäller i förhållande till det allmännas organ och har betydelse främst på den offentliga sektorn.

Vårt huvuduppdrag har varit att utreda frågan om meddelarfrihet i förhållandet mellan enskilda, t. ex. för anställda gentemot sina arbetsgivare. Syftet är att öka möjligheterna till ett öppet meningsutbyte kring viktiga företag, organisationer och andra organ utanför myndighetsområdet.

Vi har haft två tilläggsuppdrag. Dels har vi övervägt de regler i TF som gäller tystnadsplikten för dem som är verksamma inom bl. a. tidningsföretag och nyhetsbyråer i fråga om vem som har lämnat uppgifter för publicering. Dels har vi på vissa punkter sett över de bestämmelser i TF som gäller för skrifter som trycks utomlands.

En förutsättning för vårt huvuduppdrag är naturligtvis att det inte redan råder meddelarfrihet utanför den offentliga sektorn. Hur det förhåller sig med detta är emellertid inte helt klart. Vi har dock, i enlighet med utgångspunkten i direktiven och uttalanden i lagstiftningsärenden som berört området, i vårt arbete utgått från att avtalsgrundade tystnadsplikter generellt bryter meddelarfriheten.

Meddelarrätt

I betänkandet lanserar vi termen meddelarrätt som en sammanfattande beteckning på de regler som gäller till skydd för personer som på olika sätt medverkar till publicering i tryckt skrift utan att ha det tryckfrihetsrättsliga ansvaret. Med meddelarrätt avses alltså både de friheter som ges i TF att meddela uppgifter för publicering i tryckt skrift och att t. ex. bidra med artiklar i en tidning där någon annan är ansvarig utgivare och det anonymitetsskydd som finns i TF i form av tystnadsplikt för journalister m. fl. rörande källan till publicerade uppgifter och förbud mot efterforskning. Den gamla termen meddelarskydd, som brukats med varierande innebörd, använder vi inte.

Bör ett system med meddelarrätt i förhållandet mellan enskilda införas?

Enligt direktiven är det en huvuduppgift för oss att föreslå en reglering som innebär att friheten att lämna meddelanden för publicering slås fast i grundlag även såvitt gäller förhållandet mellan enskilda. Vi har emellertid uppfattat det så att det ingått i vårt uppdrag att överväga även om det är *lämpligt* att införa en ordning av detta slag.

När det gäller dessa överväganden redovisar vi ett flertal regler som innebär att det redan nu finns en betydande insyn i privat verksamhet.

Men vi konstaterar dels att möjligheterna till insyn trots allt är mindre i enskilda organisationer än de är hos det allmänna, dels att det finns skäl, främst intresset av att vidga yttrandefriheten och informationsfriheten för att därigenom vitalisera vårt demokratiska samhällsskick, som talar för att man bör öka möjligheterna till insyn i och allmän debatt om verksamheten hos företag och andra privata organisationer.

De skäl som talar för en ökad öppenhet genom införandet av en meddelarrätt på den privata sektorn måste naturligtvis vägas mot dem som talar i motsatt riktning. Bl. a. finns det en risk för att en reglering som är avsedd att leda till en ökad öppenhet motverkar sitt eget syfte genom att förorsaka större hemlighetsmakeri. En annan negativ konsekvens kan bli att det förtroendefulla samarbetet mellan ledning och anställda i företag rubbas. Stor vikt måste också fästas vid farhågorna för att företagens konkurrensförmåga försvagas som följd av en bristande tilltro till deras möjlighet att upprätthålla avtal om sekretess, inte minst i förhållande till utländska samarbetsparter.

Vid vägningen av skälen för resp. mot införandet av meddelarrätt i förhållandet mellan enskilda har vi utgått från att ett flertal undantag måste göras från denna rätt. Bl. a. måste undantag göras för vissa typer av företagshemligheter och för flertalet uppgifter om enskilds personliga eller privata ekonomiska förhållanden. Vidare har vi antagit att en meddelarrätt, på grund av den lojalitet som råder inom många privata företag och andra organisationer, skulle komma att utnyttjas i avsevärt mindre omfattning än den skulle ge utrymme för.

Vi har vid våra överväganden kommit fram till att en meddelarrätt i förhållandet mellan enskilda, med de begränsningar och undantag som vi funnit nödvändiga, skulle innebära en värdefull utbyggnad av den tryckfrihetsrättsliga och yttrandefrihetsrättsliga lagstiftningen i vårt land utan att medföra några allvarligare publicitetsskador. Vi föreslår därför att en lagstiftning härom införs.

Huvuddelen av den nya lagstiftningen föreslås bli upptagen i ett nytt kapitel i TF, 13 kap.

Omfattningen av meddelarrätten

Det är varken behövligt eller rimligt att meddelarrätt gäller i alla relationer mellan enskilda. Vi har stannat för att de nya reglerna bör gälla endast i förhållandet mellan enskilda arbetsgivare och arbetstagare och mellan föreningar och deras medlemmar (13 kap. 1 § TF). Det är i dessa relationer som avtalsgrundade tystnadsplikter har den ojämförligt största betydelsen.

Men alla enskilda anställningsförhållanden och alla medlemskap i föreningar omfattas inte av meddelarrätten enligt förslaget. Enligt 13 kap. 4 § TF undantas dels arbetstagare som med hänsyn till arbetsuppgifter och anställningsvillkor får anses ha en företagsledande eller därmed jämförlig ställning, dels medlemmar i ideella föreningar i vilka medlemskapet saknar ekonomisk betydelse för medlemmarna.

Det första undantaget grundar sig på tanken att det inte är rimligt att personer som befinner sig i ett förtroendeförhållande av central betydelse

för t.ex. ett företag skall ha rätt att röja hemliga uppgifter. Det andra undantaget vilar på samma grund som domstolarnas praxis rörande frågan i vilka fall rättsordningen får ingripa i föreningars inre liv. Innebörden är att en ideell förening, i vilken medlemskapet saknar ekonomisk betydelse för medlemmarna, har frihet att utesluta medlemmar efter eget gottfinnande.

Meddelarrättens innebörd

Enligt 13 kap. 2 § TF i förslaget får anställda och föreningsmedlemmar en rätt att, utan hinder av enskilt åtagande, i tryckt skrift yttra sina tankar och åsikter och meddela uppgifter och underrättelser i vilket ämne som helst samt att till tidningsutgivare och författare m.fl. meddela uppgifter och underrättelser för offentliggörande i tryckt skrift. De får vidare en rätt att anskaffa uppgifter och underrättelser för att offentliggöra dem i tryckt skrift eller för att lämna meddelande för sådant offentliggörande. Det är fråga om samma tryckfrihetsrättsliga rättigheter som redan gäller gentemot det allmänna som får giltighet i förhållandet mellan enskilda. Det rör sig alltså i själva verket inte bara om en meddelarrätt (se ovan) utan också om en publiceringsrätt och en anskaffarfrihet.

Som vi nämnt ovan innefattas i meddelarrätten även ett anonymitetsskydd. Hur detta är utformat återkommer vi till under rubrikerna Förbud mot efterforskning och Tystnadsplikt för journalister m.fl.

Skyddet mot sanktioner

En frihet att, oavsett enskilt åtagande, publicera uppgifter, meddela uppgifter för publicering och anskaffa uppgifter i publiceringssyfte måste naturligtvis kombineras med ett skydd mot sanktioner riktade mot den som utnyttjat sin frihet. Något skydd mot ådömande av ansvar behövs inte eftersom avtalsbrott som sådana inte är straffbara. Däremot krävs ett skydd mot åläggande av ersättningsskyldighet. I 13 kap. 3 § TF föreskrivs därför att utnyttjande av meddelarrätten inte får föranleda ersättningsskyldighet.

Men det räcker inte att skydda mot åläggande av ersättningsskyldighet. Den som är arbetstagare måste skyddas även mot arbetsrättsliga följder. Alla följder för anställningsförhållandet bör vara uteslutna. I enlighet med vad som gäller för kränkning av den på arbetsmarknaden gällande föreningsrätten har därför i 13 kap. 3 § TF föreskrivits att skyddet avser varje åtgärd till skada för en arbetstagare.

En föreningsmedlem skyddas, förutom mot skadestånd, mot att bli utesluten som medlem.

Som antytts ovan kan en meddelarrätt inte omfatta all sorts information. Betydande undantag måste göras. I den mån en uppgift är undantagen från meddelarrätten gäller inte det angivna skyddet.

Undantag från meddelarrätten

Som nyss sagts måste vissa typer av information undantas från meddelarrätten. Vilka dessa är anges i en särskild lag om begränsning av rätten enligt 13 kap. TF.

Först undantas (1 kap. 2 § i den särskilda lagen) sådana uppgifter som utgör företagshemligheter och som skyddas enligt lagen om skydd för företagshemligheter. (Vi bygger våra resonemang på det av riksdagen vilandeförklarade lagförslaget.) Detta undantag är emellertid inte totalt. Det gäller inte beträffande förhållanden som har så väsentlig betydelse för miljön eller för människors hälsa eller annars ett sådant allmänintresse att detta uppenbart väger tyngre än intresset av att skydda hemligheten. Att mera exakt ange vad som är ett "allmänintresse" är knappast möjligt. Det skall dock vara fråga om uppgifter av stor betydelse för många människor eller för grundläggande samhällsfunktioner eller vara sådant som berör förhållanden av stor principiell betydelse. Allmänintresse är inte detsamma som nyhetsvärde. Inte heller har det med "det allmännas intressen", dvs. de intressen som företräds av stat och kommun, att göra.

Sedan undantas från meddelarrätten sådan information som part håller hemlig under pågående förhandling rörande löne- eller andra anställningsvillkor eller vid förberedelse för sådan förhandling (1 kap. 3 § i den särskilda lagen) och information som hålls hemlig med stöd av 21 och 22 §§ lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet eller kollektivavtal som sägs i 4 § andra stycket nämnda lag (1 kap. 4 § i den särskilda lagen).

Ett viktigt undantag gäller för uppgifter om enskilds personliga förhållanden och enskilds privata ekonomiska förhållanden (1 kap. 5 § första stycket i den särskilda lagen). Sådana undantas från meddelarrätten om det kan antas att den enskilde lider skada eller men om uppgiften kommer ut. Undantaget är emellertid, i likhet med det som gäller för företagshemligheter, inte absolut utan gäller endast i den mån det inte finns ett allmänintresse av att uppgifterna lämnas ut som uppenbart väger tyngre än den enskildes anspråk på skydd för egen del. Vidare undantas, med samma reservation, uppgift om ekonomiska förhållanden hos leverantörer, kunder och andra som har trätt i affärsförbindelse eller annan liknande förbindelse med en arbetsgivare eller en förening, om denna håller uppgiften hemlig.

Uppgifter om enskildas förhållanden och förhållanden hos kunder etc. behöver ofta ett särskilt skydd. Vi föreslår därför att det vid intresseavvägningen här – dvs. vid vägningen mellan skyddsintresset och allmänintresset – skall fästas särskilt avseende vid om det föreligger ett förtroendeförhållande mellan arbetsgivaren eller föreningen och den som uppgiften rör (1 kap. 5 § tredje stycket i den särskilda lagen.)

Ett absolut undantag från meddelarrätten föreslås för uppgifter av sådan art att ett röjande kan antas medföra fara för någons personliga säkerhet (1 kap. 5 § fjärde stycket i den särskilda lagen).

Slutligen gäller i princip undantag från meddelarrätten beträffande åtgärder som är avsedda att skydda mot brott samt i fråga om chiffer, koder

eller liknande metoder för att underlätta befordran av uppgifter och beträffande uppgift som avser postförsändelser eller telefonmeddelanden 1 kap. 6 och 7 §§ i den särskilda lagen).

De nu uppräknade undantagen är inte några självständiga sekretessregler utan innebär endast att tystnadsplikter av denna art som grundar sig på avtal kan göras gällande och således utan hinder av TF utgöra grund för sanktioner mot arbetstagaren resp. föreningsmedlemmen.

Kritikrätten. Oriktiga uppgifter

I den mån någon undantagsregel inte är tillämplig gäller publiceringsrätten och meddelarrätten fullt ut. Detta innebär bl. a. en frihet för den enskilde att i tryckt skrift uttala kritik mot sin arbetsgivare eller mot den förening som han är medlem i. Denna skyddade kritikrätt är en viktig del av den nya regleringen. Visserligen finns det redan i dag enligt praxis en betydande rätt för i vart fall en anställd att kritisera sin arbetsgivare. Men beträffande tryckt skrift kommer den med vårt förslag både att sträcka sig längre och att bli skyddad i grundlag.

Också denna rätt – som alltså principiellt är något annat än rätten att avslöja hemligheter – bör emellertid ges en yttersta gräns. Ett undantag görs därför i 13 kap. 6 § TF från skyddet enligt 13 kap. 3 § TF. Undantaget innebär att om en anställd i en framställning eller i ett meddelande uppsåtligen har lämnat oriktiga uppgifter om förhållanden som rör arbetsgivaren till skada för denne så utgör inte grundlagen något hinder mot att han skiljs från anställningen eller omplaceras. Det bör påpekas att det här inte rör sig om något sekretessbrott.

Vi har vidare ansett att det inte vore rimligt att hindra en förening att utesluta en medlem som uttryckligen framfört uppfattningar som uppenbart strider mot föreningens grundläggande värderingar. Detta gäller även om personen i fråga framfört uppfattningarna i egenskap av författare eller annan upphovsman till en framställning i tryckt skrift. Men detta undantag från publicerings- och meddelarrätten kan knappast vara absolut. Om framställningen med hänsyn till omständigheterna är försvarlig bör det skydd gälla som meddelarrätten ger.

Sanktioner för överträdelser av meddelarrätten

Ansvaret för ett överskridande av meddelarrätten drabbar den anställde eller föreningsmedlemmen. Det vanliga tryckfrihetsrättsliga ansvarssystemet med ansvar för t. ex. den ansvarige utgivaren gäller alltså inte.

Om en arbetsgivare eller en förening träder meddelarrätten för när och ingriper med en åtgärd mot någon som hållit sig inom gränserna för sin meddelarrätt blir åtgärden ogiltig. Arbetsgivaren eller föreningen kan också bli skadeståndsskyldig. Detta framgår av 2 kap. 1 § i den särskilda lagen.

Som nämnts ovan under rubriken skyddet mot sanktioner är den anställde som utnyttjat sin meddelarrätt skyddad på samma sätt som den som utnyttjat sin föreningsrätt. En arbetsgivare kan alltså bli skyldig att utge

ersättning både för den förlust som uppkommit och för den kränkning som den otillåtna åtgärden innebär.

Förbud mot efterforskning

En betydelsefull del av ett meddelarrättsligt system är förbudet mot efterforskning av den som utnyttjat den rätt som systemet ger. Vårt förslag innebär att en motsvarighet till det efterforskningsförbud som f. n. finns i 3 kap. 4 § TF, och som gäller "myndighet eller annat allmänt organ", införs på den privata sektorn.

Efterforskningsförbudet riktar sig enligt 13 kap. 9 § första stycket TF mot den som har en företagsledande eller därmed jämförlig ställning och en arbetsledande ställning i ett företag eller en ledande ställning i en förening. Men det sträcker sig längre än så. Det omfattar enligt 13 kap. 9 § andra stycket TF även annan inom ett företag eller en förening om efterforskningen sker för företagets eller föreningens räkning. Förbudet mot efterforskning är alltså tämligen omfattande. Men vi anser inte att det bör träffa alla anställda i ett företag eller alla medlemmar i en förening.

Liksom det nuvarande efterforskningsförbudet gäller det förbud mot efterforskning som vi föreslår inte i de fall ingripande mot någon är förenligt med bestämmelserna i TF. Den som överskridit gränserna för meddelarrätten får alltså efterforskas även av den som annars är förbjuden att göra detta. Det sagda gäller dock med två undantag. En anställd som uppsåtligen spritt oriktiga uppgifter om sitt företag och en föreningsmedlem som medverkat till en framställning som uppenbart strider mot föreningens grundläggande värderingar får inte efterforskas. En anledning härtill är att förbudet mot efterforskning annars lätt nog skulle bli ihåligt.

Rättegången

Mål som rör fråga, huruvida någon överskridit de rättigheter som meddelarrätten i förhållandet mellan enskilda innebär, skall handläggas som tryckfrihetsmål. Ett sådant mål skall prövas av en jury om inte parterna på båda sidor avstår från juryprövning.

Målen skall, oavsett om de innehåller någon fråga som annars skulle prövas av arbetsdomstolen, handläggas i tryckfrihetsdomstol. Mål som överklagas prövas i andra instans av hovrätt och i sista hand av högsta domstolen.

Tystnadsplikt för journalister m. fl.

F. n. gäller enligt 3 kap. 3 § TF tystnadsplikt bl. a. för journalister och andra som tagit befattning med tillkomsten eller utgivningen av tryckt skrift, i fråga om vem som är författare eller har lämnat meddelande för publicering eller är utgivare av skrift som inte är periodisk. Denna regel, som är ett viktigt inslag i anonymitetsskyddet, gäller över hela fältet och alltså även till förmån för den som åsidosatt något enskilt åtagande genom publicering i tryckt skrift.

Från regeln gäller ett antal undantag. Bl. a. kan domstol medge intrång i tystnadsplikten vid vissa brott enligt TF om det är erforderligt att uppgift lämnas huruvida den som är tilltalad eller skäligen misstänkt för brottet har lämnat ett meddelande eller på annat sätt medverkat till framställningen.

Vårt förslag innebär att regeln i 3 kap. 3 § TF, som f. n. är något oklart formulerad, förtydligas. Någon ändring i sak medför inte detta. Dock föreslår vi vissa ändringar i rättegångsbalken som syftar till att något förstärka skyddet för massmediernas källor.

Utrikes tryckta skrifter

Huvudregeln i TF är att dess bestämmelser gäller även skrifter som trycks utom riket i den mån de utges här. Från denna regel finns vissa undantag. Bl. a. gäller ett mindre långtgående skydd för den som meddelat eller anskaffat uppgifter för publicering i utrikes tryckt skrift.

Vårt förslag innebär att skyddet för meddelare och anskaffare till skrifter som visserligen trycks utom riket men som huvudsakligen är avsedda för spridning i Sverige eller beträffande vilka utgivningsbevis finns skall vara detsamma som för skrifter som trycks och utges i Sverige. Detta innebär alltså en förstärkning av skyddet för meddelare och anskaffare.

Genomförandet av förslagen

Eftersom ett genomförande av förslagen förutsätter grundlagsändring föreslår vi att huvuddelen av de nya reglerna får träda i kraft först den 1 januari 1992.

Radio, TV, m. m.

Vi föreslår att de regler som gäller på det radiorättsliga området anpassas till de föreslagna reglerna om meddelarrätt i förhållandet mellan enskilda. Vidare utgår vi från att meddelarrätt i enlighet med vårt förslag kommer att införas på övriga fält där yttrandefriheten kan komma att få ett särskilt skydd i grundlag.

1 Förslag till
Lag om ändring i tryckfrihetsförordningen

Härigenom föreskrivs i fråga om tryckfrihetsförordningen[1]

dels att 1 kap. 1, 3 och 9 §§, 3 kap. 3–5 §§, 7 kap. 6 §, 9 kap. 1 och 2 §§, 11 kap. 1 §, 12 kap. 1 och 14 §§ samt rubrikerna till 9 och 11 kap. skall ha följande lydelse,

dels att nuvarande 13 kap. skall betecknas 14 kap.,

dels att det i förordningen skall införas ett nytt kapitel, 13 kap. av följande lydelse,

dels att nya 14 kap. 1–5 §§ skall betecknas 2–6 §§,

dels att nya 14 kap. 6 § skall ha följande lydelse,

dels att det i förordningen skall införas två nya paragrafer, 14 kap. 1 och 7 §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse *Föreslagen lydelse*

1 kap.

1 §[2]

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 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.

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.

Om rätt att, oavsett enskilt åtagande, i tryckt skrift yttra sina tankar och åsikter samt meddela och anskaffa uppgifter och underrättelser föreskrivs i 13 kap.

[1] Omtryckt 1988:1448.
[2] Senaste lydelse 1976:955.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
3 §	
För missbruk av tryckfriheten eller medverkan däri *må ej* någon i annan ordning eller i annat fall än denna förordning bestämmer *kunna* tilltalas eller dömas till ansvar eller ersättningsskyldighet eller skriften konfiskeras eller läggas under beslag.	För missbruk av tryckfriheten eller medverkan däri *får inte* någon i annan ordning eller i annat fall än denna förordning bestämmer tilltalas eller dömas till ansvar eller ersättningsskyldighet *eller utsättas för åtgärd till skada för honom* eller skriften konfiskeras eller läggas under beslag.
	Om ersättningsskyldighet och andra rättsföljder för den som genom tryckt skrift eller genom meddelande eller anskaffande av uppgifter eller underrättelser för publicering i sådan skrift åsidosatt vad som ålegat honom på grund av enskilt åtagande finns bestämmelser i 13 kap.
9 §[3]	
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;	
3. om ansvar *och* ersättningsskyldighet som avser det sätt på vilket uppgift eller underrättelse anskaffats.	3. om ansvar, ersättningsskyldighet *och annan rättsföljd* som avser det sätt på vilket uppgift eller underrättelse anskaffats.
3 kap.	
3 §[4]	
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 styc-	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 *får inte* röja vad han därvid erfarit om vem som är författare eller har lämnat meddelande enligt 1 kap. 1 § tredje styc-

[3] Senaste lydelse 1976:955.
[4] Senaste lydelse 1976:955.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
ket eller är utgivare av skrift som *ej* är periodisk, *om ej*	ket eller är utgivare av skrift som *inte* är periodisk. *Tystnadsplikten enligt första stycket gäller inte*
1. *denne* har samtyckt *därtill;*	1. *om författaren, meddelaren eller utgivaren* har samtyckt *till att hans identitet röjs,*
2. fråga *därom* får väckas enligt 2 § första stycket;	2. *om* fråga *om identiteten* får väckas enligt 2 § första stycket,
3. *fråga är* om brott som *angives* i 7 kap. 3 § första stycket 1;	3. *om det rör sig* om brott som *anges* i 7 kap. 3 § första stycket 1,
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. *i den mån domstol finner det erforderligt, när det rör sig* om brott enligt 7 kap. 2 § eller 3 § första stycket 2 eller 3, att vid förhandling uppgift lämnas, huruvida den som är tilltalad eller skäligen misstänkt för *den brottsliga gärningen* har lämnat meddelandet eller medverkat till framställningen, *eller*
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.	5. *i den mån domstol i andra mål än sådana som handläggs som tryckfrihetsmål* av hänsyn till *ett* allmänt eller enskilt intresse finner det vara av synnerlig vikt att uppgift lämnas vid vittnesförhör eller förhör med *en* part under sanningsförsäkran.
	Vid förhör som avses i andra stycket 4 eller 5 skall rätten noga vaka över att frågor inte ställs som kan inkräkta på tystnadsplikten utöver vad som i varje särskilt fall är medgivet.
	Om undantag i övrigt från tystnadsplikten enligt första stycket föreskrivs i 13 kap. 8 §.

4 §[5]

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.

Om förbud i övrigt mot efterforskning föreskrivs i 13 kap. 9 §.

[5] Senaste lydelse 1976:955.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
5 §[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.	*Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet* mot författarens eller, i fall som avses i 1 §, mot utgivarens eller meddelarens vilja *på* tryckt skrift *utsätter* dennes namn, pseudonym eller signatur eller åsidosätter sin tystnadsplikt enligt 3 §, *döms till* böter eller fängelse i högst ett år. *Till samma straff döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet på* skriften såsom författare, utgivare eller meddelare *utsätter* namnet *på* 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.	*Den som bedriver* efterforskning i strid med 4 § första *meningen döms, om det sker uppsåtligen eller av oaktsamhet,* till böter eller fängelse i högst ett år.
	Har flera medverkat till gärning som avses i första eller andra stycket gäller om ansvar härför vad som föreskrivs i lag.

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

7 kap.

6 §[6]

Vad i lag är stadgat angående påföljd för brott, som avses i 4 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 § 14 eller 15, *må ock,* då fråga är om periodisk skrift, på yrkande förordnas att domen skall införas i skriften.	Angående enskilt anspråk på grund av tryckfrihetsbrott *och talan om annan rättsföljd i anledning av sådant brott finns föreskrifter* i 11 kap. *Fälls* den tilltalade för brott, som avses i 4 § 14 eller 15, *får också,* då fråga är om periodisk skrift, på yrkande förordnas att domen skall införas i skriften.

[5] Senaste lydelse 1976:955.
[6] Senaste lydelse 1988:1448.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
9 kap.	
Om *tillsyn och* åtal	**Om åtal *m. m.***
1 §[7]	
Justitiekanslern skall vaka över att de gränser för tryckfriheten som angivas i denna förordning ej överskridas.	
2 § första stycket[7]	1 § första stycket
Justitiekanslern är ensam åklagare i mål om tryckfrihetsbrott. *Ej må* annan än justitiekanslern inleda förundersökning rörande tryckfrihetsbrott. Endast justitiekanslern och rätten *äga* besluta om tvångsmedel med anledning av misstanke om sådant brott, om *ej* annat är föreskrivet i denna förordning.	Justitiekanslern är ensam åklagare i mål om tryckfrihetsbrott. *Ingen* annan än justitiekanslern *får* inleda förundersökning rörande tryckfrihetsbrott. Endast justitiekanslern och rätten *får* besluta om tvångsmedel med anledning av misstanke om sådant brott, om *inte* annat är föreskrivet i denna förordning.
2 § tredje stycket[7]	1 § andra stycket
Justitiekanslern är tillika ensam åklagare i annat tryckfrihetsmål än mål om tryckfrihetsbrott samt i mål som eljest avser brott mot bestämmelse i denna förordning; om befogenhet för riksdagens ombudsman att vara åklagare i mål som nu angivits gäller dock vad i lag är stadgat.	
2 § andra stycket[8]	2 §
Regeringen *äger* hos justitiekanslern anmäla skrift till åtal för tryckfrihetsbrott. I lag *må* föreskrivas att allmänt åtal för tryckfrihetsbrott *må* väckas endast efter regeringens medgivande.	Regeringen *får* hos justitiekanslern anmäla skrift till åtal för tryckfrihetsbrott. I lag *får* föreskrivas att allmänt åtal för tryckfrihetsbrott *får* väckas endast efter regeringens medgivande.
11 kap.	
Om enskilt anspråk	**Om enskilt anspråk *i anledning av tryckfrihetsbrott, m. m.***
1 §[8]	
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	Enskilt anspråk *och annan rättsföljd* i anledning av missbruk av tryckfriheten *får* grundas *endast på* att den skrift, som anspråket avser, innefattar tryckfrihetsbrott. Sådant anspråk *får*, om *inte* annat *föreskrivs nedan, inte* 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 *på* honom, *får* anspråket göras gällande även

[7] Senaste lydelse 1976:955.
[8] Senaste lydelse 1976:955.
[8] Senaste lydelse 1976:955.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
att svara, om och i den omfattning sådant anspråk *eljest* enligt lag *må* göras gällande.	mot den som före honom haft att svara, om och i den omfattning sådant anspråk *annars* enligt lag *får* göras gällande.

Vad i 8 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 enskilt anspråk på grund av brott enligt 7 kap. 2 eller 3 § *och om annan rättsföljd i anledning av sådant brott* gäller vad *som är föreskrivet* i lag.
	Om ersättningsskyldighet och andra rättsföljder för den som genom tryckt skrift eller genom meddelande eller anskaffande av uppgifter eller underrättelser för publicering i sådan skrift åsidosatt vad som ålegat honom på grund av enskilt åtagande finns bestämmelser i 13 kap.

12 kap.

1 §[9]

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.

Till tryckfrihetsmål *hänföras* mål angående ansvar *eller enskilt anspråk* på grund av tryckfrihetsbrott *så ock* ansökningsmål, som avses i 9 kap. 5 §. Till tryckfrihetsmål *hänföras* även mål angående ansvar *eller enskilt anspåk* 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.	Till tryckfrihetsmål *hänförs* mål angående ansvar på grund av tryckfrihetsbrott, *mål angående enskilt anspråk eller annan rättsföljd i anledning av sådant brott samt* ansökningsmål, som avses i 9 kap. 5 §. Till tryckfrihetsmål *hänförs* även mål angående ansvar på grund av brott enligt 7 kap. 3 § *och mål om enskilt anspråk eller annan rättsföljd i anledning av sådant brott.* Är fråga om brott enligt sistnämnda paragrafs andra stycke och har den som anskaffat uppgiften eller underrättelsen *inte* 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.

[9] Senaste lydelse 1976:955.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	Av 13 kap. 11 § framgår att även vissa ytterligare mål hänförs till tryckfrihetsmål.

4 §[9]

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 *förs* om tryckt skrifts konfiskering, om enskilt anspråk *eller om annan rättsföljd gäller* om rättegången i sådant mål vad *som föreskrivs* i 2 och 10–13 §§. *Har* frågan huruvida brott föreligger tidigare prövats i tryckfrihetsmål avseende ansvar för brott, skall dock prövning av samma fråga *inte* äga rum *på nytt*. I ansökningsmål skall den uteslutning av jurymän, som *annars* ankommer på parterna, *företas* av rätten genom lottning.

13 kap.

Vissa särskilda föreskrifter om förhållandet mellan enskilda

1 §

Detta kapitel gäller i förhållandet mellan enskilda arbetsgivare och arbetstagare och mellan föreningar och deras medlemmar.

2 §

En arbetstagare och en medlem i en förening får, i alla de fall då inte annat följer av detta kapitel, utan hinder av att de därigenom åsidosätter vad de åtagit sig

1. genom tryckt skrift yttra sina tankar och åsikter samt meddela uppgifter och underrättelser i vad ämne som helst,

2. meddela uppgifter och underrättelser i vad ämne som helst för offentliggörande i tryckt skrift till författare till framställning i skriften, till skriftens utgivare eller till annan som avses i 1 kap. 1 § tredje stycket samt

[9] Senaste lydelse 1976:955.

3. anskaffa uppgifter och underrättelser i vad ämne som helst för att offentliggöra dem i tryckt skrift eller för att lämna meddelade som avses i 2.

3 §

Att en arbetstagare eller en medlem i en förening genom att medverka till framställning som avses i 2 § 1, lämna meddelande enligt 2 § 2 eller anskaffa uppgifter eller underrättelser enligt 2 § 3 åsidosatt vad han åtagit sig får inte i någon annan ordning eller i några andra fall än som följer av detta kapitel föranleda ersättningsskyldighet. I vidare mån än som nu sagts får inte heller, med framställningen, meddelandet eller anskaffandet som grund, den som är arbetstagare utsättas för åtgärd till skada för honom eller den som är medlem i en förening uteslutas ur denna.

4 §

Vad i 2 och 3 §§ sägs gäller inte

1. arbetstagare som med hänsyn till arbetsuppgifter och anställningsvillkor får anses ha en företagsledande eller därmed jämförlig ställning,

2. medlemmar i ideella föreningar i vilka medlemskapet saknar ekonomisk betydelse för medlemmarna.

5 §

Rättigheterna enligt 2 § får inskränkas endast i den mån det erfordras för att upprätthålla en tystnadsplikt som är påkallad med hänsyn till

1. intresset att skydda företagshemligheter,

2. intresset att skydda information som part i anledning av förhandling rörande löne- eller andra anställningsvillkor håller hemlig,

3. intresset att skydda sådan information som hålls hemlig med tillämpning av lag om medbestämmande i arbetslivet eller kollektivavtal som ersätter bestämmelse i så-

dan lag,

4. intresset att skydda enskilds personliga förhållanden eller enskilds privata ekonomiska förhållanden eller, i den mån de hålls hemliga, ekonomiska förhålladen hos kunder eller andra som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med en arbetsgivare eller en förening,

5. intresset att skydda uppgifter som hålls hemliga och som avser åtgärder till skydd mot brott eller

6. intresset att skydda befordran av uppgifter.

Inskränkning i rättigheten enligt 2 § skall anges i bestämmelse i en särskild lag. Det som sägs i 2 kap. 12 § tredje stycket regeringsformen skall gälla också i fråga om förslag till sådan bestämmelse.

6 §

Utan hinder av vad som sägs i 2 och 3 §§ får en anställd som i en framställning eller ett meddelande uppsåtligen har lämnat oriktiga uppgifter om förhållanden som rör arbetsgivaren till skada för denne skiljas från anställningen eller omplaceras.

Vidare får, utan hinder av vad som sägs i 2 och 3 §§, en medlem i en förening uteslutas om han medverkat såsom författare eller annars är att anse som upphovsman till en framställning som till sitt innehåll uppenbart strider mot föreningens grundläggande värderingar. Uteslutning får dock inte ske om framställningen med hänsyn till omständigheterna är försvarlig.

7 §

Om ersättningsskyldighet och andra tillåtna rättsföljder för överskridande av de rättigheter som följer av detta kapitel gäller vad som föreskrivs i lag.

8 §

Vad som i 3 kap. 3 § andra stycket 5 sägs gäller även uppgift om vem som medverkat till framställningen enligt 2 § 1 eller lämnat meddelandet enligt 2 § 2.

9 §

Den som har en företagsledande eller därmed jämförlig ställning eller en arbetsledande ställning i ett företag eller en ledande ställning i en förening får inte efterforska författaren eller annan som är att anse som upphovsman till en framställning rörande företaget eller föreningen, som införts eller varit avsedd att införas i tryckt skrift. Han får inte heller efterforska den som lämnat meddelande enligt 2 § 2 till sådan framställning. Efterforskning får dock ske i den mån det erfordras för ingripande mot författaren, den som annars är att anse som upphovsman eller meddelaren som inte står i strid med vad som följer av detta kapitel.

Vad i första stycket sägs gäller även annan inom företaget eller föreningen om efterforskningen sker för företagets eller föreningens räkning.

Efterforskning får inte göras i fall som avses i 6 §.

10 §

Den som bedriver efterforskning i strid med 9 § döms, om det sker uppsåtligen eller av grov oaktsamhet, till böter eller fängelse i högst ett år.

Har flera medverkat till gärning som avses i första stycket gäller om ansvar härför vad som föreskrivs i lag.

11 §

Mål som rör fråga huruvida någon är skyddad enligt vad som följer av detta kapitel är tryckfrihetsmål. Vad som föreskrivs i 12 kap. 1 § andra stycket tredje meningen har dock motsvarande tillämpning.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	Målet skall prövas av en jury om nio medlemmar om inte parterna på båda sidor avstår från detta. Prövningen skall avse frågan huruvida en arbetstagare eller en föreningsmedlem har åsidosatt något åtagande och om rättsföljder i så fall är tillåtliga.
	Finner sex eller flera av juryns ledamöter att ett åtagande har åsidosatts och att rättsföljder är tillåtliga, skall detta vara juryns utslag. Detta utslag är inte bindande vid den fortsatta handläggningen av målet.
	Finner fyra eller fler av juryledamöterna att det saknas grund för rättsföljder, skall detta vara juryns utslag. Detta utslag är bindande.
	I övrigt gäller 12 kap. 3–16 §§ i tillämpliga delar.
	12 §
	Bestämmelserna i detta kapitel hindrar inte att sanktioner vidtas mot någon i anledning av att han har anskaffat uppgift på ett sätt som är straffbart.
13 kap. 5 § tredje stycket[10]	14 kap. 1 §
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 fråga om skrift som *trycks* utom riket och *utges här skall, om inte annat sägs nedan*, i tillämpliga delar gälla vad *som är föreskrivet* i 1 kap., 3 kap., 6 kap., 7 kap., 8 kap. 1, 2, 5–7 och 10–12 §§ samt 9–12 kap.
13 kap. 5 § första och andra styckena[11]	14 kap. 6 §
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*	*I fråga om skrift om trycks utom riket och som utges här men som inte huvudsakligen är avsedd för spridning inom riket och för vilken inte heller utgivningsbevis finns gäller bestämmelserna* i 1 kap. 1 § tredje och fjärde styckena angående meddelande och anskaffande av uppgifter och underrättelser för offentliggörande, om *inte*

[10] Senaste lydelse 1976:955.
[11] Senaste lydelse 1976:955.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
1. meddelandet eller anskaffandet innefattar brott mot rikets säkerhet;	
2. meddelandet innefattar utlämnande eller tillhandahållande som avses i 7 kap. 3 § första stycket 2;	
3. meddelandet utgör uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt.	
	Första stycket tillämpas också i fråga om skrift som trycks utom riket och inte utges här. Härvid jämställs med meddelare den som medverkar till framställning i periodisk skrift såsom författare eller annan upphovsman.
Är meddelandet eller anskaffandet straffbart *i angivet hänseende*, gäller vad *därom* är *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.	Är meddelandet eller anskaffandet straffbart *enligt vad som följer av första eller andra stycket*, gäller vad *som* är *föreskrivet därom*. Mål angående ansvar på grund av brott som nu sagts *samt mål rörande enskilt anspråk och annan rättsföljd i anledning av sådant brott* skall handläggas som tryckfrihetsmål, när *inte* 12 kap. 1 § andra stycket tredje *meningen* har motsvarande tillämpning. I fråga om rätt till anonymitet för meddelaren gäller vad *som är föreskrivet* i 3 kap; bestämmelsen i 3 § 3 skall dock omfatta även annat brott mot rikets säkerhet än som där avses.
	7 §
	Vad som följer av 13 kap. gäller också i fråga om skrifter som trycks utom riket.
	Beträffande skrift som inte huvudsakligen är avsedd för spridning inom riket och för vilken det inte heller finns utgivningsbevis får dock längre gående begränsningar föreskrivas än som medges i 13 kap. 5 §.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1992.

2 Förslag till

Lag om ändring i rättegångsbalken

Härigenom föreskrivs att 36 kap. 8 § och 49 kap. 4 § rättegångsbalken skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse | *Föreslagen lydelse*

36 kap.

8 §[1]

Rätten må förelägga den som skall höras som vittne att, innan han infinner sig för avgivande av vittnesmål, uppliva sin kunskap om vad vittnesförhöret gäller genom att granska för vittnet tillgängliga räkenskapsböcker, anteckningar eller andra handlingar eller besiktiga plats eller föremål, om sådant kan ske utan avsevärd olägenhet för vittnet.

Om rätten enligt 3 kap. 3 § 5 tryckfrihetsförordningen, 9 § *första* stycket 5 radioansvarighetslagen (1966:756) eller 11 § 5 lagen (1982:521) om ansvarighet för radio- och kassettidningar skall pröva om någon, som är skyldig att hemlighålla *en* uppgift som avses där, ändå får höras som vittne därom, skall rätten först, om inte särskilda skäl föranleder annat, inhämta yttrande från det företag, hos vilket han har erhållit vetskap om uppgiften.

Om rätten enligt 3 kap. 3 § *andra stycket 4 eller* 5 tryckfrihetsförordningen, 9 § *andra stycket 4 eller* 5 radioansvarighetslagen (1966:756) eller 11 § *andra stycket 4 eller* 5 lagen (1982:521) om ansvarighet för radio- och kassettidningar skall pröva om någon, som är skyldig att hemlighålla uppgift som avses där, ändå får höras som vittne därom, skall rätten först, om inte särskilda skäl föranleder annat, inhämta yttrande från det företag, hos vilket han har erhållit vetskap om uppgiften.

49 kap.

4 §[2]

Talan mot underrätts beslut under rättegången skall föras särskilt, om rätten

1. avvisat ombud, biträde eller försvarare eller ogillat ett yrkande härom;

2. ogillat tredje mans yrkande att få som intervenient deltaga i rättegången;

3. förelagt en part eller någon annan att förete skriftligt bevis eller att tillhandahålla föremål för syn eller besiktning eller också enligt 3 kap. 3 § 5 tryckfrihetsförordningen, 9 § *första* stycket 5 radioansvarighetslagen (1966:756) eller 11 § 5 lagen (1982:521) om ansvarighet för radio- och kassettidningar funnit det vara av synnerlig vikt att *en*

3. förelagt en part eller någon annan att förete skriftligt bevis eller att tillhandahålla föremål för syn eller besiktning *eller enligt 3 kap. 3 § andra stycket 4 tryckfrihetsförordningen, 9 § andra stycket 4 radioansvarighetslagen (1966:756) eller 11 § andra stycket 4 lagen (1982:521) om ansvarighet för radio- och kassettidningar funnit det*

[1] Senaste lydelse 1983:497.
[2] Senaste lydelse 1985:415.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
uppgift som avses där lämnas vid vittnesförhör eller förhör med en part under sanningsförsäkran;	*vara erforderligt att uppgift som avses där lämnas vid förhandling* eller också enligt 3 kap. 3 § *andra stycket* 5 tryckfrihetsförordningen, 9 § *andra* stycket 5 radioansvarighetslagen (1966:756) eller 11 § *andra stycket* 5 lagen (1982:521) om ansvarighet för radio- och kassettidningar funnit det vara av synnerlig vikt att uppgift som avses där lämnas vid vittnesförhör eller förhör med en part under sanningsförsäkran;

4. utlåtit sig angående ådömande av förelagt vite eller häkte eller om ansvar för förseelse i rättegången eller angående skyldighet för någon, som ej är part eller intervenient, att gottgöra i rättegången vållad kostnad;

5. utlåtit sig angående ersättning eller förskott av allmänna medel till målsägande eller angående ersättning eller förskott till biträde, försvarare, vittne, sakkunnig eller annan, som ej är part eller intervenient;

6. utlåtit sig i tvistemål angående kvarstad eller annan åtgärd enligt 15 kap. eller i brottmål angående häktning eller åtgärd, som avses i 25–28 kap.;

7. avslagit begäran om biträde eller försvarare eller till sådant uppdrag förordnat annan än part föreslagit;

8. utlåtit sig i annat fall än som avses i 5 eller 7 i fråga som gäller allmän rättshjälp; eller

9. avslagit begäran om rättshjälp åt misstänkt i brottmål eller om ersättning eller förskott till part, som åtnjuter sådan förmån.

Särskild talan skall föras genom besvär. Är fråga om beslut, som avses i 1, 2, 3, 7, 8 eller 9, åligge den som vill föra talan att, om beslutet meddelats vid sammanträde för förhandling, genast och eljest inom en vecka från den dag, då han erhöll del därav, anmäla missnöje; försummas det, äge han ej vidare rätt till talan. Rätten pröve genast, om anmälan rätteligen gjorts.

I fråga om missnöjesanmälan av myndigheter, som enligt lag eller förordnande med stöd av lag är behöriga att överklaga beslut som avses i andra stycket, gäller följande. Har beslutet meddelats vid sammanträde för förhandling vid vilken myndigheten inte har varit företrädd, skall missnöje anmälas senast en vecka från dagen för beslutet.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1992.

3 Förslag till

Lag om ändring i lagen om skydd för företagshemligheter

Härigenom föreskrivs att 1 och 2 §§ lagen (1990:00) om skydd för företagshemligheter skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse | *Föreslagen lydelse*

1 §

Med företagshemlighet avses i denna lag sådan information om affärs- eller driftförhållanden i en näringsidkares rörelse som näringsidkaren håller hemlig och vars röjande är ägnat att medföra skada för honom i konkurrenshänseende.

Med information förstås både sådana uppgifter som har dokumenterats i någon form, inbegripet ritningar, modeller och andra liknande tekniska förebilder, och enskilda personers kännedom om ett visst förhållande, även om det inte har dokumenterats på något särskilt sätt.

Information om ett förhållande som innefattar brott eller som annars är från allmän synpunkt oacceptabelt utgör inte företagshemlighet.

2 §

Lagen gäller endast obehöriga angrepp på företagshemligheter.

Som ett obehörigt angrepp anses inte att någon anskaffar, utnyttjar eller röjer en företagshemlighet hos en näringsidkare för att offentliggöra eller inför en myndighet eller annat behörigt organ avslöja något som *skäligen kan misstänkas utgöra* brott, på vilket fängelse kan följa, eller *som kan anses utgöra* annat allvarligt missförhållande i näringsidkarens rörelse.

Som ett obehörigt angrepp anses inte att någon anskaffar, utnyttjar eller röjer en företagshemlighet hos en näringsidkare för att offentliggöra eller inför en myndighet eller annat behörigt organ avslöja något som *han med fog antar utgör* brott, på vilket fängelse kan följa, eller annat allvarligt missförhållande i näringsidkarens rörelse.

Som ett obehörigt angrepp anses inte heller att någon utnyttjar eller röjer en företagshemlighet som han eller någon före honom har fått del av i god tro.

Om offentliggörande i tryckt skrift, radioprogram och kassettidningar finns särskilda bestämmelser.

Denna lag träder i kraft den

4 Förslag till

Lag om begränsning av rätten enligt 13 kap. tryckfrihetsförordningen;

Härigenom föreskrivs följande.

1 kap.

Om begränsning av rätten enligt 13 kap. tryckfrihetsförordningen

1 § Detta kapitel anger i vilka fall sådana begränsningar som nämns i 13 kap. 5 § första stycket och 14 kap. 7 § andra stycket tryckfrihetsförordningen gäller i friheten enligt 13 kap. 2 § samma förordning att utan hinder av enskilt åtagande anskaffa uppgifter eller lämna meddelanden eller på annat sätt medverka till framställning i tryckt skrift.

2 § Begränsning enligt 1 § gäller beträffande sådan uppgift som utgör företagshemlighet enligt lagen (1990:00) om skydd för företagshemligheter och som skyddas enligt den lagen. Begränsningen gäller dock inte beträffande förhållanden som har så väsentlig betydelse för miljön eller för människors hälsa eller annars ett sådant allmänintresse att detta uppenbart väger tyngre än intresset av att skydda hemligheten.

Är fråga om utrikes tryckt skrift som inte huvudsakligen är avsedd för spridning inom riket och för vilken utgivningsbevis inte finns gäller, i stället för vad som anges i första stycket, begränsning enligt 1 § för varje uppgift som utgör företagshemlighet enligt lagen om skydd för företagshemligheter och som skyddas enligt den lagen.

3 § Begränsning enligt 1 § gäller beträffande information som part under pågående förhandling rörande löne- eller andra anställningsvillkor eller vid förberedelse för sådan förhandling håller hemlig.

4 § Begränsning enligt 1 § gäller beträffande information som hålls hemlig med tillämpning av 21 och 22 §§ lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet eller kollektivavtal som sägs i 4 § andra stycket nämnda lag.

5 § Begränsning enligt 1 § gäller beträffande uppgift om enskilds personliga förhållanden och enskilds privata ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde lider skada eller men om uppgiften röjs. Uppgiften får dock röjas, om det finns ett allmänintresse av att den enskildes förhållande eller annat därmed förenat förhållande avslöjas som uppenbart väger tyngre än den enskildes anspråk på skydd för egen del.

Första stycket tillämpas också i övrigt beträffande uppgift om ekonomiska förhållanden hos leverantörer, kunder och andra som har trätt i affärsförbindelse eller annan liknande förbindelse med arbetsgivaren eller föreningen, om denna håller uppgiften hemlig.

Vid intresseavvägningen enligt första och andra styckena skall särskilt avseende fästas vid i vad mån det föreligger ett förtroendeförhållande mellan arbetsgivaren eller föreningen och den som uppgiften rör.

Begränsning gäller vidare beträffande varje uppgift vars röjande kan antas medföra fara för någons personliga säkerhet.

6 § Begränsning enligt 1 § gäller beträffande uppgift om sådan åtgärd

som avser att skydda mot brott och som en arbetsgivare eller en förening håller hemlig. Begränsningen gäller dock endast i den mån ett röjande är ägnat att motverka syftet med åtgärden.

7 § Begränsning enligt 1 § gäller beträffande uppgift om chiffer, kod eller liknande metod för att underlätta befordran av uppgifter samt beträffande uppgift under befordran såsom postförsändelse eller telefonmeddelande.

2 kap.

Om verkan av rättshandling som företas i strid med 13 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen

1 § En rättshandling som sker i strid med 13 kap. 3 § andra meningen tryckfrihetsförordningen skall på begäran förklaras ogiltig.

En arbetsgivare eller en förening som bryter mot 13 kap. 3 § andra meningen tryckfrihetsförordningen skall ersätta arbetstagaren eller föreningsmedlemmen för den skada som uppkommer och för den kränkning av rätten enligt 13 kap. tryckfrihetsförordningen som har skett. Om det är skäligt kan skadeståndet sättas ned eller helt falla bort.

2 § Förs talan med anledning av uppsägning eller avskedande skall 34, 35 och 37 §§, 38 § andra stycket andra meningen samt 39 och 40 §§ lagen (1982:80) om anställningsskydd gälla i tillämpliga delar.

Den som vill begära ogiltigförklaring av en annan rättshandling än som avses i första stycket eller yrka skadestånd skall underrätta motparten om detta inom fyra månader efter det att han har fått kännedom om den omständighet vartill yrkandet hänför sig och senast inom två år efter det att omständigheten har inträffat. Har inom underrättelsetiden påkallats förhandling enligt lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet eller med stöd av kollektivavtal, skall talan väckas inom fyra månader efter det att förhandlingen har avslutats. I annat fall skall talan väckas inom fyra månader efter det att tiden för underrättelse har gått ut.

Lämnas inte underrättelse eller väcks inte talan inom den tid som anges i första eller andra stycket, är rätten till talan förlorad.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1992.

5 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1949:164) med vissa bestämmelser om rättegången i tryckfrihetsmål

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1949:164) med vissa bestämmelser om rättegången i tryckfrihetsmål[1]

dels att 13 § skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas fyra nya paragrafer, 14–17 §§, av följande lydelse,

dels att det närmast före 1 § skall införas en rubrik med lydelsen "Föreskrifter om tryckfrihetsmål i allmänhet",

dels att det närmast före 14 § skall införas en rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	13 §[2]
Vad *i denna lag är stadgat* om tryckfrihetsmål, *vari* talan *föres* om ansvar, skall i tillämpliga delar gälla beträffande tryckfrihetsmål, *vari* utan samband med åtal talan *föres* om skrifts konfiskering *eller om* enskilt anspråk; i mål om enskilt anspråk *gälle* dock följande särskilda bestämmelser.	Vad *som ovan föreskrivs* om tryckfrihetsmål, *i vilka* talan *förs* om ansvar, skall i tillämpliga delar gälla beträffande *sådana* tryckfrihetsmål *som avses i 12 kap. 1 § andra stycket tryckfrihetsförordningen i vilka* utan samband med åtal talan *förs* om skrifts konfiskering, enskilt anspråk *eller annan rättsföljd;* i mål om enskilt anspråk *eller annan rättsföljd i anledning av tryckfrihetsbrott skall* dock följande särskilda bestämmelser *gälla.*
Vid målets beredande skall utredas, huruvida anspråket enligt tryckfrihetsförordningen *må* göras gällande mot svaranden samt, om så erfordras, beslut därom meddelas. Om föreläggande för part att komma tillstädes och om verkan av parts utevaro *gälle* vad i rättegångsbalken är *stadgat* angående sak, varom förlikning *ej* är tillåten. Skall jury *ej* medverka, *varde* målet *utsatt* till huvudförhandling i den för tvistemål i allmänhet gällande ordningen.	Vid målets beredande skall utredas, huruvida anspråket *eller rättsföljden* enligt tryckfrihetsförordningen *får* göras gällande mot svaranden samt, om så erfordras, beslut därom meddelas. Om föreläggande för part att komma tillstädes och om verkan av parts utevaro *skall gälla* vad *som* i rättegångsbalken är *föreskrivet* angående sak, varom förlikning *inte* är tillåten. Skall jury *inte* medverka *i mål om enskilt anspråk eller annan rättsföljd, skall* målet *sättas ut* till huvudförhandling i den för tvistemål i allmänhet gällande ordningen.

[1] Omtryckt 1977:1017.
[2] Senaste lydelse 1977:1017.

Särskilda föreskrifter om vissa tryckfrihetsmål rörande förhållandet mellan enskilda

14 §

Sådana tryckfrihetsmål som avses i 13 kap. 11 § tryckfrihetsförordningen prövas av den tingsrätt som skall ta upp tryckfrihetsmål där den anställde eller föreningsmedlemmen har sitt hemvist.

Är inte någon anställd eller föreningsmedlem part i tryckfrihetsmålet prövas detta av den tingsrätt som skall ta upp tryckfrihetsmål där svaranden har sitt hemvist.

Har talan enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister väckts vid tingsrätt eller arbetsdomstolen och finner domstolen att målet skall handläggas som tryckfrihetsmål skall målet överlämnas till rätt domstol.

15 §

Tvistemål som har samband med tryckfrihetsmål som avses i 13 kap. 11 § tryckfrihetsförordningen får upptas av den tingsrätt som får uppta tryckfrihetsmålet om rätten finner det lämpligt att målen upptas av samma domstol.

Tryckfrihetsmål som avses i första stycket och annat tvistemål får, utan hinder av att samma rättegångsform inte är tillämplig för målen, handläggas i en rättegång om det på grund av målens samband med varandra skulle vara till allvarlig olägenhet att målen handlades i skilda rättegångar. Hålls huvudförhandling i rättegången inför jury, skall dock talan, som inte hänför sig till tryckfrihetsmålet, prövas enbart av rätten.

Fråga om förening av mål prövas av rätten på framställning av part. Över framställningen skall motparten beredas tillfälle att yttra sig. Talan mot rättens beslut angående förening av mål förs särskilt.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	16 §
	Vad som föreskrivs i 3 § första och andra styckena, 4–6 §§, 8, 9, 11 och 12 §§ skall i tillämpliga delar gälla även i sådana mål som avses i 14 §. Skall jury inte medverka skall målet, när beredandet slutförts, sättas ut till huvudförhandling i den ordning som föreskrivs för tvistemål i allmänhet.
	17 §
	Efter huvudförhandlingen skall rätten genast till juryn skriftligen framställa frågan huruvida rättsföljder är tillåtliga. Om parterna inte är ense därom, skall rätten också skriftligen framställa frågor om i vad mån den anställde eller föreningsmedlemmen har åsidosatt något åtagande. Innan frågorna till juryn slutligen avfattas, skall närvarande part beredas tillfälle att yttra sig över dem.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1992.

6 Förslag till

Lag om ändring i radioansvarighetslagen (1966:756)

Härigenom föreskrivs i fråga om radioansvarighetslagen (1966:756)
dels att 2, 5–8 a §§ skall ha följande lydelse,
dels att i lagen skall införas en ny paragraf, 9 b §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
2 §[1]	
Missbruk av yttrandefriheten i radioprogram medför ansvar och skadeståndsskyldighet endast när gärningen innefattar yttrandefrihetsbrott. Vad som sagts nu gäller även förverkande av egendom och annan särskild rättsverkan av brott.	Missbruk av yttrandefriheten i radioprogram medför ansvar och skadeståndsskyldighet endast när gärningen innefattar yttrandefrihetsbrott. Vad som sagts nu gäller även förverkande av egendom och annan särskild rättsverkan av brott *samt andra åtgärder till skada för någon.*

Med yttrandefrihetsbrott i radioprogram avses i denna lag framställning eller offentliggörande, som enligt 7 kap. 4 eller 5 § tryckfrihetsförordningen skulle ha varit att anse som tryckfrihetsbrott, om gärningen begåtts genom tryckt skrift. Som yttrandefrihetsbrott i radioprogram anses också sådan olaga våldsskildring i rörliga bilder som avses i 16 kap. 10 b § brottsbalken. Yttrandefrihetsbrott föreligger endast om programmet blivit sänt.

Bestämmelse i brottsbalken eller annan lag om påföljd för brott, som avses i andra stycket, eller om förverkande av egendom eller annan särskild rättsverkan av sådant brott gäller även när brottet är att anse som yttrandefrihetsbrott i radioprogram.

5 §[2]	
Ansvar för yttrandefrihetsbrott i radioprogram eller för medverkan till sådant brott får ej ådömas annan än den som är ansvarig enligt 4 §.	
Den som lämnat meddelande för offentliggörande i radioprogram eller anskaffat uppgift eller underrättelse för att offentliggöra den i radioprogram eller för att lämna meddelande som nyss sagts är fri från ansvar *och* skadeståndsskyldighet. Om sådant förfarande under motsvarande förhållanden skulle ha kunnat föranleda ansvar *eller* skadeståndsskyldighet enligt tryckfrihetsförordningen, *må* dock dömas till ansvar eller skadeståndsskyldighet.	Den som lämnat meddelande för offentliggörande i radioprogram eller anskaffat uppgift eller underrättelse för att offentliggöra den i radioprogram eller för att lämna meddelande som nyss sagts är fri från ansvar, skadeståndsskyldighet *och andra rättsföljder.* Om sådant förfarande under motsvarande förhållanden skulle ha kunnat föranleda ansvar, skadeståndsskyldighet *eller annan rättsföljd* enligt *1–1 kap. och 14 kap. 1–6 §§* tryckfrihetsförordningen, *får* dock dömas till ansvar *eller* skadeståndsskyldighet *eller genom dom fastställas annan rättsföljd.*

[1] Senaste lydelse 1988:837.
[2] Senaste lydelse 1977:1018.

Nuvarande lydelse | *Föreslagen lydelse*

6 §

För skada på grund av yttrandefrihetsbrott i radioprogram svarar den som är ansvarig för brottet enligt 4 §. Om brottet hänför sig till program eller del av program som består i sådan direktsändning som avses i 1 § andra stycket, åligger skadeståndsskyldigheten gärningsmannen eller, om flera medverkat till brottet, gärningsmannen och övriga medverkande i förening.

Programföretaget är skyldigt att jämte den för brottet ansvarige ersätta skadan.

Skadeståndsskyldighet får ej åläggas annan än den som är ansvarig för skadan enligt första eller andra stycket.

Beträffande andra rättsföljder i anledning av yttrandefrihetsbrott i ett radioprogram än skadeståndsskyldighet gäller att sådana får åläggas endast den som enligt 4 § är ansvarig för brottet.

7 §[3]

Fråga som rör missbruk av yttrandefriheten i radioprogram bedömes efter samma grunder som gälla för bedömningen av missbruk av tryckfriheten enligt 1 kap. 4 § tryckfrihetsförordningen.

Den som är ansvarig för innehållet i radioprogram enligt 4 § första eller tredje stycket skall anses ha haft kännedom om innehållet och medgivit att programmet sändes.

I mål om ansvar eller skadestånd eller om förverkande av egendom eller annan särskild rättsverkan på grund av yttrandefrihetsbrott i radioprogram får fråga *ej* väckas om vem som, utan att vara ansvarig för brottet eller skadeståndsskyldig enligt denna lag, författat eller framställt programmet, framträtt i detta eller lämnat meddelande för offentliggörande i programmet.

I mål om ansvar eller skadestånd eller om förverkande av egendom eller annan särskild rättsverkan på grund av yttrandefrihetsbrott i radioprogram *och i mål om andra rättsföljder i anledning av sådant brott* får fråga *inte* väckas om vem som, utan att vara ansvarig för brottet eller skadeståndsskyldig enligt denna lag, författat eller framställt programmet, framträtt i detta eller lämnat meddelande för offentliggörande i programmet.

Fråga om vem som är ansvarig för brott som avses i 5 § andra stycket andra punkten får utan hinder av tredje stycket i förevarande paragraf handläggas i samma rättegång som mål som angives där.

8 §[4]

Mål om ansvar eller skadestånd eller om förverkande av egendom eller annan särskild rättsverkan på grund av yttrandefrihetsbrott i ra-

Mål om ansvar eller skadestånd eller om förverkande av egendom eller annan särskild rättsverkan på grund av yttrandefrihetsbrott i ra-

[3] Senaste lydelse 1977:1018.
[4] Senaste lydelse 1977:1018.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
dioprogram *upptages* av Stockholms tingsrätt. Om det är lämpligt med hänsyn till utredningen, kostnader och andra omständigheter, kan *sådant* mål *upptagas* även av annan tingsrätt som *är* behörig att pröva tryckfrihetsmål.	dioprogram *och mål om andra rättsföljder i anledning av ett sådant brott upptas* av Stockholms tingsrätt. Om det är lämpligt med hänsyn till utredningen, kostnader och andra omständigheter, kan *sådana* mål *upptas* även av *en* annan tingsrätt som är behörig att pröva tryckfrihetsmål.
Beträffande rättegången *äga* i övrigt 12 kap. och *14* kap. 1–3 §§ tryckfrihetsförordningen samt lagen *den 22 april 1949 (nr 164)* med vissa bestämmelser om rättegången i tryckfrihetsmål, jämte anslutande föreskrifter, *motsvarande tillämpning*. De som *äro* jurymän för tryckfrihetsmål *äro* behöriga att medverka även i mål som avses i denna paragraf.	Beträffande rättegången *tillämpas* i övrigt 12 kap. och *15* kap. 1–3 §§ tryckfrihetsförordningen samt lagen *(1949:164)* med vissa bestämmelser om rättegången i tryckfrihetsmål, jämte anslutande föreskrifter. De som *är* jurymän för tryckfrihetsmål *är* behöriga att medverka även i mål som avses i denna paragraf.
Bestämmelserna i första och andra styckena *gälla* även mål angående ansvar eller skadeståndsskyldighet på grund av brott som avses i 5 § andra stycket andra punkten och som *ej* gäller det sätt på vilket uppgift eller underrättelse anskaffats. Är fråga om brott, varigenom någon anskaffat uppgift eller underrättelse men *ej* offentliggjort denna i radioprogram eller meddelat den till annan för sådant offentliggörande skall dock vad nyss sagts gälla endast om det är uppenbart att anskaffandet skett för offentliggörande i radioprogram.	Bestämmelserna i första och andra styckena *gäller* även mål angående ansvar eller skadeståndsskyldighet på grund av brott som avses i 5 § andra stycket andra punkten *och andra rättsföljder i anledning av sådant brott* och som *inte* gäller det sätt på vilket uppgift eller underrättelse anskaffats. Är fråga om brott, varigenom någon anskaffat uppgift eller underrättelse men *inte* offentliggjort denna i radioprogram eller meddelat den till annan för sådant offentliggörande skall dock vad nyss sagts gälla endast om det är uppenbart att anskaffandet skett för offentliggörande i radioprogram.

Allmänt åtal för yttrandefrihetsbrott i radioprogram väckes av justitiekanslern. Sådant åtal skall väckas inom sex månader från det programmet sändes. Justitiekanslern är åklagare även i annat mål som skall handläggas i samma ordning som mål om yttrandefrihetsbrott i radioprogram.

9 §[5]

Programutgivare, den som är eller har varit anställd hos programföretaget eller annan som har tagit befattning med radioprogram eller med nyhetsmeddelande för sådant program får *ej* röja vad han därvid	Programutgivare, den som är eller har varit anställd hos programföretaget eller annan som har tagit befattning med radioprogram eller med nyhetsmeddelande för sådant program får *inte* röja vad han där-

[5] Senaste lydelse 1977:1018.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
erfarit om vem som författat eller framställt program, framträtt i program eller lämnat meddelande för offentliggörande i program, *om ej*	vid erfarit om vem som författat eller framställt program, framträtt i program eller lämnat meddelande för offentliggörande i program. *Tystnadsplikten enligt första stycket gäller inte*
1. *denne* har samtyckt *därtill;*	1. *om författaren, den som framställt programmet, framträtt i programmet eller lämnat meddelande för offentliggörande i programmet* har samtyckt *till att hans identitet röjs,*
2. i mål som sägs i 7 § tredje stycket fråga är, huruvida den, mot vilken talan *föres,* enligt denna lag är ansvarig för brottet eller är skadeståndsskyldig;	2. i mål som sägs i 7 § tredje stycket *då* fråga är, huruvida den, mot vilken talan *förs,* enligt denna lag är ansvarig för brottet eller är skadeståndsskyldig,
3. i fall som avses i 5 § andra stycket fråga är om sådant brott mot rikets säkerhet som *angives* i 7 kap. 3 § första stycket 1 tryckfrihetsförordningen;	3. i fall som avses i 5 § andra stycket *då* fråga är om sådant brott mot rikets säkerhet som *anges* i 7 kap. 3 § första stycket 1 tryckfrihetsförordningen,
4. i fall som avses i 5 § andra stycket fråga är om brott enligt 7 kap. 3 § första stycket 2 eller 3 tryckfrihetsförordningen och rätten finner det erforderligt att vid förhandling uppgift lämnas, huruvida den som är tilltalad eller skäligen misstänkt för *brottet* har lämnat meddelandet;	4. *i den mån domstol,* i fall som avses i 5 § andra stycket *och* fråga är om brott enligt 7 kap. 3 § första stycket 2 eller 3 tryckfrihetsförordningen, finner det erforderligt att vid förhandling uppgift lämnas, huruvida den som är tilltalad eller skäligen misstänkt för *den brottsliga gärningen* har lämnat meddelandet *eller*
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.	5. *i den mån domstol i andra mål än sådana som handläggs som yttrandefrihetsmål* av hänsyn till *ett* allmänt eller enskilt intresse finner det vara av synnerlig vikt att uppgift lämnas vid vittnesförhör eller förhör med *en* part under sanningsförsäkran.

Brott mot denna paragraf bestraffas med böter eller fängelse i högst ett år. Åtal får väckas av åklagare endast om målsäganden angiver brottet till åtal. Åklagare är justitiekanslern.

9 a §[6]

Myndighet eller annat allmänt organ får ej efterforska den som författat eller framställt radioprogram, framträtt i sådant program eller lämnat meddelande för offentliggörande i radioprogram i vidare mån än som erfordras för åtal eller annat ingripande mot honom som ej står i strid med

[6] Senaste lydelse 1977:1018.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
denna lag. Får efterforskning förekomma, skall därvid beaktas den i 9 § första stycket angivna tystnadsplikten.	
För efterforskning i strid med första stycket första punkten *dömes* till böter eller fängelse i högst ett år. Åklagare är justitiekanslern.	För efterforskning i strid med första stycket första punkten *döms, om efterforskningen har gjorts uppsåtligen eller av oaktsamhet,* till böter eller fängelse i högst ett år. Åklagare är justitiekanslern.
	9 b §
	Vad som följer av 13 kap. tryckfrihetsförordningen beträffande tryckta skrifter gäller också i fråga om radioprogram.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1992.

7 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1982:521) om ansvarighet för radio- och kassettidningar

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1982:521) om ansvarighet för radio- och kassettidningar[1]

dels att 2, 7, 9–11, 14, 15, 21 och 22 §§ skall ha följande lydelse,

dels att i lagen skall införas en ny paragraf, 24 §, samt närmast före 24 § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
2 §[2]	
Missbruk av yttrandefriheten i en radio- eller kassettidning medför ansvar och skadeståndsskyldighet endast när gärningen innefattar yttrandefrihetsbrott. Vad som har sagts nu gäller också förverkande av egendom och annan särskild rättsverkan av brott.	Missbruk av yttrandefriheten i en radio- eller kassettidning medför ansvar och skadeståndsskyldighet endast när gärningen innefattar yttrandefrihetsbrott. Vad som har sagts nu gäller också förverkande av egendom och annan särskild rättsverkan av brott *samt andra åtgärder till skada för någon.*

Med yttrandefrihetsbrott avses i denna lag framställning eller offentliggörande som enligt 7 kap. 4 eller 5 § tryckfrihetsförordningen skulle ha varit att anse som tryckfrihetsbrott, om gärningen hade begåtts genom en tryckt skrift. Yttrandefrihetsbrott föreligger endast om radiotidningen har blivit sänd eller kassettidningen har blivit spridd.

Som yttrandefrihetsbrott anses inte tillkännagivanden i annonser eller liknande meddelanden i en radio- eller kassettidning, om det inte av meddelandets innehåll omedelbart framgår att ansvar för ett sådant brott kan komma i fråga. Är ett meddelande straffbart i förening med omständigheter, som inte omedelbart framgår av meddelandets innehåll, gäller vad som är föreskrivet i allmänhet. Detsamma gäller i fråga om meddelanden genom chiffer eller på något annat sätt som är hemligt för allmänheten.

7 §[2]

För skada på grund av yttrandefrihetsbrott i en radio- eller kassettidning svarar den som enligt 5 § är ansvarig för brottet.

Svarar utgivaren av den periodiska skrift som utgör en radio- eller kassettidnings förlaga eller en ställföreträdare för denne för ett yttrandefrihetsbrott i radio- eller kassettidningen, är den periodiska skriftens ägare skyldig att ersätta skadan tillsammans med utgivaren eller ställföreträdaren.

Skadeståndsskyldighet får inte åläggas någon annan än den som är ansvarig för skadan enligt första eller andra stycket. Om skadeståndsskyldighet på grund av brott som avses i 2 § tredje stycket eller 6 § andra stycket gäller dock vad som är föreskrivet i allmänhet.

Beträffande andra rättsföljder i anledning av yttrandefrihetsbrott i

[1] Omtryckt 1985:373.
[2] Senaste lydelse 1983:496.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	en radio- eller kassettidning än skadeståndsskyldighet gäller att sådana får åläggas endast den som enligt 5 § är ansvarig för brottet.

9 §[3]

I mål om ansvar eller skadestånd eller om förverkande av egendom eller annan särskild rättsverkan på grund av yttrandefrihetsbrott i en radio- eller kassettidning får fråga inte väckas om vem som, utan att vara ansvarig för brottet eller skadeståndsskyldig enligt denna lag,	I mål om ansvar eller skadestånd eller om förverkande av egendom eller annan särskild rättsverkan på grund av yttrandefrihetsbrott i en radio- eller kassettidning *och i mål om andra rättsföljder i anledning av sådant brott* får fråga inte väckas om vem som, utan att vara ansvarig för brottet eller skadeståndsskyldig enligt denna lag,

1. är författare eller annan upphovsman till innehållet i radio- eller kassettidningen,
2. har framställt radio- eller kassettidningen, eller
3. har lämnat meddelande enligt 1 kap. 1 § tredje stycket tryckfrihetsförordningen till den periodiska skrift som utgör radio- eller kassettidningens förlaga.

Handläggs ett sådant mål som avses i första stycket i samma rättegång som ett tryckfrihetsmål, hindrar det stycket inte att en fråga, som enligt 3 kap. 2 § andra stycket tryckfrihetsförordningen får väckas i tryckfrihetsmålet, tas upp i den gemensamma rättegången.

10 §[3]

Beträffande mål om ansvar eller skadestånd eller om förverkande av egendom eller annan särskild rättsverkan på grund av yttrandefrihetsbrott i en radio- eller kassettidning gäller vad som är föreskrivet om motsvarande mål angående tryckfrihetsbrott genom den periodiska skrift som utgör radio- eller kassettidningens förlaga.	Beträffande mål om ansvar eller skadestånd eller om förverkande av egendom eller annan särskild rättsverkan på grund av yttrandefrihetsbrott i en radio- eller kassettidning *och beträffande mål om andra rättsföljder i anledning av sådant brott* gäller vad som är föreskrivet om motsvarande mål angående tryckfrihetsbrott genom den periodiska skrift som utgör radio- eller kassettidningens förlaga.
I fråga om mål angående ansvar eller skadestånd på grund av brott som avses i 6 § andra stycket första meningen gäller vad som är föreskrivet om motsvarande tryckfrihetsmål.	I fråga om mål angående ansvar eller skadestånd på grund av brott som avses i 6 § andra stycket första meningen *och i fråga om mål om andra rättsföljder i anledning av sådant brott* gäller vad som är föreskrivet om motsvarande tryckfrihetsmål.

[3] Senaste lydelse 1983:496.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
11 §[4]	
Den som har tagit befattning med tillkomsten eller med sändningen eller spridningen av en radio- eller kassettidning får inte röja vad han därvid har fått veta om vem som är författare eller annan upphovsman till innehållet i radio- eller kassettidningen, vem som har framställt denna eller vem som har lämnat meddelande som anges i 9 § första stycket 3, *om inte*	Den som har tagit befattning med tillkomsten eller med sändningen eller spridningen av en radio- eller kassettidning får inte röja vad han därvid har fått veta om vem som är författare eller annan upphovsman till innehållet i radio- eller kassettidningen, vem som har framställt denna eller vem som har lämnat meddelande som anges i 9 § första stycket 3.
	Tystnadsplikten enligt första stycket gäller inte
1. *denne* har samtyckt till *det,*	*1. om författaren, upphovsmannen, framställaren eller meddelaren* har samtyckt till *att hans identitet röjs,*
2. det i *ett sådant* mål som anges i 9 § första stycket är fråga om huruvida den, mot vilken talan förs, enligt denna lag är ansvarig för brottet eller skadeståndsskyldig,	2. *om* det i mål som anges i 9 § första stycket är fråga om huruvida den, mot vilken talan förs, enligt denna lag är ansvarig för brottet eller skadeståndsskyldig,
3. det i ett fall som avses i 6 § andra stycket första meningen är fråga om ett sådan brott mot rikets säkerhet som anges i 7 kap. 3 § första stycket 1 tryckfrihetsförordningen,	3. *om* det i ett fall som avses i 6 § andra stycket första meningen är fråga om ett sådant brott mot rikets säkerhet som anges i 7 kap. 3 § första stycket 1 tryckfrihetsförordningen,
4. *rätten* i ett fall, som avses i 2 § tredje stycket, eller i ett fall, som avses i 6 § andra stycket första meningen och där det är fråga om ett brott enligt 7 kap. 3 § första stycket 2 eller 3 tryckfrihetsförordningen, anser det *behövligt* att det vid förhandling lämnas uppgift om huruvida den som är tilltalad eller skäligen misstänkt för *brottet* har lämnat meddelandet eller medverkat till framställningen i radio- eller kassettidningen,	4. *i den mån domstol* i ett fall, som avses i 2 § tredje stycket, eller i ett fall, som avses i 6 § andra stycket första meningen och där det är fråga om ett brott enligt 7 kap. 3 § första stycket 2 eller 3 tryckfrihetsförordningen, anser det *erforderligt,* att det vid förhandling lämnas uppgift om huruvida den som är tilltalad eller skäligen misstänkt för *den brottsliga gärningen* har lämnat meddelandet eller medverkat till framställningen i radio- eller kassettidningen,
5. *rätten* av hänsyn till ett allmänt eller enskilt intresse anser det vara av synnerlig vikt att uppgift *i saken* lämnas vid vittnesförhör eller förhör med en part under sanningsförsäkran, eller	5. *i den mån domstol i andra mål än sådana som handläggs som yttrandefrihetsmål* av hänsyn till ett allmänt eller enskilt intresse anser det vara av synnerlig vikt att uppgift lämnas vid vittnesförhör eller förhör med en part under sannings-

[4] Senaste lydelse 1983:496.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	försäkran, eller
6. uppgiftslämnandet i annat fall är tillåtet enligt 3 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen.	6. *om* uppgiftslämnandet i annat fall är tillåtet enligt 3 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen.

14 §[5]

Allmänt åtal för yttrandefrihetsbrott i en radio- eller kassettidning väcks av justitiekanslern. Åtalet skall väckas inom sex månader från det att radiotidningen sändes eller kassettidningen lämnades ut för spridning. Vad som är föreskrivet i 9 kap. 2 § *andra stycket* tryckfrihetsförordningen och annan lag angående åtal för tryckfrihetsbrott skall tillämpas också i fråga om yttrandefrihetsbrott i en radio- eller kassettidning.	Allmänt åtal för yttrandefrihetsbrott i en radio- eller kassettidning väcks av justitiekanslern. Åtalet skall väckas inom sex månader från det att radiotidningen sändes eller kassettidningen lämnades ut för spridning. Vad som är föreskrivet i 9 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen och annan lag angående åtal för tryckfrihetsbrott skall tillämpas också i fråga om yttrandefrihetsbrott i en radio- eller kassettidning.

Justitiekanslern är åklagare även i mål om ansvar för brott som avses i 6 § andra stycket första meningen.

15 §

I fråga om ansvar för den som bryter mot 11 § gäller 20 kap. 3 § brottsbalken. Åtal för ett sådan brott får väckas av åklagare endast om målsäganden anger brottet till åtal.

Den som bryter mot 12 § första meningen döms till böter eller fängelse i högst ett år.	Den som bryter mot 12 § första meningen döms, *om efterforskningen har gjorts uppsåtligen eller av oaktsamhet*, till böter eller fängelse i högst ett år.

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet underlåter att fullgöra någon av sina skyldigheter enligt 13 § döms till böter eller fängelse i högst ett år.

Justitiekanslern är åklagare i mål om ansvar för brott som avses i denna paragraf.

21 §[6]

För skada på grund av yttrandefrihetsbrott i den del av en radio- eller kassettidning som utgörs av en sammanställning svarar den som enligt 20 § är ansvarig för brottet.

Svarar den särskilde utgivaren eller dennes ställföreträdare för ett yttrandefrihetsbrott i den del av en radio- eller kassettidning som utgörs av en sammanställning, är ägarna till de periodiska skrifterna skyldiga att ersätta skadan tillsammans med utgivaren eller ställföreträdaren.

Skadeståndsskyldighet får inte åläggas någon annan än den som är ansvarig för skadan enligt första eller andra stycket. Om skadeståndsskyldighet på grund av brott som avses i 2 § tredje stycket eller 6 § andra stycket gäller dock vad som är föreskrivet i allmänhet.

Beträffande andra rättsföljder än

[5] Senaste lydelse 1983:496.
[6] Senaste lydelse 1985:373.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	skadeståndsskyldighet i anledning av yttrandefrihetsbrott i den del av en radio- eller kassettidning som utgörs av en sammanställning gäller att sådana får åläggas endast den som enligt 20 § är ansvarig för brottet.
	22 §[6]
I fråga om mål om ansvar eller skadeståndsskyldighet eller om förverkande av egendom eller annan särskild rättsverkan på grund av ett yttrandefrihetsbrott i den del av en radio- eller kassettidning som har mer än en förlaga gäller samma bestämmelser som beträffande motsvarande mål angående tryckfrihetsbrott genom den periodiska skrift som är den huvudsakliga förlagan till tidningen.	I fråga om mål om ansvar eller skadeståndsskyldighet eller om förverkande av egendom eller annan särskild rättsverkan på grund av ett yttrandefrihetsbrott i den del av en radio- eller kassettidning som har mer än en förlaga *och beträffande mål om andra rättsföljder i anledning av sådant brott* gäller samma bestämmelser som beträffande motsvarande mål angående tryckfrihetsbrott genom den periodiska skrift som är den huvudsakliga förlagan till tidningen.
	Vissa särskilda föreskrifter om förhållandet mellan enskilda
	24 §
	Vad som följer av 13 kap. tryckfrihetsförordningen beträffande tryckt skrift gäller också i fråga om radio- och kassettidningar.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1992.

8 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1985:1057) om ansvarighet för lokala kabelsändningar

Härigenom föreskrivs att 2, 7 och 21 §§ lagen (1985:1057) om ansvarighet för lokala kabelsändningar skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse | *Föreslagen lydelse*

2 §

Föreskrifterna i 2 §, 5 § andra stycket, 7 § första, tredje och fjärde styckena samt 8–9 *a* §§ radioansvarighetslagen (1966:756) är tillämpliga på radioprogram som anges i 1 § andra stycket. Därvid skall vad som sägs om radioprogram, programföretag och radioansvarighetslagen i stället avse program som anges i 1 § andra stycket, den som bedriver egensändningar respektive denna lag.

Föreskrifterna i 2 §, 5 § andra stycket, 7 § första, tredje och fjärde styckena samt 8–9 *b* §§ radioansvarighetslagen (1966:756) är tillämpliga på radioprogram som anges i 1 § andra stycket. Därvid skall vad som sägs om radioprogram, programföretag och radioansvarighetslagen i stället avse program som anges i 1 § andra stycket, den som bedriver egensändningar respektive denna lag.

Första stycket gäller inte program eller delar av program som består i en direktsändning av en dagshändelse eller av en sådan gudstjänst eller offentlig tillställning som anordnas av någon annan än den som bedriver egensändningen. Inte heller gäller 5, 6 och 8 §§ denna lag sådana program eller delar av program.

I frågor som inte behandlas i de angivna föreskrifterna i radioansvarighetslagen eller i denna lag gäller vad som föreskrivs i andra författningar.

7 §

För skada på grund av yttrandefrihetsbrott i ett radioprogram svarar den som enligt 6 § är ansvarig för brottet. Om ett yttrandefrihetsbrott har begåtts i ett sådant program eller en sådan del av ett program som avses i 2 § andra stycket, åligger skadeståndsskyldigheten gärningsmannen eller, om flera har medverkat till brottet, gärningsmannen och övriga medverkande i förening.

Den som har bedrivit egensändningen är skyldig att ersätta skadan tillsammans med den som är ansvarig för brottet.

Skadeståndsskyldighet får inte åläggas någon annan än den som är ansvarig för skadan enligt första eller andra stycket.

Beträffande andra rättsföljder i anledning av yttrandefrihetsbrott i ett radioprogram än skadeståndsskyldighet gäller att sådana får åläggas endast den som enligt 6 § är ansvarig för brottet.

21 §

De som är jurymän för tryckfrihetsmål är behöriga att medverka i juryn.

Bestämmelserna i 12 kap. 10–12 §§ och *14* kap. 1–3 §§ tryckfrihetsförordningen och i 4–9 och

Bestämmelserna i 12 kap. 10–12 §§ och *15* kap. 1–3 §§ tryckfrihetsförordningen och i 4–9 och

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
11 §§ lagen (1949:164) med vissa bestämmelser om rättegången i tryckfrihetsmål skall tillämpas också i mål om åtgärd enligt 11 eller 12 §. Vad som där sägs om frågan, om brott föreligger, skall därvid i stället avse frågan, om justitiekanslerns framställning bör bifallas.	11 §§ lagen (1949:164) med vissa bestämmelser om rättegången i tryckfrihetsmål skall tillämpas också i mål om åtgärd enligt 11 eller 12 §. Vad som där sägs om frågan, om brott föreligger, skall därvid i stället avse frågan, om justitiekanslerns framställning bör bifallas.

Kallelser och andra meddelanden i mål om förbud enligt 11 § behöver inte tillställas andra tillståndshavare än dem som har avgett förklaring eller som på annat sätt särskilt har begärt detta. Underrättelse om utgången i målet skall dock lämnas alla tillståndshavare.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1992.

9 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1982:460) om ansvarighet för närradio

Härigenom föreskrivs att 1 och 6 §§ lagen (1982:460) om ansvarighet för närradio skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
1 §	
Denna lag gäller yttrandefriheten i ljudradioprogram som sänds med stöd av närradiolagen (1982:459).	
Föreskrifterna i 2 §, 5 § andra stycket, 7 § första, tredje och fjärde styckena samt 8–9 *a* §§ radioansvarighetslagen (1966:756) är tillämpliga på radioprogram som anges i första stycket. Därvid skall vad som sägs om radioprogram, programföretag och radioansvarighetslagen i stället avse program som anges i första stycket, sammanslutningar som har tillstånd att sända närradio samt denna lag. I frågor som inte behandlas i de angivna föreskrifterna i radioansvarighetslagen eller i denna lag gäller vad som föreskrivs i andra författningar.	Föreskrifterna i 2 §, 5 § andra stycket, 7 § första, tredje och fjärde styckena samt 8–9 *b* §§ radioansvarighetslagen (1966:756) är tillämpliga på radioprogram som anges i första stycket. Därvid skall vad som sägs om radioprogram, programföretag och radioansvarighetslagen i stället avse program som anges i första stycket, sammanslutningar som har tillstånd att sända närradio samt denna lag. I frågor som inte behandlas i de angivna föreskrifterna i radioansvarighetslagen eller i denna lag gäller vad som föreskrivs i andra författningar.
6 §	
För skada på grund av yttrandefrihetsbrott i ett radioprogram svarar den som enligt 5 § är ansvarig för brottet.	
Sammanslutningen är skyldig att ersätta skadan tillsammans med den som är ansvarig för brottet.	
Skadeståndsskyldighet får inte åläggas någon annan än den som är ansvarig för skadan enligt första eller andra stycket.	
	Beträffande andra rättsföljder i anledning av yttrandefrihetsbrott i ett radioprogram än skadeståndsskyldighet gäller att sådana får åläggas endast den som enligt 5 § är ansvarig för brottet.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1992.

Remissinstanser

Över meddelarskyddskommitténs betänkande (SOU 1990:12) Meddelarrätt har remissyttranden efter anmodan avgetts av justitiekanslern (JK), Svea hovrätt, hovrätten för Västra Sverige, kammarrätten i Sundsvall, riksåklagaren (RÅ), datainspektionen, Stockholms tingsrätt, Göteborgs tingsrätt, Malmö tingsrätt, Luleå tingsrätt, kommerskollegium, Sveriges exportråd, överbefälhavaren, försvarets civilförvaltning, överstyrelsen för civil beredskap, styrelsen för psykologiskt försvar, försvarets forskningsanstalt, televerket, bankinspektionen, försäkringsinspektionen, juridiska fakulteten vid Stockholms universitet, juridiska fakulteten vid Uppsala universitet, handelshögskolan i Stockholm, institutionen för journalistik, medier och kommunikation vid Stockholms universitet, arbetsdomstolen, statens invandrarverk, styrelsen för teknisk utveckling, patent- och registreringsverket, rikspolisstyrelsen, marknadsdomstolen, näringsfrihetsombudsmannen och statens pris- och konkurrensverk.

Vidare har remissyttranden inkommit från riksdagens ombudsman (JO), Landsorganisationen i Sverige (LO), Tjänstemännens centralorganisation (TCO), centralorganisationen SACO/SR, Svenska arbetsgivareföreningen (SAF), kooperationens förhandlingsorganisation (KFO), Sveriges advokatsamfund, landstingsförbundet, Svenska kommunförbundet, Linköpings kommun, Gävle kommun, kooperativa förbundet (KF), Sveriges industriförbund, läkemedelsindustriföreningen, företagens uppgiftslämnardelegation, Sveriges kemiska industrikontor, Stockholms handelskammare, Svenska Industriens Patentingenjörers förening, pressens opinionsnämnd, allmänhetens pressombudsman (PO), Svenska tidningsutgivareföreningen, Svenska journalistförbundet, Publicistklubben, föreningen Grävande Journalister, Sveriges författarförbund, Svenska bokförläggareföreningen, Tidningarnas telegrambyrå AB, Sveriges Radio AB, Sveriges Riksradio AB, Sveriges Television AB, Litterära Yrkesutövares Samarbetsnämnd (KLYS), Stockholms fondbörs, Svenska bankföreningen, Svenska sparbanksföreningen, Svenska försäkringsbolags riksförbund, Lantbrukarnas riksförbund (LRF), Småföretagens riksorganisation, HSB riksförbund, Sveriges Fastighetsägareförbund, Sveriges riksidrottsförbund, Röda korset och Medborgarrättsrörelsen.

Härutöver har yttranden inkommit från LO-förbundens rättsskydd AB, Fackförbundspressens samorganisation och grossistförbundet Svensk Handel.

Lagrådsremissens lagförslag

1 Förslag till

Yttrandefrihetsgrundlag

Härigenom föreskrivs följande.

1 kap. Grundläggande bestämmelser

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

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

Vad som sägs i grundlagen om radioprogram gäller förutom program i ljudradio också program i television och innehållet i vissa andra sändningar av ljud, bild eller text som sker med hjälp av elektromagnetiska vågor. Vad som sägs om filmer avser även videogram och andra upptagningar av rörliga bilder.

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

3 § Det får inte förekomma att något som är avsett att framföras i ett radioprogram eller en ljudupptagning först måste granskas av en myndighet eller något annat allmänt organ. Inte heller är det tillåtet för myndigheter och andra allmänna organ att utan stöd i denna grundlag, på grund av det kända eller väntade innehållet i ett radioprogram eller en ljudupptagning, förbjuda eller hindra dess offentliggörande eller spridning bland allmänheten. Motsvarande gäller i fråga om förbud eller annat hinder mot innehav eller användning av sådana tekniska hjälpmedel som behövs för att kunna ta emot radioprogram eller för att kunna uppfatta innehållet i ljudupptagningar.

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

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

5 § Den som skall döma över missbruk av yttrandefriheten eller på annat

sätt vaka över att denna grundlag efterlevs bör betänka att yttrandefriheten är en grundval för ett fritt samhällsskick. Han bör alltid uppmärksamma syftet mera än framställningssättet. Om han är tveksam, bör han hellre fria än fälla.

6 § Grundlagen är tillämplig på sändningar av radioprogram som är riktade till allmänheten och avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel. I lag får föreskrivas om undantag från denna grundlag i fråga om radioprogram som huvudsakligen är avsedda att tas emot utomlands och radioprogram som sänds genom tråd men inte är avsedda att tas emot av någon större allmänhet. Sådant undantag får dock inte gälla vad som föreskrivs i 2 och 3 §§.

I fråga om radioprogram som förmedlas genom satellitsändning som utgår från Sverige gäller vad som i denna grundlag föreskrivs om radioprogram i allmänhet.

7 § I fråga om samtidig och oförändrad vidaresändning här i landet av radioprogram som kommer från utlandet och radioprogram som förmedlas hit genom satellitsändning men inte utgår från Sverige gäller enbart vad som föreskrivs i

3 § första stycket om förbud mot förhandsgranskning och andra hinder,

4 § om förbud mot ingripanden utan stöd i grundlagen,

5 § om det förhållningssätt som skall iakttas vid tillämpningen av denna grundlag,

3 kap. 1 § om rätt att sända radioprogram i tråd,

3 kap. 3 och 5 §§ om särskilda regler för lagstiftning och rättslig prövning.

Har riksdagen godkänt en internationell överenskommelse om radioprogram får sådana föreskrifter som avses i 12 § andra stycket inte hindra vidaresändning av radioprogram i strid med överenskommelsen.

I 10 kap. 2 § finns föreskrifter om rätt att meddela och anskaffa uppgifter och underrättelser för offentliggörande i radioprogram från utlandet.

8 § I fråga om radioprogram eller delar av program som består i direktsändningar av dagshändelser eller av sådana gudstjänster eller offentliga tillställningar som anordnas av någon annan än den som bedriver programverksamheten tillämpas inte bestämmelserna i

2 § om rätt att meddela och anskaffa uppgifter för offentliggörande,

4 § om förbud mot ingripanden,

5 § om förhållningssättet vid tillämpning av denna grundlag,

2 kap. om rätt till anonymitet,

5–7 kap. om yttrandefrihetsbrott, ansvarighet samt åtal och särskilda tvångsmedel,

9 kap. om rättegången i yttrandefrihetsmål samt

10 kap. 2 § om rätt att meddela och anskaffa uppgifter för offentliggörande i radioprogram från utlandet.

9 § Denna grundlags föreskrifter om radioprogram tillämpas också när en redaktion för en tryckt periodisk skrift eller för en verksamhet för framställning av radioprogram, filmer eller ljudupptagningar eller en nyhetsbyrå med hjälp av elektromagnetiska vågor på begäran tillhandahåller allmänheten upplysningar direkt ur en upptagning för automatisk databehandling. Det gäller dock endast om den mottagande inte kan ändra innehållet i upptagningen.

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

11 § Att vissa radioprogram, filmer och ljudupptagningar skall jämställas med periodiska skrifter framgår av 1 kap. 7 § andra stycket tryckfrihetsförordningen.

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

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

2 kap. Om rätt till anonymitet

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

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

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

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

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

Tystnadsplikten enligt första stycket gäller inte

1. om den till vars förmån tystnadsplikten gäller har samtyckt till att hans identitet röjs,
2. om fråga om identiteten får väckas enligt 2 § andra stycket,
3. om det rör sig om brott som anges i 5 kap. 3 § första stycket 1,
4. i den mån domstol, när det där rör sig om brott enligt 5 kap. 2 § eller 3 § första stycket 2 eller 3, finner det erforderligt att vid förhandling uppgift lämnas, huruvida den som är tilltalad eller skäligen misstänkt för

den brottsliga gärningen är den till vars förmån tystnadsplikten enligt första stycket gäller, eller

5. i den mån domstol, i annat fall, av hänsyn till ett allmänt eller enskilt intresse finner det vara av synnerlig vikt att uppgift om identiteten lämnas vid vittnesförhör eller förhör med en part under sanningsförsäkran.

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

4 § Ingen myndighet eller något annat allmänt organ får efterforska

1. upphovsmannen till en framställning som har offentliggjorts eller varit avsedd att offentliggöras i ett radioprogram, en film eller en ljudupptagning eller den som har framträtt i en sådan framställning,

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

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

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

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

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

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

3 kap. Om sändning av radioprogram samt framställande och spridning av filmer och ljudupptagningar

Radioprogram

1 § Varje svensk medborgare och svensk juridisk person har rätt att sända radioprogram genom tråd.

Den frihet som följer av första stycket hindrar inte att det i lag meddelas föreskrifter i fråga om skyldighet för nätinnehavare att ge utrymme för vissa program eller om ingripanden mot fortsatt sändning av ett utbud som inriktas på våldsframställningar, pornografiska bilder eller hets mot folkgrupp.

2 § Rätten att sända radioprogram enligt denna grundlag på annat sätt än genom tråd får regleras genom lag som innehåller föreskrifter om tillstånd och villkor för att sända.

Det allmänna skall eftersträva att radiofrekvenserna tas i anspråk på ett sätt som leder till vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet.

Det skall finnas möjlighet för sammanslutningar att få tillstånd att sända ljudradioprogram i lokala radiosändningar i den utsträckning som tillgängliga radiofrekvenser medger. Närmare föreskrifter härom meddelas i lag.

3 § I fråga om sådana begränsningar i sändningsrätten som avses i 1 och 2 §§ gäller vad som föreskrivs om begränsningar av grundläggande fri- och rättigheter i 2 kap. 12 § andra–femte styckena och 13 § regeringsformen.

4 § Den som sänder radioprogram avgör självständigt vad som skall förekomma i sändningarna.

5 § Frågor om rätt att sända radioprogram skall kunna prövas av domstol eller av en nämnd vars sammansättning är bestämd i lag och vars ordförande skall vara eller ha varit ordinarie domare. Gäller saken fråga om ingripande på grund av missbruk av yttrandefriheten, skall frågan prövas av domstol under medverkan av jury enligt de närmare bestämmelser som meddelas i lag. Det sist sagda gäller dock inte om frågan rör överträdelse av sådana föreskrifter eller villkor i fråga om kommersiell reklam eller annan annonsering eller sändning av radioprogram som avses i 1 kap. 12 § andra stycket.

6 § Föreskrifter om skyldighet att spela in radioprogram samt att bevara och tillhandahålla sådana inspelningar för granskning och att lämna dem till arkiv får meddelas i lag.

7 § I lag får 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.

Filmer och ljudupptagningar

8 § Varje svensk medborgare och svensk juridisk person har rätt att bedriva verksamhet för framställning och spridning av filmer och ljudupptagningar. För rätt att offentligt förevisa en film kan det dock krävas granskning och godkännande i enlighet med 1 kap. 3 § andra stycket.

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

10 § Varken postverket eller någon annan allmän trafikinrättning får underlåta att befordra filmer eller ljudupptagningar på grund av deras innehåll i annat fall än då befordran skulle innebära överträdelse av 13 § tredje eller fjärde stycket.

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

11 § Utan hinder av denna grundlag gäller det som föreskrivs i lag för det fall att någon i förvärvssyfte till den som är under femton år lämnar ut filmer med ingående skildringar av verklighetstrogen karaktär som återger våld eller hot om våld mot människor eller djur.

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

1. förevisar pornografiska bilder på eller vid allmän plats genom skylt-

ning eller något liknande förfarande på ett sätt som kan väcka allmän anstöt,

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

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

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

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

13 § Sådana exemplar av filmer och ljudupptagningar, som framställs i landet och är avsedda för spridning här, skall förses med tydliga uppgifter om vem som har låtit framställa filmen eller ljudupptagningen samt om när, var och av vem exemplaren har framställts. Närmare bestämmelser om detta får meddelas i lag.

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

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

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

14 § Föreskrifter om skyldighet för den som yrkesmässigt säljer eller hyr ut filmer att anmäla sig för registrering hos en myndighet får meddelas i lag eller med stöd av lag.

4 kap. Om utgivare

Radioprogram och filmer

1 § Radioprogram och filmer skall ha en utgivare. Utgivaren utses av den som bedriver sändningsverksamheten eller låter framställa filmen.

2 § Utgivaren skall vara svensk medborgare. I lag får föreskrivas att även utlänningar får vara utgivare.

Den som är utgivare skall ha hemvist här i riket. Den som är underårig eller i konkurs eller som har förvaltare enligt särskilda bestämmelser i lag får inte vara utgivare. Uppgift om vem som är utgivare skall vara tillgänglig för allmänheten.

3 § Utgivaren skall ha befogenhet att utöva tillsyn över framställningens offentliggörande och att bestämma över dess innehåll så att ingenting får införas i den mot hans vilja. Varje inskränkning i den befogenheten skall vara utan verkan.

4 § Ytterligare bestämmelser om hur utgivare skall utses och om hur uppgift om utgivaren skall hållas tillgänglig för allmänheten får meddelas i

lag. I fråga om radioprogram får föreskrivas att utgivare skall utses för varje program eller för hela eller delar av programverksamheten.

5 § Utses en utgivare för en del av radioprogramverksamheten eller för hela denna, får utgivaren utse en eller flera ställföreträdare för sig. Vad som sägs om utgivare i 2–4 §§ skall gälla också ställföreträdare. Om utgivarens uppdrag upphör, upphör även uppdraget att vara ställföreträdare.

6 § Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot 1 § skall dömas till böter eller, om omständigheterna är synnerligen försvårande, till fängelse i högst ett år.

I lag får föreskrivas straff för den som bryter mot en föreskrift i lag som meddelats med stöd av 4 eller 5 §.

Ljudupptagningar

7 § Utgivare får utses för ljudupptagningar.

I lag får föreskrivas skyldighet att utse utgivare för vissa ljudupptagningar.

För utgivare av ljudupptagningar gäller i övrigt det som föreskrivs i 1–4 och 6 §§ om utgivare av filmer.

5 kap. Om yttrandefrihetsbrott

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

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

2 § Gärningar som enligt 7 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen inte skall anses som tryckfrihetsbrott, därför att de begås genom meddelanden där det brottsliga är dolt, skall inte heller anses som yttrandefrihetsbrott.

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

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

2. oriktigt utlämnande av allmän handling som 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 anges i särskild lag,

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

Om någon anskaffar en uppgift eller underrättelse i sådant syfte som

avses i 1 kap. 2 § och därigenom gör sig skyldig till brott som anges i första stycket 1, gäller vad som föreskrivs i lag om ansvar för brottet.

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

4 § Vad som är föreskrivet i lag om påföljd för brott som avses i 1 § skall gälla också när brottet är att anse som ett yttrandefrihetsbrott.

Om skadestånd på grund av yttrandefrihetsbrott finns bestämmelser i 8 kap.

När någon döms för förtal eller förolämpning i enlighet med 1 § första stycket, kan domstolen, om brottet begåtts i ett radioprogram, på yrkande av motparten besluta att domen skall återges helt eller delvis i ett radioprogram i samma sändningsverksamhet. Rätten får besluta att skyldigheten att återge domen skall avse ett av rätten gjort sammandrag av denna.

5 § När en domstol bestämmer påföljd för ett yttrandefrihetsbrott, skall domstolen särskilt ta hänsyn till om en rättelse har offentliggjorts.

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

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

6 kap. Ansvarighetsregler

Radioprogram och filmer

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

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

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

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

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

I stället för den som anges i första stycket ansvarar den som sprider en film för yttrandefrihetsbrott i denna, om filmen saknar den i 3 kap. 13 § första stycket föreskrivna uppgiften om vem som har låtit framställa den och det inte kan klarläggas vem denne är eller han saknar känd hemortsadress i Sverige och inte heller kan påträffas här under rättegången.

Vad som sägs i första stycket för det fall att en uppgift saknas gäller

också om en lämnad uppgift innebär att den som har låtit framställa filmen har hemvist utomlands eller om uppgiften är oriktig och den som sprider filmen känner till detta.

Ljudupptagningar

3 § Ansvaret för yttrandefrihetsbrott i en ljudupptagning, som har en utgivare, ligger på denne.

Är i lag föreskrivet att en ljudupptagning skall ha en utgivare, gäller vad som sägs i 2 §. Om i annat fall en ljudupptagning har en utgivare som inte längre var behörig när brottet förövades, eller vars uppdrag annars upphört eller beträffande vilken det förelåg något sådant förhållande som anges i 2 § första stycket 2 eller 3, ligger ansvaret för yttrandefrihetsbrott på den som har utsett utgivaren.

4 § Ansvaret för yttrandefrihetsbrott i en sådan ljudupptagning som inte har eller skall ha en utgivare ligger på upphovsmannen till framställningen och den som framträder i upptagningen, om de är att anse som gärningsmän och uppgift om dem har lämnats enligt 2 kap. 2 § andra stycket. Den som inte har samtyckt till att upptagningen lämnas ut för spridning eller till att uppgift lämnas om vem han är ansvarar dock inte för yttrandefrihetsbrott i upptagningen.

Den som har låtit framställa en ljudupptagning som avses i första stycket ansvarar för yttrandefrihetsbrott i denna, om

1. varken upphovsmannen eller den som framträder i upptagningen kan hållas ansvarig,
2. båda var avlidna när upptagningen lämnades ut för spridning, eller
3. båda saknar känd hemortsadress i landet och ingen av dem kan påträffas här under rättegången.

5 § I stället för den som avses i 3 § eller 4 § andra stycket ansvarar den som sprider en ljudupptagning för yttrandefrihetsbrott i upptagningen, om denna saknar den i 3 kap. 13 § första stycket föreskrivna uppgiften om vem som har låtit framställa den och det inte kan klarläggas vem denne är eller han saknar känd hemortsadress i landet och inte heller kan påträffas här under rättegången.

Vad som sägs i första stycket gäller också om en lämnad uppgift innebär att den som har låtit framställa ljudupptagningen har hemvist utomlands eller om uppgiften är oriktig och den som sprider upptagningen känner till detta.

Gemensamma bestämmelser

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.

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

7 kap. Om tillsyn, åtal och särskilda tvångsmedel

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

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

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

3 § Vad som sägs i 10 kap. tryckfrihetsförordningen om beslag av tryckta skrifter på grund av tryckfrihetsbrott skall gälla också i fråga om beslag av filmer och ljudupptagningar på grund av yttrandefrihetsbrott. I stället för 10 kap. 6 § och 8 § andra stycket gäller dock vad som föreskrivs i andra och tredje styckena i denna paragraf.

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

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

4 § I lag får föreskrivas att en nämnd vars sammansättning är bestämd i lag och vars ordförande skall vara eller ha varit ordinarie domare skall granska om radioprogram, som någon har sänt på annat sätt än genom tråd, står i överensstämmelse med de föreskrifter eller andra villkor som gäller för sändningarna. En sådan nämnd får endast uttala sin mening och förelägga den sändande att följa föreskrifterna eller villkoren. Ett föreläggande får förenas med vite. Frågor om ansvar för yttrandefrihetsbrott och om utdömande av vite prövas alltid av domstol enligt 3 kap. 5 §.

5 § Genom lag får föreskrivas om särskild tillsyn över att yttrandefriheten i filmer inte missbrukas genom olaga våldsskildring och över att filmer med våld eller hot om våld inte i förvärvssyfte sprids till den som är under femton år. Därvid får föreskrivas om befogenhet för en tillsynsmyndighet att tillfälligt ta hand om ett exemplar av en film som kan antas innehålla en framställning som innefattar olaga våldsskildring.

6 § I fråga om sådana föreskrifter som avses i 4 och 5 §§ gäller vad som föreskrivs om begränsningar av grundläggande fri- och rättigheter i 2 kap. 12 § andra–femte styckena och 13 § regeringsformen.

8 kap. Om skadestånd

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

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

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

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

3 § Om den som skulle bära det straffrättsliga ansvaret inte har någon känd hemortsadress i landet när brottet förövas och inte heller kan påträffas här under rättegången och ansvaret därför övergår på någon annan enligt 6 kap. 2 § tredje stycket eller 5 §, får skadestånd ändå krävas ut även av den förre, i den mån det medges i lag.

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

9 kap. Om rättegången i yttrandefrihetsmål

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

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

10 kap. Om radioprogram, filmer och ljudupptagningar från utlandet

1 § Bestämmelserna i 1–9 och 11 kap. är tillämpliga också på sådana filmer och ljudupptagningar som har tillkommit utomlands och som lämnas ut för spridning i Sverige. Vad som annars sägs om den som har låtit framställa upptagningen skall därvid i stället gälla den som här i landet lämnar ut den för spridning.

I fråga om rätten att meddela och anskaffa uppgifter och underrättelser för offentliggörande och om rätten till anonymitet gäller dock i tillämpliga delar vad som sägs i 13 kap. 6 § tryckfrihetsförordningen. Därvid skall hänvisningarna till 1 kap. 1 § tredje och fjärde styckena, 3 kap. samt 3 kap. 3 § och 7 kap. 3 § första stycket 2 tryckfrihetsförordningen i stället avse 1 kap. 2 §, 2 kap. och 2 kap. 3 § och 5 kap. 3 § första stycket 2 denna grundlag. Vidare skall vad som sägs om tryckfrihetsmål avse yttrandefrihetsmål.

2 § Det som enligt 1 § gäller i fråga om rätt att meddela och anskaffa uppgifter och underrättelser och att vara anonym gäller också radioprogram som sänds från sändare utanför Sverige och i fråga om andra filmer och ljudupptagningar, som framställs utomlands, än dem som avses i den paragrafen. I fråga om radioprogram som inte sänds från annat land får dock i lag föreskrivas undantag från rätten att meddela och anskaffa uppgifter.

11 kap. Allmänna bestämmelser

1 § Vad som sägs i 14 kap. 1–3 §§ tryckfrihetsförordningen om resning, högre rätts prövning av tryckfrihetsmål och skyndsam behandling av sådana mål skall gälla också i fråga om yttrandefrihetsmål.

I alla hänseenden som inte har reglerats särskilt i denna grundlag eller i lag som har beslutats med stöd av den gäller vad som är föreskrivet i lag eller annan författning.

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

---

1. Denna grundlag träder i kraft den 1 januari 1992.

2. De nya föreskrifterna skall inte tillämpas på radioprogram som har sänts före ikraftträdandet.

3. I fråga om filmer och ljudupptagningar som har lämnats ut för spridning före ikraftträdandet skall de nya föreskrifterna tillämpas med följande undantag:

a) En film eller en ljudupptagning skall anses ha lämnats ut för spridning den dag denna grundlag trätt i kraft.

b) Föreskrifterna i 2 kap., 3 kap. 13 § första–tredje styckena, 4 kap., 6 kap. 1–5 §§ och 10 kap. 1 § första stycket andra meningen skall inte tillämpas.

c) Den som sprider en film är ansvarig för yttrandefrihetsbrott i filmen, om spridningen skulle ha varit straffbar även enligt äldre bestämmelser.

d) Ansvaret för yttrandefrihetsbrott i en ljudupptagning ligger på upphovsmannen till framställningen och den som framträder i upptagningen, om de är att anse som gärningsmän, samt på den som har låtit framställa upptagningen och på den som sprider den, allt under förutsättning att deras handlande skulle ha varit straffbart även enligt äldre bestämmelser.

e) I stället för vad som föreskrivs i 8 kap. 2 § första stycket gäller att skadestånd kan krävas ut av den som enligt c) och d) bär det straffrättsliga ansvaret för innehållet i en film eller en ljudupptagning.

f) De nya föreskrifterna gäller inte i fråga om spridning som före ikraftträdandet har skett av filmer med skildringar av sexuellt våld eller tvång eller närgångna eller utdragna skildringar av grovt våld mot människor eller djur.

g) De nya föreskrifterna tillämpas inte vid prövning av talan som har väckts före ikraftträdandet. Skulle en tillämpning av de nya föreskrifterna ha lett till frihet från påföljd, får någon sådan dock inte ådömas.

2 Förslag till

Lag om ändring i tryckfrihetsförordningen

Härigenom föreskrivs i fråga om tryckfrihetsförordningen[1]

dels att nuvarande 13 kap. 1–5 §§ skall betecknas 13 kap. 2–6 §§,

dels att 1 kap. 7 §, 3 kap. 3 och 5 §§ samt den nya 13 kap. 6 § skall ha följande lydelse,

dels att det i förordningen skall införas en ny paragraf, 13 kap. 1 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
1 kap.	
7 §	
Med periodisk skrift förstås tidning, tidskrift eller annan sådan tryckt skrift, som enligt utgivningsplanen är avsedd att under bestämd titel utgivas 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.	
	Om ägaren till en periodisk skrift sprider eller låter sprida skriftens innehåll eller delar av detta i form av ett radioprogram, en film eller en ljudupptagning som avses i yttrandefrihetsgrundlagen, skall i fråga om tillämpning av 1–14 kap. programmet, filmen eller upptagningen jämställas med en bilaga till skriften i den utsträckning den i sådan form spridda versionen återger innehållet i skriften oförändrat samt anger hur innehållet har disponerats. I lag får föreskrivas om särskild skyldighet att spela in sådana program och bevara filmer och upptagningar samt att tillhandahålla dessa. Bestämmelser om rätt till sändningar finns i 3 kap. yttrandefrihetsgrundlagen.
3 kap.	
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	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

[1] Tryckfrihetsförordningen omtryckt 1988:1448.

Nuvarande lydelse

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;

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;

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.

Föreslagen lydelse

nyheter eller andra meddelanden till periodiska skrifter *får inte* 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 *inte* är periodisk.

Tystnadsplikten enligt första stycket gäller inte

1. *om den till vars förmån tystnadsplikten gäller* har samtyckt *till att hans identitet röjs,*

2. *om* fråga *om identiteten* får väckas enligt 2 § första stycket,*?u*

3. *om det rör sig* om brott som *anges* i 7 kap. 3 § första stycket 1,

4. *i den mån domstol, när det där rör sig* om brott enligt 7 kap. 2 § eller 3 § första stycket 2 eller 3, finner det erforderligt, att vid förhandling uppgift lämnas, huruvida den som är tilltalad eller skäligen misstänkt för *den brottsliga gärningen* har lämnat meddelandet eller medverkat till framställningen, *eller*

5. *i den mån domstol, i annat fall,* av hänsyn till *ett* allmänt eller enskilt intresse finner det vara av synnerlig vikt att uppgift *om identiteten* lämnas vid vittnesförhör eller förhör med *en* part under sanningsförsäkran.

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

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 *utsätter* namnet *å* eller pseudonymen eller signaturen för annan person än den verkliga

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet mot författarens eller, i fall som avses i 1 §, mot utgivarens eller meddelarens vilja *på* tryckt skrift *sätter ut* dennes namn, pseudonym eller signatur eller åsidosätter sin tystnadsplikt enligt 3 §, *döms till* böter eller fängelse i högst ett år. *Till samma straff döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet på* skriften såsom författare, utgivare eller meddelare *sätter ut* namnet

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
författaren, utgivaren eller meddelaren.	*på* eller pseudonym 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 *meningen döms, om efterforskningen har skett uppsåtligen,* 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.

13 kap.

(5 § tredje stycket)	1 §
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–kap. är föreskrivet.	I fråga om skrift som tryckts utom riket och *som utges här skall om inte annat sägs nedan,* i tillämpliga delar gälla vad *som* är föreskrivet i 1 kap., 3 kap., 6 kap., 7 kap., 12 kap. 1, 2, 5–7 och 10–12 §§ samt 9–12 kap.
(5 § första och andra styckena)	6 §
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*	*I fråga om annan skrift, som trycks utom riket, än sådan som huvudsakligen är avsedd för spridning inom riket eller periodisk skrift för vilken utgivningsbevis finns gäller bestämmelserna* i 1 kap. 1 § tredje och fjärde styckena angående meddelande och anskaffande av uppgifter och underrättelser för offentliggörande *om inte*

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

	Första stycket gäller även den som har lämnat meddelande för offentliggörande i egenskap av författare eller annan upphovsman till framställning i periodisk skrift eller genom att tillhandahålla en skrift för tryckning och utgivning.
Är meddelandet eller anskaffandet straffbart *i angivet hänseende,* gäller vad *därom är 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 gäl-	Är meddelandet eller anskaffandet straffbart *enligt vad som följer av första och andra styckena,* gäller vad *som är föreskrivet därom.* Mål angående ansvar eller enskilt anspråk på grund av brott som nu sagts skall handläggas som tryckfrihetsmål, när *inte* 12 kap. 1 § andra stycket tredje *meningen* har motsvarande tillämpning. I fråga om

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
ler vad i 3 kap. *är stadgat*; bestämmelsen i 3 § 3 skall dock omfatta även annat brott mot rikets säkerhet än som där avses.	rätt till anonymitet för meddelaren gäller vad *som är föreskrivet* i 3 kap.; bestämmelsen i 3 § 3 skall dock omfatta även annat brott mot rikets säkerhet än som där avses.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1992.

3 Förslag till

Lag om ändring i regeringsformen;

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 3 §, 2 kap. 1 § och 8 kap. 18 § regeringsformen[1] skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
1 kap.	
3 §	
Regeringsformen, successionsordningen och tryckfrihetsförordningen är rikets grundlagar.	Regeringsformen, successionsordningen, tryckfrihetsförordningen och *yttrandefrihetsgrundlagen* är rikets grundlagar.
2 kap.	
1 §	
Varje medborgare är gentemot det allmänna tillförsäkrad 1. yttrandefrihet: frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor, 2. informationsfrihet: frihet att inhämta och mottaga upplysningar samt att i övrigt taga del av andras yttranden, 3. mötesfrihet: frihet att anordna och bevista sammankomst för upplysning, meningsyttring eller annat liknande syfte eller för framförande av konstnärligt verk, 4. demonstrationsfrihet: frihet att anordna och deltaga i demonstration på allmän plats, 5. föreningsfrihet: frihet att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften, 6. religionsfrihet: frihet att ensam eller tillsammanst med andra utöva sin religion.	
Beträffande tryckfriheten gäller vad som är föreskrivet i tryckfrihetsförordningen. I denna finns också bestämmelser om rätt att taga del av allmänna handlingar.	Beträffande tryckfriheten gäller vad som är föreskrivet i tryckfrihetsförordningen. I *tryckfrihetsförordningen* finns också bestämmelser om rätt att taga del av allmänna handlingar. *Motsvarande bestämmelser i fråga om friheten att yttra sig i vissa slag av framställningar finns i yttrandefrihetsgrundlagen.*
8 kap.	
18 §	
För att avge yttrande över lagförslag skall finnas ett lagråd, vari ingår domare i högsta domstolen och regeringsrätten. Yttrande från lagrådet inhämtas av regeringen eller, enligt vad som närmare angives i riksdagsordningen, av riksdagsutskott.	
Yttrande av lagrådet bör inhämtas innan riksdagen beslutar grund-	Yttrande av lagrådet bör inhämtas innan riksdagen beslutar grund-

[1] Regeringsformen omtryckt 1988:1444.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
lag om tryckfriheten, lag om begränsning av rätten att taga del av allmänna handlingar, lag som avses i 2 kap. 3 § andra stycket, 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 skälen härtill. Att lagrådet icke har hörts över ett lagförslag utgör aldrig hinder mot lagens tillämpning.	lag om tryckfriheten *eller om motsvarande frihet att yttra sig i vissa slag av framställningar*, lag om begränsning av rätten att taga del av allmänna handlingar, lag som avses i 2 kap. 3 § andra stycket, 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 skälen härtill. Att lagrådet icke har hörts över ett lagförslag utgör aldrig hinder mot lagens tillämpning.

Lagrådets granskning skall avse

1. hur förslaget förhåller sig till grundlagarna och rättsordningen i övrigt,
2. hur förslagets föreskrifter förhåller sig till varandra,
3. hur förslaget förhåller sig till rättssäkerhetens krav,
4. om förslaget är så utformat att lagen kan antagas tillgodose angivna syften,
5. vilka problem som kan uppstå vid tillämpningen.

Närmare bestämmelser om lagrådets sammansättning och tjänstgöring meddelas i lag.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1992.

Lagrådet

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 1990-11-15

Närvarande: f. d. regeringsrådet Eskil Hellner, justitierådet Fredrik Sterzel, regeringsrådet Björn Sjöberg.

Enligt protokoll vid regeringssammanträde den 25 okober 1990 har regeringen på hemställan av statsrådet Laila Freivalds beslutat inhämta lagrådets yttrande över förslag till yttrandefrihetsgrundlag, lag om ändring i tryckfrihetsförordningen och lag om ändring i regeringsformen.

Förslagen har inför lagrådet föredragits av hovrättsassessorerna Bertil Wennberg och Martin Borgeke.

Förslagen föranleder följande yttrande av *lagrådet:*

Inledande synpunkter

Remissen innehåller förslag till en ny, fjärde grundlag och har därmed en ovanlig och betydelsefull karaktär. Bakom den ligger ett jämnt tjugoårigt arbete. Detta har omfattat utredningar genom två parlamentariska kommittéer, en första lagrådsremiss för fyra år sedan och därefter ytterligare beredning under medverkan av företrädare för riksdagens partier i syfte att säkerställa en bred politisk enighet.

Genom ett utbyggt grundlagsskydd åt framför allt etermedia med deras utomordentliga genomslagskraft och betydelse för upplysning och opinionsbildning i dagens samhälle skapas en balans i rättsordningens vaktslagning kring yttrandefriheten och informationsfriheten. Det hittillsvarande tillståndet med ett utbyggt grundlagsskydd endast för det tryckta ordet speglar närmast det medialäge som rådde för mer än ett halvsekel sedan. I det perspektivet och med erfarenheterna av de auktoritära samhällssystemens utnyttjande av etermedia för sina syften är det egentligen förvånande att det nya grundlagsskyddets tillkomst varit en så utdragen process och förenad med sådana födslovåndor.

Lagrådet konstaterar att den största avvikelsen i förhållande till 1986 års remiss ligger i förslagets tekniska utformning. I stället för en särskild grundlag föreslogs förra gången en lösning inom tryckfrihetsförordningens ram. I de olika sakfrågor som behandlades då är ståndpunkterna i stort sett oförändrade, och de skillnader som förekommer ligger nästan genomgående i linje med vad som anfördes i det förra lagrådsyttrandet. Bland nyheterna märks främst en utvidgning av grundlagsskyddet på radioområdet, i fråga om satellit- och trådsändningar.

Mot denna bakgrund är det knappast överraskande att granskningen inte gett anledning till några större invändningar mot remissens förslag. Även denna gång kan redan inledningsvis anmärkas att lagrådet i huvudsak ansluter sig till de sakliga ställningstagandena i remissen.

Innan lagrådet går in på granskningen av förslagets enskildheter, skall några frågor av mera allmän natur beröras, främst de lagtekniska principfrågorna.

Med den rättstradition och de grundläggande värderingar som kommer till uttryck genom tryckfrihetsförordningen är det följdriktigt att tillskapa ett mera detaljerat grundlagsskydd än det som regeringsformen erbjuder även för andra medier än det tryckta ordet. Grundtanken bakom förslaget har i stort sett inte heller mött några invändningar under ärendets gång. Problemen har varit av mera teknisk art och gällt hur en ny grundlagsreglering skall avgränsas och hur den skall genomföras med hänsyn särskilt till tryckfrihetsförordningen.

Utgångspunkten är att regeringsformen genom första punkten i 2 kap. 1 § skyddar yttrandefriheten och definierar den som frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Beträffande tryckfriheten, som alltså är en del av yttrandefriheten, gäller enligt andra stycket vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen. Om detta mera ingående grundlagsskydd skall utvidgas föreligger i princip tre möjligheter. Det kan ske inom ramen för tryckfrihetsförordningen eller genom att denna ersätts med en helt ny grundlag eller genom att en ny grundlag stiftas vid sidan av den.

Samtliga de tre nämnda alternativen har varit föremål för ingående överväganden i ärendet. I det föregående lagrådsyttrandet antecknades att inte mindre än fyra fullständiga förslag hade lagts fram. Det nu föreliggande förslaget ansluter nära till yttrandefrihetsutredningens huvudalternativ.

Den lösning inom tryckfrihetsförordningens ram, som föreslogs i den förra remissen, godtogs då av lagrådet, som ansåg att starka skäl kunde anföras mot alternativet med två parallella grundlagar. Av yttrandet kan utläsas att lagrådet inte skulle ha motsatt sig en lösning med en ny, samlad grundlag, om en sådan hade förordats i remissen. Det alternativet hade enligt lagrådet ett klart företräde från allmänna, systematiska synpunkter, men viktiga skäl hade också anförts i annan riktning.

Efter den förra lagrådsbehandlingen har den lagtekniska frågan behandlats av riksdagen, som har tagit ställning för det alternativ som den nya remissen innehåller. Att således både riksdagen, som ensam har att stifta lag enligt regeringsformen, och regeringen har intagit en bestämd hållning fritar inte lagrådet från dess skyldighet att anföra sakskäl som talar för en annan ståndpunkt.

Granskningen har i och för sig inte gett anledning att gå ifrån vad det förra lagrådet uttalade. Den har emellertid inte heller gett bärande skäl för att motsätta sig det val mellan de tre vart för sig tänkbara alternativen, som riksdagen har uttalat sig för. Lagrådet tar också hänsyn till riksdagens klart markerade önskan att nu få fram ett positivt resultat av detta långvariga reformarbete samt till den parlamentariska beredning som har förekommit under tre års tid efter den föregående remissen.

Lagrådet har gjort bedömningen, att den lagtekniska diskussionen inte behöver förlängas med upprepning av tidigare anförda argument för eller emot den ena eller andra lösningen. Remissens uppläggning bör alltså godtas.

I fråga om grundlagsregleringens avgränsning, alltså vilka medier som bör täckas in, överensstämmer remissens förslag i princip med det som lades fram i det förra ärendet. Sakligt sett betydelsefulla nyheter föreslås

dock som nämnts på radioområdet genom att skyddet för satellitsändningar utsträcks och tillståndskravet för trådsändningar ersätts med en princip om etableringsfrihet. Dessa förslag innebär enligt lagrådets mening värdefulla förstärkningar av grundlagsregleringen. Någon tvekan kan däremot hysas beträffande den nya grundlagens förhållande till nya medier.

I det följande kommer lagrådet sålunda att anföra vissa synpunkter i fråga om videotex. Lagrådet godtar emellertid remissens ställningstaganden i fråga om grundlagsregleringens avgränsning.

Lagtekniskt har väsentliga förbättringar åstadkommits under den fortsatta beredningen efter 1986 års remiss. Bl. a. har de önskemål rörande begreppsbildningen tillgodosetts som framfördes vid det förra lagrådsyttrandet. Grundlagsförslaget uppfyller nu enligt lagrådets bedömning klart de krav som kan ställas i fråga om lättillgänglighet.

Lagrådet kan emellertid inte underlåta att påpeka, att lagens föreslagna rubrik är vilseledande. På en grundlag som betecknas yttrandefrihetsgrundlag borde kunna ställas kravet, att den ger skydd för det mest grundläggande i sammanhanget, den enskildes yttrandefrihet i allmänhet och inte bara yttrandefriheten i massmedier. Denna vidare frihet har dock – vilket lagrådet accepterar – lämnats utanför förslaget.

Det måste också anmärkas att en motsättning som är främmande för regeringsformen uppkommer mellan "yttrandefrihet" och "tryckfrihet".

En mera rättvisande benämning på den nya grundlagen skulle sannolikt bli omständligare genom att den skulle få mera exakt ange vad regleringen avser. Lagrådet lägger inte fram något eget förslag utan begränsar sig till det gjorda påpekandet.

Vad som nu sagts i anslutning till grundlagens rubrik leder till att det blir särskilt viktigt för statsmakterna att uppmärksamma sådana frågor som har en direkt anknytning till de enskilda medborgarna. Det är t. ex. angeläget att inte släppa ur sikte de frågor om skydd för de enskildas integritet och privatlivets helgd som framhölls vid den förra lagrådsgranskningen. Dessa frågor får en särskild tyngd då grundlagsskyddet utsträcks till radio och television, genom att skadorna vid övertramp kan bli större samtidigt som remedierna blir bristfälligare än då det gäller tryckta skrifter.

Lagrådet vill också erinra om den i 1986 års remiss upptagna frågan om offentlighetsprincipens utsträckning till att gälla även inom viss offentlig verksamhet i andra former än de vanliga offentligrättsliga, exempelvis i bolags- eller stiftelseform. Lagrådet tillstyrkte då de framlagda förslagen och uttalade sig positivt om en sådan fortsatt utveckling som förutskickades i remissen. Någon fortsättning har emellertid ännu inte kommit till stånd. Lagrådet finner anledning att påminna om den viktiga frågan om ökad insyn i sådan statlig och kommunal verksamhet som nu är undandragen offentlighetsprincipen.

I fråga om de nya grundlagsreglernas utformning ansluter förslaget så nära som ansetts möjligt till tryckfrihetsförordningens principer om censurförbud, etableringsfrihet, rätt till anonymitet osv. Detta har varit en förutsättning för reformarbetet, och de resonemang som förs i hithörande frågor är i stort sett realistiska och förtjänta av instämmande. Eftersom det

tryckfrihetsrättsliga systemet inte utan vidare kan föras över till de nu aktuella medierna, uppkommer emellertid en del komplikationer.

Med tanke på syftet att främja och skydda yttrandefriheten med grundlag som instrument ser lagrådet det som en svaghet att grundlagstexten enligt remissens förslag i så stor utsträckning tillåter närmare reglering i vanlig lag. På en rad punkter innebär förslaget att det först lägger fast en grundläggande princip i anslutning till tryckfrihetsförordningens regelsystem och därefter föreskriver att i lag får görs undantag, meddelas närmare bestämmelser etc. Även om det torde vara ofrånkomligt att denna lagstiftningsteknik kommer till användning i viss utsträckning, måste det betonas att den med den nya grundlagens allmänna ambition är otillfredsställande. Lagrådet har därför vid sin granskning fäst särskild uppmärksamhet vid möjligheterna att begränsa undantagen eller åtminstone strama åt dem.

Allmänt bör framhållas att den nya grundlagen till följd av den här berörda lagstiftningstekniken kommer att ge ökad praktisk betydelse åt begränsningsreglerna i 2 kap. 12 och 13 §§ regeringsformen. Bestämmelserna om att de medborgerliga fri- och rättigheterna får begränsas endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle, om krav på särskilt viktiga skäl för begränsningar av yttrandefriheten och informationsfriheten osv. måste tillmätas en reell betydelse av lagstiftaren.

Lagrådet övergår härefter till enskildheter i de framlagda förslagen.

Förslaget till yttrandefrihetsgrundlag

1 kap. 1 och 10 §§

Portalstadgandena i den nya grundlagens första paragraf kommer enligt remissens förslag att i sina första två stycken slå fast grundlagens syfte och yttrandefrihetens princip i nära anslutning till vad som sägs i regeringsformen och i tryckfrihetsförordningen. Lagrådet har ingen invändning i sak mot dessa bestämmelser. De ger en fullt tillfredsställande inledning.

Emellertid kan det sägas att 1 § första stycket kommer att ge intryck av ett vidsträcktare skydd för filmer och ljudupptagningar än som i själva verket åsyftas. Endast sådana som sprids till allmänheten omfattas av grundlagen enligt 10 §. Enligt lagrådets mening skulle det innebära en lagteknisk förbättring om regeln i 10 § flyttas till grundlagens början, i närmare anslutning till portalstadgandena.

Enligt remissens förslag kommer 1 § att i ett tredje stycke innehålla vissa preciseringar beträffande begreppen radioprogram och film. Bestämmelsen i 10 § skulle kunna få en naturlig placering efter det stycket. Antingen kan den införas som ett fjärde stycke i 1 § eller kan den jämte tredje stycket brytas ut till en ny 2 §. Lagrådet föredrar det senare alternativet. Som en konsekvens av detta får 2–9 §§ numreras om till 3–10 §§.

Avfattningen av bestämmelsen i förslagets 10 § bör vidare enligt lagrådets mening jämkas något. I stället för att tala om filmer och ljudupptagningar som "sprids" till allmänheten bör den hänföra sig till sådana som "är avsedda att spridas".

Ett andra stycke i en ny 2 § – med det remitterade förslagets 1 § tredje

stycket som första stycke – skulle i anslutning till det sagda kunna ges följande lydelse:

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

1 kap. 7 andra stycket

Här föreslås en regel som skall säkra tillämpningen av en internationell överenskommelse om kommersiell reklam i och s.k. sponsring av radioprogram som sänds över gräns, om överenskommelsen blivit bindande för Sverige. I fall då svensk lag i ämnet innehåller hinder som inte är förenliga med den internationella regleringen skall sålunda med det föreslagna grundlagsstadgandet hindret inte gälla.

I vart fall på grundlagsnivå är den föreslagna tekniken en nyhet. Överensstämmelse mellan svensk lag och internationella regler som Sverige åtagit sig att tillämpa brukar åstadkommas genom att den svenska lagens bestämmelser anpassas efter de internationella eller genom att dessa förklaras gälla som svensk rätt. Inget antyder att en annan ordning kan förutses på det nu aktuella området. Det kan därför sättas i fråga om den föreslagna bestämmelsen behövs.

1 kap. 9 §

Vid avgränsningen av de medier som skall komma i åtnjutande av grundlagsskyddad yttrandefrihet från sådana medier som skall falla utanför vållar på det elektroniska medieområdet mångfalden av tekniska lösningar och kombinationer speciella problem. När det gäller videotex, den nu brukliga benämningen på den medieform som avses i denna paragraf, har den informationssökandes möjligheter att ändra innehållet i det register av upptagningar (databas), ur vilket han vill hämta information, gjorts till det avgörande kriteriet. Kan han ändra upptagningens innehåll – underförstått genom sändning med samma utrustning som han använder för sin mottagning – faller mediet utanför skyddet, kan han det inte faller det inom det skyddade området.

Det förekommer emellertid att ett register av upptagningar kan ändras i vissa delar medan andra delar inte är på detta sätt öppna för den informationssökande. Fråga uppkommer då om man skall betrakta varje enhet av registret som ett självständigt register alltefter enhetens egenskap av att vara öppen eller stängd för ändring. Men svårigheter kan också uppkomma därav att ett registers omfattning kan variera genom skiftande sammankopplingar, och det kan bero på en från yttrandefrihetssynpunkt helt irrelevant tillfällighet vilken omfattning ett register skall anses ha vid en viss tidpunkt.

De antydda problemen synes emellertid inte vara av den karaktären att de kan lösas genom någon enkel lagregel, allra minst som erfarenhetsmässigt den tekniska utvecklingen ständigt förändrar bilden. Med detta konstaterande av problemens förhandenvaro finner lagrådet att lösningen av

problemen åtminstone för närvarande måste överlämnas till rättstillämpningen. En naturlig utgångspunkt synes härvid vara att grundlagsskyddet bör gälla för sådana delar av ett register som inte kan ändras av den informationssökande.

3 kap. 1 §

Paragrafen behandlar frågan om radiosändning genom tråd. Man rör sig här på ett från olika synpunkter vanskligt område. Ämnet ägnas en utförlig diskussion i den allmänna motiveringen. Lagrådet kan för sin del i stort sett ansluta sig till de överväganden och slutsatser som redovisas där. Det hittillsvarande koncessionstvånget är uttryck för en restriktiv attityd eller i vart fall en skepsis mot mediet och dess utbredning, medan etableringsfriheten klart svarar mot den eljest vägledande värderingen av åsiktsbildning på grundval av ett så stort och fritt informationsflöde som möjligt.

Även om remissen sålunda godtas i huvudsak, vill lagrådet förorda avvikelser på ett par punkter av begränsad saklig räckvidd. Syftet är i båda fallen att strama upp grundlagsskyddet genom lagtekniska förstärkningar.

Som framhålls i remissen består frågan om etableringsfrihet för trådsändningar i själva verket av två delfrågor: rätten att etablera trådnät och rätten att bedriva sändningsverksamhet. Om den förstnämnda delfrågan föreslogs inte någon grundlagsregel vare sig av yttrandefrihetsutredningen eller i 1986 års lagrådsremiss, och det framhålls nu helt kortfattat att något behov inte anses föreligga av en sådan regel.

Lagrådet vill framhålla att det inte har anförts några egentliga sakskäl för att avstå från en grundlagsregel. Det förefaller som om man här har en möjlighet att ganska enkelt åstadkomma en förstärkning av grundlagsskyddet. I stället för ett kort första stycke om sändningsrätt och ett mer än dubbelt så långt stycke om möjliga begränsningar genom lag kan man få en bättre lagteknisk balans mellan huvudprincip och undantag. Lagrådet föreslår därför att ett nytt andra stycke får utsäga, att det inte får föreskrivas förbud mot anläggande av trådnät. Med denna formulering utesluts även ett koncessionssystem.

Lagrådet har vidare funnit att avfattningen av undantagsbestämmelsen i andra stycket i remissens förslag inte är tillfredsställande. Mot den andra punkten, om våldsframställningar m. m., finns ingen invändning. Den första punkten däremot kan ge ett felaktigt intryck genom att den är avfattad som en generell fullmakt att i lag föreskriva skyldighet för nätinnehavare att ge utrymme för vissa program. En sådan fullmakt skulle kunna användas till förfång för yttrandefriheten, som i princip innebär en rätt att uttrycka egna tankar, åsikter och känslor, utan skyldighet att förmedla andras. Motiveringen för regeln om sändningsplikt är också, som klart framgår av remissen, att garantera yttrande- och informationsfriheterna mot möjliga negativa monopoleffekter som etableringsfriheten kan ge upphov till. Det är fråga om en avvägning av två mot varandra stående intressen av yttrandefrihet i vid mening.

Lagrådet finner det angeläget att den aktuella regeln formuleras om så

att det positiva syftet framgår. Det kan ske t. ex. genom en hänvisning till allmänhetens intresse av tillgång till allsidig upplysning.

Det bör också övervägas vad regeln bör omfatta. Frågan är enligt lagrådets mening om man, då en ny grundlag stiftas, utan vidare skall behålla de avvikelser från huvudprinciperna som förekommer i dagens lagstiftning. Sådana överväganden bör enligt lagrådets uppfattning leda till att regeln begränsas till att avse de vanliga rikstäckande ljudradio- och televisionsprogrammen. Även beträffande dessa bör givetvis förmedlingsskyldighetens omfattning begränsas till vad som kan anses tillgodose kravet på allsidig upplysning. Om lagrådets förslag godtas, skulle paragrafen kunna ges följande lydelse:

"Varje svensk medborgare och svensk juridisk person har rätt att sända radioprogram genom tråd.

Förbud mot anläggande av trådnät för sändning av radioprogram får inte föreskrivas.

I lag får föreskrivas skyldighet för nätinnehavare att ge utrymme för program som sänds med inriktning på hela riket, i den utsträckning det behövs med hänsyn till allmänhetens intresse av tillgång till allsidig upplysning.

Den frihet som följer av första stycket hindrar inte att det i lag meddelas föreskrifter om ingripanden mot fortsatt sändning av ett program, utbud som inriktas på våldsframställningar, pornografiska bilder och hets mot folkgrupp."

3 kap. 2 §

Erfarenheten har visat att radiofrekvenserna inte varit en så knapp och för etermedia så begränsande resurs som man tidigare utgått från. En realistisk utgångspunkt för lagstiftningen om yttrandefrihet med utnyttjande av etermedia är dock uppenbarligen att det inte heller i framtiden kan stå envar fritt att ta en radiofrekvens i anspråk. På samma sätt som på det internationella planet frekvensutnyttjandet underkastats en reglering måste en ordnad fördelning ske av de frekvenser om tilldelats Sverige dels mellan olika användningsområden, dels mellan dem som vill utnyttja de tillgängliga frekvenserna inom dessa.

Det effektivaste fördelningsinstrumentet är otvivelaktigt ett tillståndstvång. Ett förbud mot användning av en radiofrekvens som inte blivit anvisad i föreskriven ordning är enligt remissen att anse som en inskränkning i yttrandefriheten. Detta är utgångspunkten för den diskussion som förs om hur intresset att främja och skydda yttrandefriheten skall kunna förenas med behovet av en reglering av frekvensutnyttjandet. En konsekvens av denna uppfattning, till vilken lagrådet ansluter sig, blir att handlingsfriheten är beskuren när tillståndstvånget skall utformas. Sålunda blir föreskrifterna i 2 kap. 12 och 13 §§ regeringsformen tillämpliga. Dessa innebär att det i formellt hänseende krävs lag samt att restriktioner gäller i fråga om det materiella innehållet.

I det remitterade förslaget innehåller 3 kap. 2 § första stycket den föreskrift som skall utgöra den konstitutionella grunden för tillståndstvånget.

Samma paragrafs andra stycke ger en generell anvisning om att det allmänna skall eftersträva att radiofrekvenserna tas i anspråk på ett sätt som leder till vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet.

I remissprotokollet uttalas (avsnitt 6.2.2) att på konstitutionell nivå en reglering för närvarande inte gärna kan gå längre. Enligt lagrådets mening kan man i och för sig tänka sig en något längre gående konkretisering i grundlagen av de principer som skall tillämpas vid frekvensfördelnigen. Så skulle här kunna skrivas in grunder på vilka tilldelning av frekvens för rundradio exklusivt skall få vägras såsom att ingen frekvens är ledig eller att grundad anledning finns att anta att den sökta frekvnsen inte kommer att utnyttjas av sökanden. Vidare skulle man kunna lägga fast en ram för de villkor, med vilka frekvenstilldelning eller sändningstillstånd skall kunna förenas, exempelvis i fråga om sändarstyrka, sändningstid och utnyttjandegrad. På detta sätt skulle i grundlagen redan från början utrymmet för allmänna lämplighetsöverväganden i fördelningsförfarandet snävas in.

Under 5 § föreslås att frågor om rätt att sända radioprogram – vari tilldelning av radiofrekvens ingår som en betydelsefull del – skall kunna prövas av domstol eller en på visst sätt kvalificerad nämnd. Systemet förutsätter därmed att fördelningen sker efter regler som i princip tillhandahåller underlag för en materiellrättslig prövning.

I remissprotokollet anmärks att en särskild utredare har uppdraget att utarbeta förslag till lag om fördelningen av radiofrekvenser. Innan uppdraget är slutfört saknas material för ett ställningstagande i frågan om och i så fall i vilken utsträckning konkreta regler för frekvensfördelningen bör tas in i grundlagen. Till följd härav får man såsom skett i det remitterade förslaget också enligt lagrådets mening nöja sig med allmänna riktlinjer i ämnet. Lagrådet utgår från att man vid den aviserade lagstiftningen om frekvensfördelningen tar upp frågan vilka regler som kan vara ägnade att verksamt tillvarata yttrandefrihetsintresset och därför förtjänar inflyta i yttrandefrihetsgrundlagen.

Lagrådet finner emellertid att grundlagen redan i nuvarande läge, framför allt med hänsyn till innehållet i 5 § om möjlighet till domstolsprövning, bör tillföras en föreskrift om att den särskilda lagen om tillståndstvång skall innehålla grunderna för tillståndsgivningen. Därjämte kan en referens till förbudet i remissens 1 kap. 3 § (i lagrådets förslag 4 §) mot att hindra offentliggörande eller spridning av radioprogram på grund av det kända eller väntade innehållet understryka yttrandefrihetsintresset vid utformningen av regler för tillståndsgivning.

Lagrådet föreslår att första och andra styckena av 2 § bildar ett stycke av följande lydelse:

"Rätten att sända radioprogram på annat sätt än genom tråd får regleras genom lag som innehåller föreskrifter om tillstånd och villkor för att sända samt grunderna för tillståndsgivningen. Utöver vad som stadgas i 1 kap. 4 § första stycket andra meningen skall vid tillståndsgivningen iakttas att tillgängliga radiofrekvenser tas i anspråk på ett sätt som leder till vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet."

3 kap. 5 §

Paragrafen gäller den rättsliga prövningen av frågor om rätt att sända radioprogram. Bland sådana frågor får anses ingå också frågor enligt 3 kap. 1 § andra stycket om skyldighet för en nätinnehavare att ge utrymme för vissa program, s. k. must-carryprogram. Den i informationsfrihetens intresse föreskrivna skyldigheten innebär nämligen samtidigt en inskränkning i nätinnehavarens yttrandefrihet, som innefattar bl. a. rätten att bestämma vilka program som skall spridas i nätet.

De frågor som paragrafen avser skall enligt remissförslaget kunna prövas av domstol eller av en nämnd med sådan sammansättning som avses i 2 kap. 9 § regeringsformern. En möjlighet är därvid att saken redan i första instans prövas av domstolen eller nämnden. Den andra möjligheten är att domstolen eller nämnden efter överklagande överprövar en administrativ myndighets beslut.

För bägge fallen innebär den föreslagna lagtextens avfattning att domstolen eller nämnden skall pröva saken i hela dess vidd. I specialmotiveringen anges emellertid att domstolsprövningen (i frågor som inte skall prövas i yttrandefrihetsrättsliga processformer) kan komma att ske enligt vad som föreskrivs i lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut. Lagrådet anmärker att den prövning som regeringsrätten skall göra enligt den angivna lagen enbart avser frågan "om avgörandet strider mot någon rättsregel" (1 §). Det är således inte någon fullständig prövning. Enligt vad som framgår av 1986 års lagrådsremiss (avsnitt 3.4), till vilken motiveringen i förevarande remiss knyter an, avser hänvisningen till rättsprövningsinstitutet i realiteten frågor där regeringen beslutar i första instans. Mot bakgrunden av det sagda bör ett förtydligande rörande rättsprövningen göras i lagtexten.

Lagrådet föreslår att paragrafen, som lämpligen kan delas upp i två stycken, ges följande lydelse:

"Frågor om rätt att sända radioprogram skall kunna prövas av domstol eller av en nämnd, vars sammansättning är bestämd i lag och vars ordförande skall vara eller ha varit ordinarie domare. Prövningen av beslut av regeringen skall göras av domstol och behöver endast avse beslutets laglighet.

Gäller saken en fråga om ingripande på grund av missbruk av yttrandefriheten, skall frågan prövas av domstol under medverkan av jury enligt de närmare bestämmelser som meddelas i lag. Detta gäller dock inte om saken rör överträdelse av sådana föreskrifter eller villkor i fråga om kommersiell reklam, annan annonsering eller sändning av radioprogram som avses i 1 kap. 12 § andra stycket."

3 kap. 14 §

Enligt paragrafens föreslagna lydelse får föreskrifter om skyldighet för den som yrkesmässigt säljer eller hyr ut filmer att anmäla sig för registrering hos en myndighet meddelas i lag eller med stöd av lag.

Motivet för bestämmelsen är att lämna utrymme för en sådan anmäl-

ningsplikt som föreskrivs i första stycket av 17 § lagen (1990:886) om granskning och kontroll av filmer och videogram. Anledningen till att föreskrifterna skall kunna meddelas inte bara i lag utan också med stöd av lag har under lagrådsföredragningen angetts vara, att det nämnda lagrummet i ett andra stycke bemyndigar regeringen eller myndighet att meddela närmare föreskrifter om de uppgifter som skall lämnas till registret.

Med den föreslagna formuleringen blir emellertid 3 kap. 14 § otydlig till sin innebörd. I realiteten är anmälningsplikt nu föreskriven i lagen om granskning och kontroll av filmer och videogram. Genom regerings- eller myndighetsföreskrifter kan enligt den lagen inte bestämmas någon ytterligare anmälningsplikt utan endast anges vilka närmare uppgifter som skall lämnas i anmälan för registrering. Ledet i den föreslagna paragraftexten "eller med stöd av lag" är därför olämpligt och onödigt och bör strykas ur paragraftexten.

4 kap. 1 och 4 §§

Bestämmelserna om utgivare är av central betydelse för tillämpningen av det yttrandefrihetsrättsliga ansvaret. Det bereder inga större problem att föra över ordningen med utgivare från tryckta skrifter till radioprogram. Mot de lösningar som föreslagits i den delen har lagrådet ingen invändning. En annan är situationen beträffande filmer och ljudupptagningar.

Bestämmelsen i 4 §, som avser filmer men som enligt 7 § blir tillämplig även på ljudupptagningar för vilka utgivare utses, kan få en betydelse som ger upphov till principiella betänkligheter. Genom regler i lag kan enligt ordalydelsen föreskrivas även en ordning med formaliteter som i sämsta fall medför praktiska hinder mot att sprida kontroversiella budskap genom filmer och ljudupptagningar och därmed omintetgör det åsyftade grundlagsskyddet. De enda begränsningar som kommer att gälla är de i 2 kap. 12 och 13 §§ regeringsformen, som lagrådet har berört inledningsvis. Även om dessa får en sådan ökad tyngd som lagrådet förutsatt, kan de i ett fall som detta inte anses ge ett tillräckligt skydd.

Enligt lagrådets mening är det angeläget att försöka snäva in räckvidden av 4 § så att skyddet för filmer och ljudupptagningar förbättras. Det borde räcka med att utgivarens namn sätts ut på produkten och att han åläggs att se till att varje exemplar har en sådan uppgift. En bestämmelse av denna innebörd bör föras in som ett första stycke.

Om lagrådets förslag genomförs behövs inga ytterligare bestämmelser om filmer och ljudupptagningar i 4 § utan det som remissens förslag innehåller skulle avse endast radioprogram. Emellertid lär det inte vara nödvändigt med några föreskrifter utöver 1 § om hur utgivare skall utses. En regel om att utgivare utses antingen för varje program eller för hela eller delar av sändningsverksamheten bör enligt lagrådets mening tas in direkt i 1 § som en andra mening. Den nuvarande andra meningen, som avser en annan sakfråga, kan lämpligen bli ett andra stycke. Av 4 § enligt remissen skulle därmed återstå endast punkten om hur uppgift om utgivare av radioprogram skall hållas tillgänglig för allmänheten.

Med lagrådets förslag skulle 1 och 4 §§ få följande lydelse, som till följd av 7 § även blir gällande för ljudupptagningar:

"1 § Radioprogram och filmer skall ha en utgivare. Utgivare av radioprogram skall utses för varje program eller för hela eller delar av programverksamheten.

Utgivaren utses av den som bedriver sändningsverksamheten eller låter framställa filmen.

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

Bestämmelser om hur uppgift om utgivaren av radioprogram skall hållas tillgänglig för allmänheten meddelas i lag."

Förslagen till ändringar i tryckfrihetsförordningen

Lagrådet har inga erinringar mot det sakliga innehållet i ändringarna. En under föredragningen aviserad redaktionell överarbetning av 13 kap. 6 § tillstyrks.

Förslagen till ändringar i regeringsformen

2 kap. 1 §

Mot avfattningen av bestämmelsen i andra stycket måste invändas både att den är onödigt omständlig och att den inför uttrycket "framställningar". Det är en väsentlig vinning att man har fått bort detta uttryck i dess samlingsbetydelse enligt 1986 års remiss ur förslaget till yttrandefrihetsgrundlag. Det tidigare lagrådet fäste särskild vikt vid att uttrycket användes i en ändrad bemärkelse, och lagrådet ansluter sig nu till samma mening. Uttrycket i fråga bör inte införas i regeringsformen där det endast skulle leda till oklarhet.

Lagrådet kan således för sin del inte godta förslaget till lydelse av andra stycket. Lagrådet föreslår följande avfattning som säger i sak detsamma som remissens förslag men är kortare och inte begagnar uttrycket framställningar:

"Beträffande yttrandefriheten finns särskilda bestämmelser i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

Om rätt att taga del av allmänna handlingar finns bestämmelser i tryckfrihetsförordningen."

8 kap. 18 §

Även här möter uttrycket framställningar. Det bör enligt lagrådets mening utgå även i denna bestämmelse. En enkel lösning är att hänvisa till 2 kap. 1 § andra stycket. Orden "grundlag om tryckfriheten eller om motsvarande frihet att yttra sig i vissa slag av framställningar" bör ersättas med orden "grundlag om yttrandefriheten som avses i 2 kap. 1 § andra stycket".

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 22 november 1990.

Närvarande: statsministern Carlsson, ordförande, och statsråden Engström, Hjelm-Wallén, S. Andersson, Göransson, Gradin, Dahl, R.Carlsson, Johansson, Lindqvist, Lönnqvist, Thalén, Freivalds, Wallström, Lööw, Persson, Molin, Sahlin, Larsson, Åsbrink

Föredragande: statsrådet Freivalds

Proposition om yttrandefrihetsgrundlag m. m.

1 Anmälan av lagrådsyttrande

Föredraganden anmäler lagrådets yttrande (beslut om lagrådsremiss fattat vid regeringssammanträde 1990-10-25) över förslag till

1. yttrandefrihetsgrundlag
2. lag om ändring i tryckfrihetsförordningen
3. lag om ändring i regeringsformen.

Föredraganden redogör för lagrådets yttrande och anför.

Grundlagsskyddet för yttrandefriheten i ljudradio, television, filmer, videogram och ljudupptagningar m. m.

Lagrådets granskning har inte gett anledning till några större invändningar mot remissens förslag. I huvudsak ansluter sig lagrådet alltså till de sakliga ställningstaganden som redovisades i remissen. Den lagtekniska principlösning med en särskild från TF fristående grundlag som lagts till grund för utformningen av remissen har lagrådet funnit kunna godtas.
Även såvitt gäller avgränsningen av den nya grundlagens tillämpningsområde har lagrådet godtagit de ställningstaganden som framgick av remissen. Vidare har lagrådet ansett att väsentliga lagtekniska förbättringar har åstadkommits efter 1986 års remiss och att grundlagsförslaget nu klart uppfyller de krav som kan ställas på lättillgänglighet. Lagrådets påpekanden gäller huvudsakligen enskildheter i förslaget, till stor del av övervägande lagteknisk betydelse.

Jag kan då konstatera att ett samlat förslag i grundlagsfrågan kan läggas fram inför riksdagen. Jag räknar med en bred uppslutning i riksdagen kring den valda uppläggningen av grundlagsförslaget som stämmer överens med vad som förordades av riksdagen vid 1988 års behandling av ärendet. Detta innebär att friheten att yttra sig i de nyare medierna kan ges ett skydd som i allt väsentligt blir likvärdigt med det hävdvunna skyddet för tryckfriheten. Samtidigt förblir tryckfrihetsförordningen orubbad och utgör en utgångspunkt också för förståelsen av det nya skyddet för yttran-

defriheten. Förslaget kan i allt väsentligt utformas i överensstämmelse med lagrådsremissen. Jag begränsar mig i det följande i huvudsak till de kommentarer som lagrådets yttrande ger anledning till.

Lagrådet har pekat på de nackdelar som kan anses förenade med den nya *grundlagens föreslagna benämning*. Enligt lagrådet borde på en grundlag som betecknas yttrandefrihetsgrundlag kunna ställas kravet att den ger skydd för det mest grundläggande i sammanhanget, den enskildes yttrandefrihet i allmänhet, och inte bara yttrandefriheten i massmedier. Även lagrådet har emellertid funnit att en mera rättvisande benämning sannolikt skulle bli omständligare. Lagrådet lägger därför inte fram något eget förslag utan begränsar sig till det gjorda påpekandet.

Som framgick av lagrådsremissen (s. 107) är jag medveten om att den benämning som föreslagits för den nya grundlagen inte fullt ut svarar mot de krav som systematiken i vårt nuvarande konstitutionella regelverk egentligen skulle ställa. För att den nya grundlagen skall kunna omnämnas på ett kort och enkelt sätt har jag dock varit beredd att godta detta och förorda den av YFU föreslagna benämningen yttrandefrihetsgrundlag. Vad lagrådet har anfört ger mig inte anledning att frångå detta ställningstagande.

I sammanhang med frågan om den nya grundlagens benämning har lagrådet också framhållit vikten av att statsmakterna uppmärksammar sådana frågor rörande yttrandefriheten som har en direkt anknytning till de enskilda medborgarna. Det är enligt lagrådet t.ex. angeläget att inte släppa ur sikte de frågor om skydd för *de enskildas integritet och privatlivets helgd* som framhölls vid lagrådets granskning av 1986 års lagrådsremiss. Dessa frågor får enligt lagrådet en särskild tyngd då grundlagsskyddet utsträcks till radio och television, genom att skadorna vid övertramp kan bli större samtidigt som remedierna blir bristfälligare än då det gäller tryckta skrifter.

För min del anser jag att det utan tvivel är angeläget att vara uppmärksam på vilka verkningar en reglering till skydd för friheten att begagna moderna medier för att sprida yttranden till allmänheten får. Det gäller inte minst de aspekter som lagrådet särskilt har pekat på. Lagrådet har dock inte låtit sina erinringar leda till några förslag om ändringar i det remitterade grundlagsförslaget. Inte heller jag anser att det i detta sammanhang finns anledning att närmare ta upp frågan om en reglering till skydd för yttrandefriheten i vidare bemärkelse än som avses i yttrandefrihetsgrundlagen eller att föreslå några andra avsteg från det tryckfrihetsrättsliga mönster som ligger till grund för den nya grundlagen.

Lagrådet har påmint om önskemålet om *ökad insyn i sådan statlig och kommunal verksamhet som bedrivs i andra former än de vanliga offentligrättsliga*, exempelvis i bolags- eller stiftelseform, och därför nu är undantagna från offentlighetsprincipen. Med anledning av vad lagrådet anfört vill jag erinra om att frågan om en ny kommunallag för närvarande bereds i civildepartementet. Enligt vad jag har inhämtat tas därvid de av lagrådet åsyftade frågorna upp såvitt gäller kommunal verksamhet.

Med tanke på syftet att främja och skydda yttrandefriheten med grundlag som instrument har lagrådet sett det som en svaghet att grundlagstex-

ten enligt remissens förslag i så stor utsträckning tillåter *närmare reglering i vanlig lag*. Utöver de synpunkter som jag förut har kommenterat har lagrådets granskning gett anledning till yttrande rörande vissa av de enskilda bestämmelserna i det remitterade förslaget. Lagrådet har i detta sammanhang fäst särskild uppmärksamhet vid möjligheterna att begränsa eller åtminstone strama åt utrymmet för reglering genom vanlig lag. Av mina kommentarer i det följande framgår i vilken mån jag är beredd att gå lagrådets synpunkter till mötes.

Jag går nu över till att redogöra för mina ställningstaganden i de enskilda frågor som lagrådet har tagit upp. Även vissa ytterligare frågor berörs i det följande.

Förslaget till yttrandefrihetsgrundlag

1 kap. 1 och 10 §§

Lagrådets förslag att flytta innehållet i 1 kap. 10 § till grundlagens början har lagtekniska fördelar. Det är dock också förenat med vissa nackdelar. Den föreslagna ändringen rubbar det systematiska samband mellan föreskrifterna i 1 kap. 1 §, 6–9 §§ samt 10 och 11 §§ som det remitterade förslaget bygger på. Om ändringen genomfördes, skulle därför fler bestämmelser än 10 § behöva placeras om.

Redan den av lagrådet föreslagna ändringen skulle innebära ett avsteg från den princip för dispositionen av reglerna som följer av strävan att i görligaste mån följa mönstret från TF. En mer omfattande ändring av dispositionen av 1 kap. skulle göra denna nackdel mera påtaglig. Jag är därför inte beredd att tillstyrka den av lagrådet föreslagna ändringen.

Vad lagrådet i övrigt anfört om utformningen av föreskriften i 1 kap. 10 § i det remitterade förslaget torde i sak inte innebära något annat än det som ligger i lagrådsremissens förslag. Eftersom den förslagna jämkningen av lagtexten i likhet med en flyttning av bestämmelsen till grundlagens början skulle innebära ett avsteg från det tryckfrihetsrättsliga mönstret anser jag att det remitterade förslaget även i detta hänseende bör behållas.

1 kap. 7 § andra stycket

Lagrådet har pekat på att den teknik som bestämmelsen bygger på i vart fall på grundlagsnivå är en nyhet. I fall då svensk lag innehåller hinder mot kommersiell reklam m. m. i radioprogram som sänds över gräns och hindren inte är förenliga med den internationella regleringen skall med det i remissen föreslagna grundlagsstadgandet hindret inte gälla. Eftersom överensstämmelse mellan svensk lag och internationella regler som Sverige åtagit sig att tillämpa brukar åstadkommas genom att den svenska lagens bestämmelser anpassas efter de internationella eller genom att dessa förklaras gälla som svensk rätt kan det enligt lagrådet sättas i fråga om bestämmelsen behövs.

Jag vill instämma i vad lagrådet har anfört om det förfaringssätt som vanligen brukar tillämpas i frågor rörande överensstämmelsen mellan

Sveriges folkrättsliga åtaganden och våra interna rättsregler. Icke desto mindre kan det enligt min mening i en fråga som den nu aktuella, där det rör friheten att ta emot information från andra länder, ligga ett värde i att förpliktelsen att respektera informationsfriheten läggs fast även på nationell nivå genom en föreskrift i grundlag.

Den föreslagna bestämmelsen torde i första hand få sin betydelse i fråga om sådana ingripanden mot utländska sändningar som kan komma i fråga enligt den europeiska konventionen om gränsöverskridande television. Beslut om sådana ingripanden torde komma att föregås av ett förfarande som regleras av svensk nationell lagstiftning. Betydelsen av den föreslagna grundlagsbestämmelsen visar sig i ett sådant sammanhang genom att den beslutande instansen får en möjlighet att i enlighet med 11 kap. 14 § RF underlåta att tillämpa en föreskrift i svensk lag på den grund att föreskriften inte är förenlig med Sveriges konventionsåtaganden.

1 kap. 9 §

Lagrådet har konstaterat att de tekniska förhållandena vid sådan kommunikation som åsyftas i denna paragraf kan ge upphov till vissa gränsdragningsfrågor. Lagrådet har dock godtagit remissens ställningstagande i fråga om grundlagens avgränsning och ansett att de nämnda problemen åtminstone för närvarande måste överlämnas till rättstillämpningen.

Även jag är medveten om de svårigheter som lagrådet har pekat på. Som jag uttalade vid remissen kan dock videotex ordnas på det sätt som avses i den föreslagna bestämmelsen. Den praktiska betydelsen av de svårigheter lagrådet har pekat på torde också minskas av att det uppenbarligen ligger i databasinnehavarens eget intresse att ordna verksamheten på ett sådant sätt att inte någon tvekan kan uppkomma om i vad mån den faller under det yttrandefrihetsrättsliga skydd som grundlagen ger. Beträffande skyddet för meddelare kan förhållandena jämföras med vad som gäller i dag i fråga om tryckta skrifter. Skyddet anses där gälla till förmån för den som lämnat en uppgift i förlitan på att en publicering skulle ske i tryckfrihetsrättsligt skyddad form (jämför prop. 1975/76:204 s. 130). Det bör också hållas i minnet att yttrandefrihetsgrundlagen lämnar utrymme för lagstiftning om skyldighet att dokumentera den information som tillhandahållits i yttrandefrihetsrättsligt skyddade former (3 kap. 6 §). I samband med följdlagstiftningen till den nu aktuella grundlagsregleringen får jag anledning att återkomma till de frågor som lagrådet har berört.

2 kap. 3 §

En redaktionell omarbetning av bestämmelsen har gjorts. Någon skillnad i sak gentemot det remitterade förslaget, vars lydelse skulle svara mot innebörden av 3 kap. 3 § TF, är inte avsedd. Tystnadsplikten omfattar alltså var och en som tagit befattning med en framställning som varit avsedd att ingå i ett radioprogram, en film eller en ljudupptagning oavsett på vilket sätt det har skett. Också den som medverkar i den tekniska produktionen och distributionen omfattas således.

Lagrådet har föreslagit att etableringsfriheten i fråga om att begagna trådnät skall säkerställas även i så måtto att det i yttrandefrihetsgrundlagen sägs ut att det inte får föreskrivas förbud mot att anlägga trådnät. Enligt lagrådets förslag skall föreskriften bilda ett nytt andra stycke i 3 kap. 1 §.

Jag kan ansluta mig till huvudtanken bakom lagrådets förslag. Enligt min mening bör dock bestämmelsen inordnas i 1 kap. 3 §, som samtidigt bör justeras i redaktionellt hänseende. En sådan lagteknisk lösning har den fördelen framför den som lagrådet har föreslagit att det inte behöver uppstå någon osäkerhet om att det är tillåtet att reglera anläggandet av trådnät av hänsyn till motstående intressen som kulturminnesvården, försvarshänsyn etc.

Lagrådet har vidare föreslagit att undantagsbestämmelsen i andra stycket i det remitterade förslaget skall formuleras om så att dess positiva syfte att främja yttrandefriheten i en vidare mening framgår. Enligt lagrådets mening skall sålunda förmedlingsskyldighet kunna föreskrivas endast i den utsträckning det behövs med hänsyn till allmänhetens tillgång till allsidig upplysning. Jag ansluter mig i denna del till vad lagrådet har anfört.

Enligt lagrådets mening bör därtill möjligheten att föreskriva skyldighet för nätinnehavare att ge utrymme för vissa program begränsas till att avse endast de vanliga rikstäckande ljudradio-och televisionsprogrammen. Yttrandefrihetsgrundlagen skulle med andra ord innebära att den nu gällande skyldigheten att ge utrymme för lokal spridning av program från vissa sändarföretag inte skulle kunna upprätthållas i framtiden.

Mot lagrådets förslag kan invändas att det inte självklart ligger i linje med yttrandefrihetsgrundlagens allmänna ändamål. Om en grundlagsreglering för med sig faktiska svårigheter för olika kategoriers användning av trådnät för lokala sändningar, har den knappast bidragit vare sig till att allmänheten får tillgång till en så allsidig upplysning som möjligt eller till att den av grundlagen skyddade yttrandefriheten blir till en praktisk realitet för var och en. Även om jag kan hysa förståelse för den principiella utgångspunkten för lagrådets resonemang, är jag följaktligen inte beredd att tillstyrka den ändring som lagrådet har föreslagit på denna punkt.

3 kap. 2 §

Lagrådet har ansett att yttrandefrihetsgrundlagen redan i nuvarande läge bör tillföras en föreskrift om att grunderna för tillståndsgivningen i fråga om användning av radiofrekvenser skall anges i vanlig lag. Skälet är främst att säkerställa att den prövning av frågor om rätt att sända radioprogram som enligt 3 kap. 5 § i det remitterade förslaget skall kunna påkallas kan ske efter regler som i princip tillhandahåller underlag för en materiell rättslig prövning.

Som lagrådet i detta sammanhang nämner har en särskild utredare för närvarande i uppdrag att utarbeta förslag till lag om fördelningen av radiofrekvenser. Lagrådet har med hänvisning härtill konstaterat att det

saknas material för att ta ställning i frågan om och i så fall i vilken utsträckning konkreta regler för frekvensfördelningen bör tas in i grundlagen. Till följd härav får man också enligt lagrådet, såsom skett i det remitterade förslaget, nöja sig med allmänna riktlinjer i ämnet. Lagrådet utgår från att man vid den aviserade lagstiftningen om frekvensfördelningen tar upp frågan vilka regler som kan vara ägnade att verksamt tillvarata yttrandefrihetsintresset och därför förtjänar att inflyta i yttrandefrihetsgrundlagen.

För egen del vill jag anmärka att det av det sagda framgår att det även enligt lagrådets mening finns anledning att avvakta resultatet av det nu pågående utredningsarbetet innan frågan om att närmare precisera yttrandefrihetsgrundlagens föreskrift om frekvensfördelning kan tas upp. Den bör också ses i ett större sammanhang. Tanken att grunderna för frekvensfördelningen av hänsyn till möjligheterna till prövning enligt 3 kap. 5 § bör anges i vanlig lag synes nämligen ha en större räckvidd än blott vad som gäller den nu aktuella paragrafen.

Min slutsats blir att vad lagrådet har anfört inte bör föranleda någon ändring i lagrådsremissens förslag.

3 kap. 5 §

Jag ansluter mig till vad lagrådet har förordat.

3 kap. 6 §

Lagtexten har omarbetats redaktionellt i avsikt att undvika missuppfattningen att bestämmelsen skulle omfatta föreskrifter om skyldighet att producera radioprogram för sändning.

3 kap. 14 §

Lagrådet har funnit att orden "eller med stöd av lag" är onödiga och olämpliga och därför bör strykas ur lagtexten. Enligt min mening bör emellertid en viss möjlighet att meddela föreskrifter i förordningsform behållas på detta område. Jag förordar därför att syftet med lagrådets förslag tillgodoses genom att de citerade orden ersätts med "eller, i fråga om anmälans innehåll och hur anmälan närmare skall ske, med stöd av lag."

4 kap. 1 och 4 §§

Jag kan i huvudsak ansluta mig till vad lagrådet har anfört beträffande dessa paragrafer. Enligt min mening bör dock föreskrifterna om utgivare för radioprogram inte helt överlämna åt det enskilda programföretaget att på egen hand avgöra om utgivare skall utses för hela eller delar av program eller för varje enstaka program. Frågor av denna art bör i stället liksom hittills avgöras genom vanlig lag för olika typer av programverksamhet. Detta bör komma till uttryck genom att orden "enligt vad som närmare

föreskrivs i lag" förs in i 1 § första stycket andra meningen i den av lagrådet föreslagna lagtexten. En motsvarande justering bör företas i 4 kap. 4 § andra stycket i lagrådets förslag. I samband med följdlagstiftningen får jag anledning att ta upp frågorna om de närmare föreskrifter som kan behövas i fråga om utgivare för radioprogram. Bestämmelsen i 4 § andra stycket lämnar utrymme för en sådan skyldighet för den som skall bedriva trådsändningsverksamheten att ge sig till känna som avsågs i 4 § i det remitterade förslaget. En motsvarande skyldighet för nätinnehavare kan om det behövs föreskrivas för de syften som ligger till grund för 1 kap. 12 § andra stycket och 3 kap. 1 § andra stycket.

Förslaget till ändringar i regeringsformen

Den av lagrådet föreslagna lydelsen av 2 kap. 1 § andra och tredje styckena har onekligen fördelen att vara kort och enkel. Andra stycket har emellertid i sin gällande lydelse en funktion i fråga om förutsättningarna för normgivningsmaktens utövning på TF:s område (jämför prop. 1975/76:160 s. 80). Det remitterade förslaget var avsett att låta denna funktion komma till uttryck för båda de yttrandefrihetsrättsliga grundlagarnas område. Lagrådets förslag tillgodoser inte detta ändamål. Jag anser mig därför inte kunna tillstyrka lagrådets förslag i fråga om lydelsen av andra stycket.

Jag kan emellertid ha förståelse för att lagrådet har funnit anledning att rikta en invändning mot avfattningen av det remitterade förslaget. Jag anser därför att den remitterade lagtexten bör ändras i den riktning som lagrådet har föreslagit.

Den föreslagna lydelsen av föreskriften om lagrådsgranskning i 8 kap. 18 § bör jämkas i enlighet med vad som följer av vad jag nyss föreslagit beträffande 2 kap. 1 § andra stycket.

Vissa andra frågor

Regeringen beslutade den 1 november 1990 att inhämta lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i brottsbalken och rättegångsbalken. Lagrådsremissen innehåller förslag om ändringar av bötesstraffets utformning och tillämpningsområde. Lagrådet har den 7 novemer 1990 avgett yttrande och därvid i huvudsak lämnat förslagen utan erinran. Jag kommer att anmäla yttrandet i annat sammanhang.

Som framgick av den åsyftade lagrådsremissen ger de förestående ändringarna i fråga om bötesstraffet anledning till vissa närmast lagtekniska följdändringar i tryckfrihetsförordningen (5 kap. 12 och 14 §§, 6 kap. 3 §). Motsvarande ändring bör göras också i förslaget till yttrandefrihetsgrundlag (3 kap. 13 §). Förslagen bör läggas fram i detta lagstiftningsärende. De är av den beskaffenheten att lagrådets hörande skulle vara utan betydelse.

Förutom de ändringar som jag nu har förordat bör vissa ytterligare redaktionella justeringar göras i de remitterade förslagen.

2 Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen att anta de av lagrådet granskade lagförslagen med vidtagna ändringar.

3 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att anta de förslag som föredraganden har lagt fram.

Proposition ... 3
Propositionens huvudsakliga innehåll ... 3
Propositionens lagförslag ... 4
Lagrådsremiss om grundlagsskydd för yttrandefriheten i radio, television, filmer, videogram och ljudupptagningar m. m. ... 23
1 Inledning ... 23
1.1 De frågor som tas upp ... 23
1.2 En bakgrund till ärendet ... 23
1.3 Beredningen efter riksdagsbehandlingen år 1988 ... 25
2 Reformsträvandena ... 26
2.1 Tidigare utredningsarbete och förslag ... 26
2.2 Behandlingen av yttrandefrihetsutredningens förslag ... 27
3 Frågan om en ny grundlag ... 27
3.1 Allmänna utgångspunkter för ett grundlagsskydd ... 28
3.2 Principer för en ny grundlag om mediebundna yttranden ... 31
3.3 Lagtekniska krav på en ny grundlag ... 32
3.4 En ny grundlag bör införas ... 33
3.5 Huvudpunkterna i en ny grundlag ... 33
4 Meddelarfrihet i förhållandet mellan enskilda ... 34
5 Vilka medier skall omfattas av en yttrandefrihetsgrundlag? ... 43
5.1 Ljudradio och television ... 43
5.1.1 Markbundna sändningar ... 44
5.1.2 Satellitsändningar ... 45
5.2 Vissa nya elektroniska medieformer ... 56
5.3 Filmer och videogram m. m. ... 67
5.4 Ljudupptagningar ... 67
5.5 Sceniska framställningar och utställningar ... 68
6 Närmare om möjligheterna att överföra TF:s principer till andra medier ... 73
6.1 Förbudet mot censur ... 73
6.2 Etableringsfrihet ... 77
6.2.1 Bildupptagningar och ljudupptagningar ... 78
6.2.2 Radio- och trådsändningar ... 78
6.2.3 Den närmare regleringen i grundlag av radio- och trådsändningsverksamhet ... 89
6.3 Ensamansvar ... 94
6.4 Brottskatalog ... 96
6.5 Källskyddet ... 96
6.6 Rättegången ... 97
7 Vissa frågor om källskyddet enligt TF ... 99
7.1 Tystnadsplikten för journalister m. fl. enligt TF ... 99
7.2 Källskyddet för skrifter som trycks utomlands ... 103
8 Upprättade lagförslag ... 106
9 Specialmotivering ... 106
9.1 Förslaget till yttrandefrihetsgrundlag ... 106
9.2 Förslaget till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen ... 138
9.3 Förslaget till lag om ändring i regeringsformen ... 142
10 Hemställan ... 142
11 Beslut ... 143

Bilaga 1 Meddelarskyddskommitténs sammanfattning ... 144
Bilaga 2 Meddelarskyddskommitténs lagförslag ... 151
Bilaga 3 Remissinstanser ... 184

Bilaga 4 De remitterade lagförslagen 185

Lagrådets yttrande 203
Proposition om yttrandefrihetsgrundlag m. m. 214

Norstedts Tryckeri, Stockholm 1990