Konstitutionsutskottets betänkande

1981/82:3

om vissa tryckfrihetsfrågor m. m.

I detta betänkande behandlas motionerna
1980/81:494 angående jurysystemet i tryckfrihetsmål,
1980/81:648 angående åtgärder mot publicitetsskador,
1980/81:656 angående ansvar för radio- och TV-program samt
1980/81:864 angående förbud mot narkotikareklam.

1. Jurysystemet i tryckfrihetsmål

Motionen

I motion 1980/81:494 av Mårten Werner (m) yrkas, att riksdagen hos regeringen begär förslag till sådan ändring av tryckfrihetsförordningen att jurysystemet avskaffas och tryckfrihetsmålen behandlas enligt för brottmål gällande regler. I motionen påtalas att en jury i tryckfrihetsmål inte behöver motivera sina ställningstaganden och att juryns friande dom inte får överklagas. Enligt motionen finns det inga skäl för att inte den väl fungerande rättegångsordningen i vanliga brottmål med juristdomare och nämnd inte skulle kunna användas också i tryckfrihetsmål. Behovet av ett obundet lekmannainflytande skulle bli lika väl tillgodosett som med ett jurysystem. Snarare kan det enligt motionen finnas risk för att godtyckc och ovidkommande (t. ex. politiska) hänsyn kan komma att styra ett juryutslag eftersom detta inte behöver motiveras och jurymedlemmarna inte kan göras ansvariga.

Gällande rätt m. m.

Rättegångsordningen i tryckfrihetsmål är reglerade i 12 kap. TF. För radio och TV finns motsvarande regler i radioansvarighetslagen. Regelsystemet innebär i huvudsak följande: Behörig domstol i mål om tryckfrihetsmål är vanligen tingsrätten i residensstad. Mål om yttrandefrihetsbrott enligt radioansvarighetslagen skall normalt upptas av Stockholms tingsrätt. Frågan om en skrifts resp. ett radio- eller TV-programs brottslighet skall prövas av en jury med nio medlemmar, såvida parterna inte har enats om att hänskjuta frågan direkt till rättens prövning. För ett fällande utslag krävs att minst sex jurymedlemmar är ense om detta. Annars skall den tilltalade frikännas. Juryn skall inte motivera sitt ställningstagande. Har däremot juryn meddelat ett fällande utslag skall också rätten pröva om brott föreligger. Rätten har därvid möjlighet att frikänna den tilltalade eller att hänföra brottet under en

mildare straffbestämmelse än den som juryn har ansett tillämplig. En dom som grundas på juryns friande utslag kan inte överklagas.

Den s. k. massmedieutredningen föreslog i sitt huvudbetänkande Massmediegrundlag (SOU 1975:49) att rättegången i yttrandefrihetsmål skulle bli föremål för en genomgripande förändring. Förslaget gick bl. a. ut på att yttrandefrihetsmål i första instans skulle handläggas av en enda, för hela riket gemensam, yttrandefrihetsdomstol. Förslaget ledde inte till lagstiftning utan i stället fick den år 1977 tillkallade yttrandefrihetsutredningen till uppgift att ytterligare överväga frågan om rättegången i yttrandefrihetsmål. I direktiven till denna utredning (1977:71) framhölls att frågan om en central yttrandefrihetsdomstol inte längre var aktuell. I direktiven uttalas vidare i frågan:

Det rättsliga förfarandet i yttrandefrihetsmål bör självfallet vara så utformat att yttrandefrihetsintressena tillgodoses i största möjliga utsträckning. Samtidigt är det ett allmänt intresse att den enskilde medborgarens integritet tryggas. Den nuvarande ordningen att ett särskilt rättegångsförfarande skall gälla i tryckfrihetsmål har allmänt ansetts vara ett mycket väsentligt moment i det skydd för yttrandefriheten som TF bereder. En naturlig utgångspunkt för den nya kommitténs arbete bör således vara att ett särskilt rättegångssystem skall gälla, åtminstone för alla de viktigare mediernas del. Det är på detta område av synnerlig vikt att det allmänna lekmannainflytandet får spela en avgörande roll när det gäller att bedöma om ett yttrande överskrider gränsen för vad som är tillåtet eller ej. Den nuvarande instruktionen i 1 kap. 4 § TF bör självfallet också i fortsättningen utgöra den principiella grundvalen för avgöranden i yttrandefrihetsmål.

Vid sitt arbete beträffande rättegångsförfarandet bör utredningen beakta, att 1976 års partiella reform av TF, vid vilken den nuvarande rättegångsordningen tills vidare i princip behölls, i själva verket innebar att juryns uppgifter provisoriskt vidgades. Den samordning på det processuella planet som åstadkoms i fråga om ingripanden mot tryckfrihetsbrott och ingripanden mot de straffbara formerna av meddelande och anskaffande av uppgifter innebar nämligen att det rättsliga förfarandet i båda dessa fall fr. o. m. år 1978 regelmässigt kommer att få formen av tryckfrihetsmål. Denna ordning kan ge upphov till vissa komplikationer, vilka kan bli än mer framträdande ju större omfattning en kommande yttrandefrihetsgrundlag ges. Man kan här särskilt peka på att det särskilda rättegångsförfarandet med jury enligt 1976 års reform ju skall tillämpas också beträffande rena bevisfrågor, t. ex. om vem som i det särskilda fallet är ansvarig såsom meddelare för en uppgift och om vilken uppgift som har lämnats. Prövningen av sådana bevisfrågor kommer att få särskilt stor betydelse i mål om missbruk av yttrandefriheten genom yttranden i sådana medier för vilka principen om särskild ansvarig inte kan göras tillämplig. En tänkbar lösning är att rätten i vanlig ordning skulle avgöra vilket yttrande eller vilken uppgift som skall prövas och att därefter på jury skulle ankomma att pröva om yttrandet eller uppgiften innefattar brott enligt yttrandefrihetsgrundlagen eller ej.

Yttrandefrihetsutredningen tog i sitt betänkande Grundlagsskyddad yttrandefrihet upp frågan om rättegångsordningen i tryckfrihetsmål och fann att jurysystemet borde behållas men att det processuella systemet i övrigt kunde behöva modifieras i flera avseenden bl. a. för att förbättra skyddet för

den enskildes integritet (SOU 1979:49 s. 88 ff.).

Yttrandefrihetsutredningen väntas avsluta sitt arbete under år 1982.

2. Åtgärder mot publicitetsskador

Motionen

I motion 1980/81:648 av Filip Fridolfsson m. fl. (m och c) hemställs, att riksdagen hos regeringen anhåller om tilläggsdirektiv till yttrandefrihetsutredningen angående förslag till lagfäst rätt till beriktigande.

I motionen framhålls att det i avtalen mellan regeringen och programföretagen inom radio och TV finns en skyldighet för programföretagen att sända beriktigande och genmälen men att någon motsvarande skyldighet inte finns för pressens vidkommande. Den som blivit utsatt för publicitetsskador kan därför endast förlita sig på pressetiska regler. Det framhålls i motionen att ett lagstadgat skydd mot publicitetsskador redan finns i Danmark, Finland och Norge.

Bestämmelser i svensk rätt av betydelse för den personliga integriteten m. m.

Några allmänna rättsregler om integritetsskydd finns inte i svensk rätt. Däremot finns det inom skilda rättsområden rättsregler som i olika avseenden ger integritetsskydd, t. ex. reglerna om förtal i brottsbalken och tryckfrihetsförordningen, sekretesslagens regler om sekretesskydd för uppgifter som rör enskilds personliga och ekonomiska förhållanden, brottsbalkens regler om straff för brytande av post- eller telehemlighet. Ett annat exempel är lagstiftningen om namn och bild i reklam (SFS 1978:800). Lagen innehåller bl. a. ett förbud för näringsidkare att vid marknadsföring använda framställning i vilken annans namn eller bild utnyttjas utan dennes samtycke. Vidare bör nämnas 1 kap. 2 § tredje stycket regeringsformen där det bl. a. stadgas, att det allmänna skall värna om den enskildes privatliv och familjeliv.

För pressen samt radio och TV har Publicistklubben, Svenska journalistförbundet och Svenska tidningsutgivareföreningen tillsammans utfärdat Etiska regler för press, radio och TV. Sveriges Radio har anslutit sig till reglerna i den utsträckning de kan tillämpas med hänsyn till radiolagen och företagets avtal med staten. De etiska reglerna består av tre delar, nämligen publicitetsregler, yrkesregler och regler för redaktionell reklam. Av intresse för den i motionen aktualiserade frågan är dels uttalanden om att man bör ge plats för bemötande, dels anmaningar att respektera den personliga integriteten och att vara varsam med bilder. Frågan om efterlevnaden av de etiska reglerna handhas, såvitt avser pressen, i första hand av Pressens opinionsnämnd och av Pressens ombudsman. Beträffande radio och TV kan

nämnas att de etiska reglernas uppmaning att respektera den personliga integriteten skrivits in i avtalen mellan regeringen och de s. k. programföretagen. Radionämnden skall övervaka att programföretagen utövar sin sändningsrätt i överensstämmelse med radiolagen och avtalen.

Integritetsskyddskommittén som tillsattes år 1966 avslutade år 1980 sitt arbete med betänkandet Privatlivets helgd (SOU 1980:8), som behandlar de problem som är förenade med intrång i privatlivet genom användning och spridning av integritetskränkande material. Betänkandet var inte enhälligt. Av kommitténs åtta ledamöter ansåg fyra att den enskildes privatliv skyddas tillräckligt genom pressens egen självsanering inom den nuvarande organisationens ram, medan tre jämte utredningens expert förordade lagstiftning. En ledamot ville att den s. k. självsaneringen skulle kompletteras med en möjlighet för den enskilde att få ersättning. Efter remissbehandling beslöt regeringen den 26 februari 1981 att överlämna betänkandet till yttrandefrihetsutredningen för att "beaktas vid uppdragets fullgörande".

3. Ansvar för radio- och TV-program

Motionen

I motion 1980/81:656 av Erik Olsson (m) och Tore Nilsson (m) hemställs, att riksdagen hos regeringen anhåller om utredning om ansvarsfördelning vid programutbuden i radio och TV.

Enligt motionen finns det många som anser att varje program i radio och TV bör inledas och avslutas med en uppgift om vem som är ansvarig för programmet. Den person som är ansvarig skall, anförs det i motionen, kunna svara inför allmänheten och/eller radionämnden i fall då anmärkning eller fråga förekommer. Liksom en tidning uppger ansvarig utgivare bör vart program ha en utgivare som står för det som visats eller sagts och som kan kritiseras om någonting framställs oriktigt och t. ex. kränker en människas integritet. Det skulle enligt motionen inte strida mot radioavtalet att riksdagen, som är svenska folkets ombud och bevakar dess intressen, kompletterar de gällande bestämmelserna med en paragraf eller gör ett uttalande om personligt ansvar för de olika programpunkterna. En utredning om detta bör enligt motionen komma till stånd.

Gällande rätt

Enligt radioansvarighetslagen (1966:756) skall för varje radioprogram, dvs. ljudradio- och televisionsprogram, finnas en programutgivare, förordnad av programföretagets chef eller annan tjänsteman hos programföretaget enligt bestämmelser som meddelas av regeringen. Programutgivaren är enligt huvudregeln ansvarig för yttrandefrihetsbrott i de radioprogram som hans förordnande omfattar. För direktsända program kan förordnas att den

som framträder i programmet själv skall bära ansvaret för eventuellt yttrandefrihetsbrott. Uppgift om vem som är programutgivare skall före sändningen av ett program antecknas i ett register som förs av programföretaget och som är tillgängligt för allmänheten.

Som framgår av det föregående avser programutgivarens ansvar endast yttrandefrihetsbrott. För granskning av radioprogrammens överensstämmelse med radiolagen och med de närmare bestämmelser om programverksamheten som har tagits in i avtal mellan regeringen och företaget finns radionämnden. Nämndens granskning avser programföretaget som sådant och inte den enskilde programutgivaren.

Slutligen kan nämnas att rätten till skadestånd på grund av yttrandefrihetsbrott regleras i radioansvarighetslagen. Möjligheterna till skadestånd i andra fall följer av bestämmelserna i skadeståndslagen (1972:207).

Yttrandefrihetsutredningens direktiv omfattar självfallet också ansvarsfrågor.

4. Förbud mot narkotikareklam

Motionen

I motion 1980/81:864 av Catarina Rönnung m. fl. (s) hemställs, att riksdagen begär att regeringen ger tilläggsdirektiv till yttrandefrihetsutredningen att utreda möjligheterna att genom lagstiftning förhindra tidningar att införa betald reklam för narkotika och i texten propagera för hasch och kokain.

I motionen påstås att bl. a. i Sverige säljs tidningen High Times som har både betald reklam för hasch och textreklam. Det huvudsakliga innehållet i tidningen är enligt motionen propaganda för hasch. Tidningen vänder sig i stor utsträckning till ungdom.

Gällande rätt m. m.

En ändring i tryckfrihetsförordningen, som trädde i kraft 1974, möjliggjorde lagstiftning mot kommersiell annons för alkoholhaltiga drycker och tobaksvaror. Genom senare lagstiftning har rätten att göra reklam för alkoholdrycker och tobaksvaror starkt beskurits. Enligt lagen (1978:763) med vissa bestämmelser om marknadsföring av alkoholdrycker är kommersiell annonsering i skrift på vilken TF är tillämplig och som är jämförbar med periodisk skrift inte tillåten vid marknadsföring av sprit, vin och starköl. Beträffande tobaksvaror finns inte ett motsvarande förbud. Lagen (1978:764) med vissa bestämmelser om marknadsföring av tobaksvaror innehåller dock vissa föreskrifter om kommersiella annonsers utformning.

Som framgår av det föregående är undantagsregeln i 1 kap. 9 § TF angående kommersiella annonser begränsad till marknadsföring för alkohol-

haltiga drycker och tobak.

Reglerna om utrikes tryckta skrifter finns i 13 kap. TF. Kortfattat uttryckt gäller i väsentliga avseenden samma regler som för här i landet tryckta skrifter, dock att ansvaret i stället i allmänhet faller på den som låtit utlämna skriften för spridning inom riket.

Yttrandefrihetsutredningen skall enligt sina direktiv även behandla frågan om reklam. I detta hänseende anförs följande i direktiven:

Det blir en viktig uppgift för kommittén att ange hur gränsen skall dras kring den kategori av yttranden som skall ha det särskilda skydd mot ansvarspåföljd som den nya grundlagen erbjuder. Såvitt gäller kommersiella yttranden måste den härvid beakta såväl önskemålet att grundlagen inte lägger hinder i vägen för åtgärder i konsumenternas intresse som den omständigheten att också kommersiella yttranden i vissa fall kan betraktas som ett inslag i opinionsbildningen i samhället. Här måste också vägas in önskemål att kunna reglera den kommersiella annonseringen i vanlig lag i andra hänseenden än sådana som direkt gäller konsumentintressena. I detta sammanhang kan erinras om integritetsskyddsutredningens förslag till straffrättslig reglering av användning av annans bild eller namn i reklam (SOU 1976:48) och om det uppdrag som har lämnats till jämställdhetskommittén (Ju 1976:08) att utreda frågan om möjligheterna att – som ett led i de allmänna strävandena att motarbeta könsdiskriminering – skapa förutsättningar för ingripanden mot könsdiskriminerande reklam.

Enligt vad som inhämtats från yttrandefrihetsutredningens kansli arbetar utredningen med frågan om förbud mot viss reklam, omfattande bl. a. narkotikareklam.

Utskottet

Motionerna behandlar ämnen med anknytning till det arbete som pågår inom den år 1977 tillsatta yttrandefrihetsutredningen. Jurysystemet i tryckfrihetsmål (494), frågan om ansvar för yttranden i olika massmedier (656) och reklamfrågan (864) omfattas av de ursprungliga utredningsdirektiven. Utredningen arbetar enligt vad utskottet inhämtat med frågan om förbud mot viss reklam, däribland mot reklam för narkotika. Utredningens slutbetänkande beräknas föreligga år 1982.

Det problem som tas upp i motion 648 – åtgärder mot publicitetsskador – har nyligen blivit föremål för utredning i integritetsskyddskommittén, vars betänkande Privatlivets helgd (SOU 1980:8) av regeringen efter remissbehandling överlämnats till yttrandefrihetsutredningen "för att beaktas vid uppdragets fullgörande". Kravet i motionen om tilläggsdirektiv till yttrandefrihetsutredningen är därför redan tillgodosett. Utskottet vill tillägga att det med hänsyn till det omfattande utredningsmaterial som ställts till yttrandefrihetsutredningens förfogande kan förutsättas att denna viktiga fråga kommer att bli särskilt ingående belyst i yttrandefrihetsutredningens slutbetänkande.

Mot bakgrund av det anförda finner utskottet inte påkallat med några särskilda initiativ från riksdagens sida med anledning av motionerna.

Utskottet hemställer

att riksdagen

1. avslår motion 1980/81:494,
2. avslår motion 1980/81:648,
3. avslår motion 1980/81:656,
4. avslår motion 1980/81:864.

Stockholm den 23 september 1981

På konstitutionsutskottets vägnar
HILDING JOHANSSON

Närvarande: Hilding Johansson (s), Anders Björck (m), Torkel Lindahl (fp), Olle Svensson (s), Per Unckel (m), Yngve Nyquist (s), Sven-Erik Nordin (c), Wivi-Anne Cederqvist (s), Gunnar Biörck i Värmdö (m), Kurt Ove Johansson (s), Bengt Kindbom (c), Daniel Tarschys (fp), Kerstin Nilsson (s), Sture Thun (s) och Annika Öhrström (c).

GOTAB 69536 Stockholm 1981